

Kamil Zawadzki

PRZEJŚCIOWE RYNKI PRACY

koncepcja - implementacje - perspektywy



Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
Toruń 2005



PRZEJŚCIOWE RYNKI PRACY
KONCEPCJA – IMPLEMENTACJE – PERSPEKTYWY

KAMIL ZAWADZKI

PRZEJŚCIOWE RYNKI PRACY
KONCEPCJA – IMPLEMENTACJE – PERSPEKTYWY



Forum 2005

PRZEJŚCIOWE RYNEK PRACY
KONCEPCJA - IMPLEMENTACJA - PERSPEKTYWY

KAMIL ZAWADZKI

PRZEJŚCIOWE RYNKI PRACY

KONCEPCJA – IMPLEMENTACJE – PERSPEKTYWY

Publikacja została sfinansowana z projektu V Ramowego Programu Badawczego Unii Europejskiej Managing Social Risk through Transnational Labour Markets (TLM.NET) nr HPSE-CT-2002-20017		
WSTĘP 11		
I część		
PODSTAWY KONCEPCJI PRZEJŚCIOWYCH RYNKÓW PRACY 16		
1.1. Istota przejściowych rynków pracy 16		
1.2. Teoretyczne podziały koncepcji przejściowych rynków pracy 23		
1.3. Instytucjonalne aspekty przejściowych rynków pracy 25		
1.4. Określenie i zakres 29		
1.5. Formy przejściowych rynków pracy 31		
1.5.1. Obszar pracy 33		
1.5.2. Przepływy między przedsiębiorstwami 38		
1.5.3. Przepływy między przedsiębiorstwami i przedsiębiorstwami 39		
1.5.4. Przepływy między przedsiębiorstwami i przedsiębiorstwami 44		
1.5.5. Przepływy między przedsiębiorstwami i przedsiębiorstwami 44		
1.6. Problemy implementacji 45		
1.7. Zarządzanie ryzykiem 47		
1.8. Zakończenie 48		
II część		
EUROPEJSKA STRATEGIA ZATRUDNIENIA I PRZEJŚCIOWE RYNKI PRACY 55		
2.1. Wprowadzenie 55		
2.1.1. Polityka 58		
2.1.2. Wzrost 58		
2.1.3. Wzrost 59		
2.2. Od strategii do implementacji 61		
2.2.1. Aktywizacja 61		
2.2.2. Nowe miejsca 64		
2.2.3. Wspieranie 67		
2.2.4. Rozwijanie 70		
2.2.5. Promowanie 72		

Kamil Zawadzki @ umk.pl



Toruń 2005

Recenzenci

Eugeniusz Kwiatkowski

Janusz Meller

Projekt okładki

Tomasz Jaroszewski

Redaktor

Danuta Murawska

Publikacja została sfinansowana z projektu
V Ramowego Programu Badawczego Unii Europejskiej
Managing Social Risks through Transitional Labour Markets (TLM.NET),
nr HPSE-CT-2002-50017

ISBN 83-231-1922-8

Printed in Poland

© Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika

© Kamil Zawadzki

Toruń 2005

Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
Dział Wydawnictw: ul. Gagarina 39, 87-100 Toruń
tel. (056) 611 42 95, fax 611 47 05, dwyd@uni.torun.pl
Dystrybucja: Biuro Promocji, ul. Reja 25, 87-100 Toruń
tel./fax (056) 611 42 38, books@umk.pl
www.wydawnictwo.uni.torun.pl

Wydanie pierwsze. Nakład 250 egz.
Skład i łamanie: ELEK, Toruń, tel. (056) 660 23 56
Druk: Zakład Usług Poligraficznych DRUK-TOR
ul. Nieszawska 33, 87-100 Toruń
tel. (056) 678 10 19, fax (056) 651 42 51

SPIS TREŚCI

WSTĘP	11
Rozdział I	
PODSTAWY KONCEPCJI PRZEJŚCIOWYCH RYNKÓW PRACY	16
1.1. Istota przejściowych rynków pracy	16
1.2. Teoretyczne podstawy koncepcji przejściowych rynków pracy	23
1.3. Instytucjonalne aspekty przejściowych rynków pracy	25
1.4. Obszary analizy	29
1.5. Formy przejściowych rynków pracy	31
1.5.1. Obszar pracy zarobkowej	31
1.5.2. Przepływy między bezrobociem a zatrudnieniem	38
1.5.3. Przepływy między aktywnością zawodową a kształceniem	39
1.5.4. Przepływy między działalnością zarobkową a niezarobkową	41
1.5.5. Przepływy między zatrudnieniem a emeryturą	44
1.6. Problemy implementacji	45
1.7. Zarządzanie ryzykiem społecznym	47
1.8. Źródła finansowania	54
Rozdział II	
EUROPEJSKA STRATEGIA ZATRUDNIENIA A PRZEJŚCIOWE RYNKI PRACY	58
2.1. Ewolucja Europejskiej Strategii Zatrudnienia	58
2.1.1. Polityka zatrudnienia w krajach UE do 1997 roku	58
2.1.2. Europejska Strategia Zatrudnienia a TLM	59
2.2. Od strategii do realizacji – przejściowe rynki pracy w Narodowych Planach Działań	61
2.2.1. Aktywizacja i ochrona bezrobotnych i biernych zawodowo	61
2.2.2. Nowe miejsca pracy	64
2.2.3. Wspieranie adaptacyjności i mobilności	67
2.2.4. Rozwijanie zasobów ludzkich	70
2.2.5. Promowanie aktywnego starzenia się	72

2.2.6. Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy	75
2.2.7. Integrowanie z rynkiem pracy	78
2.2.8. Czynnienie pracy opłacalną	80
2.2.9. Od pracy nierejestrowanej do stałego zatrudnienia	83
2.2.10. Wspieranie zagrożonych regionów	84
2.3. Przyszłość europejskiej polityki zatrudnienia a perspektywy rozwoju przejściowych rynków pracy	86
2.3.1. Kontynuacja Strategii Lizbońskiej	86
2.3.2. Agenda Socjalna	88

Rozdział III

POLITYKA RYNKU PRACY WYBRANYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE ZAŁOŻEŃ KONCEPCJI PRZEJŚCIOWYCH RYNKÓW PRACY

3.1. Przejściowe rynki pracy między różnymi formami zatrudnienia w Unii Europejskiej	93
3.1.1. Praca w niepełnym wymiarze i praca skrócona jako elementy przejściowych rynków pracy	93
3.1.2. Praca na własny rachunek w koncepcji przejściowych rynków pracy ..	100
3.1.3. Inne formy świadczenia pracy a przejściowe rynki pracy	106
3.2. Przejściowe rynki pracy między bezrobociem a zatrudnieniem	112
3.3. Przejściowe rynki pracy między edukacją a zatrudnieniem	118
3.3.1. Obszar pierwszego wejścia na rynek pracy	118
3.3.2. Edukacja permanentna	126
3.4. Przejściowe rynki pracy łączące pracę zarobkową i inne formy aktywności ...	133
3.5. Przejściowe rynki pracy u schyłku kariery zawodowej	142

Rozdział IV

REZULTATY IMPLEMENTACJI PRZEJŚCIOWYCH RYNKÓW PRACY W EUROPIE ZACHODNIEJ

4.1. Oś celów: pozytywne – negatywne przejściowe rynki pracy	151
4.1.1. Kryterium wzmocnienia pozycji na rynku pracy	152
4.1.2. Kryterium trwałości zatrudnienia i dochodów	155
4.2. Oś podmiotowa: straty – zyski	168
4.2.1. Bilans dla państwa	168
4.2.2. Bilans dla przedsiębiorstwa	178
4.2.3. Bilans dla gospodarstwa domowego	179

Rozdział V

APLIKACJA PRZEJŚCIOWYCH RYNKÓW PRACY W WARUNKACH POLSKICH

5.1. Przejściowe rynki pracy na polskim rynku pracy	183
5.1.1. Przejścia między różnymi formami zatrudnienia	183
5.1.2. Przepływy między edukacją a rynkiem pracy	186
5.1.3. Przejścia z bezrobocia do zatrudnienia	189

5.1.4. Przejścia między pracą wynagradzaną a innymi formami aktywności .	192
5.1.5. Przejścia między aktywnością zawodową a emeryturą	193
5.2. Konsekwencje rozwoju polityki zatrudnienia opartej na przejściowych rynkach pracy w Polsce	196
5.2.1. Bilans dla uczestników polskiego rynku pracy	196
5.2.2. Specyfika polskiego makrootoczenia a implementacja TLM	198

ZAKOŃCZENIE	202
Bibliografia	207
Spis tabel	218
Spis tablic	219
Spis schematów	220

CONTENTS

INTRODUCTION	11
 Chapter I	
THE FRAMEWORK OF THE TRANSITIONAL LABOUR MARKET CONCEPT	16
1.1. The essence of transitional labour markets	16
1.2. The theoretical background of the transitional labour market concept	23
1.3. Institutional aspects of transitional labour markets	25
1.4. The fields of analysis	29
1.5. Forms of transitional labour markets	31
1.5.1. Remunerated work	31
1.5.2. Unemployment-to-employment transitions	38
1.5.3. Work-to-education transitions	39
1.5.4. Transitions between paid and unpaid work	41
1.5.5. Employment-to-retirement transitions	44
1.6. Implementation problems	45
1.7. Social risk management	47
1.8. Sources of financing	54
 Chapter II	
EUROPEAN EMPLOYMENT STRATEGY AND TRANSITIONAL LABOUR MARKETS	58
2.1. The evolution of European Employment Strategy	58
2.1.1. Employment strategy in the EU until 1997	58
2.1.2. European Employment Strategy vs. TLM	59
2.2. From a strategy to implementation – transitional labour markets in National Action Plans	61
2.2.1. Activating and protection of the unemployed and the inactive	61
2.2.2. New jobs	64
2.2.3. Supporting adaptability and mobility	67
2.2.4. Human resources development	70
2.2.5. Active aging	72

2.2.6. Gender balance on the labour market	75
2.2.7. Integration into the labour market	78
2.2.8. Making work pay	80
2.2.9. From an unregistered work to permanent job	83
2.2.10. Regional support	84
2.3. The future of the European employment policy and the prospects of transitional labour markets	86
2.3.1 The continuation of Lisbon Strategy	86
2.3.2. Social Agenda	88

Chapter III

LABOUR MARKET POLICIES IN SELECTED EUROPEAN UNION COUNTRIES IN THE LIGHT OF THE TRANSITIONAL LABOUR MARKET CONCEPT	93
3.1. Transitional labour markets between various forms of employment in EU	93
3.1.1 Part-time work and short-time work as the elements of transitional labour markets	93
3.1.2. Self-employment in the transitional labour market concept	100
3.1.3. Other forms of working vs. transitional labour markets	106
3.2. Transitional labour markets between unemployment and employment	112
3.3. Transitional labour markets between education and employment	118
3.3.1. Entering the labour market	118
3.3.2. Permanent education	126
3.4. Transitional labour markets combining paid job and other forms of activity	133
3.5. Transitional labour markets at the end of professional career	142

Chapter IV

THE RESULTS OF TRANSITIONAL LABOUR MARKETS IMPLE- MENTATION IN WESTERN EUROPE	151
4.1. The axis of aims: positive – negative transitional labour markets	151
4.1.1. Empowerment criterion	152
4.1.2. Employment and income sustainability criterion	155
4.2. The axis of subjects: gains – losses	168
4.2.1. Balance for the state	168
4.2.2. Balance for an enterprise	178
4.2.3. Balance for a household	179

Chapter V

APPLICATION OF TRANSITIONAL LABOUR MARKETS IN THE FACE OF POLISH CONDITIONS	183
5.1. Transitional labour markets on the Polish labour market	183
5.1.1. Transitions within the employment	183
5.1.2. Transitions between the education and the labour market	186
5.1.3. Unemployment-to-employment transitions	189
5.1.4. Transitions between paid work and other forms of activity	192
5.1.5. Career-to-retirement transitions	193

5.2. Consequences of the TLM-based labour market policy in Poland 196

 5.2.1. Balance for the Polish labour market participants 196

 5.2.2. Polish macro-environment and TLM implementation 198

CONCLUSIONS 202

Bibliography 207

Index of tables 218

Index of charts 219

Indeks of figures 220

Chapter III
LABOUR MARKET POLICIES IN SELECTED EUROPEAN UNION
COUNTRIES IN THE LIGHT OF THE TRANSITIONAL LABOUR
MARKET CONCEPT 22

1.4. Transitional labour market between various forms of employment in EU
1.4.1. Part-time work and short-time work as the elements of transitional
labour markets 29

1.4.2. Other forms of working in transitional labour markets 41

1.4.3. Transitional labour markets between unemployment and employment 42

1.4.4. Transitional labour market between education and employment 45

1.4.5. Entering the labour market 47

1.4.6. Permanent education 49

1.4.7. Transitional labour markets combining paid and other forms of activity 51

1.4.8. Transitional labour markets at the end of professional career 53

1.4.9. Transitional employment-management 55

1.4.10. Work 57

Chapter IV
THE RESULTS OF TRANSITIONAL LABOUR MARKET IMPL
MENTATION IN WESTERN EUROPE 61

4.1. The axis of aims: positive - negative transitional labour market 61

4.1.1. Employment criterion 62

4.1.2. Employment and income sustainability criterion 63

4.2. The axis of subjects: gains - losses 64

4.2.1. Balance for the state 65

4.2.2. Balance for a household 66

4.2.3. The axis of subjects: gains - losses 67

Chapter V
APPLICATION OF TRANSITIONAL LABOUR MARKET IN THE
FACE OF DIFFERENT CONDITIONS 68

5.1. Transitional labour market on the Polish labour market 68

5.1.1. Transitions within the employment 69

5.1.2. Transitions between the education and the labour market 70

5.1.3. Unemployment-to-employment transitions 71

5.1.4. Transitions between paid work and other forms of activity 72

5.1.5. Career-to-retirement transitions 73

WSTĘP

Koncepcja przejściowych rynków pracy (*Transitional Labour Markets*, TLM) wpisuje się w nurt badań ekonomiczno-społecznych nad problemem bezrobocia, którego rozwiązanie stało się jednym z głównych celów polityki gospodarczej większości krajów Europy. Obserwacje przemian zachodzących we współczesnej gospodarce – w szczególności zaś na rynku pracy – prowadzą do konkluzji, że niezbędna staje się optymalizacja procesów przemieszczeń między różnymi stanami aktywności zawodowej i pozazawodowej osób w wieku produkcyjnym. Występujące powszechnie i w sposób nieunikniony w gospodarce rynkowej szoki wewnętrzne i zewnętrzne, a także globalizacja, szybki rozwój technologii oraz przemiany strukturalne pociągają za sobą konstatację, że doświadczenie stanów przejściowych będzie udziałem coraz liczniejszej rzeszy osób czynnych i biernych zawodowo. Rynek pracy, nie mając możliwości samoczynnego dostosowywania się do tych zmian przez mechanizmy cenowe w takim stopniu, w jakim mogą to robić rynki dóbr i usług, potrzebuje buforów łagodzących negatywne skutki społeczne tych szoków, w postaci odpowiednio skonstruowanych instrumentów polityki rynku pracy. Bieżąca sytuacja gospodarcza w naszym kraju zmusza do szukania nowych rozwiązań w zakresie polityki rynku pracy, które służyłyby poprawie konkurencyjności, polepszeniu zdolności adaptacyjnych i wyrównywaniu szans.

Koncepcja przejściowych rynków pracy w swej złożonej, wielopłaszczyznowej i interdyscyplinarnej formie nie była w Polsce do tej pory przedmiotem krytycznej analizy. Co więcej, omawiana koncepcja ma walor aktualności jeśli chodzi o europejską politykę społeczną. Proponowane przez przejściowe rynki pracy rozwiązania w zakresie polityki zatrudnienia są zbieżne z kierunkami wyznaczanymi w Europejskiej Strategii Zatrudnienia, takimi jak wzrost przedsiębiorczości, szans znalezienia zatrudnienia, adaptacyjności i równości szans na rynku pracy. Zgodne są także z przyjętą na Szczycie Lizbońskim w 2000 roku strategią społeczno-gospodarczą,

której celem jest uczynienie gospodarki Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjną i dynamiczną na świecie, opartą na wiedzy, zdolną utrzymywać stały wzrost oraz zwiększać liczbę lepszych miejsc pracy. W krajach Unii Europejskiej badania z zakresu TLM, zintensyfikowane w IV Ramowym Programie, są kontynuowane i rozwijane w V Programie, w ramach sieci badawczej TLM.NET. Można zatem wnioskować, że decydenci Wspólnoty wiążą duże nadzieje z ekonomiczno-społecznymi korzyściami wdrażania tej koncepcji.

W rozprawie podjęto próbę analizy koncepcji przejściowych rynków pracy jako nowoczesnego podejścia do polityki rynku pracy, zbadania jej założeń, skutków społeczno-ekonomicznych w Europie Zachodniej oraz określenia możliwości jej aplikacji na gruncie polskim. Cel główny dysertacji obejmuje zarówno cele teoretyczno-poznawcze, jak i utylitarne.

Cele teoretyczno-poznawcze można sprowadzić do:

- identyfikacji założeń, instrumentów, zadań i odniesień koncepcji TLM,
- odnalezienia elementów przejściowych rynków pracy, które zostały wdrożone w krajach Unii Europejskiej,
- wskazania korzyści i zagrożeń płynących z realizacji polityki rynku pracy zbieżnej z koncepcją TLM,
- ustalenia konsekwencji działań podjętych w ramach realizacji polityk zbieżnych z koncepcją TLM w zakresie łagodzenia szoków na rynkach pracy w krajach Europy Zachodniej.

Cele utylitarne natomiast dotyczą:

- zbadania konsekwencji integracji Polski z Unią Europejską dla konwergencji polskiej polityki rynku pracy z założeniami TLM,
- zidentyfikowania grup, które skorzystałyby najwięcej na wdrożeniu TLM w Polsce,
- sformułowania rekomendacji odnośnie do przystosowania koncepcji przejściowych rynków pracy do specyfiki polskich warunków.

W rozprawie sformułowano tezę, iż włączenie do polityki rynku pracy rozwiązań opartych na założeniach koncepcji przejściowych rynków pracy może – pod warunkiem uwzględnienia specyfiki warunków ekonomicznych i społecznych danego kraju – przyczynić się do skuteczniejszej walki z bezrobociem i wykluczeniem społecznym w krajach Unii Europejskiej.

Sformułowano także cztery hipotezy poboczne:

- rozwiązania koncepcji TLM są zbieżne z głównym nurtem Europejskiej Strategii Zatrudnienia,
- elementy koncepcji TLM można wdrażać w krajach o różnych modelach gospodarki rynkowej,
- uczestnictwo w przejściowych rynkach pracy przyczynia się do podniesienia zatrudnialności i poprawy sytuacji dochodowej,
- wykorzystanie koncepcji TLM w Polsce może przyczynić się do poprawy sytuacji na rynku pracy.

Realizacja postawionych celów i rozwiązanie problemu badawczego wymagały zastosowania metod opisowych i analitycznych. Na płaszczyźnie opisowo-teoretycznej wprowadzającej w problematykę TLM przeprowadzono krytyczne studia literaturowe. Analizę deskryptywną rynków pracy, regulacji prawnych oraz systemów zabezpieczenia społecznego w krajach Piętnastki i w Polsce wykonano w celu stwierdzenia występujących zbieżności z założeniami koncepcji przejściowych rynków pracy. Analizy porównawcze dotyczyły roli i sytuacji głównych aktorów rynku pracy w Unii Europejskiej. Ponadto na podstawie źródeł wtórnych pochodzących z literatury zagranicznej dokonano oceny implementacji przejściowych rynków pracy, z punktu widzenia realizacji zakładanych celów zatrudnieniowych i dochodowych. Zasadniczy nurt badań objął lata 1992–2004, choć w uzasadnionych merytorycznie przypadkach przywoływano fakty, które dotyczyły okresów wcześniejszych.

Ze względu na temat i obszar analizy głównymi źródłami wiedzy były publikacje w języku angielskim; część materiałów stanowiły także opracowania w języku niemieckim i polskim. W badaniach wykorzystano dane statystyczne publikowane przez międzynarodowe instytucje, takie jak: Komisja Europejska, Eurostat, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Międzynarodowa Organizacja Pracy. Źródłem informacji były ponadto ministerstwa poszczególnych krajów, w zakresie kompetencji których leży problematyka zatrudnienia, oraz główne urzędy statystyczne. Przy sporządzaniu analiz posiłkowano się aktami prawnymi Unii Europejskiej i Polski, prognozami przedstawianymi przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Bank Światowy i Komisję Europejską. W dysertacji wykorzystywano wyniki badań prowadzonych przez WZB (*Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*) i inne europejskie ośrodki badawcze. Nie do przecenienia okazały się konsultacje, seminaria i konferencje z naukowcami zaangażowanymi w międzynarodową sieć naukową TLM.NET, której celem jest zgłębianie problematyki przejściowych rynków pracy.

Rozprawa składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów i zakończenia.

Rozdział pierwszy to teoretyczne wprowadzenie w koncepcję TLM. Zdefiniowano w nim pojęcia „przejściowe zatrudnienie” i „przejściowe rynki pracy”, opisano główne obszary przepływów, przedstawiono zestawy instrumentów z zakresu polityki zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego, prawa pracy oraz edukacji, które powinny być włączane w poszczególne przejściowe rynki pracy dla osiągnięcia zamierzonych skutków społecznych. Zaprezentowano także założenia dotyczące potencjalnych źródeł finansowania tych regulacji. Rozdział teoretyczny zakończono identyfikacją potencjalnych korzyści i zagrożeń płynących z realizacji TLM.

W rozdziale drugim przejściowe rynki pracy ukazano na tle ewolucji europejskiej polityki zatrudnienia. Strukturę tej części rozprawy wyznaczyła chronologia. Najpierw omówiono etapy rozwoju polityki zatrudnienia

w Unii Europejskiej – począwszy od Księgi Delorsa z 1993 roku, przez Traktat Amsterdamski, po przyjęcie i pierwsze lata po wdrożeniu Strategii Lizbońskiej. Rozważania te zamknął rok 2004, dla którego przeanalizowano odpowiednie Narodowe Plany Działań Piętnastki w zakresie zatrudnienia, będące fazą pośrednią między strategią a wprowadzeniem w życie szczegółowych rozwiązań. Wytyczne dotyczące zatrudnienia zawarte w owych planach stały się punktem wyjścia do poszukiwań zbieżności między sposobami osiągnięcia postawionych celów w poszczególnych krajach byłej UE-15 a przejściowymi rynkami pracy. Rozdział zakończono rozpatrzeniem perspektyw rozwoju przejściowych rynków pracy w Unii Europejskiej w kontekście odnowionej Strategii Lizbońskiej oraz wytycznych europejskiej polityki społecznej do roku 2010 zawartych w Agencji Socjalnej.

Konstrukcję rozdziału trzeciego oparto na pięciu głównych obszarach występowania przejściowych rynków pracy: między bezrobociem, edukacją, emeryturą, obowiązkami pozazawodowymi i zatrudnieniem. Analizę porównawczą między krajami Unii Europejskiej ujęto w przekrojach tematycznych. Zbadano sytuację na rynku pracy w wymiarze zasobowym i przepływowym, regulacje prawne w zakresie czasu pracy, świadczeń, podatków, subsydiów, zasiłków, składek, warunków zawierania i rozwiązywania umów zatrudnieniowych oraz warunków przechodzenia na emeryturę, a także funkcjonowanie systemów edukacji i zabezpieczenia społecznego od strony zbieżności z założeniami TLM.

W rozdziale czwartym poddano analizie rozwój sytuacji na rynkach pracy krajów dawnej Piętnastki mając na względzie wpływ wprowadzanych instrumentów o charakterze TLM. Głównym celem rozdziału było poznanie efektów działań podjętych w ramach realizacji przejściowych rynków pracy jako buforów łagodzących szoki na rynku pracy i przedstawienie ich konsekwencji dla ochrony przed wykluczeniem społecznym. Występujące w Europie Zachodniej przejściowe rynki pracy oceniono pod kątem ich zdolności do wzmacniania pozycji rynkowej oraz podtrzymywania dochodów i zatrudnienia uczestniczących w nich osób. Ponadto na bazie dostępnych zachodnich studiów ewaluacyjnych przeprowadzono ocenę zysków i strat, jakie implementacja TLM przyniosła dla budżetu państwa, przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowego.

W rozdziale ostatnim, piątym, rozważano możliwości poprawienia sytuacji na polskim rynku pracy przez wprowadzenie w życie założeń koncepcji TLM. W tym celu przeprowadzono analizę deskryptywną stanu krajowego rynku pracy, regulacji prawnych i systemu zabezpieczenia społecznego pod kątem zbieżności z założeniami koncepcji przejściowych rynków pracy na tle sytuacji w Piętnastce. Następnie przedstawiono konsekwencje integracji z UE dla zbliżania polskiej polityki rynku pracy z przejściowymi rynkami pracy. Rozdział zakończono wnioskami dotyczącymi użyteczności omawianej koncepcji w polskich warunkach i zidentyfikowaniem podmiotów, które

mogłyby skorzystać na jej wdrożeniu w Polsce. Określono także zestaw instrumentów polityki gospodarczej, społecznej, edukacyjnej i prawnej, które mogłyby zostać użyte w szerszej aplikacji TLM oraz wskazano potencjalne źródła finansowania takiej polityki.

Zakończenie zawiera podsumowanie i wnioski z przeprowadzonych rozważań. Zamieszczono w nim także zalecenia i rekomendacje dotyczące przydatności podejścia reprezentowanego przez koncepcję TLM dla poprawy sytuacji na polskim rynku pracy.

*

Pragnę podziękować wszystkim, którzy przyczynili się do powstania niniejszej publikacji. W sposób szczególny wdzięczny jestem prof. Zenonowi Wiśniewskiemu, którego wskazówki, ocena i pomoc były nie do przecenienia. Podziękowania za uważną lekturę i poczynienie wielu cennych uwag kieruję także ku prof. Januszowi Mellerowi i prof. Eugeniuszowi Kwiatkowskiemu.

Znaczną część materiałów wykorzystanych w pracy zdobyłem podczas pobytu w Centrum Naukowym Badań Społecznych w Berlinie (WZB). Serdecznie dziękuję wszystkim pracującym tam badaczom, którzy okazali mi wielką życzliwość i służyli pomocą, w szczególności prof. Güntherowi Schmidowi – dyrektorowi działu Polityka Rynku Pracy i Zatrudnienie.

Osobne wyrazy wdzięczności adresuję do uczestników sieci tematycznej TLM.NET pochodzących między innymi z SISWO (Amsterdam), Uniwersytetu w Antwerpii, Uniwersytetu w Växjö, Universidad de Alcalá, Social Economic Research Rotterdam oraz z Centre d'études de l'emploi w Reims. Współpraca naukowa z tymi badaczami umożliwiła lepsze poznanie koncepcji TLM i dostęp do najnowszego dorobku naukowego dotyczącego przejściowych rynków pracy.

Naturalnie pełną odpowiedzialność za ostateczny kształt i wszelkie niedoskonałości opracowania ponosi sam autor.

Rozdział I

PODSTAWY KONCEPCJI PRZEJŚCIOWYCH RYNKÓW PRACY

1.1. Istota przejściowych rynków pracy

Koncepcja przejściowych rynków pracy (*Übergangsmärkte*, *Transitional Labour Markets*, TLM)¹ jako wyodrębnione, spójne podejście do polityki rynku pracy pojawiła się w połowie lat dziewięćdziesiątych w Niemczech². Jej twórcą i propagatorem jest profesor Günther Schmid, działający w berlińskim Centrum Naukowym Badań Społecznych (*Wissenschaftszentrum Berlin*). Definiuje on przejściowe rynki pracy jako zespół instytucjonalnych unormowań i instrumentów, między innymi instytucji, przepisów i źródeł finansowania, które tworzą warunki funkcjonowania ludzi na rynku pracy w sytuacji znacznie odbiegającej od stanu typowego zatrudnienia³ (to jest w warunkach zatrudnienia przejściowego⁴). Owe unormowania i instrumenty można opisać na różnych płaszczyznach: organiza-

¹ Autor przyjmuje konsekwentnie takie tłumaczenie oryginalnego określenia *Übergangsmärkte*, które mogłoby być także rozumiane jako: „tymczasowe”, „prowizoryczne”, „tranzytowe rynki pracy”. Angielskiego tłumaczenia *transition* nie należy w tym przypadku odnieść do polskiego „transformacja”, by nie dochodziło do nieuzasadnionych skojarzeń sformułowania *transitional labour markets* z rynkami pracy gospodarek w okresie transformacji ustrojowej. Dla jednoznaczności, w pracy używany jest skrót angielski TLM, ze względu na stosowanie w polskiej literaturze skrótu PRP w znaczeniu „polityka rynku pracy”.

² Zob. G. Schmid, *Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy*, „Economic and Industrial Policy” 1995, nr 16, s. 429–456.

³ Ibidem, s. 431–433.

⁴ U Schmidta „zatrudnienie przejściowe” jest pojęciem szerszym niż „zatrudnienie w aktywnych programach rynku pracy”. Por. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 30–31.

cyjnej, dochodowej, polityki społecznej i fiskalnej. Przejściowy rynek pracy jest zatem kombinacją pracy zarobkowej i innych, pożytecznych społecznie rodzajów aktywności, łączy płacę z płatnościami transferowymi, daje uprawnienia do korzystania z przejściowego zatrudnienia w warunkach wynegocjowanych między partnerami społecznymi, a także transferuje na cele społecznie pożyteczne środki, które w innym wypadku przeznaczano by na zasiłki dla bezrobotnych.

„Przejściowość” rynków pracy w analizowanej koncepcji przejawia się w dwóch wymiarach: czasowym i organizacyjnym. Przejściowość czasową wyraża zasada tymczasowości danego rozwiązania. TLM nie są idealnym celem, do którego się dąży. Odgrywają jedynie rolę bufora, chroniącego lub łagodzącego tymczasowo negatywne skutki zewnętrznych albo wewnętrznych czynników. Mają być mostem umożliwiającym powrót do pełnej aktywności zawodowej, kiedy tylko przyczyna opuszczenia regularnego zatrudnienia przestaje oddziaływać. Przejściowość w wymiarze organizacyjnym jawi się natomiast w tym, że każdy przejściowy rynek pracy jest fazą pośrednią między dwoma stanami w okresie aktywności zawodowej człowieka. TLM jest kompromisem, pozwalającym czerpać korzyści wynikające z przebywania w każdym z nich tylko w ograniczonym stopniu.

Koncepcję przejściowych rynków pracy można rozpatrywać w dwóch wymiarach: analitycznym i normatywnym⁵. W wymiarze analitycznym koncepcja TLM wychodzi od spostrzeżenia, iż zanikają wyraźne granice między wynagradzaniem zatrudnieniem a innymi rodzajami aktywności. Standardowe zatrudnienie podlega erozji. Ludzie przemieszczają się coraz częściej między różnymi formami zatrudnienia, edukacją, bezrobociem, obowiązkami w gospodarstwie domowym, emeryturą i innymi zajęciami. Koncepcja TLM podkreśla dynamizm rynków pracy i stosuje metodologię, która wyjaśnia kształtowanie się ścieżek życia zawodowego poszczególnych osób i grup społecznych. Niektóre przemieszczenia na tych trajektoriach mogą wprowadzić na opadającą spiralę kariery zawodowej, co skutkuje bezrobociem, ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W wymiarze normatywnym koncepcja TLM zaleca tworzenie nowych rodzajów instytucjonalnych powiązań i umów w celu przekształcania niebezpiecznych sytuacji na współczesnym rynku pracy w „przejścia pozytywne”, dające szeroki zakres możliwości zarówno bezrobotnym, jak i pracującym.

Koncepcja przejściowych rynków pracy – wraz ze skoordynowaną polityką monetarną, fiskalną i płacową, które mają stymulować jakościowy wzrost gospodarczy – ma być narzędziem służącym osiągnięciu stanu pełnego zatrudnienia. Niezbędna jest w tym celu koegzystencja TLM, jako-

⁵ G. Schmid, K. Schömann, *Managing Social Risks through Transitional Labour Markets: Towards a European Social Model*, Seminar Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2002, s. 20–21.

ściowego wzrostu gospodarczego, który zapewni wzrost dostępności dóbr i usług edukacyjnych i zdrowotnych, oraz rozwoju infrastruktury publicznej i technologii informatycznych. Z jednej strony bowiem przyjmuje się, że bez wdrożenia przejściowych rynków pracy nie będzie możliwy trwały wzrost gospodarczy, z drugiej strony bez wzrostu poziomu życia nie będzie akceptacji społecznej dla okresów obniżenia dochodów w czasie przejściowego zatrudnienia⁶. Schmid podkreśla wszakże, iż należy przedefiniować pojęcie pełnego zatrudnienia, nie odnosząc go do niegdysiejszego modelu, w którym wszelkie starania polityki rynku pracy były skierowane na ochronę zatrudnienia męskiego żywiciela rodziny w pełnym wymiarze czasu pracy za wynagrodzenie, które pozwalało utrzymać jednej pracującej zarobkowo osobie całą rodzinę. Wiele zjawisk otoczenia ekonomicznego, społecznego, demograficznego, technologicznego i innych sprawiło, iż dążenie do pełnego zatrudnienia w takim rozumieniu nie jest obecnie możliwe ani zasadne. Normalny stosunek pracy wypierany jest stopniowo przez zatrudnienie atypowe. Odchodzi się od wynagradzania opartego na godzinach pracy, statusie zawodowym czy sytuacji rodzinnej. Powszechna staje się wielokrotna zmiana pracodawcy. Zapewnienie wszystkim szans na znalezienie różnorodnych form zatrudnienia odpowiadających danej sytuacji i aspiracjom może stać się celem polityki zatrudnienia. Koncepcja TLM zakłada, że życie zawodowe większości osób będzie zakłócane licznymi przerwami, zmianami statusu, poziomu dochodów i bezpieczeństwa społecznego⁷. Stąd należałoby raczej dążyć do „pełnego zatrudnienia” jako stanu, w którym pracują zarówno mężczyźni, jak i kobiety, w wymiarze około trzydziestu godzin tygodniowo, przy czym byłaby to średnia dla całego okresu aktywności zawodowej i odchyłałaby się często od tej wielkości w obie strony, zależnie do fazy życia i indywidualnych preferencji. Nie do utrzymania jest stan „pełnego zatrudnienia” w takiej formie, jak rozumiał to pojęcie W. H. Beveridge, a więc jako zapewnienie zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy na czas nieokreślony wszystkim głowom gospodarstw domowych, pracującym osiem godzin dziennie, pięć lub sześć dni w tygodniu, około 48 tygodni w roku przez 45–50 lat. Dziś, gdyby udało się zatrudnić wszystkich, którzy tego chcą, wystarczyłoby pracować 32 godziny tygodniowo aby zapewnić poziom produktywności niezbędny do wytworzenia obecnej wielkości PKB⁸. Formy ograniczania czasu pracy muszą zostać dopasowane do zmieniających się preferencji ludzi oraz do wymagań współczesnej gospodarki. Odnośnie do przedefiniowania pojęcia pełnego zatrudnienia trzeba

⁶ G. Schmid, op.cit., s. 430–431.

⁷ G. Schmid, *Towards a Theory of Transitional Labour Markets*, [w:] G. Schmid, B. Gazier (red.), *The Dynamic of Full Employment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2002, s. 151.

⁸ Ibidem, s. 175–176.

jednak zaznaczyć, że dalsza redukcja czasu pracy jest mniej istotna niż zwiększenie różnorodności relacji zatrudnieniowych i szans swobodnego wyboru między nimi. Dlatego koncepcja przejściowych rynków pracy nie narzuca paradygmatu trzydziestogodzinnego tygodnia pracy, gdyż mogłaby mieć także zastosowanie w gospodarce oscylującej wokół elastycznego 35-godzinnego, a nawet 40-godzinnego tygodnia pracy. Ostatecznie można by więc sprowadzić tę kwestię do konstatacji: rośnie poziom zatrudnienia i spada bezrobocie, jeśli rozszerza się wachlarz istniejących wariantów zatrudnienia.

Koncepcja TLM może być podwaliną uniwersalnej strategii poszerzenia przestrzeni potencjalnych stosunków pracy, które są drogą tworzenia dobrowolnych „przejściowych” miejsc pracy jako alternatywy dla przymusowego bezrobocia długookresowego lub ubóstwa⁹. Najważniejszymi elementami takiej strategii byłoby łączenie ograniczania czasu pracy z permanentną edukacją, stosowanie precyzyjnie adresowanych subsydiów płacowych dla grup o najniższych dochodach lub dla osób niemogących znaleźć zatrudnienia oraz tworzenie ustawowo lub w drodze negocjacji zbiorowych uprawnień do korzystania z pomocy w ramach przejściowych rynków pracy. Strategia oparta na TLM nie tylko przynosi więcej miejsc pracy, ale także sprzyja wyrównywaniu pozycji kobiet i mężczyzn oraz może być wykorzystywana w rozwiązywaniu problemów ochrony środowiska naturalnego.

Uzasadnienia dla implementacji polityki rynku pracy opartej na TLM można szukać w cechach współczesnych rynków pracy. Po pierwsze, są one permanentnie narażone na wstrząsy, których przyczyny mogą być dwójakiej natury: zewnętrznej – gdy źródłem zmian są gwałtowne wahania popytu, zmiany demograficzne, migracje lub postęp technologiczny, oraz wewnętrznej – zależnie od sytuacji osobistej pracownika i takich wydarzeń krytycznych jak zmiana pracy, miejsca zamieszkania, ciężka choroba, rozwód i tak dalej. Szczególnie mało jest w tradycyjnej polityce zatrudnienia instrumentów, które pomagają łagodzić ryzyka natury wewnętrznej, powodujące zachwianie ciągłości zatrudnienia i prowadzące do bezrobocia. Tego rodzaju okresowe bezrobocie ma pozaekonomiczne przyczyny i może stać się zarówno odskocznią do lepszej pracy, jak i przyczyną osunięcia się na opadającą spiralę dochodową i społeczną. TLM umożliwia przekształcenie nieciągłości w karierze zawodowej w mosty do następnego zatrudnienia przez wykorzystanie ich na przekwalifikowanie się, powrót do nauki, opiekę nad dzieckiem i inne¹⁰.

⁹ G. Schmid, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper 1998, FS I 98–206, s. 29–30.

¹⁰ G. Schmid, *Towards a Theory...*, s. 182.

Po wtóre, błędem jest ujmowanie rynku pracy i podmiotów na nim funkcjonujących przedmiotowo i stosowanie tam rozwiązań ekonomicznych, mających zastosowanie na rynkach dóbr. Dążenie do osiągnięcia równowagi rynkowej po wystąpieniu wstrząsów jedynie przez obniżanie ceny za wyjątkie pracy jest nieporównanie mniej skuteczne niż na innych rynkach za sprawą konieczności utrzymania pewnego statusu społecznego i zapewnienia godności osób pracujących. Dlatego koncepcja TLM postuluje tworzenie efektywnych i akceptowanych społecznie instrumentów, które pomogą dostosować się do nowych warunków.

Po trzecie, nie należy traktować wszystkich okresów przerwy w zatrudnieniu w pełnym wymiarze czasu i płacy jako zjawiska wyłącznie negatywnego. Różne potrzeby i okoliczności sprawiają, że dodatkowy czas może zostać poświęcony na inne formy aktywności, pożądane w danym momencie lub będące inwestycją na przyszłość, na przykład: podwyższanie kwalifikacji, uzupełnianie wykształcenia, opiekę nad członkiem rodziny, prace w gospodarstwie domowym, leczenie, pracę we własnym gospodarstwie rolnym oraz inne sprawy rodzinne i osobiste. W dotychczasowych modelach zawodowych i rodzinnych jest niemal niemożliwe znalezienie czasu na taką aktywność, a jeśli już zostaje ona podjęta, pociąga to za sobą najczęściej całkowitą utratę źródeł finansowania.

Poza wymienionymi argumentami o charakterze zewnętrznym istnieje szereg atrybutów wewnętrznych samej koncepcji TLM, które sprawiają, że może być ona wprowadzona w życie jako zbiór rozwiązań zastępujących bądź uzupełniających dotychczasowe formy świadczenia pracy¹¹. Raz wdrożone instrumenty mogą być później renegecjonowane, zmieniane, rozszerzane lub zredukowane przez partnerów społecznych wedle zmieniających się potrzeb rynku, pełniąc funkcje antycykliczne. Cechą drugą jest podniesiona już wzajemna zależność między zmiennymi dostosowawczymi na poziomie lokalnym. Jeśli mechanizm płacowy jest wystarczającym i akceptowanym narzędziem regulacji nie ma potrzeby rozwijania jednolitego systemu szkoleń. Jeśli z kolei preferowanym rozwiązaniem jest tworzenie licznych miejsc pracy i ustalenie zasad mobilności wewnętrznej w sektorze publicznym – musi zostać ograniczony mechanizm regulacji płacowych. Na szczeblu lokalnym, gdzie aktorzy społeczni znają najlepiej potrzeby, popyt i podaż oraz mogą określić instytucje współfinansujące realizację polityki zatrudnienia, TLM mogą sprostać wymogom jednoczesnego dostosowywania ilościowego i jakościowego. Prawa do korzystania z przejściowych rynków pracy w znacznym stopniu mogą zależeć od transferów ze szczebla centralnego, przeznaczanych na publiczną politykę zatrudnienia wdrażaną na poziomach lokalnych. Kolejnym mechanizmem charakterystycznym dla TLM

¹¹ B. Gazier, *Transitional labour markets: from positive analysis to policy proposals*, [w:] G. Schmid, B. Gazier (red.), op.cit., s. 203–205.

jest pobudzanie sprzężeń finansowych i efektów zewnętrznych. Omawiana koncepcja wskazuje wyraźnie potrzebę zapewnienia bodźców wszystkim aktorom układów zbiorowych na rynku pracy. W przypadku firm głównym problemem są efekty zewnętrzne powstające w wyniku ich decyzji zatrudnieniowych, takie jak: niedostateczny popyt, koszty wykluczenia społecznego, utrata kapitału ludzkiego, nadmierna lub niewystarczająca mobilność osób w wieku produkcyjnym. Przejściowe rynki pracy mogą także ujawnić wyraźnie koszty i zyski decyzji zatrudnieniowych w szerszej perspektywie. Pozytywne bądź negatywne efekty wydatkowania pieniędzy na dany rodzaj przedsięwzięć zatrudnieniowych mogą być dostrzeżone znacznie szybciej. Przejściowe rynki pracy są zaprogramowane na redukcję polaryzacji na rynku pracy i zwalczanie negatywnych „produktów ubocznych”, takich jak niskie szanse rozwoju kariery i trwałe ubóstwo „pracujących ubogich” (*working poor*). Choć pomyślane w kontekście wspólnych problemów europejskich rynków pracy, przejściowe rynki pracy mogą zostać zaadaptowane do potrzeb każdego regionu. Dlatego w krajach o silnej pozycji związków zawodowych TLM powinny opierać się na układach zbiorowych, gdzie indziej zaś to zadanie może przejąć państwo, organizacje non-profit, sieci lokalne, gminy i inne instytucje.

Permanentnym zmianom podlegają zagrożenia na rynkach pracy. Po stronie popytowej można zaobserwować takie zjawiska, jak: spłaszczanie struktur organizacyjnych, wyższy poziom wymaganych umiejętności, rozpowszechnienie prac opartych na współpracy zespołowej i na realizacji pojedynczych zadań, rosnący zakres odpowiedzialności delegowanej na personel niższego szczebla, elastyczny czas pracy i system wynagrodzeń, szybsza wymiana informacji i komunikacja, powstawanie przedsiębiorstw sieciowych, „odchudzanie” organizacji i inne. Zmianom ulega także strona podażowa rynku pracy. Rośnie zainteresowanie mobilnością w ramach zatrudnienia, co wywołane jest zmianą statusu społecznego, rosnącą potrzebą lepszego samopoznania, częstszym występowaniem syndromu wypalenia zawodowego i potrzebą zmiany miejsca zamieszkania¹². W coraz większym zatem stopniu trajektorie zatrudnienia charakteryzować będą różnicowanie i nieciągłość. Ścieżki życia zawodowego nie mogą być już z góry określone; należy przygotować się na przypadkowość pojawiania się czynników, które je determinują. Niektóre z tych determinantów mogą być wydarzeniami krytycznymi, które wiążą się ze szczególnie wysokim ryzykiem wykluczenia społecznego. Termin „wykluczenie społeczne” nie odnosi się jedynie do bycia w niekorzystnym położeniu na rynku pracy lub bycia bezrobotnym. Dotyczy także sytuacji, gdy dana osoba w obliczu spiętrzonych trudności rezygnuje z powrotu na rynek pracy. Szczególnie wysokie ryzyko

¹² G. Schmid, *Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact*, [w:] G. Schmid, B. Gazier (red.), op.cit., s. 395.

takiej reakcji występuje w trakcie wydłużających się okresów pozostawania bezrobotnym.

Wdrożenie innowacji, jaką są przejściowe rynki pracy wymaga trzech elementów: wprowadzenia instytucjonalnych rozwiązań przyznających finansową gratyfikację społecznie użytecznych, choć niewynagradzanych na rynku działań, ustanowienia metod organizacji pracy dających możliwość podejmowania swobodnie wybranej aktywności, a także zapewnienia dodatkowych źródeł dochodu niezależnych od opłacanej pracy.

Konieczność określenia nowego kształtu polityki rynku pracy podyktowana jest również przemianami gospodarczymi i społecznymi o zasięgu międzynarodowym. Nie sposób abstrahować od wpływu na pożądaną formę relacji zatrudnieniowych takich zjawisk jak globalizacja i indywidualizacja¹³. Globalizacja w wymiarze ekonomicznym przejawia się między innymi zanikaniem wynikających z odległości przeszkód w porozumiewaniu się dzięki rozwojowi technologii telekomunikacyjnych i informacyjnych, powstawaniem ponadnarodowych korporacji i produktów oraz nasileniem konkurencji. Z drugiej strony oznakami pogłębiającej się indywidualizacji są zmiany w systemie wartości, konieczność tworzenia nowego podziału pracy między kobietami a mężczyznami, zróżnicowanie stylów życia przy wydłużeniu jego przeciętnej długości oraz rosnący wachlarz zawodów. Zjawiska te w sposób szczególnie wpływają na tradycyjne struktury społeczne, a zwłaszcza na rodzinę w aspekcie relacji międzypokoleniowych i ról płci. Obserwuje się rosnący udział kobiet w rynku pracy, wzrost liczby rozwodów oraz rodziców wychowujących dzieci samotnie i malejącą dzietność. Wydłuża się także okres społecznej aktywności po osiągnięciu wieku emerytalnego i ilość wolnego czasu w trakcie czynnego życia zawodowego. Te dwa zjawiska – globalizacja i indywidualizacja – wymuszają potrzebę wypracowania nowego systemu zatrudnienia. Obowiązujący jeszcze do niedawna szczególnie w krajach Europy Zachodniej model męskiego żywiciela rodziny, w którym mężczyzna pracujący w pełnym wymiarze czasu pracy, mając umowę na czas nieokreślony, zarabiał wystarczająco, aby utrzymać całą rodzinę, odchodzi do lamusa. Coraz częściej niemożliwe jest zatrudnienie w jednej firmie przez całe życie zawodowe na tym samym stanowisku i w pełnym wymiarze czasu. Także forma systemów zabezpieczenia społecznego, szczególnie w zakresie osłony kobiet w sytuacji bezrobocia, choroby i starości, wymaga przystosowań. Intensyfikowana procesem globalizacji konkurencja nasila presję na wysokość kosztów płacowych i pozapłacowych pracy. Rośnie też ryzyko znacznych fluktuacji wysokości dochodów w okresie aktywności zawodowej i spadku poziomu wnoszonych składek i podatków. Czynniki te każą zastanowić się nad sposobem zapew-

¹³ G. Schmid, *Employment systems in transition: explaining performance differentials of post-industrial economies*, [w:] G. Schmid, B. Gazier (red.), op.cit., s. 23–30.

nienia alternatywnych środków utrzymania, szczególnie w świetle starzenia się społeczeństw. W obliczu mnożenia się przyczyn mogących zakłócić otrzymywanie regularnych dochodów, systemy zabezpieczenia społecznego wymagają coraz bardziej złożonego systemu zarządzania tymi ryzykami. Indywidualizacja oznacza konieczność ukształtowania nowych zasad wynagradzania, uwzględniających, z jednej strony, powszechność zarobkowania wszystkich dorosłych członków rodziny, z drugiej zaś, rosnącą liczbę osób, które muszą być w stanie utrzymać się same. Presja konkurencji globalnej skłania do odchodzenia od wynagrodzeń za staż pracy na rzecz systemów efektywnościowych. Także system edukacji musi stawić czoła wymogom globalnego rynku i zindywidualizowanych potrzeb. Szkoły edukacji bazowej, zawodowej i wyższej nie spełniają wszystkich oczekiwań w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji osób w wieku produkcyjnym.

1.2. Teoretyczne podstawy koncepcji przejściowych rynków pracy

Analizując korzenie i odniesienia koncepcji przejściowych rynków pracy nie sposób abstrahować od europejskiego centrum, w którym się ona rozwija. Już dziewiętnastowieczne Niemcy stały się za sprawą Bismarcka kolebką systemów zabezpieczeń społecznych w Europie. Społeczna gospodarka rynkowa opiera się wciąż w dużej mierze na „porządku konkurencyjnym” ordoliberalizmu. Wiele założeń tego nurtu odnaleźć można także w koncepcji TLM. Głosi ona z jednej strony pełne poparcie dla konkurencji rynkowej jako systemu zapewniającego maksymalizację wolności wyboru, z drugiej – postulat szerokiej roli państwa, które ma promować konkurencyjność, stwarzać mechanizmy łagodzące negatywne skutki cykli koniunkturalnych, wspierać oświatę i realizować cele socjalne bez naruszania aparatu rynkowego gospodarki¹⁴.

Koncepcja przejściowych rynków pracy zwraca szczególną uwagę na momenty krytyczne w życiu zawodowym człowieka. Podejście to jest analogią psychologicznej teorii życiowych przejść (*theory of life transitions*)¹⁵, w której podkreśla się rolę gwałtownych, niespodziewanych przeżyć w kształtowaniu zachowań człowieka. Wszystkie one mogą mieć charakter zarówno pozytywny, jak i negatywny w zależności od tego, jak człowiek jest przystosowany do radzenia sobie w okresie przejściowym i w nowej sytuacji¹⁶.

¹⁴ S. G. Kozłowski, *Systemy ekonomiczne. Analiza porównawcza*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998, s. 116.

¹⁵ Zob. N. K. Schlossberg, *Counseling Adults in Transition. Linking Practice with Theory*, Springer, New York 1984.

¹⁶ G. Schmid, P. Auer, *Transitional Labour Markets: Concepts and Examples in Europe*,

Ciekawą teorią wyjaśniającą rolę przejściowych rynków pracy jest teoria okresów przejściowych (*transition theory*)¹⁷. Adaptuje ona na potrzeby nauk społecznych model podwójnego oscylatora harmonicznego, w którym dwa obiekty, na przykład wahadła, poruszające się indywidualnie połączone są mniej lub bardziej elastycznym łącznikiem. Analogicznie, każdy subsystem ekonomiczno-społeczny – bezrobotnych, uczących się, emerytów, opieki społecznej – można traktować jako niezależny, dynamiczny obiekt o indywidualnych cechach. Między tymi podsystemami mogą jednak istnieć łączniki, które nie powinny wpływać na zasadniczy kształt obu elementów, ale przenoszą w pewnym zakresie ich wzajemne oddziaływanie. Stąd stymulacja jednego przez odpowiednio ukształtowany system transmisyjny może po pewnym czasie pobudzać ruch drugiego, zawsze jednak ze wzajemną kontrreakcją. Taki mechanizm połączonych wahadeł można odnosić zarówno do indywidualnych przemieszczeń danej osoby, jak i do makroskali, analizując wzajemne oddziaływania całych podsystemów rynku pracy.

Przejściowe rynki pracy skupiają się na wspieraniu „dobrych przejść” i zapobieganiu „złym”. Z nowoczesnej teorii wyboru społecznego oraz nowej teorii zarządzania publicznego czerpać można kryteria, które TLM muszą spełnić dla osiągnięcia tych celów. Pierwszym z warunków jest zapewnienie indywidualnej wolności i autonomii. Można to zrealizować umacniając pozycję ludzi na rynku pracy i dając im uprawnienia do partycypacji w decyzjach dotyczących zatrudnienia. W zamian oczekuje się jednak od pracobiorców większego zaangażowania i akceptacji wyższego ryzyka. Warunkiem drugim jest wspieranie solidaryzmu, rozumianego jako włączanie wszystkich zarówno w czerpanie korzyści z polityki zatrudnieniowej i socjalnej, jak i w dzielenie ryzyka. Trzecim niezbędnym do kreowania pozytywnych TLM elementem jest dbałość o skuteczność przez specjalizację, koordynację i współpracę, uzyskane często dzięki zaangażowaniu w proces implementacji zarówno sfery publicznej, jak i prywatnej. Dla spełnienia czwartego warunku, czyli osiągnięcia sprawności niezbędne jest wdrożenie do polityki rynku pracy technik zarządzania ryzykiem, takich jak: controlling, monitoring, ewaluacja i samoregulacja przez decentralizację lub zarządzanie przez cele¹⁸.

Jeśli chodzi o podejście do kształtowania płac koncepcja TLM czerpie wiele z rozwijanego przez Rudolfa Meindera szwedzkiego modelu płacy

[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. 12.

¹⁷ K. Schömann, *The theory of labour market transitions applied to the transitional labour market of education and training*, [w:] K. Schömann, Ph. O'Connell (red.), *Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham 2002, s. 21.

¹⁸ G. Schmid, *Transitional labour markets and the European social model...*, s. 398.

solidarnej rozszerzając go do modelu solidarnych dochodów. Zakłada się w nim rosnący udział pozapłacowych elementów dochodów osobistych w celu redukcji znaczących nierówności płacowych w sytuacji gdy wynagrodzenie jest bardzo elastyczne i uzależnione od efektów. W omawianej koncepcji samo ograniczanie płac nie jest uważane za skuteczne narzędzie redukcji bezrobocia, przyjmuje się bowiem, iż często towarzyszy mu spadek produktywności. Nacisk kładzie się na inwestycje prywatne i publiczne, które, podnosząc popyt efektywny, mają zwiększyć liczbę miejsc pracy¹⁹.

1.3. Instytucjonalne aspekty przejściowych rynków pracy

Wprowadzanie przejściowych rynków pracy wymaga odciążenia instytucji, które w tradycyjnej aktywnej polityce rynku pracy były odpowiedzialne za tworzenie i wdrażanie programów zatrudnieniowych²⁰. W koncepcji TLM kładzie się nacisk przede wszystkim na kooperację, więc pozostawienie całego spektrum obowiązków jedynie w gestii publicznych służb zatrudnienia nie jest uważane za wystarczające. W związku z tym niezbędne jest tworzenie dodatkowych organizacji pośrednictwa: klubów pracy, lokalnych agencji zatrudnienia, prywatnych agencji pośrednictwa i podobnych. Co istotne, organizacje te nie powinny mieć charakteru doraźnego, być tworzone w związku z jednym programem. Muszą istnieć trwale, nie opierając się jednak na stałej grupie uczestników, by nie przyczyniać się do pogłębiania segregacji i formowania drugorzędnych rynków pracy. Wyraźnie podkreśla się wagę dążenia do zwiększonej rotacji osób korzystających z usług takich organizacji, do częstszej wymiany między *insiders* a *outsiders* oraz do zapewnienia uczestnictwa w danym programie jak największej liczbie potrzebujących.

Instytucje rynku pracy do budowy przejściowych rynków pracy potrzebują odpowiednich ram legislacyjnych. System prawny może zapobiegać pojawianiu się pewnych przemieszczeń na rynku pracy lub je wywoływać. Bez zapewnienia odpowiednich gwarancji pracownicy nie będą skłonni uczestniczyć w TLM, bojąc się pogorszenia swojej sytuacji. Spodziewanymi zagrożeniami mogą być: utrata pracy, obniżenie dochodów obecnych lub przyszłych, zmniejszenie szans rozwoju kariery, wykluczenie społeczne i inne. Przejściowe rynki pracy zaś mają prowadzić do większej stabilizacji zatrudnienia i dostępu do środków utrzymania w długim okresie. Niestety,

¹⁹ G. Schmid, *Is Full Employment...*, s. 433–435.

²⁰ T. Wilthagen, *Transitional labour markets and legal barriers and opportunities*, [w:] H. U. Schwedler (red.), op.cit., s. 31.

stworzenie takich ram nie jest łatwe. Pierwszą barierą jest konieczność harmonizacji regulacji prawnych, obejmujących różne sfery danego przejściowego rynku pracy. Bez takiego sprzężenia, pomimo istniejących warunków do skorzystania z danego rozwiązania, nie będzie się ono cieszyło zainteresowaniem ze względu na koszty alternatywne. Egzemplifikacją tego może być niechęć do podejmowania pracy w nietypowych formach zatrudnienia, jeśli wiąże się one z utratą możliwości awansu lub uzyskania pewnych świadczeń. Innym przykładem jest niska mobilność międzysektorowa w sytuacji gdy wysokość emerytury jest korzystnie związana z przywilejami danej branży. Ponadto problemem na drodze do implementacji TLM mogą być pewne progi regulacyjne²¹. Jeden z nich – próg detekcji – odnosi się do skali szczegółowości sytuacji, która podlega odrębnej regulacji. Przykładem mogą być tak zwani pseudosamozatrudnieni, których regulacja prawna może traktować tak samo jak pozostałych pracujących na własny rachunek. Drugi próg regulacyjny dotyczy poziomu dyskryminacji, czyli minimalnych warunków, jakie muszą być spełnione, aby dane zjawisko podlegało regulacji. Próg trzeci polega na określeniu, kiedy dane zjawisko – na przykład gorsze traktowanie przez szefa z powodu partycypacji pracownika w danym TLM – jest już nielegalne. Można się spodziewać, że, ze względu na bardzo ograniczoną w tym przypadku szansę egzekwowania, pracownik, licząc się z możliwością zaistnienia takiej sytuacji w zatrudniającej go firmie, nie skorzysta z pewnych przysługujących mu formalnie przywilejów.

Jedną z cech omawianej koncepcji jest łączenie elastyczności i zabezpieczenia, znane pod pojęciem *flexicurity*. Znalezienie równowagi na osi między elastycznością (*flexibility*) a bezpieczeństwem (*security*) stało się głównym celem Europejskiej Strategii Zatrudnienia i wyzwaniem europejskiego modelu społecznego. Zostało także wyartykułowane w wytycznych Komisji Europejskiej: „Zapewnienie właściwej równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem wspomogą konkurencyjność firm, podniesie jakość i produktywność pracy i pomoże firmom i pracownikom adaptować się do zmian ekonomicznych”²². Z jednej strony dalsze uelastycznianie rynku pracy znajduje poparcie w obliczu stawianych celów, jakimi są wzrost gospodarczy, konkurencyjność i wysokie wyniki. Z drugiej natomiast strony, potrzeba zachowania spójności społecznej wymaga zabezpieczeń gwarantowanych przez politykę społeczną. Nie jest jednak prawdą, że uelastycznianie relacji zatrudnieniowych służy jedynie interesom pracodawcy. Coraz częściej to pracownicy są stroną domagającą się bardziej elastycznej organizacji pracy, w celu lepszego zaspokojenia swoich potrzeb, między innymi w zakresie godzenia obowiązków rodzinnych i pracy zawodowej.

²¹ G. Schmid, P. Auer, op.cit., s. 16.

²² Decyzja Rady z 22 lipca 2003 r. (2003/578/EC).

Zachowanie wysokich standardów jakości pracy jest również w interesie pracodawcy. Dzięki uwzględnianiu oczekiwań pracowników poziom ich zaangażowania i kapitał ludzki akumulowany w firmie są większe. Jako podejście do polityki rynku pracy *flexicurity* można zatem rozumieć następująco: jest to „strategia polityki, która usiłuje w sposób jednoczesny i przemyślany wzmocnić elastyczność rynków pracy, organizacji pracy i relacji pracowniczych z jednej strony, a z drugiej – wzmocnić bezpieczeństwo zatrudnienia i socjalne, szczególnie słabszych grup na i poza rynkiem pracy”²³. Ważne jest zatem, by w ramach danej strategii nie oddzielać sfery elastyczności i zabezpieczenia ani tym bardziej nie traktować instrumentów bezpieczeństwa jako remedium na negatywne konsekwencje wcześniej zastosowanych elementów uelastyczniania. W literaturze spotkać można także rozumienie polityki opartej na *flexicurity* jako formy połączenia i synchronizacji polityki ekonomicznej i społecznej, jako „strategii postderegulacji”²⁴ lub „trzeciej drogi”. Polityka *flexicurity* wymaga negocjacji między partnerami społecznymi i włączenia w jej tworzenie sił rynkowych, bodźców finansowych oraz partnerstwa publiczno-prywatnego²⁵.

Jest kilka powodów, dla których koncepcja przejściowych rynków pracy przyjmuje za niezbędny udział trzeciej strony w kształtowaniu stosunków zatrudnieniowych. Są to: koszty transakcyjne, efekty zewnętrzne, ekonomia skali oraz tak zwany dylemat więźnia²⁶.

Odnosnie do kosztów transakcyjnych, przejściowe rynki pracy zwiększają je w krótkim okresie w związku z koniecznością formułowania bardziej szczegółowych, zindywidualizowanych i elastycznych umów zatrudnieniowych. Firmy ponoszą dodatkowe wydatki na administrowanie nowym systemem, proces negocjacyjny, zdobycie i opracowanie informacji, oddelegowanie pracowników do jego obsługi, koszty procesowe, koszty egzekwowania prawa i inne. Poza tym wydłuża się okres, w którym pracodawcy zwracają się początkowe koszty poniesione przy zatrudnieniu pracownika, mającego prawo do różnego typu form pracy w krótszym czasie, urlopów, szkoleń i tym podobnych korzyści. Dopiero w dłuższej perspektywie utrzymywanie bardziej elastycznych relacji z pracownikiem daje znaczące oszczędności. Efekty na rynku pracy nie są jedynymi konsekwencjami polityki opartej na TLM, stymuluje ona bowiem także rozwój branży edukacyjnej, usług opiekuńczych i ubezpieczeń. Poprawia sytuację ekonomiczną

²³ T. Wilthagen, R. Rogowski, *Legal Regulations of Transitional Labour Markets*, [w:] G. Schmid, B. Gazier (red.), op.cit., s. 250.

²⁴ B. Keller, H. Seiferts, *Flexicurity – das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung*, „WSI Mitteilungen” 2000, nr 5, s. 293.

²⁵ T. Wilthagen, F. Tros, *The concept of 'flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets*, „Transfer. European Review of Labour and Research” 2004, nr 2, s. 166–186.

²⁶ G. Schmid, *Transitional Labour Markets: A New European...*, s. 32.

i samorealizację społeczeństwa oraz podnosi mobilność regionalną osób w wieku produkcyjnym, umożliwiając bardziej optymalną alokację potencjału zasobów ludzkich. Z tych, między innymi, powodów udział państwa w zakresie legislacji i współfinansowania wydaje się uzasadniony. Ze względu na znaczne koszty wprowadzenia w życie i egzekwowania umów opartych na indywidualnym kontrakcie zatrudnieniowym mającym formę przejściowego rynku pracy, zaangażowanie państwa w proces ustalania i przestrzegania zasad kształtowania relacji na rynku pracy przynosi pozytywne efekty skali. Istnieje także ryzyko powstania przy okazji tworzenia przejściowych rynków pracy układów, w których pojawią się nowe formy „dylematu więźnia”. Mogą wystąpić bowiem sytuacje, w których współpraca oparta na pewnym stopniu zaufania przynosi w długim okresie większe zyski dla obu stron, niż zrywanie porozumienia, które może być opłacalne dla jednego z graczy w krótkim czasie. Stąd rolą polityki rynku pracy byłoby przeciwdziałanie pokusom zrywania korzystnych konfiguracji przez dostarczanie bodźców finansowych i ustalanie uniwersalnych norm funkcjonowania takich porozumień.

Przy rozważaniu implementacji polityki zatrudnienia opartej na TLM konieczna staje się analiza finansowych, psychologicznych i prawnych kosztów przejściowych²⁷. Wszystkie osoby na rynku pracy doświadczające stanów przejściowych zagrożone są utratą przywilejów pracowniczych i dostępu do ścieżek wewnętrznego awansu oraz bezrobociem. Z perspektywy firm koszty przejściowe niosą ryzyko obniżenia produktywności i zysków, utraconych inwestycji w rozwój specyficznych dla przedsiębiorstwa umiejętności, dodatkowe koszty zwalniania i zatrudniania. Dlatego z ekonomicznego punktu widzenia uzasadnione są tylko te przemieszczenia, które dają przychód przewyższający koszty.

Jak można ocenić potencjał przejściowych rynków pracy? Współfinansując koszty szkoleń i integracji TLM wzmacniają nowe formy pracy zespołowej i ograniczają okresowe braki podaży pracowników o pożądanym kwalifikacjach. Mogą stanowić metodę subsydiowania szkolenia w miejscu pracy i zachęcać przedsiębiorstwa do zmiany negatywnego nastawienia wobec nowych pracowników. Poza tym przyczyniają się do polepszania procesu integracji zatrudnionych o niskich kwalifikacjach na wewnętrznym rynku pracy, wspierając ich w poszukiwaniu bardziej satysfakcjonujących warunków pracy w innej firmie. TLM mogą łagodzić proces wypierania z rynku pracy słabiej wykwalifikowanych pracowników przez ich lepiej wykształconych kolegów. Kolejnym argumentem na korzyść omawianej koncepcji jest współfinansowanie programów i urlopów szkoleniowych dla tych pracowników, którzy bardziej związani są z grupą zawodową niż z konkretnym pracodawcą. Lokalne sieci przedsiębiorstw mogą w takim

²⁷ T. Wilthagen, R. Rogowski, op.cit., s. 233–238.

przypadku stać się stroną w negocjacjach dotyczących owych przedsięwzięć. Liczącym się argumentem w dyskusji o wdrażaniu TLM może być również możliwość kształtowania dzięki nim nowej kultury podejmowania ryzyka wewnątrz firmy i na rynku pracy.

Przejściowe rynki pracy można też traktować jako uregulowania w zakresie elastycznego dzielenia ryzyka na zmieniającym się rynku pracy²⁸. Nie zabezpieczają one pracowników bezpośrednio przed zmiennością dochodów ani nie chronią firm przed chwilowymi brakami podaży odpowiednio wykwalifikowanej siły roboczej. Starają się jednakże wpłynąć na zachowania przedsiębiorstw i pracowników przez regulacje czasu pracy dotyczące całego cyklu życia. W nowej sytuacji na rynkach pracy ani ubezpieczenie od bezrobocia, ani płaca minimalna, ani też zabezpieczenie socjalne nie są odpowiednimi instrumentami polityki zatrudnienia. Lepszym sposobem dzielenia ryzyka jest rozpowszechnianie praw ułatwiających mobilność oraz dywersyfikacja zatrudnienia i innych szans płynących z TLM. Aspektem prewencyjnym przejściowych rynków pracy jest dostarczanie lepszych możliwości szkolenia, przebiegu kariery i układania właściwszych relacji między życiem zawodowym a prywatnym. Nie zachęcając ani do polityki całkowicie elastycznego zatrudnienia i zwalniania pracowników, ani do strategii wyłącznie placowego dochodzenia do równoważenia podaży i popytu na rynku pracy, TLM jest w stanie ograniczać segmentację przez zwiększanie bądź odbudowę konkurencji na rynku pracy, a jednocześnie podnosić efektywność i poziom wyrównania szans. Koncepcja TLM proponuje oparty na współdziałaniu typ transakcji na rynku pracy. Obecnie poziom zatrudnialności zależy coraz bardziej od przebiegu indywidualnej ścieżki kariery, reputacji, kapitału społecznego i zdolności adaptacyjnych osoby, niż jedynie od tradycyjnie pojmowanych umiejętności. TLM mogą funkcjonować jako subrynki dla zatrudnienia tymczasowego i innych rodzajów aktywności.

1.4. Obszary analizy

W literaturze rozróżnia się pięć obszarów, na których mogą wystąpić przejściowe rynki pracy. Pojawiają się one²⁹:

1) między różnymi formami zatrudnienia, na przykład między standardowym zatrudnieniem a pracą skróconą, pracą w niepełnym wymiarze czasu lub pracą na własny rachunek,

²⁸ Ibidem, s. 220–221.

²⁹ G. Schmid, P. Auer, op.cit., s. 17.

- 2) między bezrobociem a zatrudnieniem,
- 3) między zatrudnieniem a edukacją lub szkoleniem,
- 4) między zatrudnieniem a pracą niezarobkową lub różnymi formami pożytecznej społecznie aktywności,
- 5) między zatrudnieniem a emeryturą.

Obszary te charakteryzują przede wszystkim przepływy pojawiające się naturalnie i bez żadnych zewnętrznych interwencji. Jednakże pod wpływem szeregu czynników negatywnie oddziałujących na popyt na pracę liczba takich przemieszczeń maleje. Wydaje się zatem słuszne tworzenie przejściowych rynków pracy, które są rodzajem zinstytucjonalizowanego wspomagania przemieszczeń nie mogących pojawić się spontanicznie. Ponadto w koncepcji przejściowych rynków pracy wyraźnie podkreśla się, iż przepływy na wyróżnionych polach występują w obu kierunkach i dopiero ich bilans decyduje o sytuacji danej grupy³⁰.

Schemat 1.1

Obszary przejściowych rynków pracy



Źródło: 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.

W odniesieniu do każdego z wyżej wymienionych obszarów można mówić o przejściach pozytywnych i negatywnych. Wyróżnia się cztery

³⁰ K. Schömann, *Transitional labour markets: training and education*, [w:] H. U. Schwedler (red.), op.cit., s. 78-79.

kryteria, które pozwalają uznać zmianę stanu na rynku pracy za korzystną bądź nie³¹:

— umocnienie pozycji społecznej – stopień, w jakim dane przemieszczenie czyni osobę lepiej przygotowaną do stawienia czoła różnorodnym rodzajom ryzyka społecznego;

— zapewnienie trwałości zatrudnienia i dochodów – dobry przejściowy rynek pracy wspiera powrót do regularnego zatrudnienia przez aktywizację pasywnych wydatków na promocję zatrudnienia; zadaniem TLM jest podtrzymanie dopływu środków finansowych w okresie przejściowym dla utrzymania zdolności do zatrudnienia;

— elastyczna koordynacja – stopień, w jakim przejściowy rynek pracy umożliwi dostosowanie się do lokalnych okoliczności i potrzeb indywidualnych osób, zbalansowanie zakresu centralizacji i decentralizacji podejmowania decyzji;

— kooperacja – zakres synergii uzyskanej dzięki wspieraniu rozwoju lokalnych sieci i związków publiczno-prywatnych; TLM nie powinien opierać się wyłącznie na aktywności publicznych służb zatrudnienia.

1.5. Formy przejściowych rynków pracy

1.5.1. Obszar pracy zarobkowej

Ten obszar przepływów na rynku pracy odgrywa centralną rolę w koncepcji przejściowych rynków pracy, gdyż regulacje dotyczące kształtowania nietypowych³² form pracy zarobkowej, a także możliwości ich łączenia z inną działalnością, rzutują na wszystkie pozostałe obszary zainteresowania koncepcji TLM. Przejściowe rynki pracy mogą występować zarówno między zatrudnieniem a innymi formami aktywności, jak i w postaci konglomeratu różnych rodzajów zatrudnienia. Zatrudnienie można różnicować ze względu na trwałość umowy, podporządkowanie pracodawcy i czas pracy. Zatem podstawowymi stanami, między którymi osadzają się TLM na tym polu są: zatrudnienie w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy, praca skrócona, praca na czas określony, praca na czas nieokreślony, zatrudnienie podporządkowane i samozatrudnienie.

³¹ G. Schmid, *Enhancing Gender Equality through Transitional Labour Markets*, „Transfer. European Review of Labour and Research”, summer 2001, s. 234.

³² Zatrudnienie nietypowe rozumiane jest jako stosunek pracy, który nie mieści się w ramach paradygmatu klasycznej pracy podporządkowanej. Zob. A. Chobot, *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 130.

Aby przemieszczenia między owymi rodzajami zatrudnienia mogły być dobrymi przejściami należy podjąć następujące kroki³³. Po pierwsze, niezbędne jest nadanie uczestnikom rynku pracy nowych uprawnień do podejmowania decyzji lub negocjowania warunków czasu pracy w zamian za akceptację bardziej elastycznych umów zatrudnieniowych, zakładających na przykład tworzenie indywidualnych kont czasu pracy. Korzyścią pracodawcy byłoby ograniczenie płatności za nadgodziny, a zatrudnionych – zwiększona autonomia czasu pracy. Warunkiem drugim jest spełnienie kryterium solidaryzmu, co wymaga generalizacji zasad ustalania czasu pracy i form zatrudnienia. Przejawiać się może między innymi objęciem osób pracujących na własny rachunek programami opieki socjalnej. Należy rozszerzyć także zakres ochrony przed ryzykiem czasowej utraty dochodów, jednocześnie wprowadzając na szerszą skalę systemy płac opartych na wynikach. Pojawia się ponadto konieczność stworzenia struktur służących gromadzeniu w okresach stabilnego zatrudnienia składek na ubezpieczenia od ryzyk społecznych. Spełnienie na obszarze przemieszczeń między różnymi formami zatrudnienia wymogu trzeciego, jakim jest skuteczność, polega na stworzeniu rozbudowanej sieci publiczno-prywatnego partnerstwa na rzecz wdrażania elastycznych rozwiązań w zakresie czasu pracy. Takie struktury, na przykład w formie lokalnych klubów pracy, mogą powstawać przy współdziałaniu agencji pracy tymczasowej i publicznych służb zatrudnienia. Po czwarte, aby uznać TLM w obszarze zatrudnienia za sprawne, należy w celu ograniczania kosztów przemieszczeń wprowadzić elementy dzielenia ryzyka.

Przejścia między zatrudnieniem w niepełnym a pełnym wymiarze odnoszą się do różnych systemów czasu pracy. Tworząc stosowne ramy dla tych transformacji można przeciwdziałać zarówno zwolnieniom wynikającym bezpośrednio z cyklicznych ograniczeń popytu na towary i usługi, jak i redukcjom zatrudnienia będącym konsekwencją przekształceń strukturalnych w gospodarce. Unormowania te mogą dotyczyć popytowej strony rynku pracy, przejawiając się na przykład w zwiększeniu swobody pracodawców co do ograniczania czasu pracy, obniżeniu dopuszczalnych limitów czasu pracy w nadgodzinach lub w zniżkach składek na ubezpieczenie społeczne dla firm podpisujących umowy dzielenia pracy. Regulacje uelastyczniające czas pracy umożliwiają swobodniejszy przepływ między zatrudnieniem wynagradzanym a pozostałymi typami aktywności – edukacją, zajęciami domowymi, opieką, życiem kulturalnym i innymi. Wpływają zarówno na stronę podażową, jak i popytową rynku pracy. Działają więc jako bodziec dla pracowników, zachęcając do łączenia pracy podporządkowanej z pracą na własny rachunek, częściową emeryturą lub edukacją. Młodzieży dają szansę podjęcia zatrudnienia jeszcze w czasie nauki. Wspierają mobilność,

³³ G. Schmid, *Transitional labour markets and the European social model...*, s. 402–408.

szanse utrzymania zatrudnienia w cyklu całego życia zawodowego oraz promują kształcenie ustawiczne³⁴. W literaturze podnosi się również argumenty promujące wśród pracodawców elastyczny czas pracy. Mówi się między innymi o możliwościach lepszego dostosowania stanu personelu do zmian popytu, większej swobodzie w aranżacji harmonogramu pracy, szansie wydłużenia dobowego i tygodniowego czasu działania przedsiębiorstwa, zwiększeniu dostępności usług, oszczędnościach na premiach i nadgodzinach, które rzadko stosuje się wśród pracowników niepełnoetatowych. Zatrudnieni na część etatu mogą być bardziej wydajni i zaangażowani. Dodatkowe oszczędności niesie brak obowiązku płacenia proporcjonalnych składek na ubezpieczenie społeczne³⁵ i rzadsze absencje w tej grupie zatrudnionych.

Problemem, z którym koncepcja przejściowych rynków pracy musi się zmierzyć jest wpływ elastycznego czasu pracy na ograniczanie bezrobocia i tworzenie nowych miejsc pracy. Zakładane efekty zatrudnieniowe deregulacji rynku pracy nie zawsze pojawią się, czego przyczyn można upatrywać, między innymi, we wzroście wydajności pracy, ujawnieniu dotychczasowych przerostów zatrudnienia, większych przepływach z grupy biernych zawodowo niż spośród bezrobotnych, a także w częstych sytuacjach przymusowego podejmowania nieatrakcyjnej pod względem zabezpieczenia społecznego pracy w niepełnym wymiarze czasu. Stąd postulat, by bodźcom promującym pracę na niepełny etat towarzyszyły regulacje z zakresu podatków, emerytur, urlopów rodzicielskich, systemu opieki nad dziećmi i innych obszarów aktywności, mające chronić pracujących na tych warunkach przed marginalizacją. Istotne są też zachęty do bardziej równomiernego rozłożenia tego typu zatrudnienia wśród kobiet i mężczyzn³⁶.

Działania wspierające pracę w niepełnym wymiarze czasu można podzielić na aktywne i pasywne. Wśród działań aktywnych znajdziemy³⁷: bodźce finansowe, regulacje przepływów między edukacją a pracą oraz między pracą a emeryturą oraz urlopy rodzicielskie. TLM na obszarach związanych z kształceniem i emeryturą będą przedmiotem oddzielnych rozważań, w tym miejscu uwagę skupiono na bodźcach finansowych. Impulsy

³⁴ Oparto na Raporcie Końcowym Targeted Socio-Economic Research Programme pt. *Social integration through transitional labour markets* koordynowanym przez prof. Günthera Schmid, Berlin 1999.

³⁵ Ten argument, choć istotny dla pracodawców, wedle zaleceń koncepcji TLM nie powinien przeważać nad racjami zatrudnionych.

³⁶ Szerzej na ten temat w: K. Zawadzki, *Deregulacja a koncepcja przejściowych rynków pracy*, [w:] K. W. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2002.

³⁷ J. O'Reilly, *Labour Adjustments through Part-time Work*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1996, s. 572.

zachęcające do zawierania umów w niepełnym wymiarze czasu pracy skierowane są zarówno w stronę pracodawców, jak i pracobiorców. Mogą przybrać formę zniżek w składkach na ubezpieczenie społeczne zarówno każdego nowego pracownika przyjętego do pracy na umowę bezterminową na niepełny etat, jak i pracowników, którzy zdecydowali się zmienić wymiar czasu pracy z pełnego na niższy. Co więcej, obniżki składek na ubezpieczenie społeczne mogą też objąć pracodawców, którzy wprowadzili plany dzielenia pracy. Istotny dla atrakcyjności tych form jest sposób, w jaki prawo pracy i ubezpieczeń traktuje pełno- i niepełnozatrudnionych. Tu koncepcja TLM postuluje proporcjonalną do wymiaru czasu pracy dystrybucję uprawnień. Ponadto przejściowe rynki pracy zakładają łączenie różnych źródeł świadczeń pieniężnych, stąd w przypadku umów w niepełnym wymiarze zachętą może być na przykład częściowy zasiłek dla bezrobotnych jako rekompensata utraconych dochodów z pracy.

Wśród instrumentów pasywnych warte uwagi są regulacje podatkowe. Płaski system składek, w którym suma płatności jest niezależna od liczby godzin pracy, nie zachęca do dzielenia pracy ani do zatrudniania w niepełnym wymiarze. Maksymalne sufity podatkowe działają jeszcze gorzej powodując, że zatrudnienie jednego pracownika w pełnym wymiarze jest tańsze niż dwóch na pół etatu.

Podobnie jak system podatkowy, także metoda kalkulacji składek na ubezpieczenie społeczne ma wpływ na atrakcyjność pracy niepełnoetatowej. W wielu krajach stosowne regulacje uzależniają upoważnienie do świadczeń od określonej minimalnej liczby godzin tygodniowo w umowie o pracę. Powoduje to często wykluczenie pracujących w niepełnym wymiarze z grona uprawnionych do urlopów i zasiłków chorobowych, rentowych, macierzyńskich. Gdyby zatrudnieni w niepełnym wymiarze otrzymywali świadczenia społeczne proporcjonalne do liczby przepracowanych godzin liczba takich umów z pewnością by wzrosła. Co więcej, na atrakcyjność pracy w niepełnym wymiarze wpływ ma relacja wynagrodzenia za tę pracę do wysokości zasiłku dla bezrobotnych. Jeśli różnica między tymi wielkościami nie jest znacząca, bezrobotny nie podejmie zatrudnienia. Poza świadczeniami pieniężnymi na popularność pracy w niepełnym wymiarze oddziałuje także proporcjonalność warunków ochrony prawnej i udziału w pozafinansowych przywilejach oraz możliwość skutecznej egzekucji praw pracowniczych.

O ile zatrudnienie w niepełnym wymiarze jest instrumentem ułatwiającym przepływy między edukacją a zatrudnieniem, zatrudnieniem a emeryturą lub zatrudnieniem a zajęciami w domu, systemy skróconego czasu pracy są używane częściej jako metoda na utrzymanie zatrudnienia w przedsiębiorstwie na dotychczasowym poziomie mimo szoków zewnętrznych. Promują one okresowe skrócenie czasu pracy jako alternatywę dla zwolnień. Skrócony czas pracy stabilizuje zatrudnienie w krótkim okresie. Niższe

koszty zatrzymania doświadczonych pracowników w stosunku do kosztów odpraw, a potem rekrutacji i szkolenia powodują, że takie wyjście może być preferowane przez załogę. Co więcej, regulacje umożliwiające pracę w skróconym wymiarze czasu pozwalają dostosowywać się bardzo szybko do zmian w środowisku biznesowym firmy i powracać do poprzedniego poziomu zatrudnienia po okresie kryzysu. Ten instrument polityki rynku pracy może być również środkiem wspomagającym procesy restrukturyzacji. Pozwala bowiem zachować zatrudnienie lub przynajmniej je przedłużyć, dając czas i środki dotychczas zatrudnionym na szukanie nowej posady. Skrócona praca może ponadto być łączona ze szkoleniem lub przekwalifikowaniem się³⁸. Z punktu widzenia przedsiębiorcy o atrakcyjności stosowania pracy skróconej decydują: koszty rekrutacji i wdrażania nowego pracownika, wielkość subwencji państwowych, liczba nadgodzin w firmie oraz dostępność i atrakcyjność innych instrumentów uelastyczniania czasu pracy. Rola państwa w upowszechnianiu systemu pracy skróconej sprowadza się do wspierania i nadzoru restrukturyzowanych przedsiębiorstw, pokrywania części kosztów związanych z wyrównaniem pracownikowi różnicy między płacą faktycznie wypracowaną a należną w obowiązującym poprzednio systemie oraz do tworzenia regulacji pozwalających stosować skrócony czas pracy zamiast masowych zwolnień.

Kolejnym obszarem zainteresowań koncepcji TLM są przepływy między zatrudnieniem podporządkowanym a pracą na własny rachunek. Lata osiemdziesiąte i dziewięćdziesiąte XX wieku były okresem wzrostu liczby osób samozatrudnionych w sektorze pozarolniczym w większości krajów Unii Europejskiej³⁹. W krajach członkowskich UE rośnie także zainteresowanie wspieraniem małych biznesów i pracy na własny rachunek. Pojawiają się jednak znaczące różnice zarówno w skali tych programów, jak i w stosowanych kryteriach przyznawania pomocy. Wsparcie to może przybrać formę regularnych świadczeń lub jednorazowo wypłacanych sum albo obniżania poziomu kosztów założenia firmy. Kraje z wyższymi kosztami rozpoczęcia działalności, mierzonymi indeksem opartym na liczbie procedur koniecznych do powołania nowej firmy i liczbie tygodni, jaką średnio to zabiera, mają niższy poziom zatrudnienia przy równowadze na rynku pracy⁴⁰. Używając tego indeksu wykazać można również negatywną korelację między przepływami z zatrudnienia podporządkowanego do pracy na własny rachunek a wskaźnikiem kosztów założenia firmy.

³⁸ H. Mosley, T. Kruppe, *Employment Stabilisation through Short-time Work*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), op.cit., s. 594.

³⁹ Najsilniejszy wzrost zanotowano w Portugalii, Holandii, Niemczech i Wielkiej Brytanii.

⁴⁰ R. Fonesca, P. Lopez-Garcia, Ch. A. Pissarides, *Entrepreneurship, start-up cost and employment*, „European Economic Review” 2001, nr 45, s. 694.

Zastanawiając się, na ile prowadzenie własnej działalności gospodarczej jest korzystną alternatywą dla innych form zarobkowania, należy pamiętać o ogromnej heterogeniczności tej grupy zawodowej. Wśród samozatrudnionych⁴¹ odnajdziemy zarówno niezależnych właścicieli małych biznesów, wysoko wykwalifikowanych specjalistów, jak i osoby o dość niskich kwalifikacjach bardzo silnie uzależnione od kondycji jedyne go klienta (pseudosamozatrudnienie). Dla jednych będzie to więc sposób na zawodową niezależność i maksymalizację dochodów, dla innych zaś konieczność wymuszona przez byłego pracodawcę, który w ten sposób przenosi część kosztów i ryzyka na podwykonawcę. Można wyróżnić wiele czynników wpływających na skłonność ludzi do podejmowania tej formy zarobkowania. Wśród tych, na które państwo ma tylko pośredni wpływ, jest wielkość bezrobocia. Jego oddziaływanie jest dwukierunkowe. Z jednej strony trudniejsza sytuacja na rynku pracy pcha ludzi do poszukiwania innych niż tradycyjne zatrudnienie podporządkowane form zarobkowania, z drugiej zaś, przetrwanie, szczególnie małej firmy, jest w dużym stopniu uwarunkowane koniunkturą. Stąd rosnąca atrakcyjność samozatrudnienia w okresach wzrostu gospodarczego. Innymi egzogenicznymi czynnikami katalizującymi samozatrudnienie są: wzrost udziału sektora usług, rosnąca popularność outsourcingu wśród dużych przedsiębiorstw, ogólnoeuropejska tendencja do promowania przedsiębiorczości między innymi przez politykę podatkową i subwencje oraz rosnący udział kobiet na rynku pracy, w tym także prowadzących własne firmy.

Pozostałe determinanty napływów do samozatrudnienia mogą być jednak kształtowane przez politykę państwa. Praktyka państw Unii Europejskiej, na przykład Danii, pokazuje, że wysokie zasiłki przyznawane bezrobotnym przez stosunkowo długi czas powodują silne zmniejszenie elastyczności napływów do samozatrudnienia względem stopy bezrobocia⁴². Podobnie hamująco na wzrost takiej działalności wpływa skomplikowany system regulacji dotyczących prowadzenia własnej firmy, rygorystyczne podejście instytucji udzielających kredytów oraz niedostatecznie rozwinięty rynek finansowy.

Z perspektywy przejściowych rynków pracy istotne jest spostrzeżenie, iż w krajach Unii Europejskiej następuje stopniowa zmiana tradycyjnego modelu samozatrudnienia. Do tej pory było ono bardziej hermetyczne, istniała mała mobilność między nim a zatrudnieniem podporządkowanym i dotyczyło głównie niewielkiego sektora małych przedsiębiorców, sektora

⁴¹ Autor, zgodnie z praktyką w anglojęzycznych publikacjach, używa pojęcia „samozatrudniony” (*self-employed*) na łączne określenie dwóch stanów: pracujący na własny rachunek (jednoosobowa firma) oraz właściciel-pracodawca.

⁴² N. Meager, P. Bates, *From Salary Workers to Entrepreneurial Workers?*, [w:] G. Schmid, B. Gazier (red.), op.cit., s. 298.

rolnego i niektórych wolnych zawodów. Ewentualne przepływy z zatrudnienia do samozatrudnienia następowały pod koniec życia zawodowego, w okresie bezpośrednio poprzedzającym emeryturę osób z dużym bagażem kapitału ludzkiego i finansowego. Obecnie samozatrudnienie odgrywa znacznie bardziej dynamiczną rolę, przepływy są intensywniejsze i wielokierunkowe, obejmując także przemieszczenia z bezrobocia, bierności zawodowej i bezpośrednio z edukacji. Praca na własny rachunek, wraz z towarzyszącymi jej zagadnieniami zabezpieczenia socjalnego i łączenia tej formy zarobkowania z inną aktywnością, przestała być problemem marginalnym w polityce zatrudnienia.

W odniesieniu do obszaru samozatrudnienia koncepcja przejściowych rynków pracy zwraca uwagę na następujące problemy. Pierwszą sprawą są uprawnienia i ochrona socjalna. Okresy samozatrudnienia w karierze zawodowej mogą obniżyć średni poziom otrzymywanej emerytury i posiadanych oszczędności lub, przez większą dyspersję dochodów, zwiększać grupę osób o niższych dochodach w okresie spoczynku. Stąd szczególną uwagę należy poświęcić tym, którzy z powodu dłuższych okresów samozatrudnienia są narażeni na ubóstwo w starszym wieku. Dostosowanie systemu emerytalnego do większej dyspersji dochodów osób samozatrudnionych, których rosnącej części nie będzie stać na oszczędzanie na emeryturę, wydaje się niezbędne. Pojawia się także problem pseudosamozatrudnionych i pytanie, jak wspomagać tę grupę, aby nie wywoływało to zniechęcenia „prawdziwych” przedsiębiorców. Debata w tej sprawie jest otwarta, a rozważane propozycje obejmują między innymi traktowanie jednoosobowych firm na równi z zatrudnionymi pod względem opodatkowania oraz zaostrzenie warunków, w jakich poprzednio zatrudniony może zostać zakwalifikowany jako samozatrudniony.

Drugim postulatem jest wzmocnienie pozytywnych przepływów do pracy na własny rachunek, bez koncentrowania się wyłącznie na grupie, której pozycja ekonomiczna i socjalna jest zachwiana przez przejście do samozatrudnionych. Ciekawe jest spostrzeżenie, iż osoby łączące samozatrudnienie z pracą podporządkowaną są nadreprezentowane w grupie najlepiej zarabiających przedsiębiorców.

Trzeci dezyderat co do wspierającej przepływy do samozatrudnienia działalności państwa dotyczy sfery edukacji i szkoleń. Stwierdzono dodatnią korelację między poziomem wykształcenia a skłonnością do pracy na własny rachunek. Z drugiej strony, szanse na uzupełnienie kwalifikacji w czasie samozatrudnienia są znacznie mniejsze niż wśród zatrudnionych, więc dla podniesienia szans przetrwania małych przedsiębiorstw cenne byłoby wsparcie w postaci dotowanych szkoleń dla niedużych podmiotów gospodarczych⁴³.

⁴³ Ibidem, s. 322.

1.5.2. Przepływy między bezrobociem a zatrudnieniem

Sposobem na pobudzenie przepływów z bezrobocia do zatrudnienia, jak i na powstrzymanie przemieszczeń w przeciwnym kierunku jest budowanie i utrzymywanie zdolności osób w wieku produkcyjnym do bycia zatrudnionym. Kształtują ją cechy obiektywne, których nie można zmienić (wiek, płeć, rasa, przeszłość zawodowa), obiektywne, które można modyfikować (umiejętności, wykształcenie, prezencja, region zamieszkania) oraz subiektywne (zachowanie, motywacja)⁴⁴. Stosowane powszechnie działania aktywnej polityki podtrzymują kontakt bezrobotnych z rynkiem pracy, zapewniają niezbędne środki finansowe, aktywizują, słowem – podnoszą zatrudnialność. Programy te skierowane są głównie do grup problemowych na rynku pracy: osób pozostających powyżej roku bez pracy, młodzieży, kobiet, nisko wykwalifikowanych, niepełnosprawnych. Zasadnicze rodzaje tych działań obejmują okresowe zatrudnienie w sektorze non-profit, subdydia w formie jednorazowej lub ciągłej, ulgi podatkowe, wspieranie własnej działalności gospodarczej, programy szkoleniowe w postaci wykładów i pracowni, doradztwo zawodowe i inne.

Aby TLM między bezrobociem a zatrudnieniem był przejściem pozytywnym musi spełniać kryteria zapewnienia indywidualnego wyboru, solidaryzmu, skuteczności i sprawności. Spełnienie pierwszego warunku wymaga rozszerzenia możliwości wyboru przez gwarancję utrzymania dochodów dzięki programom ubezpieczeń rynku pracy. Nadanie uczestnikom nowych przywilejów, na przykład możliwości przenoszenia pewnych uprawnień do kolejnego miejsca pracy, wymaga współdziałania państwa w zakresie ochrony prawnej. Pozytywnym rozwiązaniem mogą być częściowe zasiłki dla bezrobotnych wypłacane osobom podejmującym zatrudnienie w zredukowanym wymiarze czasu pracy pod warunkiem, że pozostały czas przeznaczą na działalność społecznie pożyteczną. Jeżeli wszyscy pracownicy, niezależnie od posiadanego statusu zatrudnienia, będą włączeni w rozszerzony system ubezpieczeń dotyczących rynku pracy, spełnione będzie kryterium solidaryzmu. Każdej ilości czasu przepracowanego w regularnym zatrudnieniu powinna towarzyszyć proporcjonalna ochrona socjalna. Wypełnienie kryterium skuteczności wymaga powstania agencji ubezpieczeniowych i zatrudnieniowych, prowadzących skoordynowaną politykę w celu selekcji programów pod kątem rodzaju ryzyka, indywidualnych potrzeb i zatrudnialności dla kojarzenia osób z miejscem pracy. Ostatni warunek dobrego przejścia między bezrobociem a zatrudnieniem wiąże się natomiast ze sprawnością. Podnoszą ją mechanizmy samoregulacji i kontroli, między innymi w zakresie przeciwdziałania moralnemu hazardowi. Dobre rezultaty może przynieść

⁴⁴ Ch. Erhel, J. Gautie, B. Gazier, S. Morel, *Job Opportunities for the Hard-to-place*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), op.cit., s. 279.

wynegocjowane współfinansowanie i konkurencyjna implementacja polityki zatrudnienia. Niezbędne są także bieżące monitorowanie i ewaluacja odniesiona do właściwie skonstruowanej grupy kontrolnej⁴⁵.

1.5.3. Przepływy między aktywnością zawodową a kształceniem

Kolejnym obszarem przepływów na rynku pracy, który interesuje koncepcję TLM jest granica między edukacją a pracą zarobkową. Dwa zasadnicze kierunki przemieszczeń to, po pierwsze, wejście absolwentów szkół na rynek pracy oraz, po drugie, dwukierunkowe przepływy między zatrudnieniem a szkoleniem.

Można rozróżnić trzy zasadnicze kategorie instrumentów wspomagających przepływy między szkołą lub szkoleniem a pracą: programy rynku pracy, ograniczanie kosztów płacowych zatrudniania absolwentów oraz zmiany w systemie edukacji⁴⁶.

Programy rynku pracy mają za zadanie poprawić konkurencyjność beneficjentów na rynku pracy przez pomoc w podjęciu różnorodnych form edukacji. Obejmują one szkolenia zawodowe, zdobywanie doświadczenia zawodowego, pomoc w poszukiwaniu pracy i doradztwo zawodowe.

Ograniczanie kosztów płacowych może przyjąć formę obniżania płacy minimalnej dla młodych pracowników, co skłonić ma pracodawców do zatrudnienia absolwentów; może także polegać na pośredniej redukcji kosztów zatrudnienia, przez nałożenie na wynagrodzenia absolwentów niższych kosztów pozapłacowych, subsydia dla firm zatrudniających absolwentów i sformułowanie odrębnych praw pracowniczych dla tej grupy. Trzecim, również pośrednim sposobem obniżania kosztów zatrudnienia młodych ludzi bez doświadczenia zawodowego jest redukowanie ich oczekiwań płacowych przez obniżanie świadczeń publicznych przysługujących bezrobotnym absolwentom. Dwa pierwsze działania zorientowane są na stronę popytową, trzecie zaś wpływa na podaż pracy, motywując młodych ludzi do intensywniejszych poszukiwań i mniej wybrednego traktowania dostępnych na rynku ofert pierwszej pracy.

Ostatnia kategoria instrumentów wspomagających dobre przepływy w tym obszarze zainteresowań TLM dotyczy kształtu samego szkolnictwa. Chodzi tu o działania mające pośredni wpływ na atrakcyjność zawodową absolwentów, dotyczące między innymi ogólnego poziomu edukacji w kraju, wspierania wykształcenia zawodowego i pomaturalnego, stymulowania ściślejszych powiązań edukacji z rynkiem pracy oraz opieki szkoleniowej

⁴⁵ G. Schmid, *Transitional labour markets and the European social model...*, s. 415–416.

⁴⁶ P. Ryan, Ch. F. Büchtemann, *The school-to-work transition*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), op.cit., s. 316–339.

i doradczej nad absolwentami. Związek przejściowych rynków pracy z korzystnym wpływem współistnienia edukacji bazowej lub szkoleń i rynku pracy na integrację społeczną można zobrazować formułując następujące hipotezy⁴⁷:

— zdobywanie wiedzy w trakcie podstawowej edukacji przekłada się na większy sukces rynkowy,

— szerszy dostęp do dobrej jakości edukacji podnosi produktywność i zarobki,

— poprawę drożności przepływów między edukacją a zatrudnieniem można osiągnąć także przez budowanie instytucjonalnych pomostów między nimi,

— im częstsze są przemieszczenia między edukacją bazową lub szkoleniem a rynkiem pracy, tym wyższy stopień integracji społecznej wśród grup uczestniczących,

— większa rola partnerów społecznych w kształtowaniu ram instytucjonalnych łączących edukację i rynek pracy dynamizuje wymianę między owymi sferami,

— wyższy poziom edukacji oraz lepiej dopasowane do potrzeb rynku pracy szkolnictwo zapewnią wzrost produktywności i zarobków, pod warunkiem stworzenia połączeń między tymi systemami,

— wydłużenie okresu kształcenia się prowadzi do dłuższej aktywności zawodowej,

— wspieranie kształcenia przynosi także pozytywne efekty w długim okresie, przez mechanizm transmisji doświadczeń zawodowych na dzieci,

— doświadczenie przejściowych rynków pracy na etapie wchodzenia na rynek pracy rzutuje pozytywnie na przystosowanie do innych przemieszczeń w późniejszym życiu zawodowym,

— przejściowe rynki pracy są w stanie łagodzić segmentacje powstałe w czasie edukacji i przy wchodzeniu na rynek pracy.

Wzrostowi atrakcyjności zatrudnieniowej absolwentów służy większe uzawodowienie edukacji na szczeblu średnim i uzupełnianie wykształcenia ogólnego szkoleniami pomaturalnymi. Dzięki temu wiedza teoretyczna abiturienta wspierana jest zasobem praktycznych kwalifikacji już przed podjęciem pierwszego zatrudnienia. Ścisłe powiązanie instytucji oświatowych z regionalnym rynkiem pracy może zaowocować lepszą znajomością aktualnych potrzeb zatrudnieniowych lokalnych firm, systemami praktyk zawodowych jeszcze przed uzyskaniem dyplomu lub – jako forma przejściowa między szkołą a pracą – ofertami pracy na okres próbny dla najlepszych absolwentów. Warto rekomendacji jest także tworzenie biur karier lub innych ośrodków wspierających wybory zawodowe młodych i proces poszukiwania pracy.

⁴⁷ K. Schömann, *The theory of labour market transitions...*, s. 22.

Na obszarze łączącym edukację i szkolenia z pracą dobre przejściowe rynki pracy można tworzyć w następujący sposób⁴⁸.

Warunek umacniania pozycji społecznej uczestników TLM spełniany może być przez umożliwienie pracownikom korzystania z płatnych urlopów, podczas których nie zanika stosunek pracy, a utrata wynagrodzenia jest do pewnego stopnia rekompensowana, z zastrzeżeniem jednak, że prawo do korzystania z przerw szkoleniowych i edukacyjnych będzie wynegocjowane z pracodawcą. Część kosztów takich działań może być finansowana przez przesunięcie środków publicznych przeznaczonych na zasiłki dla bezrobotnych. Pozostałe koszty pokrywane mogłyby być z wynagrodzeń przyszłych beneficjentów w okresach, kiedy pracują. Pieniądze te, gromadzone na indywidualnym koncie pracownika i lokowane przez profesjonalne fundusze, służyłyby rozwojowi inwestycji w kapitał ludzki. W przypadku zawodów, w których następuje szybka dewaluacja posiadanej wiedzy (lekarze, nauczyciele, inżynierowie) uzasadnione byłoby wprowadzanie takich systemów obligatoryjnie.

Wypełnienie kryterium solidaryzmu wymaga, aby w finansowanie publicznego wspierania szkoleń i edukacji włączone zostały dochody wszystkich osób. Fundusze mogłyby być kierowane przede wszystkim do osób starszych, pracowników o niskich kwalifikacjach i rodziców powracających po przerwie wychowawczej do pracy zawodowej.

Trzecim warunkiem jest skuteczność przejściowego rynku pracy. Osiągnięcie jej na obszarze przejść między edukacją a zatrudnieniem wymaga stworzenia wysoko wyspecjalizowanych instytucji oświatowych, usługodawców lokalnych, agencji lub zaadaptowania organizacji już istniejących. Ograniczenia regionalnych budżetów i wprowadzenie standardów pożądanych usług zapewnią należytą konkurencję między tymi jednostkami.

Warunkiem ostatnim jest sprawność. W przypadku przemieszczeń między edukacją a pracą kryterium to może być spełnione dzięki współfinansowaniu przejściowych rynków pracy zarówno przez pracodawcę, jak i pracownika. Wpisanie uczestnictwa w TLM w proces negocjacji między partnerni społecznymi pozwoli osiągnąć optymalną relację kosztów do zysków z tych inwestycji w długim okresie.

1.5.4. Przepląty między działalnością zarobkową a niezarobkową

Konieczność stworzenia instrumentów polityki rynku pracy, które pozwolą godzić obowiązki w gospodarstwie domowym z pracą zarobkową staje się coraz widoczniejsza. Przemiany społeczne, demograficzne i ekonomiczne zachęcają lub zmuszają coraz więcej kobiet do podejmowania

⁴⁸ G. Schmid, *Transitional labour markets and the European social model...*, s. 400–401.

pracy wynagradzanej. Takie zjawiska, jak: wzrost znaczenia sektora usług, rosnąca dostępność i jakość kształcenia, coraz wyższe ambicje zawodowe kobiet, spadający wskaźnik urodzeń, a także rosnąca liczba rozwodów, osób nie będących w związku małżeńskim i samotnych rodziców, wymuszają głębszą integrację kobiet z rynkiem pracy.

Koncepcja przejściowych rynków pracy zakłada, że „instytucjonalne mosty, ułatwiające ciągłość zatrudnienia w okresie narodzin i wychowywania dziecka, redukują nieefektywność rynku pracy i promują równość płci”⁴⁹. Przyjmuje zatem tezę o konieczności interwencji państwa w tym zakresie, odżegnując się od niektórych teorii mówiących, iż nierówny podział obowiązków zawodowych i rodzicielskich jest efektywny i uzasadniony ekonomicznie⁵⁰. Podsuwa następujące argumenty przemawiające za nieoptymalnością takiej „specjalizacji”⁵¹:

— duże dysproporcje dochodów kobiet i mężczyzn nie dają szans zmiany dotychczasowego podziału pracy,

— gospodarstwo domowe jest tylko w ograniczonym stopniu autonomiczne w stosunku do sytuacji na rynku pracy,

— gospodarstwa domowe nie muszą kierować się efektywnością gdy kobieta opuszcza rynek pracy aby urodzić dziecko,

— efektywniejsze może być jednoczesne podjęcie pracy zarobkowej i opłacanie opieki nad dzieckiem,

— wydajność gospodarstwa domowego może się okazać wyższa w sytuacji gdy obie strony dzielą się obowiązkami domowymi bardziej proporcjonalnie.

Z powyższych przyczyn efektywniejsze może być ukierunkowanie polityki rynku pracy na tworzenie TLM, pomimo pewnych kosztów budżetowych, jakie one pociągają. Poza wzrostem wydajności gospodarka skorzysta także na niższej presji płacowej mężczyzn, którzy nie są jedynymi żywicielami rodziny. Prorodzinna polityka może się ponadto okazać opłacalna dla współfinansujących ją pracodawców, gdyż redukuje koszty rekrutacji i szkolenia nowych pracowników.

Można wyróżnić dwa kierunki budowania przejściowych rynków pracy i wspomagania przemieszczeń między pracą zarobkową a opieką nad dzieckiem: proopiekuńcze, jak na przykład uprawnienia do urlopów lub skróconego czasu pracy, oraz prozawodowe, których egzemplifikacją mogą

⁴⁹ C. Fagan, J. Rubery, *Transitions between Family Formation and Paid Employment*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), op.cit., s. 348.

⁵⁰ G. Beckera model nowej ekonomii gospodarstwa domowego (1981 r.) przyjmuje, że kobiety, antycypując przyszłe rodzicielstwo, zadowolają się niższym poziomem edukacji i w konsekwencji płac. To skłoni je do dalszej specjalizacji w pracy w domu, co osłabi konkurencyjność. Mężczyźni zaś będą inwestować w pracę zarobkową dla maksymalizacji przychodów budżetu domowego.

⁵¹ C. Fagan, J. Rubery, op.cit., s. 349–353.

być świadczenia finansowe i subsydiowanie opieki publicznej. Pierwsze umożliwiają podjęcie nowych obowiązków domowych, drugie zaś skłaniają do jak najszybszego powrotu do życia zawodowego. Wachlarz możliwych uregulowań dotyczących urlopów macierzyńskich i wychowawczych jest szeroki: od krótkich i bezpłatnych do płatnych urlopów macierzyńskich, po których możliwe są częściowo płatne urlopy wychowawcze. Z punktu widzenia koncepcji przejściowych rynków pracy godne polecenia są rozwiązania wyrównujące uprawnienia i obowiązki obojga rodziców, takie jak na przykład płatne urlopy rodzicielskie dla mężczyzn. Przynoszą one korzyści także pracodawcom, szczególnie w branżach sfeminizowanych, przez redukcję kosztów częstej fluktuacji kadry. Z drugiej strony istotne jest uwzględnienie sytuacji rosnącej rzeszy samotnych matek. Dla nich optymalny mógłby być system płatnych urlopów macierzyńskich, po których korzystałyby z przejściowych rynków pracy w okresie wychowawczym. Wskazuje się także na korzyści płynące z wprowadzenia uprawnień do pracy skróconej lub pracy na niepełnym etacie w połączeniu z częściowym dofinansowaniem przez ustalony okres wychowawczy. W przypadku dłuższej absencji w życiu zawodowym nieodzowne byłyby również szkolenia przed powrotem do pracy. Redukcja godzin pracy w okresie intensywnej opieki nad dzieckiem daje możliwość utrzymania zatrudnienia i powstrzymania deprecjacji kapitału ludzkiego, a po stronie pracodawcy ogranicza koszty opłacania częstych urlopów chorobowych.

Popyt na pracę w niepełnym wymiarze w okresie wychowywania dzieci jest zależny od: stopnia równości posiadanych przez kobiety i mężczyzn uprawnień opiekuńczych, dostępności żłobków i przedszkoli o dobrym standardzie, godzin nauki w szkole, funkcjonowania świetlic i innych form opieki, możliwości elastycznego kształtowania godzin pracy oraz od istnienia ulg podatkowych i subwencji związanych z kosztami opieki nad dziećmi⁵².

Podobnie jak w przypadku TLM na innych obszarach, przejściowe rynki pracy między działalnością niezarobkową a opłacanym zatrudnieniem także mogą być korzystne bądź nie⁵³. Potrzebę ukształtowania większej autonomii jednostki zaspokoi przyznanie uprawnień do podejmowania swobodniejszego wyboru między pracą wynagradzaną a nieopłacaną. Im szerszy będzie wachlarz opcji, tym większa szansa odpowiedniego dopasowania do sytuacji danego gospodarstwa domowego. Wypełnieniem kryterium solidaryzmu na tym obszarze TLM byłoby wprowadzenie ochrony socjalnej w okresie przebywania poza zatrudnieniem z powodów rodzinnych. Konsekwencją zapewniania źródeł podtrzymywania dochodów w tym okresie byłaby większa partycypacja mężczyzn w podejmowaniu prac pozazawo-

⁵² Ibidem, s. 359–364.

⁵³ G. Schmid, *Transitional labour markets and the European social model...*, s. 408–410.

dowych. Przykładem pozytywnego spełnienia przez TLM warunku skuteczności może być skoordynowany proces negocjacji między pracownikami a pracodawcami na poziomie firmy bądź sektora odnośnie do warunków wprowadzenia uprawnień do urlopów rodzinnych, prywatnej lub publicznej opieki przedszkolnej, instytucji pozwalających uzupełnić kwalifikacje przed powrotem do pracy zawodowej. Elementy te są niezbędne, jeżeli zatrudnialność ma być zachowana w okresach nieciągłości kariery. W przypadku małych przedsiębiorstw o ograniczonych możliwościach w tym zakresie konieczne jest włączenie się służb zatrudnieniowych lub prywatnych firm pośrednictwa pracy, które pomogą zapewnić w tych okresach odpowiednio wykwalifikowaną kadrę zastępczą.

Ostatnim kryterium oceny przejściowego rynku pracy jest wymóg skuteczności. Do określenia właściwego poziomu dofinansowywania TLM z podatków niezbędna jest analiza zysków i kosztów. Zapewnienie dostępu do usług związanych z obsługą potrzeb gospodarstwa domowego szerszemu kręgowi osób – zwłaszcza dobrze wykształconym kobietom – może przynieść poprawę efektywności w skali całej gospodarki.

1.5.5. Przepływy między zatrudnieniem a emeryturą

Instrumentem łagodzenia przejścia z zatrudnienia na emeryturę może być praca w niepełnym wymiarze. Stopniowe przechodzenie na emeryturę przynosi pracodawcom wymierne korzyści, wynikające na przykład z redukcji absencji z powodów zdrowotnych. Po wprowadzeniu dodatkowych regulacji w zakresie kalkulowania wysokości emerytury, praca w niepełnym wymiarze może umożliwiać zatrzymanie w firmie cennego pracownika. Konieczne są jednakże zmiany w sposobie ustalania świadczeń emerytalnych. Jeśli bowiem przy określaniu ich wysokości uwzględnia się jedynie okres bezpośrednio poprzedzający emeryturę, pracobiorca będzie starał się do końca kariery zawodowej utrzymać pracę w pełnym wymiarze.

Między zatrudnieniem a emeryturą również można budować dobre przejściowe rynki pracy. Aby zapewnić indywidualną swobodę i mocną pozycję na rynku pracy, usunięte być muszą przeszkody utrudniające stopniowe przechodzenie w okres zawodowego spoczynku. Zachowanie jak najdłużej więzi zatrudnieniowych ze starszymi pracownikami wymaga stworzenia dodatkowych możliwości podnoszenia kwalifikacji i utrzymywania dochodów, aby okres przejściowy nie wiązał się z zawodową degradacją. To z kolei implikuje potrzebę zwrócenia baczniejszej uwagi na przeciwdziałanie polityce dyskryminacji starszych osób w dziedzinie dostępu do szkoleń i permanentnej edukacji. Niezbędne jest też stopniowe podnoszenie ustawowego wieku emerytalnego dla kobiet, którego dotychczasowy poziom jest niższy przeciętnie o 5 lat od obowiązującego męż-

czynn. Konieczne jest poza tym maksymalne zindywidualizowanie systemu zabezpieczeń społecznych dla osób w starszym wieku. W sytuacji, kiedy pracownik z powodu ograniczonych możliwości lub odmiennych preferencji wykorzystania czasu pragnie pracować mniej, wskazane jest danie mu szansy objęcia obowiązków, w których będzie bardziej produktywny. Jeśli towarzyszy temu obniżka dochodów, powinien następować także równoległy transfer uzupełniających środków finansowych przez firmę. Nie bez znaczenia mogłyby okazać się również specjalne rozwiązania podatkowe dla firm dających zatrudnienie osobom w jesieni życia⁵⁴.

Realizacja zasady solidarności wymaga przede wszystkim wdrażania takich przejściowych rynków pracy, które podnoszą stopę zatrudnienia, szczególnie pośród kobiet. Nie można akceptować rozwiązań, które z jednej strony nie gwarantują odpowiednich ubezpieczeń od ryzyka związanego z zakłóceniami w przebiegu kariery, a z drugiej wymuszają silnie asymetryczny podział obowiązków w gospodarstwie domowym. Trzeba również zmienić system emerytalny, aby osoby, które wykazały się w trakcie przebiegu całego życia większą mobilnością nie doświadczyły z tego tytułu znacznej obniżki wysokości świadczenia emerytalnego.

Do osiągnięcia kryterium skuteczności niezbędna jest przemyślana polityka zatrudnienia i ochrona socjalna starszych pracowników. Realizacja programów stopniowych emerytur wymaga indywidualnych systemów i zaangażowania lokalnych uczestników rynku pracy. Zbiorowe negocjacje są niezbędne z kolei do wprowadzenia w życie na przykład programu częściowego przechodzenia na emeryturę w połączeniu ze stopniowym zastępowaniem danego pracownika innym, pracującym w niepełnym wymiarze.

Spełnienie wymogu sprawności łączenia ochrony socjalnej i polityki zatrudnienia dla starszych w dużej mierze będzie zależało od przyjętego sposobu finansowania emerytur. Można założyć, iż – pomimo pogłębiania się zjawiska starzenia się społeczeństw – częstszy będzie system oparty na umowie międzypokoleniowej. Na pewno w większości krajów Unii Europejskiej zajdzie potrzeba rozważenia konieczności podniesienia wieku emerytalnego. Aby to miało jednak także swoje mikroekonomiczne uzasadnienie niezbędne będzie tworzenie takich TLM, które umożliwią budowanie kapitału ludzkiego w firmie, niezależnie od wieku zatrudnionych osób.

1.6. Problemy implementacji

Jednym z wyzwań, jakie pociąga za sobą wdrażanie polityki zatrudnienia opartej na przejściowych rynkach pracy jest jej złożoność. Obecnie

⁵⁴ Ibidem, s. 419–422.

poziom bezpieczeństwa ciągłości dochodów jest różny, a przyczyny tego leżą zarówno po stronie firm, jak i pracowników. Implikuje to trudności w ocenie zasadności, sukcesów i porażek TLM. Problemem drugim jest skuteczna kontrola. Czy system oparty na przejściowych rynkach pracy dotuje bezczynność siły roboczej i przyczynia się do zatrudniania subsydiowanych pracowników jedynie z powodu dopłat? Czy heterogeniczność rynku pracy przeszkadza we wdrażaniu systemu ubezpieczenia mobilności, który przyczyniałby się do zwiększenia zatrudnienia? Należy podkreślić znaczenie lokalnego zróżnicowania przejściowych porozumień. TLM wdrażane w różnych regionach i krajach mogą różnić się między sobą. To właśnie lokalna natura przejściowych rynków pracy może przyczynić się do sukcesu opartej na nich polityki. Pewne warunki muszą być jednakże spełnione, aby zachęcić aktorów społecznych na danym obszarze do zaangażowania się. Pierwszym jest wymóg pewnej swobody manewru strony publicznej w zakresie podziału budżetu na konkretne rodzaje rynków przejściowych. Warunkiem drugim jest wystarczająco wysoka stawka w procesie negocjacji partnerów lokalnych. Dlatego koncepcja TLM zakłada tworzenie bogatego zestawu opcji do wyboru, a nie oddzielnych, jednorazowych decyzji dotyczących szkoleń, zatrudniania lub urlopów. W procesie negocjacji partnerzy społeczni wybierają spośród tych wariantów portfel instrumentów najlepiej dostosowany do lokalnych potrzeb i preferencji. Aby taki wybór był optymalny niezbędne jest zapewnienie dostępu do tego swoistego przetargu możliwie wielu potencjalnych realizatorów danego przedsięwzięcia, a więc zagwarantowanie konkurencji. Moralnemu hazardowi przeciwdziała natomiast zasada współfinansowania. Przykładem mogą być praktyki, podczas których adept jest poddawany szkoleniu, w zamian godząc się na niższe wynagrodzenie. W tak skonstruowanym układzie obu stronom zależy, aby stworzyć dobry przejściowy rynek pracy. Nie mniej istotnym wymogiem jest zapewnienie dostępu do TLM możliwie szerokim kręgom w maksymalnie równym stopniu, co implikuje potrzebę publicznych transferów wyrównawczych między regionami⁵⁵.

Przejściowe rynki pracy, aby być częścią polityki zatrudnienia w krajach Unii Europejskiej, muszą być osadzone w europejskim modelu społecznym. Czy mogą być receptą w sytuacji, kiedy tradycyjne *welfare state* przestaje być ekonomicznie wydolne i traci powszechne poparcie? Można odpowiedzieć na to pytanie pozytywnie, podając jednakże niezbędne warunki. Po pierwsze, w system ochrony socjalnej i polityki zatrudnienia należy włączyć również osoby znajdujące się w lepszej sytuacji materialnej i społecznej, tak, aby nie ponosiły one jedynie obciążeń z tytułu finansowania zabezpieczenia społecznego grup znajdujących się w gorszej pozycji. Po drugie, istnieje potrzeba stworzenia samoregulującego się mechanizmu

⁵⁵ B. Gazier, op.cit., s. 221–223.

zarządzania ochroną społeczną i zatrudnieniem. Zdaniem Günthera Schmidta „obecny trend ku selektywnemu *welfare state* nastawionemu jedynie na pomoc tak zwanym ‘potrzebującym’ prowadzi politykę w złym kierunku”⁵⁶. Jest to stwierdzenie o dużym znaczeniu. Sugeruje ono potrzebę odejścia od polityki zatrudnienia, która ma pomagać jedynie grupom problemowym na rynku pracy, ze względu na jej nieefektywność w długim okresie. Przyszłość europejskiego modelu socjalnego jest warunkowana zwiększeniem dostępności sfery socjalnej. Przejściowe rynki pracy mogą być elementem budowania takiej europejskiej polityki zatrudnienia i narzędziem kompensowania niedoskonałości obecnego systemu ochrony socjalnej. Spełniają postawiony warunek powszechnego dostępu, zapewniając zestaw wariantów mobilności na rynku pracy wszystkim kategoriom pracowników. Z drugiej strony niezbędnym ograniczeniem, które zapewni, że nie będą z tych programów korzystać osoby przypadkowe, jest konieczność udziału partnerów społecznych w negocjacjach i partycypacji w kosztach składek na ochronę socjalną.

Można wskazać jeszcze jedną różnicę między TLM a tradycyjną rolą instrumentów polityki zatrudnienia – przejściowe rynki pracy działają na rzecz poprawy mobilności w ramach instrumentów prewencyjnych, podczas gdy instrumentom polityki zatrudnienia standardowo przypisuje się zadanie transferu pomocy osobom, które już znalazły się w sytuacji zagrożenia wykluczeniem społecznym. Koncepcja TLM zachęca do stosowania polityki zarządzania ryzykiem socjalnym, która uwzględnia pozytywne efekty zewnętrzne i bilans dla całego społeczeństwa. Decyduje o nim między innymi wzrost: przedsiębiorczości, wykształcenia, dzietności, inwestycji w rozwój kapitału społecznego i mobilności międzysektorowej. Zasadą systemu zarządzania ryzykiem społecznym jest nie tyle eliminacja ryzyka, ile sprawienie, by było ono akceptowane, dzięki stworzonym zabezpieczeniom w formie solidarności międzyregionalnej i międzypokoleniowej oraz bilansowaniu dłuższego okresu.

1.7. Zarządzanie ryzykiem społecznym

Aby możliwe było zarządzanie ryzykiem za pomocą przejściowych rynków pracy niezbędne jest zidentyfikowanie istniejących rodzajów zagrożeń. Można rozróżnić ich następujące typy⁵⁷:

— ryzyko utraty ciągłości dochodów lub ich znacznego obniżenia w okresie przejścia z edukacji lub szkolenia do fazy zatrudnienia,

⁵⁶ G. Schmid, *Transitional labour markets and the European social model...*, s. 394.

⁵⁷ Ibidem, s. 395.

- brak bezpieczeństwa dochodów w okresach zmiany relacji zatrudnieniowych,
- brak możliwości uzupełnienia dochodów w okresach, kiedy są one obniżone przez wypełnianie innych obowiązków społecznych,
- brak ciągłości środków utrzymania przy przejściach z zatrudnienia do bezrobocia,
- brak możliwości zastąpienia dochodów w okresach niezdolności do ich uzyskiwania.

Tablica 1.1
Mocne i słabe strony koncepcji TLM

Cechy	Zalety	Wady
Wszechstronność i kompleksowość ujęcia	Skuteczniejsze rozwiązania problemu wykluczenia społecznego	Trudność uzyskania zbieżności dążeń wielu partnerów społecznych
Zasada solidarnego współfinansowania	Niższe koszty przeciętne dla każdego z partnerów społecznych	Konieczność przekonania wszystkich grup o opłacalności tej inwestycji
Idea <i>flexicurity</i>	Kompromis dający szansę na akceptację społeczną	Ograniczenia uprawnień <i>insiders</i>
Zaangażowanie wielu podmiotów	Rozkładanie ryzyka Budowanie solidarności społecznej	Trudniejsza koordynacja Czasami w krótkim okresie sprzeczne interesy
Założenie „przejściowości” proponowanych instrumentów	TLMs stanowią „lokalne optima” Nawet jeśli nie zaspokajają potrzeb w pełni, stanowią most w stronę pełnowartościowego zatrudnienia Są alternatywą bezrobocia	Ryzyko ograniczonej skuteczności długookresowej Ograniczone dochody i uprawnienia w stosunku do zwykłego zatrudnienia
Akcent na przepływach a nie na zasobach	Wielkość zasobu (np. liczbę bezrobotnych) można optymalizować, poprawiając możliwości przepływów	Wspomaganie przepływów angażuje środki, które bezpośrednio mogłyby poprawiać sytuację potrzebujących
Zbieżność z postulatami Europejskiej Strategii Zatrudnienia	Aktualność rozwiązań Duże szanse aplikacji na gruncie UE Przystawanie do specyfiki Europy	Ograniczona uniwersalność niektórych postulatów w warunkach danego kraju

Źródło: opracowanie własne.

Masowe bezrobocie cykliczne nie będzie aż tak groźne, jak obniżająca się zatrudnialność, której towarzyszą niestabilne dochody, brak ochrony socjalnej w związku z nieciągłościami kariery zawodowej oraz ryzyko długookresowego uzależnienia się od subsydiów.

Aby stawić czoła przedstawionym powyżej rodzajom ryzyka niezbędne wydaje się przekształcenie tradycyjnych instytucji opieki społecznej oraz uelastycznianie zatrudnienia. Konieczne jest oddzielenie form opieki socjalnej od miejsc pracy i przydzielenie jej do ochrony zatrudnialności i dochodów w cyklu życia. Trzecim warunkiem jest zwiększenie koordynacji funkcjonowania podsystemów: rynku pracy, edukacji, świadczeń, emerytalnego i opieki.

Potencjalne szanse i zagrożenia procesu wdrażania koncepcji TLM ujawniają się w określonym środowisku. Analiza zastosowana poniżej jest adaptacją schematu analizy strategicznej przedsiębiorstwa w zakresie identyfikacji wpływu czynników otoczenia konkurencyjnego i makrootoczenia. Miejsce przedsiębiorstwa zajmuje tu grupa omawianych powyżej, pięciu zasadniczych rodzajów przejściowych rynków pracy. Rolę otoczenia konkurencyjnego odgrywają tu takie podmioty, jak: pracodawcy, pracujący zarobkowo, bezrobotni, uczący się, emeryci i renciści oraz pozostali niepracujący zarobkowo.

W makrootoczeniu rozróżniono wpływ czynników: ekonomicznych, politycznych, społecznych, technologicznych, międzynarodowych, prawnych i demograficznych.

Wśród czynników o skali makro (otoczenie dalsze), które mają wpływ na ocenę skuteczności koncepcji przejściowych rynków pracy w danych warunkach, wyróżniono siedem najważniejszych.

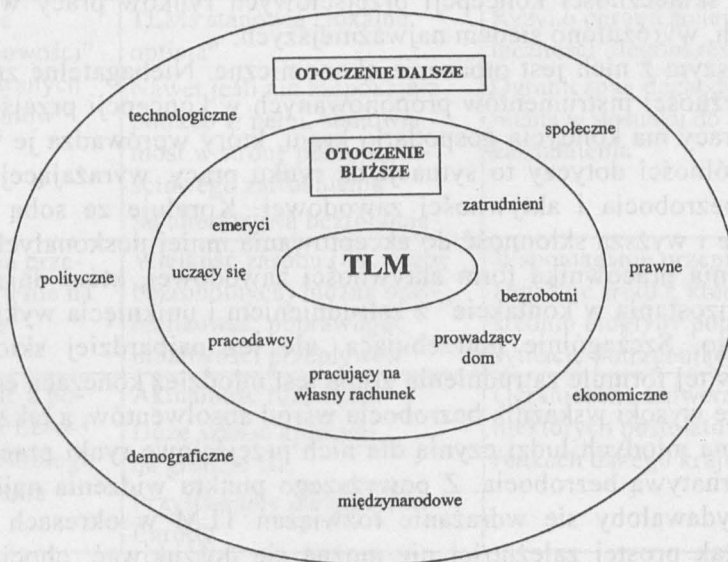
Pierwszym z nich jest otoczenie ekonomiczne. Niebagatelne znaczenie dla skuteczności instrumentów proponowanych w koncepcji przejściowych rynków pracy ma kondycja gospodarki kraju, który wprowadza je w życie. W szczególności dotyczy to sytuacji na rynku pracy, wyrażającej się poziomem bezrobocia i aktywności zawodowej. Koreluje ze sobą rosnące bezrobocie i wyższa skłonność do akceptowania mniej doskonałych z punktu widzenia pracownika form aktywności zawodowej, które dają jednak szansę „pozostania w kontakcie” z zatrudnieniem i uniknięcia wykluczenia społecznego. Szczególnie potrzebującą, ale też najbardziej skłoną do ustępstw w tej formule zatrudnienia grupą jest młodzież kończąca edukację. Relatywnie wysoki wskaźnik bezrobocia wśród absolwentów, a także sytuacja rodzinna młodych ludzi czynią dla nich przejściowe rynki pracy atrakcyjną alternatywą bezrobocia. Z powyższego punktu widzenia najkorzystniejsze wydawałoby się wdrażanie rozwiązań TLM w okresach recesji. Niestety, tak prostej zależności nie można się doszukiwać, chociażby ze względu na stan finansów publicznych w czasie dekoniunktury. Najczęściej okres ten wiąże się z wysokim deficytem budżetowym, który nie sprzyja

propozycjom dodatkowych obciążeń finansowych budżetu. Podobnie jest w odniesieniu do inwestycji w czasie recesji. Z jednej strony spowolnienie tempa powstawania nowych miejsc pracy, bezpośrednio wynikające z ograniczania inwestycji, podnosi akceptację społeczną TLM. Z drugiej zaś strony, redukcja inwestycji dotyczy też kapitału ludzkiego ze względu na brak środków finansowych na podnoszenie kwalifikacji pracowników w firmie. Poziom inflacji, a z nią rynkowych stóp procentowych, ma pośredni wpływ na propozycje przejściowych rynków pracy. Ogranicza je, jeśli jest wysoki, przez hamowanie inwestycji i rosnący deficyt państwa. Analogicznego oddziaływania można oczekiwać przy ograniczonym dostępie firm do kapitału.

Kolejnym z istotnych czynników ekonomicznych jest zmiana w strukturze zatrudnienia. Era postindustrialna przyniosła przesunięcie akcentu z produkcji przemysłowej na sektor usług. Ze względu na wolniejsze tempo przyrostu wydajności w usługach niż w przemyśle należy się spodziewać, że płace realne w gospodarce jako całości nie będą rosnąć w dużym tempie. Znajdzie to odbicie w mniejszej puli środków pochodzących z podatków dochodowych w budżecie. Rozkwit sektora usług niesie poza tym szereg implikacji edukacyjnych, jak na przykład konieczność zmiany profilu wykształcenia lub wykonywanego zawodu. Otwiera także większą przestrzeń dla aktywności zawodowej kobiet.

Schemat 1.2

Analiza otoczenia przejściowych rynków pracy



Źródło: opracowanie własne.

Następnym obszarem otoczenia dalszego jest otoczenie technologiczne. Bez wątpienia rosnące tempo rozwoju wielu dziedzin, w tym szczególnie branży informatycznej i telekomunikacyjnej, katalizuje wielopłaszczyznowo stosowanie takich rozwiązań jak przejściowe rynki pracy. Po pierwsze, olbrzymi rozwój, zarówno ekspansywny, jak i ekstensywny, powoduje konieczność permanentnego doskonalenia wiedzy i umiejętności tylko dla zachowania atrakcyjności na rynku pracy na stałym poziomie. Po wtóre, coraz powszechniejszy dostęp do sieci internetowej i komputera stwarza nowe, atrakcyjne w formie, tanie i o olbrzymim zasięgu możliwości podnoszenia kwalifikacji drogą elektroniczną. Po trzecie, w przypadku wielu specjalizacji łączność internetowa daje możliwość pracy zawodowej w miejscu i godzinach bardziej dogodnych dla pracownika. Ma to niebagatelne znaczenie dla dostępności rozwiązań łączących pracę zawodową z innymi formami aktywności, innymi słowy dla rozwoju nowych form przejściowych rynków pracy.

Otoczenie demograficzne także wpływa na warunki wdrażania polityki zatrudnienia opartej na przejściowych rynkach pracy. Ze względu na zjawisko starzenia się społeczeństwa coraz większego znaczenia będą nabierały regulacje dotyczące tworzenia przejściowych rynków pracy w zakresie łączenia pracy zawodowej z emeryturą lub godzenia obowiązków domowych z życiem zawodowym. Pozwoli to wyjść naprzeciw potrzebom osób starszych, które ze względów zdrowotnych nie byłyby skłonne pracować w pełnym wymiarze czasu pracy, jednocześnie nie obciążając budżetu w stopniu, w jakim to robią systemy wcześniejszych emerytur lub masowe przechodzenie na renty. Rozwój TLM będzie również stanowił bodziec dla coraz aktywniejszych zawodowo kobiet, by decydować się na urodzenie i wychowanie dziecka przy zachowaniu zatrudnienia. Niestety, starzenie się społeczeństwa prowadzi także do zwiększenia obciążeń budżetu z tytułu świadczeń emerytalnych i zdrowotnych. Między innymi dlatego coraz częstszą praktyką legislacyjną w krajach Europy Zachodniej jest odchodzenie od międzypokoleniowych systemów emerytalnych na rzecz mieszanych.

Na sytuację rynków pracy krajów europejskich silny wpływ wywierają również rosnąca integracja finansowa i handlowa oraz coraz wyższa mobilność kapitału i produkcji – jednym słowem otoczenie międzynarodowe. Tendencje powyższe znajdują odzwierciedlenie w coraz większym ryzyku przenoszenia inwestycji lub zmian profilu produkcji. Rośnie zatem konieczność budowania pewnych buforów, na przykład przejściowych rynków pracy, które uchroniłyby pracujących przed trwałą utratą środków utrzymania. W kontekście międzynarodowym znaczenia nabiera otwartość granic dla przepływu siły roboczej. Przy dużej swobodzie wymiany należałoby stosować dodatkowe instrumenty pozwalające zachować w kraju potencjał ludzki, wykształcony między innymi dzięki środkom przejściowych rynków pracy.

Tablica 1.2

Szanse i zagrożenia koncepcji TLM w obrębie otoczenia bliższego

Wyszczególnienie	Szanse	Zagrożenia
Zatrudnieni	Większa ochrona przed wykluczeniem społecznym Lepsze dostosowanie formy pracy do potrzeb zatrudnionego	Ograniczenie dochodów w okresie zatrudnienia Osłabienie trwałości zatrudnienia <i>insiders</i>
Pracujący na własny rachunek	Alternatywa dla bezrobocia Podtrzymanie dochodów	Przymusowe samozatrudnienie Większe ryzyko socjalne
Zajmujący się domem	Możliwość łączenia obowiązków z pracą zarobkową Łatwiejszy powrót do zatrudnienia	Opór przed dzieleniem się obowiązkami opiekuńczymi (w pewnych kręgach)
Bezrobotni	Większe szanse trwałego wyjścia z bezrobocia	Przymus elastyczności, aktywności na rynku pracy Ograniczone środki na ALMP Niższe i krótsze zasiłki
Uczący się	Większe szanse na pierwszą pracę Możliwość łączenia edukacji z zatrudnieniem	Poczucie braku przełożenia wzrostu kwalifikacji na większą zatrudnialność Niższe zarobki absolwentów W wielu firmach system wynagradzania nie motywuje do podnoszenia kwalifikacji
Emeryci	Możliwość łagodnego wyjścia z rynku pracy Ograniczenie ryzyka utraty środków finansowych Ułatwienie znalezienia pracy w bardzo trudnej sytuacji osób starszych	Masowe zwolnienia w pewnych sektorach Wydłużanie okresu aktywności zawodowej Znaczna luka umiejętności między starszymi pracownikami a absolwentami
Pracodawcy	Większe pole manewru w wypadku szoków na rynku Powstrzymanie wypływu kapitału ludzkiego poza firmę	Wyższe koszty w krótkim okresie Konieczność akceptacji potrzeb pracowników Więcej biurokracji w firmie

Źródło: opracowanie własne.

W procesie implementacji TLM dużą wagę ma otoczenie polityczne, gdyż rozwiązania proponowane przez koncepcję przejściowych rynków

pracy w całej swojej rozciągłości mogą zostać wdrożone tylko przy wspierającej polityce państwa. Rola państwa w kształtowaniu polityki społecznej i zatrudnienia oraz stopień zakładanego stopnia deregulacji całej gospodarki mają tu fundamentalne znaczenie – mogą być zarówno szansą, jak i zagrożeniem. Założenia TLM łączą w sobie elementy kilku modeli polityki gospodarczej. Wśród stosowanych obecnie najbliższe omawianej koncepcji są model szwedzki i niemiecka społeczna gospodarka rynkowa.

Konstrukcja systemu prawnego ma kluczowe znaczenie dla upowszechnienia i atrakcyjności przejściowych rynków pracy. Przepisy tworzą pole niepewności, ograniczają bądź zwiększają ryzyko utraty zatrudnienia oraz wykluczenia społecznego, kształtują obecne lub przyszłe dochody, szanse kariery, a także wpływają na życie pozazawodowe. Przejściowe rynki pracy mieszczą się w obszarze zainteresowań kilku podsystemów prawnych: prawa pracy, handlowego, podatkowego, administracyjnego, ochrony socjalnej i innych. Brak spójności norm przez nie ustalanych lub stosowanie bodźców skłaniających do osiągania rozbieżnych celów może być jedną z głównych przeszkód efektywnego wdrażania TLM.

Z normami prawnymi mogą również kolidować nieformalne reguły obowiązujące w danej organizacji. System prawny nie sprzyja aplikacji przejściowych rynków pracy również jeśli pozostawia pewne luki. Przykładem może być zagadnienie pozornego samozatrudnienia: mimo że stan faktyczny nie jest korzystny z punktu widzenia byłego pracownika, od strony formalnej wszystko jest zgodne z obowiązującymi przepisami.

Innym problemem dotyczącym regulacji prawnych jest tak zwany próg dyskryminacji, czyli poziom danego zjawiska na rynku pracy, od którego traci się przynależne w nim przywileje. Chodzić może na przykład o poziom zarobków bądź liczbę godzin pracy tygodniowo, poniżej których pracownik traci proporcjonalne uprawnienia urlopowe, emerytalne i inne. Istotne są także koszty wdrożenia regulacji niezbędnych dla funkcjonowania przejściowych rynków pracy. Jako podstawa implementacji TLM może służyć wszechstronny i koherentny system prawny, normujący następujące kwestie: dochody, urlopy, w tym szczególnie wychowawcze i rodzicielskie, okresy próbne, warunki zwolnień, nadgodziny, emerytury i renty, opieka społeczna, bezrobocie, ubezpieczenia zdrowotne, szkolenia, niepełnosprawność, bhp, godziny pracy, podatki i inne. Rzecz jasna przepisy te powinny być wolne od wyżej wymienionych barier⁵⁸.

Spośród wymienionych zagadnień z obszaru otoczenia prawnego znaczący wpływ na kształtowanie większości przepływów na rynku pracy mają regulacje dotyczące zasiłków dla bezrobotnych⁵⁹. Kryteria przyznawania,

⁵⁸ T. Wilthagen, op.cit., s. 29–32.

⁵⁹ G. Schmid, B. Reissert, *Unemployment Compensation and Labour Market Transitions*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), op.cit., s. 256–267.

okres pobierania i wysokość świadczenia odnoszona do płacy minimalnej determinują zarówno przemieszczenia pozytywne, które włączają w aktywny rynek pracy, jak i negatywne – wykluczające z zatrudnienia, szkoleń i działań aktywizujących. Objęcie uprawnieniami do zasiłku dla bezrobotnych pracujących czasowo i na niepełny etat stymuluje przepływy między różnymi stanami zatrudnienia oraz przemieszczenia z bezrobocia do nietypowych form pracy. Pomaga godzić obowiązki rodzinne z zawodowymi oraz stopniowo przechodzić na emeryturę. Wysokość i okres pobierania zasiłku są czynnikami determinującymi równowagę między działaniem wspierającym poszukiwanie pracy a zachęcającym do dłuższego pozostawania w grupie bezrobotnych. W celu pobudzenia przepływów z bezrobocia do zatrudnienia wskazane jest stosowanie degresywnego zasiłku dla bezrobotnych. Dodatkowym bodźcem do szukania pracy w okresie pobierania świadczenia może być premia finansowa proporcjonalna do okresu, jaki pozostał do końca przysługującego zasiłku. Długość okresu zatrudnienia, na podstawie której przyznaje się uprawnienie do pobierania zasiłku może natomiast wpływać na atrakcyjność podejmowania prac sezonowych. Równie istotne jest wyważenie proporcji między wysokością zasiłków a płatnościami udzielanymi uczestnikom różnorodnych aktywnych programów rynków pracy. Wprawdzie dodatkowe koszty związane ze szkoleniem powinny być bezrobotnemu rekompensowane, ale w taki sposób, by to nie względy finansowe były bodźcem do przepływów z bezrobocia do programów rynku pracy lub pozostawania w tych programach.

Ostatnim obszarem makrootoczenia zasługującym na wyodrębnienie jest otoczenie społeczne. Wiele propozycji przejściowych rynków pracy jest reakcją na ogólne trendy. Stopień, w jakim przemiany mentalności i potrzeb w danym kraju są z nimi zgodne, decyduje o przydatności i nośności społecznej omawianej koncepcji. Istotne więc z punktu widzenia wad i zalet TLM są następujące czynniki: zmiany modelu rodziny, stopień niezależności kobiet, poziom wykształcenia, odejście od wielopokoleniowości gospodarstw domowych, stopień aktywności i zdrowia ludzi starszych, wykształcenie w społeczeństwie kultury przedsiębiorczości, oczekiwania względem roli państwa, przyzwyczajenie do pewnego poziomu świadczeń oraz społeczna skłonność do podejmowania ryzyka.

1.8. Źródła finansowania

Jedną z fundamentalnych reguł koncepcji przejściowych rynków pracy jest zasada solidarnego współfinansowania zabezpieczeń społecznych i form TLM przez wszystkie podmioty na danym rynku. Wiele rozwiązań wymaga

podniesienia obciążeń płacowych. Nie muszą one być przyczyną hamowania zatrudnieniowego wzrostu gospodarczego – wyższe pozapłacowe koszty pracy są bowiem odzwierciedleniem pewnego sposobu finansowania bezpieczeństwa społecznego, opieki zdrowotnej i edukacji. W pewnej części wracają one do gospodarki w postaci dochodów osób zatrudnionych w publicznym lub quasi-publicznym sektorze, a także zwiększają popyt konsumpcyjny. Jest jednak oczywiste, że wraz ze wzrostem swobody wymiany międzynarodowej i ujednocnieniem standardów usług w krajach UE większa elastyczność zatrudnienia będzie miała coraz większe znaczenie. Stąd pojawiają się propozycje różnicowania obciążeń pozapłacowych przez, na przykład, niską stopę krańcowego podatku od niskich dochodów lub progresywne składki na ubezpieczenie społeczne. Pozwoliłoby to zachować niezbędne standardy ochrony społecznej⁶⁰.

Jednym z rozwiązań, jakie proponuje się w zakresie solidarnego finansowania procesu wbudowywania elastyczności w system ochrony socjalnej są tak zwane wirtualne uprawnienia⁶¹. Polegają na uzupełnianiu każdego uprawnienia opartego na rzeczywistych składkach nałożonych na płace brutto uprawnieniami wirtualnymi, które odzwierciedlałyby ryzyko fluktuacji strumieni dochodów w związku z przerwami w karierze. Prawa te uaktywniałyby się dopiero w chwili powstania danego zagrożenia, na przykład w sytuacji utraty źródła dochodów lub ich obniżenia spowodowanych urlopem rodzicielskim lub edukacyjnym, zmianą zawodu, firmy itp. Jeżeli żadne tego typu wydarzenie krytyczne w ciągu życia danego pracownika nie zaistnieje jego uprawnienia zostaną rozdystrybuowane między osoby, które doświadczają ryzyka wykluczenia. Część praw wirtualnych może być wykorzystana także do kompensowania utraconych dochodów w okresie stopniowego przechodzenia na emeryturę.

Dyskusji na temat finansowania przejściowych rynków pracy towarzyszy postulat transformacji istniejącego od dawna systemu ubezpieczenia od bezrobocia, który uaktywniał się w przypadku zaistnienia ryzyka zewnętrznego (na przykład cyklicznych, sezonowych wahań popytu), w system ubezpieczenia zatrudnienia (*employment insurance*, EI)⁶². Włączenie takiego rozwiązania w ogólny system ochrony socjalnej stworzyłoby efektywną alternatywę dla sztywnego i bardzo kosztownego systemu ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. Zmiana taka nie doprowadziłaby bowiem do eskalacji wydatków publicznych. Często do poprawy bilansu wystarczają prawa do wynegocjowanych zbiorowo lub indywidualnie przejściowych uregulowań. Taki wielofunkcyjny system ubezpieczenia zatrudnienia mógłby zawierać między innymi uprawnienia do korzystania z bezpłatnych urlopów, a wspie-

⁶⁰ G. Schmid, *Is Full Employment...*, s. 437–438.

⁶¹ G. Schmid, *Transitional labour markets and the European social model...*, s. 420–421.

⁶² Ibidem, s. 424–426.

ranie dochodów niezbędne w takich okresach finansowane byłoby zasadniczo przez samych pracowników w formie oszczędności odkładanych specjalnie na ten cel. Oprócz tego źródła TLM byłyby wspierane przez cały system ubezpieczenia zatrudnienia, co znajduje swoje uzasadnienie w wykreowanych przy tej okazji pozytywnych efektach zewnętrznych w postaci na przykład rosnącej ogólnej mobilności społeczeństwa. Skala tego wsparcia zależałaby od przyjętych w drodze negocjacji ustaleń, które mogłyby zakładać wyższe subsydia w przypadku obowiązku zatrudniania przez firmę bezrobotnego o tych samych kwalifikacjach przez okres oddelegowania pracownika na urlop, niż bez takiego wymogu. System ubezpieczenia zatrudnienia byłby – także finansowo – pojęciem szerszym: jego część stanowiłoby ubezpieczenie od bezrobocia zasilane w standardowej formie składek i wydawane według zasady bezwarunkowego solidaryzmu, podczas gdy część pozostałą wydawano by zgodnie z regułami solidaryzmu negocjowanego. Tą dodatkową częścią byłoby ubezpieczenie mobilności. Wdrożenie rozwiązania takiego jak ubezpieczenie zatrudnienia uzależnione byłoby przede wszystkim od indywidualnych wyborów, a nie od okoliczności zewnętrznych. Daje to możliwość objęcia ochroną socjalną także osób o średnich i wysokich dochodach. Dzięki temu redukuje się poczucie niechęci i rozgoryczenia części społeczeństwa, które drogą fiskalną zmuszane jest do subsydiowania domniemanego oszustwa i lenistwa beneficjentów, a także pośrednio ogranicza się uciekanie tej grupy w szarą strefę⁶³. System ubezpieczenia zatrudnienia powoduje przesunięcie akcentu polityki zatrudnienia z postulatu „czyńmy pracę opłacalną” na nowy cel: „czyńmy przejścia opłacalnymi”. Do jego osiągnięcia potrzeba stworzenia instytucji, które wprowadzą w życie następujące elementy⁶⁴:

— organizację pracy, która umożliwi łączenie dochodów z płacy z innymi dochodami;

— uprawnienia społeczne, które pozwolą dokonywać wyborów między różnymi rodzajami zatrudnienia zgodnie ze zmieniającymi się preferencjami i warunkami zewnętrznymi;

— zasilanie polityki, która wspiera wszechstronne wykorzystanie funduszy ubezpieczeniowych;

— publiczne i prywatne służby zatrudnienia, które nie skupiają się wyłącznie na bezrobotnych, ale również na osobach mających pracę, ale zagrożonych ryzykiem społecznym.

Jednym z możliwych sposobów dystrybucji pieniędzy z systemu zabezpieczenia zatrudnienia są vouchery. TLM oparty na takich talonach wzmacnia lub odbudowuje zasady rynkowe, wolność jednostek, uwzględnianie

⁶³ G. Schmid, *Employment insurance in critical transitions during the life-course*, Working document, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2002, s. 1.

⁶⁴ G. Schmid, K. Schömann, op.cit., s. 21.

indywidualnych potrzeb w ramach regulowanego rynku pracy oraz służyć optymalnej alokacji zasobów publicznych i prywatnych. Ich zasadą jest przyznawanie pracownikom praw, z których korzystają dobrowolnie do pewnych wcześniej ustalonych granic. Interesującą opcją byłoby także stworzenie systemu umożliwiającego wymianę voucherów między przedsiębiorstwami lub na zasadach rynku kapitałowego. Fundusze przydzielane za ich pomocą trafiałyby do instytucji szkoleniowych i edukacyjnych, publicznych agencji zatrudnienia, centrów opieki nad dziećmi i innych ośrodków. TLM oparte na voucherach różnią się od systemu dopłat przede wszystkim przez fakt, że korzystanie z nich jest możliwe w każdym dogodnym dla beneficjanta momencie, nie są zaś przyznawane jako bezpośrednia reakcja na wystąpienie danego rodzaju ryzyka. Vouchery mogą dawać prawo do⁶⁵: ustalonej ilości szkolenia, redukcji i wydłużania indywidualnego czasu pracy w ciągu całego życia, subsydiów fiskalnych i przywilejów umożliwiających przemieszczanie się między różnymi formami zatrudnienia, programów przedemerytalnych, urlopów oraz swobodniejszej aranżacji czasu opieki nad dziećmi. Finansowanie systemu voucherów opiera się na solidarnym fundowaniu ich przez państwo, pracodawców i związki zawodowe. Korzystanie z nich powinno być bezterminowe i nieograniczenie długie. Ze względów praktycznych, takich jak konieczność ustalenia popytu i budżetu na dany program, wydaje się jednak niezbędne wprowadzenie dat, do których talony powinny być wykorzystane. Poza tym możliwość nadmiernej akumulacji tych przywilejów i odsuwanie ich konsumpcji w czasie wpłynęłoby na zmianę wartości świadczenia.

⁶⁵ T. Wilthagen, R. Rogowski, op.cit., s. 241.

Rozdział II

EUROPEJSKA STRATEGIA ZATRUDNIENIA A PRZEJŚCIOWE RYNKI PRACY

2.1. Ewolucja Europejskiej Strategii Zatrudnienia

2.1.1. Polityka zatrudnienia w krajach UE do 1997 roku

Do początku lat 90. dwudziestego wieku trudno jest doszukiwać się skoordynowanej polityki zatrudnieniowej na szczeblu Unii Europejskiej, choć problem bezrobocia stawał się już wówczas dotkliwy. Pierwszym dokumentem, który próbował nadać jednolity ton działaniom wszystkich członków Wspólnoty w tym zakresie była tzw. Biała Księga Delorsa¹. Wśród proponowanych tam rozwiązań można odnaleźć i takie, które dały podwaliny koncepcji TLM. Już w 1993 roku stwierdzono potrzebę dogłębnych zmian w polityce zatrudnienia i uznania tej polityki za podstawę ogólnej strategii rozwoju gospodarczego Europy. W Białej Księdze zwracano uwagę także na potrzebę decentralizacji, budowy sieci partnerskich oraz rozwijania solidaryzmu w gospodarce. Podkreślano, że nowy europejski model powinien kreować „aktywną” solidarność, która poprawi efektywność systemu państwa opiekuńczego – w dokumencie mówiono zatem o solidarności między pracującymi a bezrobotnymi, kobietami a mężczyznami, między pokoleniami, między regionami oraz o solidarności w walce przeciw wykluczeniu społecznemu. Proponowano wachlarz działań na rzecz zatrudnienia, wśród których znalazły się między innymi: podnoszenie poziomu zatrudnienia, rozwój kształcenia ustawicznego, łączenie edukacji i pracy, zwiększanie elastyczności rynków pracy dla lepszego dopasowania

¹ European Commission, *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century. White Paper*, Brussels 1994, <http://europa.eu.int/eu/record/white/c93700/contents.html> (5.05.2005).

form zatrudnienia do potrzeb rynku i pracowników, obniżanie pozapłacowych kosztów pracy najniżej wykwalifikowanych, przeniesienie wydatków pasywnych na aktywne programy rynku pracy oraz promowanie zatrudnienia młodzieży. Wszystkie wymienione zagadnienia stały się potem przedmiotem zainteresowania koncepcji TLM.

2.1.2. Europejska Strategia Zatrudnienia a TLM

Kluczowym dla rozwoju wspólnej polityki zatrudnienia w Europie Zachodniej wydarzeniem były Traktat Amsterdamski i Szczyt Luksemburski². Wyznaczono wtedy instytucje odpowiedzialne za przygotowywanie i wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia, zobowiązano państwa członkowskie do koordynacji ich polityk w tym zakresie oraz sformułowano podstawowe założenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Były to postulaty: poprawy zatrudnialności, rozwoju przedsiębiorczości, poprawy zdolności przystosowawczych firm i pracowników oraz wyrównywania szans wszystkich grup na rynku pracy.

Jedną z fundamentalnych cech łączących Europejską Strategię Zatrudnienia i koncepcję TLM jest dążenie do osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia. Koncepcja przejściowych rynków pracy mówi o „nowym pełnym zatrudnieniu”, które można osiągnąć poprzez bardziej równomierną dystrybucję pracy. Zwiększenie intensywności zatrudnienia we wzroście gospodarczym odbywać się ma drogą skrócenia czasu pracy oraz odmiennej dystrybucji dochodów w trakcie całego życia zawodowego, co nie musi jednakże oznaczać niższych realnych dochodów i obniżenia stopy życiowej. Po pierwsze, oczekiwać można wzrostu produktywności wywołanego skróceniem indywidualnego czasu pracy, złagodzeniem zjawisk segmentacji i segregacji zawodowej oraz utrzymaniem większej części siły roboczej w aktywności zawodowej. Po drugie, TLM przyczyniają się do poprawy jakości życia osób w wieku produkcyjnym. Po trzecie, wyrównana dystrybucja dochodów pomiędzy członkami gospodarstwa domowego nie przyczynia się do obniżenia łącznej rozporządzalnej kwoty.

Europejską Strategię Zatrudnienia i koncepcję przejściowych rynków pracy łączy również akcentowanie konieczności podnoszenia zdolności adaptacyjnych osób i przedsiębiorstw. TLM wpływają na czynniki decydujące o zdolności do przystosowania się do krytycznych zdarzeń w otoczeniu przez poprawianie nastawienia ludzi do samej zmiany i na tworzenie odpowiedniego środowiska.

² *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1997.

Kryteria, według których oceniać można jakość przejściowych rynków pracy są zbieżne z priorytetami Unii Europejskiej w zakresie polityki rynku pracy. Należą do nich: umocnienie pozycji na rynku pracy, podtrzymywanie zatrudnienia i dochodów, elastyczna koordynacja oraz współpraca. Dobre TLM wzmacniają zdolność uczestników przejściowych rynków pracy do stawiania czoła zagrożeniom społecznym i wspierają powrót do regularnego zatrudnienia. Wymagają szukania równowagi między stopniem regulacji centralnych a delegowaniem większych uprawnień do pojedynczych osób i instytucji lokalnych, przyczyniając się dzięki temu do poprawy efektywności polityki rynku pracy. Cechą pozytywnych przejściowych rynków pracy jest także katalizowanie współdziałania wielu lokalnych podmiotów. Przykładem instrumentu poprawiającego zdolności adaptacyjne w ramach TLM między różnymi systemami organizacji czasu pracy mogą być programy dodatków dla zatrudnionych w systemie pracy skróconej, pozwalające na okresową redukcję czasu pracy w okresach szoków zewnętrznych.

Europejska Strategia Zatrudnienia podejmuje problem zwiększenia intensywności zatrudnieniowej wzrostu gospodarczego. Zgodnie z koncepcją TLM jedną z przyczyn bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego jest nadużywanie zatrudnienia w nadgodzinach. Mimo zwiększonego popytu na siłę roboczą obserwuje się dyskryminowanie poszukujących pracy, przy jednoczesnym – często przymusowym – zwiększaniu obciążenia pracowników w przedsiębiorstwie. Wobec takich praktyk koncepcja TLM proponuje wprowadzanie limitów dozwolonej tygodniowej liczby nadgodzin, podniesienie stawki za nadliczbową pracę lub zastosowanie ekwiwalentu wolnego czasu, który mógłby zostać wykorzystany do podniesienia zatrudnialności w przyszłości.

W wielu propozycjach kształtowania polityki rynku pracy zwraca się szczególną uwagę na grupy o wysokim ryzyku wykluczenia społecznego. Podejście takie jest wyraźne w Europejskiej Strategii Zatrudnienia; nie zabrakło tego elementu także w koncepcji przejściowych rynków pracy.

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 proponowanym w koncepcji przejściowych rynków pracy. TLM udrażniają przepływy między pracą zarobkową i aktywnością pozazawodową oraz tworzą prawne i ekonomiczne ramy umożliwiające funkcjonowanie w stanach przejściowych. Zwiększają aktywność zawodową kobiet, a także ułatwiają organizacyjnie i materialnie podjęcie obowiązków domowych bez całkowitego opuszczenia rynku pracy.

Przemieszczenia między pracą zawodową a innymi formami aktywności, będące przedmiotem zainteresowań kilku obszarów przejściowych rynków pracy, uwzględnione są również w Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Zapewnienie większej elastyczności zatrudnienia i rozmycie ostrej granicy

między życiem aktywnym zawodowo a emeryturą pozwala zredukować skalę zjawiska dyskryminacji kobiet i osób starszych na rynku pracy. Wydłużenie okresu pracy zawodowej oraz instrumenty wspomagające godzenie zatrudnienia i edukacji skłaniać będą do intensywniejszego inwestowania w rozwój kapitału ludzkiego w firmie.

2.2. Od strategii do realizacji – przejściowe rynki pracy w Narodowych Planach Działań

W Narodowych Planach Działań (*National Action Plans*, NAPs), jakie wszystkie kraje członkowskie Unii Europejskiej zobowiązane są przygotowywać corocznie, zawarte są sprawozdania z postępów w osiąganiu celów wyznaczonych przez Radę. NAPs za rok 2004 obejmują dwie zasadnicze części. Pierwszą z nich stanowi relacja dotycząca wyników w zakresie realizacji trzech ogólnych celów Strategii Lizbońskiej, to jest pełnego zatrudnienia, jakości i produktywności pracy oraz społecznej spójności i społecznego udziału. Na część drugą składają się natomiast doniesienia w sprawie wykonania dziesięciu Wytycznych Zatrudnienia.

Analizując najnowsze Narodowe Plany Działań krajów członkowskich można wyciągnąć szereg wniosków dotyczących zbieżności polityk zatrudnienia z elementami koncepcji przejściowych rynków pracy, które – zarówno *explicite*, jak i *implicite* – wyrażone są w Wytycznych Zatrudnienia. Pamiętać należy, iż pewne instrumenty mogą współtworzyć kilka przejściowych rynków pracy i wspierać realizację niejednej wytycznej. Dlatego niektóre przykłady występują w poniższych zestawieniach przekrojowych kilkakrotnie, ilustrując odpowiednie sytuacje.

2.2.1. Aktywizacja i ochrona bezrobotnych i biernych zawodowo

Wytyczna pierwsza, polecająca tworzenie programów aktywizujących grupy najbardziej zagrożone wykluczeniem społecznym, realizowana była w Europie Zachodniej w różnym zakresie. W formie podstawowej ograniczono się do standardowych działań aktywnej polityki rynku pracy, których beneficjentami byli bezrobotni. Część tych przedsięwzięć może być zaliczona do przejściowych rynków pracy, choć w swojej tradycyjnej formie – na przykład szkoleń dla pobierających zasiłek dla bezrobotnych lub prac interwencyjnych – nie stanowią one wyszukanego instrumentarium.

Z punktu widzenia koncepcji TLM bardziej interesujące są stosowane w Austrii, Belgii i Irlandii formy zatrudnienia bezrobotnych w sektorze

non-profit (w szczególności zatrudnienie socjalne) lub programy łączące szkolenia zawodowe z pracą zarobkową. Na uwagę zasługują również rozwiązania ułatwiające i zachęcające do podjęcia rejestrowanego zatrudnienia pracujących wcześniej w szarej strefie (talony usługowe w Belgii) lub niepracujących zarobkowo z powodów rodzinnych (Wielka Brytania, Irlandia, Grecja).

Tablica 2.1

Realizacja wytycznej „Aktywizujące i prewencyjne programy dla bezrobotnych i biernych” w UE-15 w 2004 roku a TLM

Kraj	Realizacja z wykorzystaniem TLM
1	2
Austria	Dotacje integracyjne, programy zatrudnienia w sektorze non-profit, przedsiębiorstwa socjalne. Działania szkoleniowe: dotowanie mobilności zawodowej, koszty kursów szkoleniowych, szkolenie w miejscu pracy, dofinansowywane praktyki. Działania wspomagające: programy i dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej, dotowane żłobki i przedszkola. Dla młodzieży: integracyjne programy szkolenia zawodowego, specjalne programy dla bezrobotnej młodzieży
Belgia	Program umożliwiający długookresowemu bezrobotnemu transfer zasiłku dla bezrobotnych w płace; pracodawca zatrudniający taką osobę dopłaca tylko nadwyżkę ponad kwotę zasiłku. Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych w sektorze non-profit lub w jednostkach samorządowych, czasami łączone ze szkoleniem. Obniżki składek na ubezpieczenie społeczne dla długotrwale bezrobotnych, niewykwalifikowanej młodzieży, pierwszych pracowników danego pracodawcy. Vouchery usługowe podnoszące popyt na usługi w gospodarstwie domowym; jeśli zatrudnia się dzięki nim bezrobotnego nie traci on prawa do zasiłku
Dania	Ogólnokrajowa kampania tworzenia subsydiowanych miejsc pracy dla bezrobotnych w sektorze publicznym i prywatnym. Subsydiowane zatrudnienie dla absolwentów wyższych uczelni i innych osób bez doświadczenia zawodowego
Finlandia	Standardowe programy aktywnej polityki rynku pracy
Francja	Dodatek dla zatrudniających pracowników w niepełnym wymiarze. Zwolnienia podatkowe z tytułu zatrudnienia nowych pracowników. Subsydiowane zatrudnienie młodzieży w sektorze rynkowym i nierynkowym. Rządowe subsydia na szkolenia zawodowe dorosłych. Dotowane praktyki zawodowe dla młodzieży

Cd. tablicy 2.1

1	2
Grecja	Współfinansowane przez państwo zatrudnienie socjalne dla bezrobotnych w sferze opieki nad starszymi, niepełnosprawnymi w pełnym i niepełnym wymiarze. Programy subsydiowanego samozatrudnienia i zatrudnienia w sektorze prywatnym bezrobotnej młodzieży, matek i długookresowo bezrobotnych. Szkolenia w dziedzinie nowych technologii dla bezrobotnych. Programy zdobycia doświadczenia zawodowego. Programy szkoleń zawodowych dla bezrobotnych. Dalszy rozwój agencji zatrudnienia tymczasowego. Dozwolenie na zatrudnianie w niepełnym wymiarze i na czas określony w lokalnych urzędach
Hiszpania	Kroki podnoszące zatrudnialność bezrobotnych: dotowane szkolenia zawodowe, programy szkoleniowe powiązane z zatrudnieniem, zatrudnienie w sektorach socjalnych. Dotowane zatrudnienie w sektorze prywatnym
Holandia	Krótkoterminowe i długoterminowe zatrudnienie subsydiowane dla bezrobotnych
Irlandia	Zatrudnianie socjalne bezrobotnych. Finansowane lokalnie szkolenia dla zwolnionych, wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy oraz osób, które przedwcześnie przerwały edukację. Szkolenia w zakresie konkretnych umiejętności dla poszukujących pracy. Praktyki dla bezrobotnych i absolwentów. Szkolenia dla kobiet powracających na rynek pracy. Program pomocy w powrocie do pracy dla długookresowo bezrobotnych
Niemcy	Zatrudnienie finansowane publicznie w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne i szkoleń dla długookresowych bezrobotnych. Programy pracy i szkolenia ogólne dla bezrobotnej młodzieży. Szkolenia zawodowe dla młodzieży współfinansowane przez rząd
Portugalia	Szkolenia ogólne i zawodowe oraz praktyki dla bezrobotnych
Szwecja	Dotacje płacowe i zatrudnienie chronione dla bezrobotnych. Wspieranie zatrudniania pracowników, którzy muszą zmienić pracę z przyczyn zdrowotnych. Kontynuacja programów tworzenia tzw. zielonych miejsc pracy dla bezrobotnych
Wielka Brytania	Zasiłki szkoleniowe dla bezrobotnych. Zasiłki na opiekę nad dziećmi dla poszukujących pracy. Dotacje dla samotnych rodziców, którzy podejmują pracę w wymiarze minimum 16 godzin tygodniowo, pomoc dla nich w razie nieprzewidzianych okoliczności. Gwarancje zapewnienia opieki nad dziećmi dla rodziców, szczególnie samotnych, którzy przechodzą ze świadczeń socjalnych do zatrudnienia
Włochy	Standardowe programy aktywnej polityki rynku pracy

Źródło: opracowanie własne na podstawie wymienionych niżej materiałów (wszystkie z 11.04.2005)

- Federal Ministry of Economic Affairs and Labour, Republic of Austria, *National Action Plan for Employment Progress Report 2004*, s. 6–32, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004au_en.pdf.
- Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue, Belgium, *European Employment Strategy. National Action Plan 2004*, s. 20–58, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004be_en.pdf.
- Ministry of Employment, Denmark, *NAP 2004. The Government: Denmark's National Action Plan for Employment 2004*, s. 21–53, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004da_en.pdf.
- Ministry of Labour, Finland, *Finland's National Action Plan for Employment 2004*, s. 12–45, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004fi_en.pdf.
- Ministry of Employment, France, *National Action Plan for Employment*, s. 15–76, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004fr_en.pdf.
- Ministry of Employment and Social Protection, Greece, *National Action Plan for Employment 2004*, s. 16–52, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004el_en.pdf.
- Ministry of Industry, Employment and Communications, Kingdom of Spain, *National Action Plan for Employment 2004*, s. 11–51, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004es_en.pdf.
- Ministry of Social Affairs and Employment, the Netherlands, *National Action Plan for Employment 2004*, s. 8–33, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004nl_en.pdf.
- Department of Enterprise, Trade & Employment, Ireland, *National Employment Action Plan 2004*, s. 16–66, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004ie_en.pdf.
- Federal Ministry of Economics and Labour, Federal Republic of Germany, *National Plan for Employment Policy 2004*, s. 12–43, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004de_en.pdf.
- Ministry for the Economic Activities and Labour, Portugal, *National Action Plan for Employment 2004*, s. 8–39, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004pt_en.pdf.
- Ministry of Industry, Employment and Communications, Sweden, *Sweden's Action Plan for Employment 2004*, s. 13–56, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004sv_en.pdf.
- Department of Work and Pensions United Kingdom, *UK National Action Plan for Employment 2004*, 6–30, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004uk_en.pdf.
- Ministry of Labour and Social Policies, Italy, *National Action Plan for Employment*, s. 6–32, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004it_en.pdf.

2.2.2. Nowe miejsca pracy

Dla realizacji wytycznej „Tworzenie miejsc pracy i przedsiębiorczość” rządy krajów członkowskich UE podejmowały dwutorowe działania. W odniesieniu do zatrudnienia podporządkowanego zastosowano instrumenty

przedstawione w tabelicy 2.1. Natomiast programy tworzące TLM, które wspierały przejścia z bezrobocia, zatrudnienia i bierności zawodowej do pracy na własny rachunek najczęściej przyjmowały formę dotacji, pożyczek lub kredytów na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wypłacanych jednorazowo bądź okresowo. Czasami (Francja) budżet państwa przejmował na siebie okresowo część kosztów utworzenia nowej firmy, zwalniając lub obniżając obowiązujące stawki składek na ubezpieczenia społeczne. W innych przypadkach (Finlandia) wspierano szerszą grupę, to jest małe przedsiębiorstwa, preferencyjnymi stawkami podatku dochodowego i VAT. Na szczególną uwagę zasługują przejściowe rynki pracy umożliwiające podjęcie działalności gospodarczej przez matki małych dzieci (Wielka Brytania)

Tablica 2.2
Realizacja wytycznej „Tworzenie miejsc pracy i przedsiębiorczość” w UE-15 w 2004 roku a TLM

Kraj	Realizacja z wykorzystaniem TLM
1	2
Austria	Programy dla rozpoczynających działalność gospodarczą, dotacje na ten cel
Belgia	Obniżki składek na ubezpieczenie społeczne dla pierwszych pracowników zatrudnianych przez danego pracodawcę. Rozszerzenie zastosowania subsydiowanych voucherów na opłacanie usług związanych z gospodarstwem domowym. Pożyczki dla nowo powstających firm
Dania	Finansowany przez rząd fundusz na rzecz samozatrudnienia
Finlandia	Systemy publicznych funduszy wysokiego ryzyka i pożyczek, preferencyjne stawki VAT dla małych i średnich przedsiębiorstw. Granty na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej dla bezrobotnych. Specjalne pożyczki dla kobiet prowadzących własną firmę. Obniżka podatków dochodowych od małych przedsiębiorstw i od zysków kapitałowych. Wprowadzenie pewnych świadczeń socjalnych dla samozatrudnionych
Francja	Nieoprocentowane pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej z odsuniętym terminem rozpoczęcia spłaty. Możliwość ubiegania się o odroczenie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w pierwszym roku działalności. Pracujący na własny rachunek nie muszą odprowadzać składek ubezpieczeniowych podwójnie, jako pracodawca i pracobiorca. Spółdzielnie świadczące usługi użyteczności publicznej, w zakresie między innymi wspierania tworzenia nowych firm. Współfinansowane przez rząd i gminy fundusze dostarczające kapitału początkowego na preferencyjnych warunkach

Cd. tablicy 2.2

1	2
Grecja	Programy dotacji dla samozatrudnionych pracujących w wolnych zawodach
Hiszpania	Współfinansowany przez rząd i EFS program mikrokredytów dla małych firm i dla kobiet prowadzących działalność gospodarczą. Wypłacanie zasiłku dla bezrobotnych w formie dotacji bezrobotnym podejmującym zatrudnienie w spółkach pracowniczych i spółdzielniach oraz zakładającym własną działalność. Współfinansowanie zakładania firm przez bezrobotnych
Holandia	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną
Irlandia	Subsydiowane zatrudnienie w pełnym i niepełnym wymiarze czasu w sektorze prywatnym. Rozwój programów udostępniających kapitał początkowy nowo powstającym przedsiębiorstwom
Niemcy	Wolne od opodatkowania zasiłki, preferencyjne pożyczki dla rozpoczynających działalność gospodarczą. Finansowane przez rząd federalny konsultacje, szkolenia i promocja małych przedsiębiorstw. Granty dla bezrobotnych rozpoczynających działalność gospodarczą. Dofinansowywanie zakładania przedsiębiorstw socjalnych, towarzystw, organizacji wolontariackich, jednostek pozarządowych, fundacji itp. Finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego szkolenia dla rozpoczynających działalność gospodarczą
Portugalia	Programy dostępu do kapitału na rozpoczęcie działalności gospodarczej, inne zachęty finansowe wspierające samozatrudnienie oraz szkolenia w tym zakresie dla bezrobotnych i innych
Szwecja	Dotacje na rozpoczynanie własnej działalności gospodarczej. Współfinansowanie rozwoju przedsiębiorstw na szczeblu lokalnym
Wielka Brytania	Kredyty podatkowe i dostęp do kapitału dla rozpoczynających własną działalność gospodarczą. Środki finansowe oraz pomoc w opiece nad dziećmi dla kobiet, które chcą założyć własną firmę
Włochy	Dofinansowywane przez gminy projekty zakładania przez bezrobotnych oraz absolwentów przedsiębiorstw w formie pracy niezależnej, mikroprzedsiębiorstwa bądź franchisingu

Źródło: jak w tablicy 2.1.

oraz świadczenie usług w gospodarstwach domowych w formie zarejestrowanej (Belgia). Warunki zbliżone do pracy we własnej firmie oferują spółdzielnie socjalne (Niemcy, Hiszpania, Francja), w których kapitał początkowy wypłacany uczestnikom jest alternatywą dla zasiłku dla bezrobotnych.

2.2.3. Wspieranie adaptacyjności i mobilności

Podnoszeniu mobilności oraz zdolności przystosowawczych uczestników rynku pracy służy gros instrumentów polityki rynku pracy wykorzystywanych przez kraje Piętnastki. Wśród nich można odnaleźć wiele rozwiązań będących składowymi przejściowymi rynków pracy bądź tworzących takie rynki. Jednym filarów, na których opiera się konstrukcja wielu złożonych TLM są elastyczne formy zatrudnienia. Niekwestionowanym europejskim liderem w korzystaniu z zatrudnienia w niepełnym wymiarze jest Holandia: odsetek pracujących w ten sposób przekroczył jedną trzecią wszystkich zatrudnionych i sukcesywnie rośnie. Znamienny jest przy tym fakt, iż Niderlandy charakteryzuje także najniższy w UE-15 udział niezadowolonych z pracy w tej formie. W czołówce zatrudnienia niepełnoetatowego są także Wielka Brytania, Belgia i Niemcy, gdzie w 2003 roku udział pracujących w niepełnym wymiarze osiągnął niemal 20%³. Można przypuszczać, że znaczący wpływ na popularność tej formy pracy miały zachęty w formie TLM leżące po stronie podaży (tablica 2.3). Inaczej przedstawia się sytuacja z pracą na czas określony. Udział zatrudnionych czasowo jest

Tablica 2.3

Realizacja wytycznej „Zmiana, zdolność adaptacji i mobilność na rynku pracy” w UE-15 w 2004 roku a TLM

Kraj	Realizacja z wykorzystaniem TLM
1	2
Austria	Dopuszczenie podejmowania przez bezrobotnych czasowego zatrudnienia bez utraty świadczeń. Świadczenia edukacyjne dla pracowników. Program funduszy zabezpieczenia dochodów w okresie zmiany pracy
Belgia	Ponadprzeciętny udział pracujących w niepełnym wymiarze. Obniżki składek na ubezpieczenie społeczne dla pracujących w skróconym dziennym czasie pracy lub przez cztery dni w tygodniu. W razie potrzeby pracodawca może odesłać pracownika na elastyczny okresowy zasiłek dla bezrobotnych. Program kredytów czasu pracy do wykorzystania w ciągu całej kariery zawodowej w formie okresowych przerw w zatrudnieniu lub tymczasowego przejścia na zatrudnienie w niepełnym wymiarze, wraz z dodatkiem za czas nieprzepracowany

³ Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD On-Line Labour Force Statistics*, www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004).

Cd. tablicy 2.3

1	2
Dania	Programy tzw. <i>flexjobs</i> dla osób o trwale obniżonej zdolności do pracy
Finlandia	70–80% pracowników ma możliwość wyboru elastycznego czasu pracy. Urlopy na zmianę pracy. Banki i pule czasu pracy. Zatrudnieni i samozatrudnieni uprawnieni są do zasiłku na doksztalcanie zawodowe, jeśli spowodowało ono spadek ich dochodów. Prawo do częściowego urlopu opiekuńczego i zasiłku opiekuńczego na dziecko. Większe uprawnienia do corocznego urlopu wypoczynkowego dla pracujących w nietypowych formach zatrudnienia
Francja	Zindywidualizowane programy szkoleniowe dla pracowników zagrożonych zwolnieniem finansowane ze środków rządowych oraz EFS. Finansowanie lokalnych programów szkoleń zawodowych w dziedzinach, w których jest niedobór pracowników. Rosnąca swoboda kształtowania umów zatrudnieniowych na szczeblu przedsiębiorstwa i branży
Grecja	Dopuszczenie zatrudniania w niepełnym wymiarze w sektorze publicznym, organizacjach lokalnej administracji i instytucjach prawa publicznego osób bezrobotnych bez zasiłku, bezrobotnych przed emeryturą, długookresowo bezrobotnej młodzieży, niepełnosprawnych, rodziców z rodzin wielodzietnych. Subsydia dla bezrobotnych w miastach, którzy chcą przenieść się na wieś
Hiszpania	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną
Holandia	Większa swoboda pracownika w przemieszczaniu się między zatrudnieniem w niepełnym i pełnym wymiarze czasu pracy. Najwyższy odsetek pracujących w niepełnym wymiarze. Jeden ogólny system urlopów, który pozwala oszczędzać na preferencyjnych warunkach podatkowych środki na utrzymanie podczas urlopów bezpłatnych; z funduszu tego można korzystać w celach opieki nad dzieckiem, odbycia szkolenia, urlopu przedemerytalnego itp. Finansowe wspieranie infrastruktury lokalnej oferującej różne formy opieki przedszkolnej i pozaszkolnej
Irlandia	Ochrona praw pracowniczych w przypadku przejścia przedsiębiorstwa przez inną firmę. Niedyskryminowanie w uprawnieniach pracowników zatrudnionych na czas określony. Indywidualne konta oszczędności emerytalnych ułatwiające mobilność zawodową
Niemcy	Dopuszczenie wielokrotnego zatrudniania pracowników na umowy na czas określony przez nowe firmy. Możliwość wydłużenia za zgodą pracownika dziennego czasu pracy, jeżeli zostanie zrekompensowany czasem wolnym. Większe uprawnienia zarówno kobiet, jak i mężczyzn w zakresie zatrudniania się w niepełnym wymiarze. Vouchery szkoleniowe dla bezrobotnych podnoszące zdolności przystosowawcze

Cd. tablicy 2.3

1	2
Portugalia	Obowiązek szkolenia zawodowego pracownika tymczasowego, którego kontrakt przekracza 6 miesięcy; poprawa warunków umów terminowych. Bodźce finansowe zachęcające do konwersji kontraktów terminowych na umowy na czas nieokreślony, do pracy w niepełnym wymiarze, pracy w domu i teleworkingu. Rozwój dialogu społecznego. Możliwość ponownego zawierania umowy na czas określony w przypadku zatrudniania osób bezrobotnych lub absolwentów
Szwecja	Wiele modeli redukcji czasu pracy w sektorze publicznym i prywatnym, głównie w formie kont czasu pracy lub funduszy ekwiwalentów; pracownikowi przysługują opcje: wykorzystania ulokowanych tam środków w czasie urlopu wyrównawczego, dodatkowego świadczenia podnoszącego wysokość emerytury lub refundacji w gotówce. Zróżnicowany wiek przechodzenia na emeryturę, możliwość częściowej emerytury dla osób powyżej 61 lat. Ubezpieczenia restrukturyzacyjne dla pracowników fizycznych w celu łagodzenia skutków zwolnień w związku z okresowymi załamaniami popytu na ich pracę. Dotacje dla zmieniających miejsce zamieszkania z powodów zawodowych. Dotacje dzienne i tygodniowe na dojazdy do pracy. Zwrot kosztów podróży do domu 2 razy w tygodniu dla pracujących poza miejscem zamieszkania. Granty na kursy szkolenia zawodowego w przypadkach niedoboru podaży dla osób w wieku do 55 lat
Wielka Brytania	Świadczenia na szkolenia pracowników organizowane wspólnie przez partnerów lokalnych
Włochy	Tworzenie ram prawnych dla: dzielenia pracy, pracy przerywanej (świadczenie jednemu pracodawcy pracy w trybie nieciągłym, z uzgodnionym poziomem świadczeń w okresach przerw), pracy przy projekcie i pracy dorywczej. Współorganizowane przez ministerstwa pracy i edukacji programy praktyk dla młodych absolwentów uczelni północnych w regionach północnych kraju

Źródło: jak w tablicy 2.1.

największy w Hiszpanii (ok. 30%) i Portugalii (ok. 21%). Coraz szersze zastosowanie znajdują w UE także inne rodzaje elastycznego zatrudnienia. Najciekawsze sposoby realizowania trzeciej Wytycznej Zatrudnienia w formie przejściowych rynków pracy odnaleźć można w Narodowych Planach Działania Belgii, Finlandii, Holandii, Niemczech i Szwecji.

2.2.4. Rozwijanie zasobów ludzkich

Kolejna wytyczna, jaką otrzymały kraje Unii Europejskiej w 2004 roku dotyczyła promocji rozwoju kapitału ludzkiego i permanentnej edukacji. Najpopularniejszą formą realizacji tego zadania były programy umożliwiające łączenie edukacji szkolnej ze zdobywaniem pierwszych doświadczeń zawodowych. Stosowały je Niemcy, Austria, Włochy, Wielka Brytania, Holandia, Francja i inne. Poza tym coraz szerzej w krajach Europy Zachodniej tworzone są ramy instytucjonalne kształcenia ustawicznego. Z perspektywy TLM wyróżniają się na tym polu ostatnie programy belgijskie, francuskie, holenderskie, włoskie oraz irlandzkie. Koncentrację na potrzebie utrzymania szans zatrudnieniowych starszych pracowników widać zaś w Narodowych Programach Działań Francji, Hiszpanii i Szwecji.

Tablica 2.4

Realizacja wytycznej „Promować rozwój kapitału ludzkiego i kształcenie ustawiczne” w UE-15 w 2004 roku a TLM

Kraj	Realizacja z wykorzystaniem TLM
1	2
Austria	Zasiłki i premie edukacyjne dla przedsiębiorstw nowych i o niskich dochodach. Łączenie praktyk w firmie z kształceniem szkolnym. Granty na dojazdy na praktyki. Finansowane ze środków publicznych szkolenia dla bezrobotnych
Belgia	Dofinansowywane przez rząd kursy połączone z pracą w niepełnym wymiarze dla młodzieży. Centra kompetencji szkolące w zakresie nowych technologii. Czeki treningowe dla firm, pracowników lub bezrobotnych dotowane w 50% przez rząd. Płatne urlopy szkoleniowe
Dania	Finansowanie edukacji zawodowej dorosłych. Rozluźnienie dostępu młodych do programów szkoleniowych w sektorze zdrowotnym i socjalnym
Finlandia	Programy szkoleń zawodowych dla dorosłych
Francja	Rządowa długookresowa kampania na rzecz promocji praktyk, proponująca ulgi podatkowe od dochodów uczestników i kredyt podatkowy dla firm przyjmujących na praktykę niewykwalifikowaną młodzież. Uprawnienie pracowników do odbywania szkolenia częściowo w ramach zatrudnienia oraz do pobierania zasiłku szkoleniowego zwolnionego ze składek na ubezpieczenie społeczne. Zwolnienia ze składek społecznych od umów służących uzyskaniu kwalifikacji zawodowych dla osób poniżej 26 i powyżej 45 lat. Pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw w znalezieniu osób zastępujących pracowników będących na urloпах szkoleniowych. Oparte na współpracy samorządów lokalnych, służb zatrudnieniowych, firm i instytucji szkoleniowych programy szkoleń zawodowych dla dorosłych

Cd. tablicy 2.4

1	2
Grecja	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną
Hiszpania	Redukcje składek na ubezpieczenia społeczne dla małych i średnich przedsiębiorstw kształcących swój personel; priorytet dla szkolenia kobiet, pracowników powyżej 45 lat oraz szkoleń w zakresie nowych technologii. Program dofinansowania szkoleń w branży telekomunikacyjnej
Holandia	Liczne programy dotowania innowacji w szkoleniu zawodowym. Dotowane praktyki, system dualny kształcenia. Indywidualne konta edukacyjne dla osób o niskich kwalifikacjach. Utworzenie platformy kształcenia ustawicznego skupiającej wspólne działania partnerów społecznych, rządu oraz instytucji edukacyjnych w zakresie permanentnej edukacji
Irlandia	Narodowa inicjatywa na rzecz powrotu do edukacji umożliwiająca zdobycie wymaganego przez pracodawcę wykształcenia lub ukończenie przerwanej edukacji w trybie nauki w niepełnym wymiarze; pozwala samotnym rodzicom, bezrobotnym, niepełnosprawnym i innym łączyć pracę, naukę i obowiązki domowe. Program drugiej szansy zdobycia wykształcenia zawodowego przez osoby powyżej 21 lat zagrożone wykluczeniem społecznym. Program łączący naukę, szkolenie i zdobywanie doświadczeń zawodowych dla młodzieży do 20 lat bez wykształcenia. Kursy umożliwiające osobom ze średnim wykształceniem zdobycie kwalifikacji zawodowych
Niemcy	Programy oparte na współpracy służb zatrudnieniowych, pracodawców i szkół w zakresie przechodzenia z edukacji do szkolenia zawodowego. Fundusze na działania wspierające szkolenia przedzawodowe dla absolwentów, którzy nie znaleźli praktyk. Reformy uelastyczniające system dualnego kształcenia, pomoc firmom przyjmującym praktykantów. Wzrost liczby miejsc praktyk w administracji federalnej. Dla absolwentów, którzy nie znaleźli miejsca w systemie dualnym a szukają pracy całodniowe szkoły zawodowe finansowane przez landy
Portugalia	Zapewnienie każdemu pracownikowi prawa do określonej minimalnej liczby godzin szkolenia zawodowego na koszt pracodawcy, z możliwością ich akumulacji. Praktyki dla młodzieży
Szwecja	Granty na kursy szkolenia zawodowego w przypadkach niedoboru podaży dla osób do 55 lat. Programy dla bezrobotnych umożliwiające zdobycie pełnego średniego wykształcenia. Wszyscy pracownicy uprawnieni są do urlopu na kształcenie. Zasiłki edukacyjne łączące dotację z pożyczką dla uczących się do 50 roku życia. Zwolnione od podatku granty dla nisko wykwalifikowanych osób w wieku 25–50 lat, bezrobotnych lub zagrożonych bezrobociem, zachęcające do podjęcia dalszej nauki. Szkolenia zawodowe dla bezrobotnych, którzy nie mają poświadczonych uprawnień w rzemiośle. Umożliwienie pracującym

Cd. tablicy 2.4

1	2
	w sektorze edukacyjnym, służbie zdrowia i opiece społecznej kontynuowania zatrudnienia w niepełnym wymiarze z jednoczesnym podjęciem nauki. Pomoc finansowa w podnoszeniu kwalifikacji pracowników małych i średnich przedsiębiorstw
Wielka Brytania	Reforma systemu praktyk zawodowych wspieranych rządowo i przez przemysł. Zasiłki zachęcające młodzież do podjęcia nieobowiązkowej edukacji zawodowej. Granty szkoleniowe dla dorosłych o niskich dochodach. Przywrócenie indywidualnych kont szkoleniowych w Walii
Włochy	Połączony Fundusz Międzyzawodowy pozwala przeznaczać dochody ze składek na ubezpieczenie społeczne na szkolenia dla pracowników uczestniczących firm. System zbiorowych voucherów na indywidualnie wybierane szkolenia. Praktyki zawodowe dla młodzieży finansowane regionalnie

Źródło: jak w tablicy 2.1.

2.2.5. Promowanie aktywnego starzenia się

Wytyczna piąta dotyczy dążenia do podniesienia podaży osób pozostających w zatrudnieniu, ze szczególnym naciskiem na najstarszą grupę uczestników rynku pracy. Wzrost stopy zatrudnienia jest w mniejszym lub większym stopniu konsekwencją realizacji wszystkich pozostałych dezyderatów, dlatego w tym miejscu poszukiwania przejściowych rynków pracy zogniskowano przede wszystkim na przejściu między aktywnym życiem zawodowym a emeryturą. W Narodowych Planach Działań na rzecz zatrudnienia z 2004 roku odnajdziemy liczne przykłady wdrażania w krajach UE-15 rozwiązań, które mają zachęcać do odsunięcia momentu całkowitego odejścia pracownika z aktywności zawodowej. W Europie obserwuje się zgodne działania w kierunku znoszenia możliwości przechodzenia osób na wcześniejszą emeryturę. Środek ten stosuje się jeszcze czasami wobec zwolnionych z pracy w starszym wieku, jeśli mają odpowiedni staż pracy (Belgia, Hiszpania, Niemcy), chociaż coraz częściej alternatywą dla takich osób są programy reintegracyjne (Portugalia, Włochy). Przejściowe rynki pracy mogą przybierać formę pracy w mniejszym wymiarze z jednoczesnym pobieraniem częściowych świadczeń emerytalnych (Finlandia, Francja, Hiszpania, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania), w niektórych przypadkach wraz z zatrudnianiem przez pracodawcę personelu uzupełniającego (Austria, Niemcy).

Szczególną postacią są systemy kredytów czasu pracy, które mogą być wykorzystane w okresie przedemerytalnym (Belgia, Holandia). Część pro-

gramów ma na celu zachęcenie pracowników do dłuższej aktywności zawodowej, oferując: dotacje (Austria), ulgi podatkowe i składkowe (Dania, Hiszpania, Holandia, Wielka Brytania, Włochy), wyższe zasiłki dla bezrobotnych (Finlandia), dofinansowanie dalszego kształcenia się (Szwecja) lub podniesienie świadczenia emerytalnego (Francja, Szwecja). Inne oddziałują na stronę popytową rynku pracy, oferując pracodawcom obniżenie pozapłacowych kosztów zatrudnienia starszych pracowników (Austria, Belgia, Hiszpania, Holandia), dofinansowywanie wydatków na podnoszenie ich kwalifikacji (Belgia, Francja, Holandia) lub bezpośrednio dopłaty (Francja).

Tablica 2.5

Realizacja wytycznej „Podnieść podaż pracy i promować aktywne starzenie się” w UE-15 w 2004 roku a TLM

Kraj	Realizacja oparta na TLM
1	2
Austria	Redukcja pozapłacowych kosztów zatrudnienia osób powyżej 56/58 lat. Przejściowy zasiłek przeciwdziałający przechodzeniu na wczesną emeryturę. System częściowych emerytur połączony z rekrutacją pracowników zastępczych. Stopniowe wygaszanie wcześniejszych emerytur
Belgia	Obniżki składek na ubezpieczenie społeczne od dochodów starszych pracowników. Wcześniejsze emerytury. Systemy współfinansowania przez byłego pracodawcę zasiłków dla osób zwolnionych w starszym wieku. Systemy kredytów czasu pracy umożliwiające skrócenie wymiaru pracy także w okresie poprzedzającym przejście na emeryturę. Szkolenia dla osób po 45 roku życia
Dania	Możliwość opóźnienia pobierania emerytury jako opcja dla pracowników. Niższe opodatkowanie dochodów starszych pracowników
Finlandia	Ograniczanie wcześniejszych emerytur. Praca w niepełnym wymiarze łączona z częściową emeryturą. Wyższe uprawnienia w zakresie zasiłku dla bezrobotnych dla starszych pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy
Francja	Dalsze ograniczanie uprawnień do wcześniejszej emerytury. Wydłużenie okresu zatrudnienia będącego podstawą do wyznaczenia wysokości emerytury. Dodatki do emerytury za każdy rok pracy po osiągnięciu przez pracownika 60 lat. System stopniowego przechodzenia na emeryturę; wolny wybór wieku zakończenia aktywności zawodowej. Możliwość powrotu do zatrudnienia do ostatniego pracodawcy dla przebywających od co najmniej 6 mies. na emeryturze, pod warunkiem zachowania pewnego maksimum osiągniętych dochodów. Dofinansowanie szkoleń dla starszych pracowników. Bodźce finansowe dla pracodawcy zatrudniającego bezrobotnego powyżej 50 lat

Cd. tablicy 2.5

1	2
Grecja	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną
Hiszpania	System stopniowych i elastycznych emerytur. Zwolnienie pracowników powyżej 65 lat o odpowiednim stażu z opłacania składek socjalnych. Progresywna redukcja składek na ubezpieczenie społeczne osób w wieku 60–64 lata. Podwójny kredyt podatkowy dla osób po 65 roku życia, które zdecydują się pozostać w zatrudnieniu. Wcześniejsze emerytury dla osób zwolnionych, które mają odpowiedni okres składkowy
Holandia	Ochodzenie od systemów wcześniejszych emerytur. Program przebiegu życia umożliwiający preferencyjne oszczędzanie m.in. na finansowanie urlopów przed emeryturą. Obniżki składek od dochodów pracowników zatrudnionych po osiągnięciu 50 lat. Kredyt podatkowy dla osób powyżej 65 lat pozostających w zatrudnieniu. Program zachęcający pracodawców do dodatkowego kształcenia starszych pracowników i dostosowywania charakteru pracy do ich możliwości, także przez okresowe przesunięcie do innych zajęć. Programy reintegracyjne dla niepełnosprawnych
Irlandia	Zniesienie obligatoryjnego przechodzenia na emeryturę w wieku 65 lat
Niemcy	Podniesienie wieku, od którego możliwe jest przejście na emeryturę z powodu zwolnienia z zakładu pracy. Możliwość stopniowego redukcji godzin pracy przez pracowników powyżej 55 lat, przy zachowaniu ich pełnych uprawnień socjalnych; jeśli firma zatrudni w to miejsce osobę bezrobotną po szkoleniu otrzymuje dotację z funduszu pracy
Portugalia	Zachęty finansowe do korzystania z umów na pracę w niepełnym wymiarze, pracę w domu i teleworking. Możliwość łączenia częściowej emerytury z pracą w niepełnym wymiarze. Programy reintegracji bezrobotnych powyżej 45 roku życia
Szwecja	Rozszerzono dostępność programów dla bezrobotnych pozostających na długoterminowych urlopach chorobowych. Na wysokość emerytury wpływa wysokość składek z całego okresu aktywności zawodowej. Elastyczne i częściowe emerytury powyżej 61 roku życia. Granty na kursy zawodowe w dziedzinach charakteryzujących się niedoborem podaży dla osób w wieku do 55 lat. Zasiłki edukacyjne łączące dotację z pożyczką dla uczących się aż do 50 roku życia
Wielka Brytania	Zasiłki na opiekę nad dziećmi dla poszukujących pracy. Dotacje dla samotnych rodziców, którzy podejmują pracę w wymiarze minimum 16 godzin tygodniowo, zapewnienie im pomocy w razie nieprzewidzianych okoliczności. Gwarancje zapewnienia opieki nad dziećmi dla rodziców, szczególnie samotnych, którzy przechodzą ze świadczeń socjalnych do zatrudnienia. Umożliwienie pobierania częściowej

Cd. tablicy 2.5

1	2
	emerytury łącznie z pracą w niepełnym wymiarze. Stopniowe podnoszenie wieku przechodzenia na emeryturę z obniżonym świadczeniem. Kredyt podatkowy dla pracowników powyżej 50 lat. Lokalne programy elastycznych emerytur
Włochy	Ustanowienie form zatrudnienia socjalnego dla grup najbardziej potrzebujących. Zatrudnienie przerywane dla osób powyżej 45 lat. Kontrakty integracyjne dla osób powyżej 50 lat pozostających bez pracy. Praca nad projektami. Praca dorywcza. Zwolnione z opodatkowania wypłaty dodatkowych świadczeń w wysokości składek na ubezpieczenia socjalne dla pracowników pozostających w zatrudnieniu, mimo posiadania wymaganego stażu emerytalnego

Źródło: jak w tablicy 2.1.

2.2.6. Wyrównywanie szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy

Analizując koncepcję przejściowych rynków pracy nie można pominąć postulatu dążenia do wyrównywania szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Ponieważ liczne czynniki ekonomiczne i pozaekonomiczne, wpływając na ewolucję modelu podziału ról w gospodarstwie domowym, wymuszają zdecydowany wzrost aktywności zawodowej kobiet, istnieje potrzeba tworzenia struktur, które pomogą rozwiązać problemy dystrybucji istniejącej podaży miejsc pracy i łączenia obowiązków domowych i zawodowych. Spotykane w UE-15 TLM działają trójtorowo: zachęcają mężczyzn do podejmowania części obowiązków pozazawodowych, tworzą bodźce finansowe skłaniające kobiety do przechodzenia z bierności zawodowej do zatrudnienia, a także modyfikują nastawienie pracodawców, przekonując do wychodzenia naprzeciw potrzebom pracowników w tym zakresie. Rozwiązania należące do pierwszej grupy przybierają formę uprawnień do płatnych lub niepłatnych urlopów ojcowskich i wychowawczych (Belgia, Finlandia, Francja, Irlandia, Niemcy, Portugalia, Szwecja) lub możliwości okresowego przejścia na niepełnowymiarowy czas pracy (Austria, Finlandia, Niemcy). Instrumenty, które mają pomagać kobietom podjąć pracę przyjmują najczęściej postać zachęt finansowych skłaniających do korzystania z usług instytucji opieki nad dziećmi (Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy) i możliwości bardziej elastycznego kształtowania czasu pracy matek małych dzieci (Austria, Finlandia, Niemcy, Irlandia, Portugalia, Włochy). Ważnym elementem wyrównującym szanse obu płci na rynku pracy są ponadto programy ułatwiające bezrobotnym matkom podnoszenie kwalifikacji (Belgia, Francja, Hiszpania) i po-

szukiwanie zatrudnienia (Wielka Brytania, Grecja). Pracodawcy mogą natomiast liczyć na ułatwienia w zakresie znalezienia pracownika na zastępstwo (Finlandia, Francja, Portugalia) i ulgi podatkowe, jeżeli pomagają zapewnić opiekę nad dziećmi w godzinach pracy (Irlandia).

Tablica 2.6

Realizacja wytycznej „Równość płci” w UE-15 w 2004 roku a TLM

Kraj	Realizacja z wykorzystaniem TLM
1	2
Austria	Uprawnienie do okresowego przejścia na niepełnowymiarowy czas pracy rodziców dzieci do lat 7 (w małych firmach do lat 4). Urlopy i zasiłki dla uboższych rodzin na opiekę nad przewlekle chorym członkiem rodziny
Belgia	Wydłużenie urlopu ojcowskiego w okresie bezpośrednio po narodzinach dziecka. Koszty opieki w żłobku można odliczyć od podatku. W niektórych regionach dostępne zasiłki na opiekę w żłobku dla osób bezrobotnych w czasie uczestnictwa w szkoleniach. Kredyty czasu pracy
Dania	Zapewniono miejsca w przedszkolach dla 90% dzieci w wieku 3–6 i dla 33% poniżej 3 lat
Finlandia	Umowy na czas określony podpisywane głównie na zastępstwo pracowników na urloпах rodzinnych, chorobowych, wypoczynkowych, na zmianę pracy oraz edukacyjnych. Urlopy rodzinne, gminne instytucje całonocnej opieki nad dziećmi przedszkolnymi i prawo do korzystania z placówek opieki pozaszkolnej. Zasiłki opiekuńcze na dziecko jako opcja opieki instytucjonalnej. Rozszerzone uprawnienia do pracy w niepełnym wymiarze dla rodziców małych dzieci. Zachęty do brania urlopów wychowawczych przez ojców
Francja	Program rządowy wspierania małych i średnich przedsiębiorstw dotyczący zastępowania pracownic na urlopie macierzyńskim. Promowanie współfinansowania przez pracodawców opieki nad dziećmi w okresie szkolenia rodziców. Dodatek wychowawczy dla przedsiębiorców i żon samozatrudnionych. Urlopy ojcowskie. Rodzinny kredyt podatkowy w związku z kosztami poniesionymi na: tworzenie i prowadzenie żłobków, szkolenia w okresie urlopu wychowawczego, na płatne urlopy macierzyńskie i ojcowskie oraz na nadzwyczajne wydatki związane z opieką nad dziećmi. Tworzenie nowych żłobków współfinansowanych przez pracodawcę, fundusz zasiłków rodzinnych oraz gminy oraz innych instytucji opieki nad dziećmi w godzinach pracy. Układ zbiorowy dla opiekunek dla dzieci, gwarantujący prawo do szkolenia zawodowego finansowanego przez pracodawców, regulujący godziny pracy i płacę

Cd. tablicy 2.6

1	2
Grecja	Współfinansowanie zatrudnienia bezrobotnych kobiet. Pomoc finansowa w założeniu przez młode kobiety własnej firmy. Programy pracy zarobkowej w domu dla kobiet zajmujących się opieką nad domownikami. Finansowanie opłat za pobyt dzieci w przedszkolach
Hiszpania	Aż 98% dzieci w wieku 3–6 lat ma zapewnioną opiekę przedszkolną, ale tylko 12% w wieku 0–3. Wydłużono urlopy rodzinne. Subsydiowane programy pomagające godzić obowiązki domowe i zawodowe. Szkolenia zawodowe dla kobiet w aktualnie pożądanym dziedzinach
Holandia	Rządowe zachęty finansowe wspierające powstawanie miejsc całodziennej i pozaszkolnej opieki nad dziećmi. Trójstronny system finansowania opieki nad dziećmi oparty na współdziałaniu rodziców, rządu i pracodawcy, uwzględniający dochody w gospodarstwie
Irlandia	Wzmocnienie systemu urlopów ojcowskich. Reformy urlopów macierzyńskich: skrócenie minimalnego okresu poprzedzającego przejście pracownicy na urlop, prawo do uczęszczania na kursy przedporodowe bez utraty wynagrodzenia dla matek i ojców, dostosowania godzin pracy dla karmiących matek, dodatkowego urlopu macierzyńskiego za zgodą pracodawcy, odłożenia urlopu macierzyńskiego w przypadku hospitalizacji noworodka. Wliczanie dodatkowego urlopu macierzyńskiego do okresów będących podstawą świadczeń pracowniczych. Inwestycje w infrastrukturę opieki nad dziećmi. Zasiłki na opiekę nad dziećmi. Ulgi podatkowe dla pracodawców zapewniających dofinansowywaną opiekę nad dziećmi pracowników; pracownik nie płaci od tego świadczenia podatku dochodowego
Niemcy	Uprawnienia obojga rodziców do jednoczesnego podjęcia urlopu rodzicielskiego. Prawo do żądania przejścia na zatrudnienie w niepełnym wymiarze w okresie wychowawczym. Systemy elastycznego kształtowania czasu pracy w firmach. Niższe obciążenia lokalnymi podatkami wysokiej jakości miejsc w żłobkach i przedszkolach
Portugalia	Ojciec może przejąć część urlopu macierzyńskiego. Zachęty finansowe do korzystania z umów na pracę w niepełnym wymiarze, pracę w domu i teleworking. Programy ułatwiające zatrudnienie osoby na zastępstwo pracownika na urlopie wychowawczym lub macierzyńskim
Szwecja	Każde dziecko do lat 12 ma zapewnione miejsce w gminnych przedszkolach, żłobkach i placówkach opieki, w których pobiera się czesne w odgórnie ustalonej wysokości. 480 dni urlopu rodzicielskiego na dziecko może być podzielone dowolnie między oboje rodziców z zachowaniem minimum 60 dni urlopu dla jednego z rodziców. 390 dni urlopu rodzicielskiego to urlop płatny

Cd. tablicy 2.6

1	2
Wielka Brytania	Zasiłki na opiekę nad dziećmi dla poszukujących pracy. Dotacje dla samotnych rodziców, którzy podejmują pracę w wymiarze minimum 16 godzin tygodniowo, udzielanie im pomocy w razie nieprzewidzianych okoliczności. Gwarancje opieki nad dziećmi rodziców, szczególnie samotnych, którzy przechodzą ze świadczeń socjalnych do zatrudnienia. Rozwój lokalnych instytucji świadczących usługi opieki nad dziećmi
Włochy	Dofinansowywanie żłobków samodzielnych i przyzakładowych. Zasiłki na dzieci. Finansowane lub dofinansowywane projekty ułatwiające godzenie pracy i obowiązków w gospodarstwie domowym. System voucherów wspierających udział i zatrzymanie kobiet na rynku pracy

Źródło: jak w tablicy 2.1.

2.2.7. Integrowanie z rynkiem pracy

Rozwiązania wdrażane w Unii Europejskiej w celu integracji z rynkiem pracy osób najbardziej narażonych na wykluczenie społeczne w znacznej części są zbieżne z prezentowanymi w tablicy 2.1 programami kierowanymi do osób bezrobotnych. Koncentrują się one na długotrwale bezrobotnych, na niepełnosprawnych, osobach nisko wykwalifikowanych, imigrantach, młodzieży i kobietach. Przyjmują postać zatrudnienia subsydiowanego, szkoleń i praktyk zawodowych, ulg podatkowych i przedsięwzięć socjalnych, w których powstaniu współpracują przedsiębiorstwa, organizacje i samorządy.

Tablica 2.7

Realizacja wytycznej „Promować integrację i walkę przeciw dyskryminacji ludzi w gorszej sytuacji społecznej” w UE-15 w 2004 roku a TLM

Kraj	Realizacja z wykorzystaniem TLM
1	2
Austria	Programy subsydiowanego zatrudnienia i szkolenia młodzieży i niepełnosprawnych
Belgia	Obniżki składek na ubezpieczenie społeczne dla niewykwalifikowanej młodzieży i długotrwale bezrobotnych. Długotrwale bezrobotni oraz osoby uprawnione do zasiłków socjalnych mogą znaleźć zatrudnienie w przedsiębiorstwach socjalnych, organizacjach non-profit oraz jednostkach samorządowych. Czeki usługowe na zatrudnienie tych grup

Cd. tablicy 2.7

1	2
Dania	Współfinansowanie przez partnerów lokalnych projektu wspierania integracji z rynkiem pracy. Programy szkoleniowe dla mniejszości etnicznych. Ponad 25% przedsiębiorstw w Danii zatrudnia pracowników z subsydiowaną płacą, co piąte – imigranta, a 15% – osobę niepełnosprawną
Finlandia	Kredytowanie edukacji i szkoleń dla bezrobotnych imigrantów. Praktyki i warsztaty dla bezrobotnej młodzieży. Powołano instytucję przedsiębiorstw socjalnych dających miejsca pracy dla osób długotrwale bezrobotnych i niepełnosprawnych. Zatrudnienie rehabilitacyjne dla osób długo pozostających bez pracy
Francja	Zatrudnienie subsydiowane i praktyki dla młodzieży w sektorze rynkowym i nierynkowym, wsparcie w zakresie transportu i kosztów zakwaterowania poza miejscem zamieszkania. Kombinacje szkolenia i zatrudnienia w sektorze publicznym dla młodzieży w gorszej sytuacji na rynku pracy, ulgi podatkowe dla firm zatrudniających taką młodzież. Przedsiębiorstwa integracyjne oraz przedsiębiorstwa integracyjne zatrudnienia tymczasowego dla osób wykluczonych społecznie. Ulgi podatkowe dla firm zatrudniających niepełnosprawnych. Subsydiowane zatrudnienie niepełnosprawnych w sektorze rynkowym; finansowanie zakładania własnych firm; praktyki zawodowe i szkolenia
Grecja	Subsydiowanie zatrudnienia, samozatrudnienia, przystosowania miejsc pracy dla niepełnosprawnych
Hiszpania	Programy współfinansowanych szkoleń dla młodzieży. Wydłużono urlopy na opiekę nad członkami rodziny. Kredyty podatkowe dla niepełnosprawnych. Ulgi podatkowe dla firm zatrudniających bezrobotnych. Finansowane z Europejskiego Funduszu Socjalnego szkolenia dla młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym promujące nowe miejsca pracy w sektorze ochrony środowiska. Przekształcanie centrów zatrudnienia specjalnego dla niepełnosprawnych w regularne zatrudnienie. Szkolenia zawodowe i pomoc w samozatrudnieniu dla imigrantów
Holandia	Zachęty dla przedsiębiorców skłaniające do tworzenia miejsc pracy dla młodzieży. Programy dla mniejszości etnicznych, młodych, osób, które wcześniej przerwały edukację
Irlandia	Inicjatywa umożliwiająca ukończenie przerwanej edukacji w trybie nauki w niepełnym wymiarze. Program drugiej szansy zdobycia wykształcenia zawodowego przez osoby powyżej 21 lat zagrożone wykluczeniem społecznym. Niedyskryminowanie pracowników zatrudnionych na czas określony. Szkolenia dla zwolnionych i wchodzących po raz pierwszy na rynek pracy. Szkolenia dla kobiet i długookresowo bezrobotnych powracających na rynek pracy. Szkolenia w miejscu pracy i zatrudnienie subsydiowane oraz chronione dla osób niepełnosprawnych i bezrobotnych

Cd. tablicy 2.7

1	2
Niemcy	Finansowane ze środków federalnych programy uzupełniania wykształcenia przez młodzież szczególnie zagrożoną ryzykiem wykluczenia społecznego. Lokalne i regionalne sieci współpracy na rzecz szkolenia zawodowego młodzieży i imigrantów
Portugalia	Rozwiązania ułatwiające godzenie obowiązków zawodowych z opieką nad niepełnosprawnym członkiem rodziny. Dostęp do źródeł finansowania własnej działalności. Wspieranie pracy w domu, pracy w niepełnym wymiarze czasu oraz telepracy
Szwecja	Pierwszeństwo niepełnosprawnych w korzystaniu z programów polityki rynku pracy: subsydiowane zatrudnienie, dotacje do zatrudnienia w sektorze prywatnym, przedsiębiorstwa socjalne. Zwolnione od podatku stypendia dla nisko wykwalifikowanych osób w wieku 25–50 lat, bezrobotnych lub zagrożonych bezrobociem, zachęcające do podjęcia dalszej nauki. Dotacje płacowe i zatrudnienie chronione publicznie dla bezrobotnych
Wielka Brytania	Finansowane szkolenia dla grup szczególnie zagrożonych na rynku pracy
Włochy	Programy szkoleniowe i integrujące z rynkiem pracy dla niepełnosprawnych i imigrantów

Źródło: jak w tablicy 2.1.

2.2.8. Czynienie pracy opłacalną

Zadanie tworzenia warunków ekonomicznych zachęcających do podejmowania rejestrowanego zatrudnienia kraje UE wykonują stosując narzędzia ukierunkowane na beneficjentów świadczeń socjalnych. W pewnej części pokrywają się one z rozwiązaniami służącymi realizacji wytycznej pierwszej, piątej i szóstej, kładąc jednak szczególny nacisk na stronę podażową. Są one adresowane głównie do najniżej wykwalifikowanych uczestników rynku pracy, dla których różnica między otrzymywanymi formami pomocy społecznej a potencjalnym wynagrodzeniem z tytułu pracy rejestrowanej jest najmniejsza. Minimalizują one klin podatkowy przez podnoszenie kwot wolnych od podatku lub redukcję pozapłacowych kosztów pracy dla najniżej zarabiających (Austria, Belgia, Dania, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Niemcy, Szwecja), w tym pracujących w niepełnym wymiarze czasu (Belgia, Francja, Irlandia, Portugalia), ponadto oferując oraz możliwość podejmowania zatrudnienia bez utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych lub świadczeń na dzieci (Hiszpania, Niemcy, Belgia).

Tablica 2.8

Realizacja wytycznej „Sprawić, by praca się opłacała, poprzez bodźce podnoszące atrakcyjność pracy” w UE-15 w 2004 roku a TLM

Kraj	Realizacja z wykorzystaniem TLM
1	2
Austria	Obniżenie pozapłacowych kosztów pracy dla starszych pracowników. Redukcja klina podatkowego przy zatrudnianiu najniżej zarabiających. Wprowadzenie dodatków na dzieci dla samotnych rodziców i jedynek żywciceli rodziny
Belgia	Obniżki składek na ubezpieczenie społeczne od dochodów najniżej zarabiających. Proporcjonalne składki na ubezpieczenie społeczne dla pracujących w niepełnym wymiarze. Rozszerzenie funkcji voucherów na opłacanie usług związanych z gospodarstwem domowym; jeśli świadczy je bezrobotny, nie traci prawa do pobierania zasiłku. Prawo do części zasiłku dla bezrobotnych przysługuje uzyskującym niewielkie dochody z pracy w niepełnym wymiarze
Dania	Obniżenie opodatkowania dochodów z pracy najniżej i średnio zarabiających
Finlandia	Nieznacznie obniżono podatki od dochodów najniżej zarabiających. Odliczenia podatkowe za zatrudnianie osób w gospodarstwie domowym (opieka, sprząatanie, remonty itp.)
Francja	Dalsze redukcje pozapłacowych kosztów pracy od najniższych wynagrodzeń. Kredyt podatkowy od dochodów zatrudnionych w niepełnym wymiarze. Obniżenie najniższych progów PIT. Kontrakty integracyjne gwarantujące bezrobotnemu pobierającemu zasiłek minimalne dochody z pracy w niepełnym wymiarze połączone z dodatkową aktywnością zawodową, na przykład szkoleniem; przysługujący zasiłek dla bezrobotnych zostaje wypłacony pracodawcy
Grecja	Obniżenie pozapłacowych kosztów pracy dla najniżej zarabiających i samotnych rodziców
Hiszpania	Redukcja składek na ubezpieczenia od kontraktów na czas nieokreślony. Możliwość łączenia pracy w niepełnym wymiarze z emeryturą dla osób powyżej 60 lat; dla osób powyżej 65 roku życia dodatkowo wymóg zatrudnienia osoby na zastępstwo. Dopuszczenie pewnych form pracy zarobkowej i jednoczesnego pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Podniesienie kredytu podatkowego dla najniżej zarabiających. Kredyt podatkowy podwójnej wysokości dla pracowników powyżej 65 lat, którzy pozostają w zatrudnieniu. Kredyt podatkowy z tytułu macierzyństwa. Niższe podatki dla przedsiębiorstw utrzymujących żłobki pracownicze

Cd. tablicy 2.8

1	2
Holandia	Podniesienie kredytu podatkowego – wyższe dochody najniżej zarabiających. Dodatkowy zasiłek dla osób powyżej 57 lat pozostających w zatrudnieniu. Długoterminowe zwolnienie od podatku osób, które mają znikome szanse na zatrudnienie
Irlandia	Podniesienie kredytu podatkowego dla najniżej zarabiających. Samotny rodzic może uzyskiwać pewien dochód nie tracąc prawa do świadczenia rodzinnego, a bezrobotny – pracować w niepełnym wymiarze nie tracąc zasiłku. Zasiłek na dziecko nie jest związany ze statusem zatrudnieniowym rodzica. Długookresowo bezrobotny, który znalazł zatrudnienie, oprócz kredytu podatkowego otrzymuje dodatkową ulgę, a pracodawca, który go zatrudnił możliwość odliczenia płacy beneficjanta. Dodatek rodzinny dla rodziców, którzy znaleźli nisko płatne zatrudnienie
Niemcy	System podstawowego zabezpieczenia dla osób poszukujących pracy w miejsce oddzielnych systemów ubezpieczenia od bezrobocia i opieki społecznej. Wyższe limity dochodów dla osób pobierających zasiłki dla bezrobotnych. Każdy podejmujący zatrudnienie lub zakładający firmę może starać się o dotację. Dostęp do narzędzi polityki rynku pracy dla osób długookresowo bezrobotnych. Podniesienie progu dochodów, przy których przysługuje zasiłek na dziecko. Obniżenie podatków dochodowych dla najniżej zarabiających i najstarszych pracowników z jednoczesną reformą systemu ubezpieczeń zdrowotnych i wcześniejszych emerytur
Portugalia	Zachęty finansowe do pracy w niepełnym wymiarze, pracy w domu i teleworkingu
Szwecja	Obniżki podatków dla najniżej zarabiających. Limit wysokości opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu. Dotacje związane z dodatkowymi kosztami pracy poza miejscem zamieszkania
Wielka Brytania	Kredyty podatkowe związane z posiadaniem małych dzieci oraz z podjęciem zatrudnienia. Dodatkowe wsparcie rodziców podejmujących zatrudnienie w niepełnym wymiarze. Niższe podatki dochodowe dla pracodawcy
Włochy	Obniżenie podatku od dochodów osobistych w zależności od wysokości dochodów i sytuacji rodzinnej (samotni rodzice, młode małżeństwa itd.). W celu zachęcenia kobiet do udziału w rynku pracy wprowadzono programy wspierania dochodów dla bezrobotnych i osób w sytuacji wysokiego ryzyka wykluczenia społecznego; większa elastyczność wynagradzania takich osób

Źródło: jak w tablicy 2.1.

2.2.9. Od pracy nierejestrowanej do stałego zatrudnienia

Poza beneficjentami różnych form pomocy socjalnej grupą, którą zachęca się do podjęcia rejestrowanego zatrudnienia są pracujący w szarej strefie. Stosowane wobec nich zabiegi są w znacznej części zbieżne z instrumentami używanymi w UE w odniesieniu do grupy omawianej powyżej i dotyczą w dużej mierze strony podażowej. Z kolei wśród bodźców zachęcających pracodawców do oferowania legalnego zatrudnienia pewna część ma charakter pozaekonomiczny i w związku z tym nie podlegała analizie w niniejszej pracy. Argumentami finansowymi są natomiast przede wszystkim ulgi w zakresie płacy minimalnej oraz składek na ubezpieczenia społeczne dla osób o najniższych kwalifikacjach. Ponadto można zwrócić uwagę na TLM tworzące potencjalne miejsca pracy dla zatrudnionych w szarej strefie, takie jak czeki usługowe na świadczenie rejestrowanej pracy na rzecz gospodarstw domowych (Austria, Belgia), odliczenia podatkowe dla osób oferujących tego typu zatrudnienie (Finlandia) oraz wspieranie agencji pracy tymczasowej (Holandia).

Tablica 2.9

Realizacja wytycznej „Transformować pracę nierejestrowaną w stałe zatrudnienie” w UE-15 w 2004 roku a TLM

Kraj	Realizacja z zastosowaniem TLM
1	2
Austria	Wprowadzenie czeków usługowych (<i>Dienstleistungsscheck</i>) na legalne zatrudnianie z minimalnym pakietem socjalnym osób nisko wykwalifikowanych w gospodarstwach domowych
Belgia	Rozszerzono stosowanie voucherów na opłacanie usług związanych z gospodarstwem domowym; jeśli świadczy je bezrobotny nie traci prawa do pobierania zasiłku
Dania	Obniżenie podatków od dochodów z pracy dla najniżej zarabiających
Finlandia	Odliczenia podatkowe za zatrudnianie osób w gospodarstwie domowym (opieka, sprzątanie, remonty itp.). Regionalne programy tworzenia subsydiowanych miejsc pracy
Francja	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną
Grecja	Dotowanie czynszu bezrobotnym, którzy dla podjęcia pracy zechcą zmienić miejsce zamieszkania
Hiszpania	Obniżenie podatków od dochodów z pracy dla najniżej zarabiających
Holandia	Wprowadzenie agencji pracy dorywczej

Cd. tablicy 2.9

1	2
Irlandia	Kredyt podatkowy dla najniżej zarabiających. Próg dochodów, jakie samotny rodzic może uzyskać nie tracąc prawa do świadczenia rodzinnego. Próg dochodów z pracy w niepełnym wymiarze, przy których bezrobotny nie traci zasiłku. Zasiłek na dziecko nie jest związany ze statusem zatrudnieniowym rodzica
Niemcy	Dotacje i zwolnienia podatkowe dla rozpoczynających działalność gospodarczą i podejmujących prace drobne. Obniżanie podatków dochodowych dla najniżej zarabiających
Portugalia	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną
Szwecja	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną
Wielka Brytania	Dodatkowe wsparcie rodziców podejmujących zatrudnienie w niepełnym wymiarze. Niższe podatki dochodowe dla pracodawcy
Włochy	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną

Źródło: jak w tablicy 2.1.

2.2.10. Wspieranie zagrożonych regionów

Nie wszystkie państwa wyszczególniły w Narodowych Planach Działań odrębną grupę instrumentów pomagających niwelować nierówności na regionalnych rynkach pracy. Jeszcze mniej można znaleźć rozwiązań w tym zakresie spełniających kryteria przejściowych rynków pracy. W wielu krajach realizacja pierwszej wytycznej, dotyczącej aktywizacji bezrobotnych i biernych zawodowo, oraz siódmej, która daje wyraz trosce o integrację społeczną środowisk najbardziej upośledzonych na rynku pracy, skupia się wyraźnie w regionach najbardziej potrzebujących wsparcia, odpowiadając

Tablica 2.10

Realizacja wytycznej „Podjąć problem nierówności regionalnego zatrudnienia” w UE-15 w 2004 roku a TLM

Kraj	Realizacja z wykorzystaniem TLM
1	2
Austria	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną
Belgia	Centra kompetencji. Pomoc finansowa dla zakładających przedsiębiorstwa w danym regionie
Dania	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną

Cd. tablicy 2.10

1	2
Finlandia	Redukcja składek na ubezpieczenia socjalne odprowadzane przez firmy w określonych gminach
Francja	Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy oraz finansowanie zakładania własnej działalności gospodarczej w regionach szczególnie zagrożonych zjawiskiem wykluczenia społecznego. Czasowe zwolnienia ze składek na ubezpieczenia społeczne dla firm zatrudniających mieszkańców takich terenów
Grecja	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną
Hiszpania	Współfinansowany z Europejskiego Funduszu Strukturalnego system grantów na promocję lokalnych inicjatyw, obejmujący pomoc bezrobotnym zagrożonym wykluczeniem społecznym. Granty dla osób poszukujących pracy poza miejscem zamieszkania na poszukiwanie mieszkania, przeprowadzkę, koszty podróży
Holandia	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną
Irlandia	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną
Niemcy	Programy tworzenia miejsc pracy w nowych landach współfinansowane z Europejskiego Funduszu Strukturalnego
Portugalia	Mikrokredyty na własną działalność gospodarczą, szkolenia dla bezrobotnych na obszarach o szczególnie wysokim ryzyku wykluczenia społecznego. Subsydowane zatrudnienie bezrobotnej młodzieży
Szwecja	Współfinansowanie przez rząd dodatkowych szkoleń dla pewnych grup szczególnie ograniczonych w możliwościach przemieszczania się, na przykład rodziców małych dzieci. Współfinansowanie regionalnych projektów szkoleniowych dla dorosłych. Rządowa okresowa pomoc finansowa dla gmin, służąca zatrzymaniu osób zagrożonych bezrobociem w sektorze ochrony zdrowia, edukacji i opieki społecznej. Przedsiębiorstwa socjalne tworzące zatrudnienie i możliwość rozwoju zawodowego osobom w niekorzystnej sytuacji
Wielka Brytania	Budowanie lokalnych porozumień między przedsiębiorstwami, organizacjami samorządowymi i służbami zatrudnienia na obszarach szczególnie dotkniętych bezrobociem
Włochy	Brak szczególnych instrumentów realizujących omawianą wytyczną

Źródło: jak w tablicy 2.1.

tym samym na dezyderaty wytycznej dziesiątej. Wśród działań, które ujawniła analiza wypełniania pozostałych wytycznych znajdują się narzędzia pomocy finansowej w kreowaniu miejsc pracy nie tylko dla danej grupy problemowej, ale także dla regionu (Belgia, Finlandia, Francja, Hiszpania, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania).

2.3. Przyszłość europejskiej polityki zatrudnienia a perspektywy rozwoju przejściowych rynków pracy

2.3.1. Kontynuacja Strategii Lizbońskiej

Przewodniczący Komisji Wspólnot Europejskich J. Barroso w komunikacie na wiosenny szczyt Rady Europejskiej przedstawił stanowisko Komisji w sprawie dalszego rozwoju Strategii Lizbońskiej⁴. Na półmetku realizacji tego projektu jego efekty ocenia się sceptycznie. Mimo przeładowanego programu krajowych polityk, niezadowolającej koordynacji, pojawiających się sprzecznych interesów podczas wdrażania Strategii Lizbońskiej komisja nie porzuca obranej drogi, ale ją modyfikuje. Przygotowując zestaw działań niezbędnych do osiągnięcia celów komisja opierała się w znacznym stopniu na sprawozdaniu Grupy Wysokiego Szczebla z listopada 2004 roku, której przewodniczył Wim Kok⁵. Odnowiona strategia skupia się na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu, przy jednoczesnym promowaniu celów społecznych i związanych z ochroną środowiska naturalnego. W związku z tym postuluje się poprawę funkcjonowania rynków pracy, głównie przez dostarczenie osobom w wieku produkcyjnym bodźców do podejmowania zatrudnienia, a firmom do oferowania miejsc pracy. Tworzenie większej liczby coraz lepszych miejsc pracy wymaga znacznych inwestycji w kapitał ludzki i większej elastyczności pracowników. Podkreśla się wymóg jednoczesnej dbałości o wzrost produktywności i zatrudnienia. Niezbędne jest zaktywizowanie osób, które długo pozostają bez pracy oraz pracowników o najniższych kwalifikacjach. Powodzeniu Strategii Lizbońskiej może sprzyjać otwarcie rynków Unii Europejskiej. Aby jednak pociągnęło ono za sobą wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, konieczne jest zapewnienie mobilności wykwalifikowanej siły roboczej oraz rozwoju lepszych jakościowo miejsc pracy w sektorach, w których Unia ma przewagę komparatywną.

Częścią programu strategicznego rozwoju Unii Europejskiej w najbliższej przyszłości jest projekt Komisji dotyczący budowania partnerstwa europejskiego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia⁶. Głównym elementem tego partnerstwa jest Lizboński Program Działań, w którym liczbę priorytetów UE ograniczono do trzech: pierwszym jest uczynienie z Europy miejsca atrakcyjnego do inwestowania i pracy, drugim – podniesienie poziomu wiedzy i wspieranie innowacji na rzecz wzrostu gospo-

⁴ European Commission, COM (2005) 24, Brussels 2005, s. 4–11.

⁵ European Commission,

http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/group/index_en.html (30.03.2005).

⁶ European Commission, COM (2005) 12.

darczego, trzecim – konieczność tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy. Wdrażanie polityki zbieżnej z koncepcją przejściowych rynków pracy w sposób szczególny pomogłoby realizacji zadania ostatniego. TLM, jako część uniwersalnego systemu ubezpieczenia zatrudnienia, stanowić mogą istotny wkład w tworzenie systemów emerytalnych i zabezpieczenia społecznego, które byłyby w stanie sprostać konsekwencjom negatywnych tendencji demograficznych.

Na realizację celu tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy składa się dążenie do kilku celów dodatkowych. Jednym z nich jest zaangażowanie większej liczby osób w aktywną działalność zawodową. Zwiększenie wskaźnika zatrudnienia traktuje się bowiem jako najlepszy środek wzrostu gospodarczego oraz wspierania systemów gospodarczych, w których nacisk położony jest na integrację społeczną. Dzięki odpowiednim bodźcom – także z wachlarza rozwiązań proponowanych przez koncepcję przejściowych rynków pracy – możliwe jest przyciągnięcie bezrobotnych i nieaktywnych oraz zatrzymanie na rynku pracy większej liczby osób. W punkcie tym Komisja podkreśla znaczenie aktywizacji potencjału zatrudnieniowego kobiet, co wymagać będzie modyfikacji systemów zabezpieczenia socjalnego oraz zaangażowania partnerów społecznych w niwelację różnic dochodowych między kobietami a mężczyznami. Grupami, którym nowa Strategia Lizbońska poświęca szczególną uwagę, są osoby starsze oraz młodzież. Akcentuje się ponadto konieczność wprowadzania instrumentów wspierających godzenie obowiązków domowych i zawodowych, jak na przykład zapewnienie lepszych i dostępnych cenowo udogodnień związanych z opieką nad dziećmi. Jest to, jak przedstawiono w rozdziale pierwszym książki, jeden z głównych obszarów polityki zatrudnienia opartej na przejściowych rynkach pracy.

Ułatwianie koegzystencji życia zawodowego i pozazawodowego jest centralnym elementem inicjatywy podjętej przez przywódców Francji, Niemiec, Hiszpanii i Szwecji w październiku 2004 roku⁷. Zgłosili oni wniosek w sprawie stworzenia paktu na rzecz młodzieży. Planowane w jego ramach inicjatywy obejmują między innymi: poprawę kształcenia zawodowego, kierowanie specjalnych programów aktywnej polityki rynku pracy do młodzieży pozostającej bez pracy, działania zwiększające udogodnienia w zakresie opieki nad osobami starszymi i dziećmi oraz rozszerzenie uprawnień do urlopów wychowawczych dla ojców. Postanowiono włączyć w ten projekt także programy aktywnego przechodzenia w okres spoczynku zawodowego i zwiększające zdolności pracowników i przedsiębiorstw do dostosowywania się do wymogów otoczenia. Postanowienia wynikające z tej inicjatywy staną się istotnymi elementami Europejskiej Strategii Zatrudnienia i finansowane będą ze środków Unii, głównie z Europejskiego Funduszu

⁷ European Commission, COM (2005) 24, s. 12–33.

Społecznego. Położenie akcentu przyszłej europejskiej polityki na rozwoju wiedzy i innowacji jest także do pewnego stopnia zbieżne z koncepcją przejściowych rynków pracy. Skonstatowanie, iż to wiedza jest czynnikiem, dzięki któremu Unia Europejska może konkurować globalnie z krajami, których przewaga leży w posiadanych zasobach naturalnych lub taniej sile roboczej, może być istotnym argumentem za sensownością finansowania rozwiązań bazujących między innymi na TLM. Wdrożenie elementów przejściowych rynków pracy będzie w takiej sytuacji pożądaną alternatywą drańskich obniżek płac i likwidacji całej sfery ochrony socjalnej, w imię poprawy konkurencyjności europejskich producentów i usługodawców. TLM mogą być z powodzeniem użyte do rozwoju efektywnych polityk z zakresu permanentnej edukacji lub innowacji ekologicznych.

Drugim z celów dodatkowych, wspierających zawarte w nowej Strategii Lizbońskiej dążenie do stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy, jest zwiększenie możliwości dostosowywania się pracowników i przedsiębiorców w szybko rozwijających się sektorach. Strategia zwraca uwagę na rosnące znaczenie nowo powstałych firm oraz małych i średnich przedsiębiorstw w tworzeniu nowych miejsc pracy w Europie. Dostrzega, że dla zapewnienia większej elastyczności, przy równoczesnej dbałości o bezpieczeństwo⁸, pracownicy i przedsiębiorstwa będą musieli wykazać się większą zdolnością przewidywania, wywoływania zmian i radzenia sobie z nimi.

Celem trzecim jest wzrost inwestycji w kapitał ludzki. Oprócz wielu rozwiązań służących realizacji tego założenia, które wykraczają poza zasięg polityki rynku pracy, są także takie, które w znacznym stopniu mogą posłużyć się instrumentami przejściowych rynków pracy. Dotyczy to między innymi kształcenia ustawicznego oraz zawodowego młodzieży.

Zaprezentowane powyżej kierunki i pomysły dalszego rozwoju europejskiej polityki zatrudnienia i rozwoju gospodarczego mogą być realizowane dzięki zastosowaniu rozwiązań opartych na koncepcji przejściowych rynków pracy.

2.3.2. Agenda Socjalna

Dla wzmocnienia wymiaru socjalnego odnowionej Strategii Lizbońskiej w lutym 2005 roku przyjęto nową Agendę Socjalną, zawierającą wytyczne europejskiej polityki społecznej do roku 2010⁹. Myślą przewodnią tego programu jest hasło: „Socjalna Europa w gospodarce globalnej: praca i możliwości dla wszystkich”. Wychodząc od dorobku Agendy Polityki Społecznej

⁸ Jest to nic innego jak sformułowany przez pojęcie *flexicurity* element koncepcji TLM.

⁹ European Commission, *The Social Agenda 2005–2010 – A social Europe in the global economy – Jobs and opportunities for all*, Luxembourg 2005, s. 1–29.

cznej, która obowiązywała w latach 2000–2004, Agenda Socjalna wysuwa następujące priorytety:

— dążyć do zintegrowanego europejskiego podejścia w zakresie polityk gospodarczych, społecznych i zatrudnienia, gwarantującego pozytywne wzajemne ich oddziaływanie;

— promować jakość zatrudnienia, polityki społecznej i relacji między pracodawcami a pracownikami dla podniesienia kapitału ludzkiego i społecznego;

— zmodernizować systemy opieki socjalnej, adaptując je do aktualnych wymogów Europejczyków, opierając się na solidarności i wzmacniając rolę tych systemów jako czynnika produktywnego;

— uwzględnić koszty braku polityki społecznej.

Strategia nowej Agendy opiera się na dwóch filarach: wzmacnianiu pewności siebie obywateli oraz realizacji celów strategicznych Komisji – zatrudnienia, równych możliwości i integracji społecznej.

Odnośnie do celu pierwszego Agenda Socjalna zakłada unowocześnienie europejskiego modelu społecznego przez podniesienie zdolności do działania i zaoferowanie nowych szans wszystkim mieszkańcom UE. Do osiągnięcia tego zamierzenia Unia Europejska może wykorzystać instrumenty prawne i finansowe (głównie Europejski Fundusz Społeczny) oraz dialog społeczny. Dzięki nim możliwe są inwestycje w szkolenia, promocja kapitału społecznego i partnerstwo, które sprzyjają pogłębieniu społecznego zaufania. Planuje się podjęcie szczególnych starań w zakresie integracji międzypokoleniowej, aby stworzyć podstawy do optymistycznego patrzenia przez młodzież w przyszłość.

Filar drugi bazuje na dwóch priorytetach: osiągnięciu pełnego zatrudnienia oraz większej spójności społecznej. Dążeniu do pełnego zatrudnienia mają służyć starania, by podejmowanie legalnej pracy było opcją dostępną i kuszącą dla wszystkich, podnoszenie jakości i produktywności pracy oraz tworzenie instrumentów antycypacji i zarządzania zmianą.

Jedną z ambicji Strategii Lizbońskiej jest dążenie do utworzenia prawdziwego europejskiego rynku pracy. Realizacja tego planu wymaga usunięcia pośrednich i bezpośrednich barier mobilności zasobów pracy. Komisja zamierza zapewnić możliwości uczestnictwa w międzynarodowym systemie negocjacji zbiorowych zarówno na poziomie przedsiębiorstwa, jak i sektora. Pomogłoby to firmom i sektorom zmierzyć się z problemami z organizacją pracy, zatrudnieniem, warunkami pracy lub szkoleniem pracowników. Wzmocniłoby także pozycję partnerów na szczeblu międzynarodowym.

Osiągnięcie spójności społecznej Komisja Europejska rozumie jako stworzenie wszystkim równych możliwości. Niezbędna jest do tego modernizacja ochrony socjalnej. Do tej pory, wykorzystując Otwartą Metodę Koordynacji, podjęto walkę z wykluczeniem społecznym i ubóstwem (od 2000 roku) oraz reformę systemu emerytur (2002 rok). W przyszłości metoda ta

będzie zastosowana do przeprowadzenia zmian w obszarze opieki medycznej i długookresowej (od 2006 roku).

Także nowa Agenda podejmuje problem ubóstwa i wykluczenia społecznego. Planowana jest debata dotycząca podniesienia efektywności narodowych systemów dochodów minimalnych w krajach członkowskich. Dotychczasowe osiągnięcia nie są wystarczające, stąd zamierza się przeprowadzić konsultacje, które miałyby skupić się na partnerach społecznych jako podmiotach bezpośrednio zaangażowanych we wdrażanie działań integrujących z rynkiem pracy. Kulminacją będzie rok 2010, który ma stać się europejskim rokiem zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Tablica 2.11

Wytoczne Rady Europejskiej w zakresie polityki mikroekonomicznej na lata 2005–2008 a TLM

Wskazówki	Wpływ na perspektywy rozwoju TLM w krajach Unii Europejskiej
Rozszerzyć i pogłębić wewnętrzny rynek Unii	Aby usunąć przeszkody hamujące międzynarodową mobilność, trzeba również wspierać mobilność na krajowym rynku pracy w wymiarze przestrzennym, zawodowym oraz przemieszczania między poszczególnymi stanami
Dbać o otwartość i konkurencyjność rynków UE na zewnątrz	Otwarcie rynków pracy, które miałyby znaczący wpływ na rozwój TLM, nie nastąpi w możliwej do określenia perspektywie. Większa konkurencyjność międzynarodowa może wymusić na wspólnocie rozwiązania bardziej elastyczne niż przejściowe rynki pracy
Stworzyć atrakcyjne środowisko biznesowe	Wprowadzenie polityki opartej na TLM daje firmom wiele korzyści i może pomóc w pobudzaniu przepływów do samozatrudnienia, ale w niektórych przypadkach sprowadza na firmy dodatkowe koszty. Określenie jednoznacznego bilansu na tej płaszczyźnie jest trudne
Poprawić europejską infrastrukturę	Dążenie do osiągnięcia tego celu może tworzyć pewne ramy wdrażania TLM w związku z inwestycjami w rozwój sieci transportowych; mniej takich możliwości w sektorze energetycznym i elektronicznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005–2008)*, COM (2005) 141, Brussels 2005, s. 18–23.

Pomimo pewnych postępów, w dalszym ciągu wiele pozostało do zrobienia w zakresie promocji polityki antidyskryminacyjnej w zakresie rasowym, narodowym i płci. Koncepcja przejściowych rynków pracy akcentuje szczególnie ten ostatni problem. Komisja wskazuje obszary, które będą

wymagały dalszych starań. Są wśród nich: luka płacowa, dostęp kobiet do udziału w rynku pracy i szkoleń, szanse rozwoju kariery, godzenie życia rodzinnego i pracy, a także niewystarczający udział kobiet w podejmowaniu decyzji.

W marcu 2005 r. Rada Europejska zdecydowała ponownie wprowadzić Strategię Lizbońską. Krokiem w tym kierunku było sformułowanie Zintegrowanych Wytycznych na lata 2005–2008¹⁰, zawierających zalecenia co do polityki gospodarczej i zatrudnienia. W obrębie wytycznych dotyczących polityki mikroekonomicznej można odnaleźć elementy, które będą decydowały o perspektywach rozwoju przejściowych rynków pracy.

Tablica 2.12

Wytyczne Rady Europejskiej w zakresie polityki zatrudnienia na lata 2005–2008 a TLM

Wskazówki	Wpływ na perspektywy rozwoju TLM w krajach Unii Europejskiej
1	2
Dążyć do pełnego zatrudnienia	Uwzględniając możliwe rozbieżności w definicji pojęcia można przyjąć pokrywanie się tego celu z priorytetami koncepcji TLM
Poprawić jakość i produktywność pracy	TLM pomagają spełnić oba te wymogi jednocześnie. Podnoszą standardy socjalne pracy atypowej. Umożliwiają dostosowanie pracy do potrzeb pracownika i pracodawcy. Podnoszą wydajność w dłuższym okresie
Wzmocnić spójność społeczną i terytorialną	Podnosząc mobilność TLM przyczyniają się do wyrównywania rozwoju poszczególnych regionów. Podnoszą spójność społeczną aktywizując biernych i chroniąc aktywnych przed wykluczeniem
Wspierać podejście do pracy oparte na cyklu życia człowieka	TLM pomagają lepiej rozłożyć dochody i pracę przez całe aktywne życie zawodowe. Chronią przed wykluczeniem młodzież i najstarszych pracowników, pomagają uzyskać więcej czasu i wsparcia w okresach wychowywania dzieci, umożliwiają przesunięcie części dochodów z okresów najbardziej produktywnych na pozostałe
Tworzyć rynki pracy integrujące szukających zatrudnienia	TLM między bezrobociem a zatrudnieniem są doskonałym narzędziem służącym osiągnięciu tego celu

¹⁰ European Commission, *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005–2008)*, COM (2005) 141, Brussels 2005, s. 1–11.

Cd. tablicy 2.12

1	2
Poprawić proces dopasowywania się do potrzeb rynku pracy	TLM pobudzają współpracę lokalnych podmiotów, łączą bezrobotnych z pracodawcami, wspierają proces doskonalenia kwalifikacji, dają możliwości większej mobilności
Wspierać elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia oraz redukcję segmentacji	Cel ten jest jednym z fundamentów koncepcji przejściowych rynków pracy. TLM są doskonałym narzędziem do realizacji tego celu
Tworzyć system płac sprzyjający zatrudnianiu	TLM pomagają obniżyć koszty pracy w stosunku do regularnego zatrudnienia, dostosowują płace do produktywności, po stronie podaży podnoszą atrakcyjność zatrudnienia wśród najniższej zarabiających
Rozszerzyć inwestycje w kapitał ludzki	TLM umożliwiają dzielenie kosztów szkoleń między pracodawcę, pracowników i państwo, tworzą ramy dla kształcenia ustawicznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005–2008)*, COM (2005) 141, Brussels 2005, s. 24–311.

W bardziej istotny sposób z polityką zatrudnienia opartą na przejściowych rynkach pracy wiążą się wytyczne Rady dotyczące zatrudnienia w okresie 2005–2008.

Z powyższych zestawień widać, że instrumentarium proponowane przez koncepcję TLM może być pomocne na wielu płaszczyznach w realizacji wytycznych w sprawie zatrudnienia w Unii Europejskiej w najbliższym czasie. Jeśli chodzi o osiągnięcie niektórych priorytetowych celów postawionych przez Radę Europejską, przejściowe rynki pracy wydają się narzędziem idealnym.

Rozdział III

POLITYKA RYNKU PRACY WYBRANYCH KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIEŁLE ZAŁOŻEŃ KONCEPCJI PRZEJŚCIOWYCH RYNKÓW PRACY

3.1. Przejściowe rynki pracy między różnymi formami zatrudnienia w Unii Europejskiej

Według przytaczanej wcześniej klasyfikacji Günthera Schmid¹, jednym z obszarów występowania przejściowych rynków pracy są przemieszczenia między różnymi rodzajami zatrudnienia. W niniejszym rozdziale ukazano dynamikę występowania poszczególnych rodzajów atypowego zatrudnienia podporządkowanego oraz pracy na własny rachunek. W ramach polityk zatrudnienia krajów UE zidentyfikowano te przejściowe rynki pracy, które oparte są na pracy w niepełnym wymiarze, pracy skróconej, zatrudnieniu na czas określony i innych formach nietypowego zatrudnienia. Wiele z wymienionych rodzajów relacji zatrudnieniowych wykorzystuje się także w budowaniu TLM pomiędzy innymi stanami na rynku pracy: bezrobociem, edukacją, obowiązkami rodzinnymi lub emeryturą.

3.1.1. Praca w niepełnym wymiarze i praca skrócona jako elementy przejściowych rynków pracy

Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy w ostatniej dekadzie zyskuje na znaczeniu. Największy udział tych pracowników w zatrudnieniu już od kilkunastu lat obserwuje się w Holandii – w 2002 r. przekroczył jedną

¹ Zob. rozdział I.4, s. 29–30 niniejszej pracy.

Tabela 3.1
 Udział pracujących w niepełnym wymiarze w ogólnej liczbie pracujących w UE-15 w latach 1992–2003 (%)

Kraj*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Holandia	27,1	27,7	28,7	29,0	29,3	29,1	30,0	30,4	32,1	33,0	33,9	34,5
Wielka Brytania	21,5	22,1	22,4	22,3	22,9	22,9	23,0	23,0	23,0	22,7	23,0	23,3
Belgia	15,2	15,9	15,8	15,6	16,1	16,2	16,3	19,9	20,7	18,5	19,4	20,6
Niemcy	12,3	12,8	13,5	14,2	14,9	15,8	16,6	17,1	17,6	18,3	18,8	19,6
Irlandia	11,2	13,0	13,3	14,4	14,1	15,2	17,6	17,9	18,1	17,9	18,1	18,1
Austria	9,1	10,0	12,9	13,4	13,3	13,9	15,1	15,4	15,7	16,9	17,8	•
Dania	18,9	19,0	17,2	16,8	16,5	17,1	17,0	15,3	16,1	14,7	16,2	15,8
Szwecja	15,0	15,4	15,8	15,1	14,8	14,2	13,5	14,5	14,0	13,9	13,8	14,1
Francja	12,5	13,3	13,9	14,2	14,3	14,9	14,8	14,7	14,2	13,8	13,7	12,9
Luksemburg	9,5	9,9	10,7	11,4	10,4	11,1	12,8	12,1	12,4	13,3	12,6	•
Włochy	10,0	10,0	10,0	10,5	10,5	11,3	11,2	11,8	12,2	12,2	11,9	12,0
Finlandia	8,1	8,9	8,9	8,6	8,4	9,4	9,6	9,9	10,4	10,5	11,0	11,3
Portugalia	8,8	8,8	9,5	8,6	9,2	10,2	9,9	9,3	9,4	9,2	9,6	10,0
Hiszpania	5,4	6,1	6,5	7,1	7,5	7,9	7,7	7,9	7,7	7,8	7,6	7,8
Grecja	7,1	7,0	7,8	7,7	8,0	8,2	9,0	8,0	5,5	4,9	5,6	5,6

* Kolejność państw w tabeli według danych za 2003 r.

Źródła: ILO, *Key Indicators of the Labour Market 2001–2002*, International Labour Office, Geneva 2002; OECD Organization for Economic Cooperation and Development, OECD On-Line Labour Force Statistics, www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004).

Tabela 3.2
Udział pracujących w niepełnym wymiarze niedobrowolnie w ogólnej liczbie pracujących w niepełnym wymiarze w UE-15
w latach 1992–2003 (%)

Kraj*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Finlandia	•	•	•	•	55,1	44,3	39,3	39,6	34,2	32,4	31,9	29,7
Francja	23,1	27,8	31,5	31,7	32,4	33,0	22,9	21,6	20,8	18,2	17,7	25,4
Grecja	14,1	14,6	16,9	15,6	16,9	17,3	22,3	26,7	28,3	29,6	29,1	24,1
Szwecja	26,8	32,0	34,2	34,7	36,5	37,5	35,2	28,1	24,5	22,5	22,0	22,2
Hiszpania	16,0	14,6	18,8	20,9	22,4	24,0	24,2	24,2	22,2	19,6	19,1	18,8
Portugalia	10,6	12,7	12,1	14,1	15,4	14,7	21,9	22,9	22,1	15,9	17,0	17,6
Włochy	10,9	11,4	14,1	14,9	15,5	16,3	16,6	17,7	17,5	17,6	15,6	15,5
Belgia	23,7	23,3	22,7	22,8	22,3	22,4	22,6	15,1	17,3	16,9	13,9	15,2
Dania	14,1	14,6	16,4	14,4	11,6	12,1	13,0	13,0	11,0	10,7	13,4	12,7
Niemcy	4,5	5,6	7,0	7,5	10,0	11,3	11,5	11,0	10,2	10,1	10,5	12,5
Irlandia	17,5	19,0	19,1	19,8	18,1	15,5	16,4	8,9	11,0	10,0	9,2	9,0
Austria	•	•	•	5,6	8,4	8,2	14,6	10,8	9,4	9,0	8,2	7,7
Wielka Brytania	9,5	11,7	12,0	11,8	10,9	10,5	10,0	8,8	8,1	7,7	7,1	6,9
Luksemburg	2,6	3,1	5,7	4,4	3,5	4,3	4,2	6,1	4,9	5,3	4,2	•
Holandia	3,9	4,1	5,2	6,4	5,3	4,7	3,9	3,3	3,7	2,6	2,5	3,5

* Kolejność państw w tabeli według danych za 2003 r.

Źródło: Organization for Economic Cooperation and Development, OECD On-Line Labour Force Statistics, www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004).

trzecią i wciąż rośnie. W Wielkiej Brytanii pracowników spędzających w miejscu pracy mniej godzin niż wynosi ustawowy czas pracy przybywa w wolniejszym tempie, ale można oczekiwać, że niedługo ich udział przekroczy jedną czwartą ogółu pracujących. Również w pozostałych krajach Piętnastki przodujących w stosowaniu zatrudnienia w niepełnym wymiarze obserwuje się znaczny wzrost zatrudnienia w tej formie: w ostatnim dziesięcioleciu w Belgii – o ponad 30%, w Niemczech i Irlandii – o 60%, w Austrii – prawie o 100% (tabela 3.1).

Z kolei w krajach, gdzie zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy mają stosunkowo najmniejszy udział wśród wszystkich pracujących – w Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Portugalii – najsilniej występuje zjawisko przymusowego pozostawania w tym rodzaju zatrudnienia (tabela 3.2).

Praca w skróconym wymiarze odpowiada założeniom koncepcji przejściowych rynków pracy. Umożliwia partnerom zawarcie porozumienia dającego prawo do okresowego świadczenia pracy w wymiarze niższym niż przyjęty ustawowy tygodniowy czas pracy. Obniżenie dochodu wynikające z mniejszej liczby przepracowanych godzin częściowo rekompensuje się pracownikowi subsydiami. W skrajnych przypadkach zatrudnienie w skróconym wymiarze czasu może przybrać formę okresowych zwolnień ze świadczenia pracy².

Tabela 3.3

Udział pracujących w skróconym czasie pracy w ogólnej liczbie pracujących w UE-15* w latach 2000–2003 (%)

Rok	Kraj (kolejność państw w tabeli według danych za 2003 r.)												
	FR	SW	FI	BE	IR	DE	GE	IT	PT	GB	AT	GR	SP
2000	0,2	0,4	0,6	0,2	0,2	1,0	0,1	0,6	0,2	0,3	0,3	1,5	0,3
2001	0,2	0,4	0,7	0,3	0,4	0,8	0,1	0,5	0,3	0,3	0,1	1,1	0,3
2002	3,9	4,8	4,0	3,1	2,3	3,3	2,5	2,7	2,0	2,1	1,7	2,0	1,5
2003	4,9	4,8	4,0	3,6	3,3	3,1	3,1	2,6	2,2	2,1	1,8	1,7	1,5

AT – Austria, BE – Belgia, DE – Dania, FI – Finlandia, FR – Francja, GB – Wielka Brytania, GE – Niemcy, GR – Grecja, IR – Irlandia, IT – Włochy, PT – Portugalia, SP – Hiszpania, SW – Szwecja.

* Brak danych dla Holandii i Luksemburga.

Źródło: Organization for Economic Cooperation and Development, OECD On-Line Labour Force Statistics, www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004).

² H. Werner, R. Bennett, I. König, *Glossar zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1986, s. 282.

Praca skrócona, do niedawna jeszcze zjawisko marginalne na europejskich rynkach pracy, staje się w nowym stuleciu w większości krajów formą istotną (tabela 3.3).

Czynnikiem współdecydującym o potrzebie wprowadzania rozwiązań pozwalających pracodawcy bardziej elastycznie reagować na szoki zewnętrzne jest stopień ochrony zatrudnienia permanentnego.

Przejawia się on w wielkości odprawy należnej pracownikowi pełnoetatowemu zatrudnionemu na umowę na czas nieokreślony oraz w stopniu skomplikowania procedur związanych ze zwolnieniem takiego pracownika. W krajach UE-15 największą ochroną objęci są zatrudnieni na stałe pracownicy firm portugalskich i holenderskich. Wysokie bezpieczeństwo zatrudnienia cechuje także kraje skandynawskie, Hiszpanię, Grecję oraz Niemcy i Austrię (tabela 3.4).

Tabela 3.4

Stopień ochrony zatrudnienia na czas nieokreślony w wybranych krajach UE i Polsce (EPL*)

Rok		Kraj														
		AT	BE	DE	FI	FR	GB	GE	GR	IR	IT	NE	PL	PT	SP	SW
1998	Z	4,3	1,8	1,5	2,8	3,0	0,8	3,3	2,8	2,0	3,3	3,3	2,3	4,5	3,3	4,0
	W	2,0	2,3	1,9	1,4	1,5	1,1	1,3	2,2	0,8	0,6	1,9	1,4	5,0	2,6	1,6
	P	2,5	1,0	1,0	2,8	2,5	1,0	3,5	2,0	2,0	1,5	4,0	3,0	3,5	2,0	3,0
	O	2,9	1,7	1,5	2,3	2,3	0,9	2,7	2,3	1,6	1,8	3,1	2,2	4,3	2,6	2,9
2003	Z	3,8	1,8	1,5	2,8	3,0	1,3	3,3	3,0	2,0	3,3	3,3	2,3	4,0	3,3	4,0
	W	0,9	2,4	1,9	1,0	1,9	1,1	1,3	2,2	0,8	0,6	1,9	1,4	5,0	2,6	1,6
	P	2,5	1,0	1,0	2,8	2,5	1,0	3,5	2,0	2,0	1,5	4,0	3,0	3,5	2,0	3,0
	O	2,4	1,7	1,5	2,2	2,5	1,1	2,7	2,4	1,6	1,8	3,1	2,2	4,2	2,6	2,9

NE – Holandia, PL – Polska, pozostałe oznaczenia jak w tab. 3.3.

Z – trudność zwolnienia, W – wypowiedzenie i odprawa przy zwolnieniu bez winy pracownika, P – procedury zwalniania, O – ogólny wskaźnik ochrony zatrudnienia na czas nieokreślony.

* Odpowiadająca zatrudnieniu na czas nieokreślony część Employment Protection Legislation Index wg OECD. Skala: od 0 – brak ochrony do 6 – pełna ochrona.

Źródło: Organization for Economic Cooperation and Development, OECD Labour Force Statistics, www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004).

Za przedstawionym wcześniej wzrostem udziału pracy w niepełnym wymiarze i pracy skróconej kryją się konkretne porozumienia w poszczególnych krajach. W Republice Federalnej Niemiec jednym z elementów pakietu reform, znanych jako reformy Hartza, są wprowadzone od kwietnia

2003 roku *Mini-* oraz *Midi-Jobs*³. Mianem *Mini-Job* określa się pracę, za którą przysługuje miesięczne wynagrodzenie do 400 EUR. Pracobiorcy zwolnieni są z podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne, natomiast pracodawca płaci zryczałtowaną składkę w wysokości 25%, obejmującą zarówno podatki, jak i część składki na ubezpieczenia społeczne. Rozwiązanie to pozwala także na podejmowanie dodatkowego zajęcia, a ponadto umożliwia płacenie pełnych składek na ubezpieczenie emerytalne. *Midi-Jobs* natomiast zapewniają częściowe zwolnienie ze składek na ubezpieczenia społeczne od prac, za które pracobiorca otrzymuje wynagrodzenie w wysokości od 400 EUR do 800 EUR: poziom składek rośnie od 4,25% liczonych od 400 EUR do pełnej stawki (ok. 21% w 2004 roku) za 800 EUR i więcej. Obie te formy zatrudnienia mogą być pomostem ku pracy w pełnym wymiarze, podnoszą elastyczność zatrudnienia niskopłatnego, obniżają poziom zatrudnienia w szarej strefie redukując klin podatkowy dla zajęć najniżej opłacanych, zachęcają bezrobotnych do podjęcia nawet niskopłatnego zajęcia, ułatwiają znalezienie dodatkowej pracy, uzupełniającej dochody, a także redukują koszty i upraszczają administrowanie zatrudnieniem w firmach.

Bardzo interesującym przykładem przejściowego rynku pracy jest program przemienności pracy i urlopów długookresowych, wprowadzony w Finlandii w 1996 roku, a w 2002 przedłużony na kolejne pięć lat. Zgodnie z nim każdy pracownik po dziesięciu latach zatrudnienia nabiera prawa do pierwszego długookresowego urlopu w wymiarze od 90 do 359 dni, a po pięciu następnych – do kolejnego. Sednem programu jest wymóg zatrudnienia na miejsce pracownika przebywającego na urlopie osoby długookresowo bezrobotnej lub młodego, wykwalifikowanego absolwenta. Jeżeli urząd pracy nie dysponuje w danym okresie osobą o żądanych umiejętnościach, dopuszczone jest zatrudnienie innego bezrobotnego. W czasie długookresowego urlopu pracownik ma prawo do świadczenia w wysokości 70% zasiłku dla bezrobotnych, a w przypadku osób o stażu pracy powyżej 25 lat – 80%. Takie długookresowe urlopy mogą być wykorzystane do pełnienia obowiązków domowych, podniesienia kwalifikacji, podjęcia innej aktywności społecznej lub formy odpoczynku⁴.

Aby nietypowe formy zatrudnienia, takie jak praca w niepełnym wymiarze lub na czas określony, pomagały łączyć pewne formy aktywności alternatywnej względem bezrobocia bez znacznego uszczerbku dla kondycji

³ M. Fertig, J. Kluge, *A Conceptual Framework for the Evaluation of Comprehensive Labour Market Policy Reforms in Germany*, Discussion Paper No. 1099, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 2004, s. 24.

⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2002/09/inbrief/fi0209109n.html>.

społecznej i zdrowotnej pracujących tak osób, konieczne jest wyposażenie ich w pewien wachlarz osłon socjalnych. Wprowadzona w Finlandii w 2004 roku ustawa rewiduje dotychczasowe uprawnienia pracujących w formach atypowych. W przypadku osób zatrudnionych przez minimum 35 godzin miesięcznie ich uprawnienia do corocznego urlopu wypoczynkowego powinny narastać także podczas urlopów chorobowych, wychowawczych i zwolnień okresowych. Pracujący mniej mają zaś prawo do czterech tygodni urlopu wypoczynkowego. Zatrudnionym na czas określony dano prawo przenoszenia skumulowanych uprawnień do corocznego urlopu wypoczynkowego na następny kontrakt⁵.

Grecy wykorzystali umowy na czas określony oraz pracę w niepełnym wymiarze tworząc w 2003 roku program zatrudnienia dla osób bezrobotnych. Władze samorządowe mogą zawierać umowy z prywatnymi instytucjami non-profit na świadczenie usług takich jak opieka domowa nad dziećmi i chorymi, ochrona szkół, zapewnienie bezpieczeństwa dzieciom na drodze, imprezy kulturalne lub integracja społeczna imigrantów. Pracownicy zatrudniani są przez organizacje publiczne na umowy do 24 miesięcy, w wymiarze tygodniowym czasu pracy poniżej 20 godzin. Wśród kandydatów do tego typu zatrudnienia musi znaleźć się określona liczba osób długookresowo bezrobotnych, bezrobotnych w okresie przedemerytalnym, młodzieży, matek oraz niepełnosprawnych⁶.

W Portugalii można odnaleźć TLM pomiędzy zatrudnieniem na czas określony a kontraktem bezterminowym. Zarządzenie wprowadzone w 2002 roku miało na celu poprawę jakości pracy przez wprowadzenie bodźców zachęcających pracodawców do przekształcania umów na czas określony w permanentne. Przedsiębiorca zatrudniający nie więcej niż 50 osób, który zmienił kontrakty swoich pracowników w umowy stałe może ubiegać się o bezzwrotne subsydium w wysokości czterech miesięcznych płac minimalnych, to jest około 1400 EUR (w przypadku pracowników niepełnosprawnych nawet ponad 2 tys. EUR). Większe firmy także mogą liczyć na wsparcie, pod warunkiem, że zatrudnią długookresowo bezrobotnego w wieku powyżej 45 lat⁷.

⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2004/04/inbrief/fi0404201n.html>.

⁶ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2003/09/feature/gr0309103f.html>.

⁷ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.eu.int/print/2002/05/feature/pt0205102f.html>.

3.1.2. Praca na własny rachunek w koncepcji przejściowych rynków pracy

W podrozdziale niniejszym analizowane są obszary łączące pracę na własny rachunek z biernością zawodową i edukacją pod kątem przydatności do budowania w Europie przejściowych rynków pracy. Z kategorii samozatrudnienia wyłączono osoby utrzymujące się z pracy w gospodarstwie rolnym ze względu na fakt, że ich udział w ogóle zatrudnienia nie jest bezpośrednim odzwierciedleniem nastawienia do przedsiębiorczości w danym kraju, a także w związku z dużą hermetycznością i wysokimi barierami wejścia do zatrudnienia w rolnictwie.

Ostatnia dekada nie przyniosła znaczących zmian w udziale samozatrudnionych w ogólnej liczbie zatrudnionych w Europie. Jedynie w Austrii, Niemczech i Holandii udział pracujących na własny rachunek nieznacznie wzrósł w ostatnich latach. Pozostałe kraje utrzymują dotychczasowy poziom bądź następuje w nich stopniowa redukcja tej formy pracy (Grecja, Hiszpania, Francja).

Praca na własny rachunek może być satysfakcjonującą alternatywą dla osób w wieku produkcyjnym. Ważna staje się zatem możliwość kształtowania polityki rynku pracy, która wspierałaby tworzenie TLM między samozatrudnieniem, bezrobociem, edukacją, pracą niewynagradzaną oraz innymi formami zatrudnienia. Jej fundamenty opierają się na wytycznych regulujących powstawanie nowych firm oraz na strukturach i procedurach dostępu takich podmiotów do kapitału. Już w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku wdrażano programy, które zachęcały do przemieszczeń z bezrobocia i bierności zawodowej do pracy na własny rachunek przez przejmowanie przez państwo części kosztów dostępu do kapitału na rozwój firmy. W 1981 roku w Wielkiej Brytanii wprowadzono Program Gwarancji Kredytowych, dzięki któremu banki komercyjne mogły zgodzić się na udzielenie kredytu na inwestycje, które według normalnych procedur byłyby uznane za obciążone zbyt dużym ryzykiem. W kraju tym działają również systemy wspomagające samozatrudnienie na szczeblu lokalnym na obszarach dotkniętych wysokim bezrobociem lub zagrożonych bezrobociem strukturalnym. Instytucje takie jak m.in. Local Enterprise Agencies, Scottish and Welsh Development Agencies, Council for Small Industries in Rural Areas oraz kilka Lokalnych Rad Przemysłowych oferują dotacje i pożyczki na preferencyjnych warunkach. Specjalnie do bezrobotnych, którzy chcą założyć własną firmę skierowano w Zjednoczonym Królestwie program zasiłków. Wadą tego programu jest niska kwota wsparcia – 40 GBP tygodniowo. Poza dostępem do funduszy drugim elementem zachęcającym osoby bezrobotne i bierne zawodowo do podjęcia pracy na własny rachunek jest pomoc w uzyskaniu *know-how* z zakresu m.in. zarządzania, prowadzenia księgowości, biznes planów, certyfikatów, podatków, baz danych i in-

nych umiejętności. Interesującym przykładem sposobu dostarczania takiej wiedzy są brytyjskie Izby Szkoleniowo-Przedsiębiorcze, które są niezależnymi, prywatnymi przedsiębiorstwami o charakterze non-profit, wykorzystującymi w swojej pracy fundusze publiczne⁸. Formę regularnie wypłacanych zasiłków dla nowo powstałych przedsiębiorstw założonych przez osoby wcześniej bezrobotne odnajdujemy także w Niemczech i Danii. Od omawianego wyżej systemu brytyjskiego odróżnia je wysoki poziom świadczenia oraz okres trwania – program niemiecki przewidywał pomoc doraźną przez 3 do 6 miesięcy, duński natomiast wyraźnie długookresową, aż do 3,5 roku. Ten ostatni był pomyślany jako rodzaj „ostatniej deski ratunku”, nie tylko ze względu na tak długi okres świadczenia, ale także na rodzaj grupy docelowej, jaką stanowili długookresowo bezrobotni. Francuzi z kolei wspierali tworzenie tego typu przejściowych rynków pracy udzielając jednorazowego świadczenia wszystkim bezrobotnym, którzy przedstawiają zatwierdzony biznes plan⁹.

Tabela 3.5

Udział pracujących na własny rachunek poza rolnictwem w ogólnej liczbie zatrudnionych w UE-15 w latach 1997–2003 (%)

Kraj*	GR	IT	PT	SP	BE	IR	GB	NE	GE	FI	SW	AT	DE	FR
1997	27,0	23,2	19,0	18,1	14,0	13,0	11,8	10,0	9,2	10,0	9,1	7,0	6,7	7,6
1998	26,5	23,2	18,6	17,6	13,8	13,5	11,5	9,7	9,4	10,0	9,0	7,4	6,9	7,4
1999	25,7	23,4	17,9	16,6	13,7	12,8	11,2	9,3	9,4	9,8	9,0	7,4	7,2	7,3
2000	25,9	23,2	17,2	15,9	•	12,9	10,8	10,1	9,5	9,7	8,5	7,5	6,6	7,1
2001	•	22,8	17,7	15,9	•	12,8	10,8	9,8	9,4	9,3	8,5	7,7	6,9	6,9
2002	•	22,4	17,5	15,5	•	12,6	10,9	9,8	9,5	9,3	8,5	7,9	7,2	6,7
2003	•	22,3	17,5	15,2	•	12,6	11,5	•	9,7	9,5	8,4	7,9	7,0	6,9

* Kolejność państw w tabeli według danych za 2003 r. Oznaczenia jak wcześniej.

Źródło: Organization for Economic Cooperation and Development, OECD On-Line Labour Force Statistics, www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004).

Jeśli samozatrudnienie ma być pożądanym obszarem docelowym, niezbędne jest zbliżenie warunków socjalnych pracujących na własny rachunek.

⁸ J. Kilch, *Programy wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w wybranych krajach gospodarki rynkowej*, [w:] J. Kilch (red.), *Nadzieja rynku pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 57–104.

⁹ N. Meager, *From Unemployment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham 1996, s. 505.

nek do obowiązujących w innych formach pracy zarobkowej. W marcu 2004 r. austriacki minister gospodarki i pracy zaprezentował projekt ustawy dotyczącej objęcia wszystkich prowadzących własne firmy dobrowolnym ubezpieczeniem od bezrobocia (od 1998 roku tacy pracownicy nie mieli ubezpieczenia od bezrobocia i zdrowotnego). Austriacy pracujący na własny rachunek mogliby odkładać 6% swoich dochodów brutto na fundusz ubezpieczeń od bezrobocia, dzięki czemu – po minimum rocznym okresie składkowym – nabywaliby uprawnienia do zasiłku dla bezrobotnych. Co ważne, zakres ubezpieczenia nie musiałby ograniczać się do ryzyka ekonomicznego, ale mógłby także obejmować likwidację firmy z przyczyn zdrowotnych lub osobistych. W związku z relatywnie dużym ryzykiem bankructwa taka ustawa miałaby szczególne znaczenie dla najmniejszych firm i podmiotów jednoosobowych, w tym dla pseudosamozatrudnionych¹⁰. W marcu 2002 minister gospodarki i pracy ogłosił zamiar objęcia ubezpieczeniem od bezrobocia wszystkich „zależnych samozatrudnionych” oraz „kontraktobiorców wolnych usług” (*Freier Dienstvertrag*). Do tej pory byli oni ubezpieczeni na warunkach ogólnych zapisanych w Ustawie Powszechnego Ubezpieczenia Społecznego, podczas gdy ekonomicznie zależni posiadacze „kontraktów na pracę” (*Werkvertrag*), inaczej określane jako *neue Selbständige*, podlegają tym samym regulacjom co inni pracujący na własny rachunek, czyli są ubezpieczeni na podstawie Ustawy Ubezpieczenia Społecznego Osób Samozatrudnionych. Obie te grupy pracowników od 1998 roku objęte są tymi ubezpieczeniami (w skład których wchodzi także emerytura PAYG), z wyjątkiem ubezpieczenia od bezrobocia. Tylko zatrudnieni w pracy podporządkowanej są podmiotami takiego obowiązkowego ubezpieczenia i uprawnieni do zasiłku dla bezrobotnych. W ostatnich kilku latach liczba nietypowych pracowników w Austrii – zarówno wysoko wykwalifikowanych, jak i nisko opłacanych o małych kwalifikacjach – znacząco wzrosła. Według statystyk Stowarzyszenia Towarzystw Ubezpieczeń Społecznych, zatrudnionych na podstawie kontraktu na wolne świadczenie usług przybyło w latach 1998–2000 o ponad 60% – do prawie 24 tys. (z czego 48% to kobiety) – w porównaniu do 44% w zatrudnieniu podporządkowanym. Liczba osób na *Werkvertrag* wynosiła 13,4 tys. osób w 2000 r. (w tym 41% kobiet). Do 2002 roku łącznie w tych obu formach pracę podejmowało około 50 tys. osób. Zatrudnienie tego typu pojawia się niemal we wszystkich branżach, chociaż znaczna przewaga występuje w dziennikarstwie, badaniach naukowych, przemyśle transportowym i branży IT. Z ostatnio przeprowadzonych przez L and R Socialforschung (we współpracy z Rządowym Instytutem przy Uniwersytecie Wiedeńskim) badań nad nietypo-

¹⁰ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2004/04/inbrief/at0404202n.html> (7.07.2004).

wymi formami zatrudnienia wynika, że wolni współpracownicy podlegają wyższemu od przeciętnej ryzyku ubóstwa¹¹.

W lipcu 2003 roku zaprezentowano studium na temat pracy i warunków życia nietypowych pracowników w Austrii przygotowane na podstawie wywiadów z 2002 roku¹². Szczególnie skupiono się na grupie osób pracujących na własny rachunek, pracujących na zasadzie wolnych usługodawców lub kontraktowania pracy – tzw. nowych samozatrudnionych, którzy nie zatrudniają innych osób i często pracują dla jednego klienta. Ich sytuacja w dużym stopniu przypomina klasyczne zatrudnienie podporządkowane. Niemal 60% badanych stwierdziło, że byli zmuszani do zaakceptowania takiej formy pracy. Wielu pracodawców oferuje takie zatrudnienie, aby zaoszczędzić na ubezpieczeniach społecznych. Ogólnie forma ta charakteryzuje się dużą zmiennością czasu pracy i poziomu dochodów. Ponad połowa ankietowanych szukała standardowego zatrudnienia, a 70% badanych sygnalizowało poczucie braku bezpieczeństwa jeśli chodzi o poziom ubezpieczeń społecznych w przypadku choroby, bezrobocia i starości. Reakcją na te ustalenia były propozycje zmiany warunków pracy tych osób, w celu zapobieżenia coraz wyraźniejszej w pewnych sektorach segmentacji. Wskazywano też na potrzebę dostosowania prawa pracy do faktu istnienia tej grupy i przedefiniowania pojęcia „zatrudnienie”, w którym należy uwzględnić jedynie kryterium podporządkowania, niezależnie od czasu, warunków i miejsca pracy.

W Hiszpanii pracujący na własny rachunek są istotną częścią gospodarczej i społecznej struktury tego kraju. Ponad połowa zarejestrowanych firm nie zatrudnia żadnych pracowników. Samozatrudnionych jest jednak coraz mniej: w 1995 r. stanowili 20,35% populacji aktywnej zawodowo, a w 2003 r. już tylko 16,24%¹³. System socjalny obejmujący pracujących na własny rachunek powstał już w 1970 roku, ale ich uprawnienia zasadniczo różnią się od praw pracowników zatrudnionych. Przede wszystkim prowadzący własną firmę w Hiszpanii nie jest uprawniony do zasiłków związanych z okresową niezdolnością do pracy, do częściowej renty, do świadczeń za choroby przewlekłe spowodowane pracą ani do częściowej emerytury. Zasiłek macierzyński przysługuje na zasadach ogólnych, ale, w przeciwieństwie do sytuacji pracowników etatowych, nie może być łączony z pracą skróco-

¹¹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2002/05/inbrief/at0205201n.html> (7.07.2004).

¹² European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2003/09/inbrief/at0309201n.html> (7.07.2004).

¹³ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.eu.int/print/2004/03/inbrief/es0403101n.html> (7.07.2004).

na. Żaden okres przerwy w składkach emerytalnych nie jest w przypadku przedsiębiorców włączany do okresu kalkulacji emerytury. Jeśli łączona jest praca podporządkowana i samodzielna, jako podstawę przy naliczaniu świadczeń uwzględnia się tylko jedną – korzystniejszą – z tych form pracy. W zakresie promocji przechodzenia do pracy na własny rachunek hiszpański ustawodawca zrobił jak dotąd niewiele¹⁴.

W lipcu 2002 roku w Belgii wszedł w życie tzw. niezależny plan Rosetty, będący kontynuacją szerszego programu skierowanego do młodzieży z 1999 r., stworzonego z myślą o osobach poniżej 30 roku życia, które chciałyby założyć własną firmę, a nie pracowały wcześniej na własny rachunek oraz aktywnie poszukują zatrudnienia. Przez pół roku młodzi przedsiębiorcy mogą liczyć na 375 EUR miesięcznego wsparcia. Celem programu jest usunięcie trzech podstawowych przeszkód na drodze do przejścia z edukacji do samozatrudnienia: braku wiedzy, przygotowania oraz kapitału. Niezależnie od tego programu w Belgii udziela się także preferencyjnych pożyczek wszystkim osobom pragnącym podjąć samozatrudnienie¹⁵. Interesującym rozwiązaniem wprowadzonym w Danii (za przykładem holenderskim) było powołanie instytucji pełniącej rolę związków zawodowych dla samozatrudnionych w sektorze budowlanym. Jest to krok w kierunku ochrony osób pseudosamozatrudnionych i stworzenia partnera, który w negocjacjach między aktorami społecznymi mógłby reprezentować interesy tej grupy w budowaniu TLM¹⁶. Rozwój nietypowych form zatrudnienia można zaobserwować także we Włoszech. Powstała tam kolejna odmiana relacji między usługodawcą a usługobiorcą, którą można określić jako pół-samozatrudnienie. Zatrudnieni w tej formie to wolni współpracownicy, których zajęcie jest koordynowane przez pracodawcę (*collaborazioni coordinate e continuative*). Taka forma pośrednia między zatrudnieniem podporządkowanym a samozatrudnieniem stała się we Włoszech bardzo popularna: w 2001 obejmowała około 1,9 miliona osób, czyli 9% ogółu zatrudnienia, a w połowie 2003 roku już ponad 2,4 miliona (11% zatrudnionych) i ich liczba ciągle rośnie. Od 1998 roku kobiety mogły otrzymywać niewielki zasiłek macierzyński, uzależniony od długości okresu składkowego. W lipcu 2002 wprowadzono nowelizację, zgodnie z którą koordynowani wolni współpracownicy otrzymali prawo do tego świadczenia, istotnego

¹⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.eu.int/print/2003/04/feature/es0304106f.html> (7.07.2004).

¹⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.eu.int/print/2002/07/feature/be0207303ff.html> (7.07.2004).

¹⁶ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.eu.int/print/2003/08/feature/dk0308102f.html> (7.07.2004).

z punktu widzenia koncepcji będącej przedmiotem niniejszego opracowania, w znacznie rozszerzonej formule. Są do niego uprawnione te kobiety, które w trakcie 12 miesięcy poprzedzających urlop macierzyński były obciążone stosownymi składkami przez 3 miesiące. Zasiłek w wysokości 80% średniego wynagrodzenia uzyskanego przez beneficjanta w poprzedzającym roku przysługuje przez 5 miesięcy¹⁷. Należy się spodziewać dalszego rozwinięcia świadczeń, do których uprawnieni będą podporządkowani wolni współpracownicy, ponieważ ta forma pracy we Włoszech przestaje mieć znamiona zatrudnienia atypowego. Podejmują ją osoby w wieku powyżej 30 lat, a przejścia z półsamozatrudnienia do typowego kontraktu zatrudnieniowego są dużo rzadsze niż w przypadku pracy na czas określony czy uzyskanej za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Firmy zatrudniające pracowników na takich warunkach odnajdują w półsamozatrudnieniu formułę przejściowych rynków pracy w ich znaczeniu organizacyjnym¹⁸. W efekcie w 2004 roku podpisano pierwsze porozumienie na szczeblu państwowym między pracodawcami a związkami zawodowymi dotyczące pracy półsamozatrudnionych. Pracownikowi pozostawia się dużą swobodę kształtowania godzin (pasma czasowe) i sposobu pracy. Od wejścia w życie postanowień tego porozumienia przysługuje mu m.in.: 30 dni urlopu rocznie, zapewnienie minimalnego okresu zawierania umowy (6 miesięcy), pierwszeństwo w przechodzeniu u pracodawcy na stałe miejsce pracy, które się zwalnia, płaca minimalna, opłacane przez pracodawcę ubezpieczenie zdrowotne, prawo do bezpłatnego urlopu macierzyńskiego i ślubnego, szkoleń zawodowych, świadczeń z tytułu wcześniejszego zakończenia kontraktu oraz płatnych przerw regeneracyjnych¹⁹. W Niemczech natomiast częścią pakietu reform Hartza były wprowadzone od 1 stycznia 2003 roku tzw. *Ich-AG*. Są to czasowe (maksymalnie trzyletnie) subsydia dla bezrobotnych rozpoczynających działalność gospodarczą, pod warunkiem, że roczne dochody danej osoby w tym okresie nie przekroczą 25 tys. EUR. Wysokość dopłat z każdym rokiem maleje, a beneficjant ma obowiązek odnawiania aplikacji co roku. Z kolei *Übersbrückungsgeld* to subsydia dla nowych samozatrudnionych, wypłacane przez 6 miesięcy w wysokości zasiłku dla bezrobotnych. Celem obu projektów jest integracja bezrobotnych i tworzenie w założonych przez nich firmach nowych miejsc pracy.

¹⁷ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2002/07/feature/it0207303f.html> (7.07.2004).

¹⁸ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2003/08/feature/it0308304f.html> (7.07.2004).

¹⁹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2004/03/feature/it0403203f.html> (7.07.2004).

3.1.3. Inne formy świadczenia pracy a przejściowe rynki pracy

Bardzo korzystnym – z perspektywy koncepcji przejściowych rynków pracy – zjawiskiem na europejskich rynkach pracy jest rozwój agencji zatrudnienia tymczasowego. Nawet w swojej podstawowej, komercyjnej formie przedsiębiorstwa takie, umożliwiając łączenie wielu kontraktów w niepełnym wymiarze czasu pracy lub krótkoterminowych w pełnowymiarowe, całoroczne zatrudnienie, zmniejszają ryzyko wykluczenia społecznego tych osób, które nie mogą znaleźć zatrudnienia w jednej firmie na warunkach dających im możliwość utrzymania. Istnieje na współczesnym rynku popyt na pracę wykonywaną tylko kilka godzin dziennie lub kilka dni w tygodniu. Odpowiedzią po stronie podaży mogłaby być wieloletowość. Szukanie i organizowanie zatrudnienia w kilku firmach jednocześnie przez samego pracownika wiąże się jednak nie tylko z wysokimi kosztami transakcyjnymi, które musi on ponieść, ale bardzo często także z uzyskiwaniem nieproporcjonalnie niskich świadczeń w stosunku do faktycznie łącznie przepracowanych godzin. Niejednokrotnie u żadnego z pracodawców nie przysługuje takiemu pracownikowi adekwatny wymiar urlopów i wynagrodzeń dodatkowych. Z kolei patrząc z perspektywy potencjalnego pracodawcy można stwierdzić, że także on musiałby ponosić wysokie koszty transakcyjne zatrudniania osób w formie pracy dorywczej lub niepełnowymiarowej (porównując je z kosztami znalezienia wykonawcy pracy stałej w pełnym wymiarze czasu). Zwykle dodatkowe nakłady rekompensowane są przez redukcję wszelkich świadczeń pozapłacowych. W innych wypadkach, kiedy występuje konieczność znalezienia zastępstwa osoby na urlopie lub dodatkowej sezonowej siły roboczej, pracodawca rezygnuje z doraźnego zatrudnienia kolejnego pracownika, obciążając dodatkową pracą pozostającą w firmie osoby. Agencje zmniejszają ryzyko związane z niepewnością trwania popytu na pracę, dzięki nawiązywaniu współpracy z licznymi pracodawcami. Z drugiej strony, przejmują na siebie część gwarancji za jakość usług wypożyczanych pracowników, co procentuje niższymi kosztami początkowymi szkoleń i kontroli. Usługi agencji pracy tymczasowej pobudzają stronę popytową (obniżając koszty transakcyjne) i podażową (dając większą osłonę niż w przypadku podjęcia takich samych zajęć w formie indywidualnych umów) rynku pracy, ułatwiają przejścia między różnymi formami zatrudnienia oraz między zatrudnieniem a edukacją i obowiązkami w gospodarstwie domowym. Właśnie z powodu większej elastyczności i możliwości łączenia takiej pracy z innymi rodzajami aktywności pewne grupy zawodowe wybierają zatrudnienie w agencji dobrowolnie, jako optymalną dla nich kombinację ryzyka i swobody. Takie TLM zachowują wtedy swój „przejściowy” charakter tylko w wymiarze organizacyjnym, tracą zaś wymiar doraźności. Niejednokrotnie czas kontraktu zawartego za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej jest przez pracodawcę traktowany jako

Tabela 3.6
 Udział pracujących na czas określony w ogólnej liczbie pracujących w UE-15 w latach 1997–2003 (%)

Rok	Kraj*														
	SP	PT	FI	SW	NE	FR	UE-15	GE	GR	IT	DE	BE	AT	GB	IR
1997	33,8	15,4	18,1	15,1	11,8	13,4	12,7	11,8	10,3	7,9	10,6	6,6	7,8	7,6	9,0
1998	33,2	17,2	17,4	16,1	13,0	13,9	13,1	12,4	12,1	8,6	9,9	8,2	7,9	7,3	7,2
1999	32,9	18,7	16,8	16,5	12,3	14,5	13,4	13,0	12,0	9,5	9,6	9,9	7,9	7,0	5,2
2000	32,0	19,9	16,3	15,8	13,7	15,2	13,6	12,7	12,9	10,1	9,7	9,1	8,0	6,9	5,7
2001	31,7	20,4	16,4	15,2	14,3	14,6	13,3	12,4	12,6	9,8	9,2	8,8	7,8	6,7	5,2
2002	31,0	21,7	16,0	15,2	14,4	13,5	13,0	12,1	11,2	9,9	9,1	8,1	7,3	6,3	5,3
2003	30,6	21,1	16,3	15,1	14,6	12,9	12,8	12,2	11,0	9,9	9,2	8,4	7,1	6,1	5,1

* Kolejność państw w tabeli według danych za 2003 r. Oznaczenia jak wcześniej.

Źródło: Eurostat, za: European Commission, *Employment in Europe 2004* ..., s. 237–266.

okres próbny, po którym następuje podpisanie trwałej umowy z jedną firmą. Reasumując, komercyjne agencje pracy tymczasowej (a tym bardziej instytucje non-profit i subsydiowane z budżetu świadczące podobne usługi) są ogniskiem i katalizatorem pozytywnych przejściowych rynków pracy²⁰.

Ostatnie dziesięciolecie przyniosło nieznaczny wzrost udziału zatrudnienia na czas określony w zatrudnieniu ogółem dla całej UE-15. Wynik ten jest jednakże wypadkową zupełnie przeciwstawnych zjawisk na poszczególnych rynkach pracy. Liderem umów na czas określony w Unii Europejskiej jest Hiszpania, w której wszakże obserwujemy systematyczne zmniejszanie się udziału pracowników tymczasowych. Taka sama tendencja utrzymuje się – choć na dużo niższym poziomie – w Finlandii, Irlandii oraz Danii.

Z drugiej strony w niektórych krajach UE następuje szybki wzrost tego rodzaju umów zatrudnieniowych. Portugalia przez dekadę podwoiła udział pracujących na umowę o określonym terminie, osiągając poziom przekraczający 20%. Mniej spektakularnie ta forma nietypowego zatrudnienia rozwija się w Austrii, Włoszech, krajach Beneluksu, Grecji, Niemczech oraz Szwecji.

W większości krajów Unii Europejskiej zatrudnienie tymczasowe nie jest kwestią w pełni niezależnej indywidualnej decyzji, lecz wynika raczej z podporządkowania się istniejącym ograniczeniom. Ponad połowa pracujących w Europie na czas określony, a około 7% wszystkich zatrudnionych, wolałaby pracę stałą. Z pozostałych większość łączy ją z nauką, szkoleniem lub jest zatrudniona na okres próbny. Tylko co dziesiąty wybrał pracę na czas określony ze względu na większą elastyczność, jaką ona daje lub jako środek sprzyjający godzeniu pracy zawodowej z innymi obowiązkami.

W Hiszpanii, w której odsetek pracowników na czas określony jest najwyższy w UE-25, aż 95% spośród nich pracuje w tej formie, ponieważ nie może znaleźć zatrudnienia stałego. W niektórych krajach – np. w Hiszpanii, Szwecji, Słowenii oraz na Węgrzech, Litwie, Słowacji – ponad połowa pracujących na czas określony jest zatrudniona krócej niż pół roku. Z kolei w Niemczech, Austrii, Włoszech, Irlandii i Portugalii ponad połowa pracuje na czas określony dłużej niż dwa lata; w krajach niemieckojęzycznych związane jest to w dużym stopniu z systemem edukacji²¹.

W krajach Europy Zachodniej można odnaleźć zatem liczne przykłady uregulowań o charakterze przejściowych rynków pracy, angażujące zatrudnienie na czas określony i leasing pracowniczy. Wprowadzany w życie niemiecki pakiet reform Hartza przewiduje również zmiany w ustawie

²⁰ P. Andersson, E. Wadensjö, *Other Forms of Employment: Temporary Employment Agencies and Self-Employment*, IZA, Discussion Paper 2004, nr 1166, s. 1–10.

²¹ European Commission, *Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects*, Luxembourg 2004, s. 127.

o zatrudnianiu pracowników czasowych²². Zakazano powtarzającego się zwalniania i jednoczesnego zatrudniania tego samego pracownika oraz zniesiono maksymalny okres trwania pracy czasowej. Ma to na celu zintegrowanie bezrobotnych dzięki pracy w agencjach zatrudnienia tymczasowego oraz podniesienie akceptacji takiej pracy i jej jakości. W pakiecie reform Hartza wprowadzono także regulację, na mocy której ostatni okres kończącego się zatrudnienia traktuje się już jako przejściowy rynek pracy. Natychmiast po otrzymaniu przez pracownika wypowiedzenia lub trzy miesiące przed końcem zatrudnienia na czas określony podejmowane są kroki mające nie dopuścić do jego wpadnięcia w bezrobocie.

Tabela 3.7
Stopień ochrony tymczasowego zatrudnienia w wybranych krajach UE-15 i Polsce (EPL*)

Rok		Kraj														
		AT	BE	DE	FI	FR	GB	GE	GR	IR	IT	NE	PL	PT	SP	SW
1998	F	1,8	1,5	2,3	3,3	4,0	0,0	1,8	4,0	0,0	4,0	0,8	1,0	2,3	2,5	1,8
	T	1,3	3,8	0,5	0,5	3,3	0,5	2,8	5,5	0,5	3,3	1,6	0,5	3,8	4,0	1,5
	O	1,5	2,6	1,4	1,9	3,6	0,3	2,3	4,8	0,3	3,6	1,2	0,8	3,0	3,3	1,6
2003	F	1,8	1,5	2,3	3,3	4,0	0,3	1,8	4,5	0,8	2,5	0,8	0,0	1,8	3,0	1,8
	T	1,3	3,8	0,5	0,5	3,3	0,5	1,8	2,0	0,5	1,8	1,6	2,5	3,8	4,0	1,5
	O	1,5	2,6	1,4	1,9	3,6	0,4	1,8	3,3	0,6	2,1	1,2	1,3	2,8	3,5	1,6

Oznaczenia krajów jak wcześniej.

F – stopień ochrony umów na czas określony, T – stopień ochrony umów zawieranych przez agencje pracy tymczasowej, O – ogólny wskaźnik ochrony zatrudnienia tymczasowego.

* Odpowiadająca zatrudnieniu tymczasowemu część Employment Protection Legislation Index wg OECD. Skala: od 0 – brak ochrony do 6 – pełna ochrona.

Źródło: OECD Organization for Economic Cooperation and Development, OECD On-Line Labour Force Statistics,

www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004).

W Grecji praca tymczasowa zyskała swoje pierwsze regulacje niedawno, bo w 2001 roku. Specyfiką tego rynku jest to, iż zatrudnienie na czas określony dotyczy głównie młodych ludzi między 18 a 30 rokiem życia, którzy trafiają tam z bezrobocia lub edukacji. Zatrudnienie przez agencję ma tam jak do tej pory charakter bardzo niestabilny: ponad połowa kontraktów jest zawierana na krócej niż 1 miesiąc, a zaledwie co piąty na dłużej niż kwartał. Bardzo trudna sytuacja młodych ludzi na greckim rynku pracy

²² M. Fertig, J. Kluge, op.cit., s. 23.

w porównaniu z osobami powyżej 30 roku życia sprawia, iż pomimo tak niekorzystnych warunków pracy tymczasowej prognozy co do dalszego rozwoju tej formy relacji zatrudnieniowych są optymistyczne. Stworzenie ram działania takiej formy TLM, która daje przedsiębiorcy szansę zaspokojenia jego popytu na pracę sezonową w sposób efektywny kosztowo, a która pozwala młodym osobom nawiązać kontakt z rynkiem pracy, to krok w dobrym kierunku. W dalszej perspektywie jednak z pewnością nieodzowne będą coraz szersze unormowania praw osób podejmujących zatrudnienie tymczasowe²³.

Działanie agencji pracy tymczasowej w Hiszpanii pierwszy raz uregulowano w 1994 roku. Także w tym kraju można zaobserwować tendencję do poprawy warunków pracy osób świadczących usługi za pośrednictwem takich firm. Wniesiona w 1999 r. poprawka nakazuje traktować je w przedsiębiorstwie wypożyczającym na tych samych zasadach płacowych, jakie przysługują zatrudnionym tam pracownikom stałym. Hiszpańscy pracownicy tymczasowi są przeważnie ludźmi młodymi – 43% wśród zatrudnionych w tej formie w 2003 r. miało poniżej 24 lat. Przeciętna długość jednego kontraktu wynosiła trzy tygodnie. Udział tej grupy pracujących w ogóle zatrudnionych jest w Hiszpanii o połowę niższy niż średnia w UE-15 i nie wydaje się, by w krótkiej perspektywie miało się to zmienić. Polityka zatrudnienia wyraźnie traktuje tę formę jako wybieg ze strony pracodawcy podejmowany dla uniknięcia pewnych pozapłacowych kosztów pracy i uzyskania większej swobody kształtowania zasobów siły roboczej w firmie. W konsekwencji zmiany legislacyjne w mniejszym stopniu dążą do poprawy warunków pracy osób zatrudnianych poprzez agencje, a raczej pogłębiają ją restrykcje względem stosowania przez pracodawców takich kontraktów²⁴.

W Szwecji wiele zrobiono, aby zatrudnieni przez agencje pracy tymczasowej w jak najmniejszym stopniu byli zagrożeni wykluczeniem społecznym. Porozumienie zbiorowe z końca 2002 roku wniosło kilka dodatkowych regulacji, idących w stronę poprawy jakości pracy tymczasowej. Po pierwsze wprowadzono gwarancje pewnej minimalnej kwoty wynagrodzenia za okresy przerwy pomiędzy poszczególnymi kontraktami. Powinna ona być proporcjonalnie zwiększana, jeśli poprzedzały je nieprzerwane umowy w ciągu przynajmniej 3 miesięcy. Wysokość standardowego wynagrodzenia ustala się na poziomie uzyskiwanego przez adekwatną grupę pracowników stałych w firmie wypożyczającej daną osobę.

²³ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2004/06/feature/gr0406103f.html> (7.07.2004).

²⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.eu.int/print/2004/05/feature/es0405108f.html> (7.07.2004).

Analizując tę formę jako TLM nie tylko między zatrudnieniem a bezrobociem, należy także zwrócić uwagę na regulacje wpływające na przejścia między pracą tymczasową a obowiązkami pozazawodowymi. Niewątpliwie istotny wpływ na równowagę sfer pracy i gospodarstwa domowego ma wprowadzony wymóg określenia w umowie między agencją a pracownikiem maksymalnego obszaru, na jakim jego usługi mogą być kontraktowane, a także warunków i czasu, w jakich pracownik jest zobowiązany podjąć kolejne zlecenie po okresie przerwy²⁵.

Zatrudnienie tymczasowe rozwija się intensywnie w Danii: ostatnia dekada przyniosła dziesięciokrotny wzrost liczby pracowników agencji zatrudnienia tymczasowego. Ponad jedna trzecia pracuje w branży usług zdrowotnych i opieki, jedna czwarta w produkcji, hurtowniach i transporcie, a 22% wykonuje prace biurowe i administracyjne.

Jednak dopiero w połowie 2003 roku wprowadzono w orzeczeniu sądu arbitrażowego wymóg zrównania warunków umowy – w tym wynagrodzenia – dla zatrudnionych na stałe i tymczasowo w sektorze elektrycznym, technicznym i budowlanym. Zmiany te są kluczowe dla niwelacji segmentacji rynku pracy i przeciwdziałania sytuacji wykluczenia społecznego osób, które były zatrudniane jako pracownicy tymczasowi. Rozszerzono ich uprawnienia o pewne świadczenia dające im zabezpieczenie finansowe w okresach wymuszonych i niewymuszonych przerw w świadczeniu pracy²⁶.

Choć wciąż niewielka, liczba zatrudnionych w agencjach pracy tymczasowej we Włoszech rośnie systematycznie. Pierwsze regulacje sankcjonujące ten rodzaj działalności pojawiły się w 1997 roku. Od tamtego czasu zmienia się przekrój pracowników tymczasowych. Obecnie ich średnia wieku przekroczyła 30 lat, a główną przyczyną zatrudniania jest kontrakt na zastępstwo, a nie tylko sezonowy wzrost zapotrzebowania na siłę roboczą. Pracownicy tymczasowi mają prawo do wynagrodzenia za okresy pracy na poziomie innych zatrudnionych w firmie wynajmującej. Istnieje jednak ustawy limit obsadzania w firmie stanowisk pracownikami tymczasowymi, wynoszący od 8% do 13% liczebności personelu stałego. Agencje zatrudniają wypożyczanych pracowników w zdecydowanej większości na czas określony. Choć jest prawnie przewidziana możliwość pracy na umowę bezterminową, w praktyce włoskiej korzysta się z tego bardzo rzadko, ze względu na konieczność opłacania pracownikowi także czasu między kontraktami. Można przewidywać, że dalszy rozwój pracy tymczasowej

²⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.eu.int/print/2003/03/feature/se0303102f.html> (7.07.2004).

²⁶ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.eu.int/print/2002/12/feature/dk0212103f.html> oraz <http://www.eiro.eurofund.eu.int/print/2003/09/inbrief/dk0309101n.html> (7.07.2004).

będzie wymagał zwiększenia jej atrakcyjności po stronie podażowej przez przełamanie tej praktyki, popyt bowiem na taką formę elastycznego personelu jest duży²⁷.

W marcu 2002 roku w Austrii weszły w życie postanowienia porozumień zbiorowych dotyczące 27 tys. pracowników agencji pracy tymczasowej, którzy wcześniej byli zatrudnieni przez branżę metalową i tekstylną. Objęły one głównie pracowników fizycznych, w zdecydowanej większości mężczyzn (metalurgia). Wynegocjowano minimalną płacę dla tych pracowników tymczasowych, którzy w danym momencie nie są wynajęci. Poziom płacy pracowników zatrudnionych przez agencję musi opierać się na wynegocjowanej płacy innych pracowników na podobnym stanowisku w przedsiębiorstwie zatrudniającym.

Porozumienie zapewnia także ochronę przed zwolnieniem przez pięć dni po zatrudnieniu oraz ciągłość płatności w okresie choroby, narodzin dziecka itp.²⁸

3.2. Przejściowe rynki pracy między bezrobociem a zatrudnieniem

Znaczna część publicznych środków na wdrażanie przejściowych rynków pracy na obszarze przemian między bezrobociem a zatrudnieniem może zostać sklasyfikowana jako wydatki na ALMP. Najmniej funduszy budżetowych w UE-15, poniżej 1% PKB, kierują corocznie na te cele kraje południa Europy, a także Wielka Brytania i Austria. Kraje skandynawskie, które tradycyjnie przeznaczały bardzo znaczące środki na wspieranie zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, kontynuują tę politykę (przykład Danii) lub znacząco tną wydatki (Szwecja i Finlandia). Liderem jest Holandia, która ciesząc się bardzo niską stopą bezrobocia, nie szczędzi jednocześnie finansów na wspieranie instrumentów aktywizujących.

Koncepcja przejściowych rynków pracy na obszarze między bezrobociem a pracą skupia się na przepływach w obu kierunkach. Analizując przejścia z zatrudnienia do bezrobocia koncentruje się na tworzeniu takich konstrukcji, które nie dopuszczą do trwałego odejścia z rynku pracy. Duża część rozwiązań TLM, które mogą służyć ograniczaniu ryzyka permanentnego wykluczenia z aktywności zawodowej, została przeanalizowana przy

²⁷ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurowfund.ie/print/2003/10/feature/it03103018.html> (7.07.2004).

²⁸ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurowfund.ie/print/2002/02/inbrief/at0202202n.html> (7.07.2004).

omawianiu przejściowych rynków pracy między różnymi formami zatrudnienia. Inne narzędzia dotyczą przejść z bezrobocia do zatrudnienia. W pewnej części obejmują one działania, które są przedmiotem tradycyjnie rozumianej aktywnej polityki rynku pracy, jak szkolenia dla bezrobotnych, subsydiowanie kosztów płacowych i pozapłacowych oraz bezpośrednie tworzenie miejsc pracy.

Tabela 3.8

Wydatki na aktywne programy rynku pracy w PKB w UE-15 w latach 1992–2002 (%)

Kraj*	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Holandia	1,51	1,57	1,50	1,40	1,50	1,59	1,67	1,72	1,68	1,74	1,85
Dania	1,43	1,74	1,74	1,88	1,78	1,66	1,68	1,79	1,58	•	•
Szwecja	3,07	2,97	2,99	2,36	•	1,96	1,91	1,77	1,37	1,38	1,40
Belgia	1,20	1,23	1,33	1,37	1,46	1,22	1,40	1,32	1,34	1,34	1,25
Francja	1,04	1,25	1,27	1,29	1,34	1,35	1,31	1,38	1,32	1,29	1,25
Niemcy	1,65	1,57	1,33	1,32	1,42	1,23	1,27	1,31	1,23	1,18	1,18
Irlandia	•	•	1,56	1,63	1,60	•	•	•	•	1,14	•
Finlandia	1,77	1,69	1,64	1,54	1,69	1,54	1,39	1,23	1,00	0,94	1,01
Hiszpania	0,67	0,50	0,48	0,51	0,46	0,51	0,68	0,98	0,94	0,85	0,87
Portugalia	0,83	0,83	0,67	0,78	0,84	0,77	0,77	0,81	0,61	•	•
Włochy	•	•	•	•	0,36	0,42	0,58	0,58	0,60	0,63	0,57
Austria	0,29	0,32	0,35	0,36	0,39	0,45	0,44	0,52	0,50	0,52	0,53
Grecja	0,36	0,30	0,30	0,45	0,44	0,35	0,46	•	•	•	•
Wielka Brytania	0,58	0,56	0,53	0,45	0,41	0,38	0,34	0,36	0,37	0,36	0,37
Luksemburg	0,17	0,15	0,16	0,15	0,22	0,24	•	•	•	•	•

* Kolejność państw w tabeli według danych za 2002 r.

Źródło: OECD Organization for Economic Cooperation and Development, OECD On-Line Labour Force Statistics,

www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004).

Uczestnictwo bezrobotnych w programach rynku pracy uwarunkowane jest kilkoma czynnikami²⁹. Jednym z nich jest istnienie sankcji w postaci ograniczenia części świadczeń wobec osób, które poszukując pracy odmawiają skorzystania z tych programów. Kolejnym jest wartość związanych

²⁹ European Commission, *Benefit systems and their interaction with active labour market policies. Final report*, 2004, s. 26.

Tabela 3.9

Wydatki na zatrudnienie subsydiowane do PKB w wybranych krajach UE (%)

Rok		Kraj																	
		AT	BE	CZ	DE	FI	FR	GB	GE	GR	HU	IR	IT	NE	PL	PT	SP	SV	SW
P	1997	0,3	1,7	0,1 ^a	0,2	0,9	3,1	•	0,5	0,4	0,8	•	1,1	0,6	0,7	0,1	0,9	0,9	1,8
	2002	0,4	2,3	0,2	•	1,6	1,5	0,2	0,3	•	0,8	1,7 ^b	2,6	0,4	0,1	0,1	2,8	0,6	1,7
S	1997	0,1	•	•	0,6	0,3	•	•	0,3	0,2	•	•	•	•	0,2	0,2	•	0,4	0,8
	2002	0,2	•	•	•	0,3	•	•	0,5	•	0,1	•	0,2	•	0,1	•	•	0,6	0,4

CZ – Czechy, HU – Węgry, SV – Słowacja, pozostałe oznaczenia jak w tab. 3.3 i 3.4.

P – subsydia zatrudnienia w sektorze prywatnym, S – subsydia dla bezrobotnych zakładających własną firmę.
^a Dane za rok 1998. ^b Dane za rok 2001.Źródło: Organization for Economic Cooperation and Development, OECD On-Line Labour Force Statistics, www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004).

z nim korzyści w stosunku do świadczeń przysługujących każdemu bezrobotnemu. Ponadto aktywność szukających zatrudnienia determinuje długość świadczeń dla bezrobotnych. Czwartym czynnikiem jest sytuacja na rynku pracy. Im trudniej znaleźć zatrudnienie, tym większa będzie skłonność do uczestnictwa w TLM.

Przejęciowe rynki pracy w sensie fiskalnym są łąčeniem wynagrodzenia za pracę z płatnościami transferowymi. Do budowy takich struktur na obszarze przejść między bezrobociem a zatrudnieniem można wykorzystać szereg świadczeń, m.in. zasiłki uzupełniające dochód oraz zasiłki przysługujące w związku z zatrudnieniem³⁰. Grupa pierwsza dotyczy świadczeń, które pośrednio zachęcają bezrobotnych do korzystania z takich programów. Są to zasiłki: mieszkaniowe, rodzinne oraz na opiekę nad dziećmi. Grupę drugą tworzą świadczenia przyznawane zatrudnionym w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy. Odgrywają rolę dodatkowego bodźca motywującego osoby bezrobotne do poszukiwań i podjęcia zatrudnienia, zwiększając różnicę między zasiłkiem a dochodami z pracy. Grupa docelowa tych świadczeń wyznaczona jest według wysokości dochodu osoby pracującej i sytuacji rodzinnej (liczba dzieci). Chroni najuboższe rodziny przed wykluczeniem społecznym i zachęca do aktywności zawodowej. Zasiłki mogą występować w postaci kredytu podatkowego uzależnionego od dochodów z pracy lub od dochodów i sytuacji rodzinnej, uzupełnienia dochodów pracowników, zasiłków rodzinnych dla pracowników oraz innych kredytów podatkowych i subsydiów (mieszkaniowego, zdrowotnego)³¹.

Zasiłki mieszkaniowe w większości krajów UE-15 występują jako programy powszechne³². Wyjątek stanowią Belgia, Grecja i Hiszpania, gdzie możliwości dotowania w tej formie osób zatrudnionych są ograniczone regionalnie lub wykorzystywane sporadycznie. W Austrii, Luksemburgu oraz Irlandii zasiłki mieszkaniowe przyznawane są jedynie w ramach pomocy społecznej. W Danii poza świadczeniem należącym do form pomocy socjalnej istnieje też osobny powszechny program zasiłków wspierających wynajmujących mieszkanie. Nabycie uprawnień do skorzystania z powszechnego programu takiego wsparcia w Niemczech, Finlandii oraz Portugalii uzależnione jest od wysokości środków utrzymania, jakimi dysponuje potencjalny beneficjent. Kryteriami najczęściej stosowanymi w UE do ustalenia uprawnienia do zasiłków związanych z zatrudnieniem są: dochód gospodarstwa domowego, sytuacja rodzinna i wysokość czynszu. W niektórych krajach bierze się też pod uwagę oszczędności rodziny oraz posiadane nieruchomości.

³⁰ Ibidem, s. 27–28.

³¹ Ibidem, s. 28.

³² Ibidem, s. 83–84.

Specjalnych systemów zasiłków na opiekę nad dziećmi nie ma w Belgii, Grecji, Hiszpanii, Niemczech, Portugalii i Włoszech.

W pozostałych krajach Piętnastki przybierają one formy³³: subsydjowania publicznej opieki dziennej wszystkim gospodarstwom z małymi dziećmi, zorganizowanej opieki dla dzieci w wieku szkolnym w godzinach pozaszkolnych (Holandia), zasiłku na opiekę domową (Finlandia, Francja), zasiłku dla rodziców, którzy ograniczą lub wstrzymają swoją aktywność zawodową, aby zająć się dzieckiem (Francja), zasiłku dla rodziców, którzy pozostaną w zatrudnieniu przynajmniej na określoną część etatu (Wielka Brytania) lub niezależnego od składek zasiłku na dziecko (Austria). Wysokość pomocy zależy od wieku dziecka, liczby dzieci (Szwecja), wielkości dochodu – poniżej pewnych limitów może obejmować nawet pełne pokrycie kosztów publicznej opieki (Dania, Francja), wysokości środków na utrzymanie (Finlandia), obciążenia rodziców pracą (Finlandia); zasiłek może być też wyznaczony nominalnie jako kwota przysługująca na każde dziecko (Austria, Wielka Brytania).

Tablica 3.1

Zasiłki związane z zatrudnieniem oraz świadczenia uzupełniające dochód w UE-15 w 2002 roku

Forma pomocy	AT	BE	DE	FI	FR	GR	SP	NE	IR	GE	PT	SW	GB	IT
Zasiłki mieszkaniowe	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Zasiłki opiekuńcze	x	–	x	x	x	–	–	x	–	–	–	x	x	–
Zasiłki rodzinne	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Zasiłki związane z zatrudnieniem	x	x	–	x	x	x	x	x	x	x	–	–	x	x

Oznaczenia jak wcześniej.

Źródło: European Commission, *Benefit systems and their interaction with active labour market policies. Final report*, Luxembourg 2004, s. 67.

Zasiłki rodzinne mogą być wykorzystane zarówno jako instrument przejściowych rynków pracy między bezrobociem a zatrudnieniem, jak i między zatrudnieniem a obowiązkami w gospodarstwie domowym. W książce niniejszej świadczenia rodzinne zostały omówione w tej drugiej grupie.

Przykłady dodatkowych profitów powiązanych z zatrudnieniem odnajdziemy w wielu krajach Unii Europejskiej³⁴. Przysługują one jedynie osobom pracującym w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu i przyjmują formę świadczeń pieniężnych, kredytu podatkowego i innych dopłat. Kredyt

³³ Ibidem, s. 85–86.

³⁴ Ibidem, s. 92–95.

podatkowy stosowany jest w Belgii (od 2002 r.), Grecji, Włoszech, Finlandii, Francji. Kredyt podatkowy w Wielkiej Brytanii udzielany jest jedynie osobom mającym powyżej 25 lat, pracującym przynajmniej 30 godzin tygodniowo. W Austrii kredyt podatkowy przysługuje osobom nie pozostającym w związku, a w Hiszpanii jedynie kobietom, które pracują i mają dzieci w wieku do trzech lat. Gwarancja takiej pomocy może mieć wpływ nie tylko na obszarze przejść między zatrudnieniem a obowiązkami w gospodarstwie domowym, ale także na decyzje kobiet biernych zawodowo odnośnie do podjęcia aktywności na rynku pracy. Cały wachlarz kredytów podatkowych obowiązuje w Holandii. Uprawnieni do niego są rodzice dzieci do lat 12, rodzice samotnie wychowujący dzieci, osoby starsze oraz osoby podejmujące pracę po okresie długiego bezrobocia.

Poza kredytami podatkowymi w kilku państwach Unii stosuje się bezpośrednią pomoc finansową. W Niemczech uzupełniający zasiłek przysługuje osobom uprawnionym do pobierania zasiłku dla bezrobotnych, które na własną rękę znalazły zatrudnienie tymczasowe bądź sezonowe w poprzednich trzech miesiącach. Irlandia wprowadziła aż cztery rodzaje takich świadczeń: degresywny dodatek z tytułu powrotu do pracy wypłacany przez trzy lata po przejściu z bezrobocia do zatrudnienia, zasiłek dla podejmujących pracę na własny rachunek, system zachęt do pracy w niepełnym wymiarze oraz dodatek rodzinny. Podobnie w Zjednoczonym Królestwie wprowadzono dodatek dla osób, które po okresie bezrobocia podejmują zatrudnienie.

Także na obszarze między bezrobociem a zatrudnieniem odnajdziemy niemieckie przykłady TLM, oparte na rozwiązaniach reformy Hartza³⁵. Od 1 stycznia 2004 r. wprowadzono tzw. integrujące subsydia rządowe (*Eingliederungszuschüsse*), na które składają się subsydia dla bezrobotnych z problemami integracyjnymi oraz dla bezrobotnych niepełnosprawnych. Od 1 stycznia 2003 r. zaczął obowiązywać system pomocy *Förderung der beruflichen Weiterbildung* w postaci talonów edukacyjnych, który może być kolejnym przykładem instrumentu TLM. System takiego wspierania kształcenia bezrobotnych posiada wiele zalet w porównaniu z tradycyjnym kierowaniem na szkolenie organizowane przez urząd pracy. Tu bezrobotny staje się klientem: może wybrać firmę szkoleniową. Wprowadza to element konkurencji i przyczynia się do podniesienia jakości tych usług. Dodatkowo redukuje koszty administracyjne związane z obsługą takich programów. Typowym przejściowym rynkiem pracy są wprowadzone od 1 stycznia 2003 r. *Personal-Service-Agenturen* – agencje funkcjonujące przy każdym lokalnym urzędzie pracy, które zatrudniają bezrobotnych na okres do jednego roku, działając jako firmy czasowej pracy pomocniczej dla podmiotów gospodarczych. W okresach, kiedy nie ma na rynku pracy dla danej

³⁵ M. Fertig, J. Kluge, op.cit., s. 23–25.

osoby, agencja zapewnia szkolenia. Od 2004 roku zostały połączone dwa rodzaje bezpośredniego zatrudnienia subsydiowanego: instrumenty zapewniania pracy (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*) oraz instrumenty przystosowania strukturalnego (*Strukturanpassungsmaßnahmen*). Bezpośrednie tworzenie zatrudnienia, także w nowej formie, nie jest rozwiązaniem doskonałym, szczególnie z punktu widzenia obciążeń Funduszu Pracy. Spełnia jednakże swoje zadania integracji bezrobotnych z rynkiem pracy, integracji społecznej oraz zapewnienia źródła dochodów.

3.3. Przejściowe rynki pracy między edukacją a zatrudnieniem

3.3.1. Obszar pierwszego wejścia na rynek pracy

W UE-15 w roku poprzedzającym ostatnie poszerzenie jej struktur bezrobocie wśród osób najmłodszych na rynku pracy było przeciętnie dwukrotnie większe niż średnia stopa bezrobocia. Relacja powyższa kształtowała się korzystniej jedynie w Niemczech, Austrii, Holandii, Danii oraz Irlandii. Oznacza to, iż – niezależnie od różnic w nominalnej stopie bezrobocia młodzieży w tych krajach – to właśnie tam przejście z edukacji do pierwszego zatrudnienia odbywa się stosunkowo najłagodniej. M. Kabaj wyraża przypuszczenie, że główną przyczyną tego stanu rzeczy jest edukacja dostosowana do popytu na pracę dzięki dominacji dualnego systemu kształcenia³⁶. Dzięki niemu absolwenci oprócz niezbędnej wiedzy teoretycznej posiadają także umiejętności praktyczne oraz znają funkcjonowanie rzeczywistych relacji w środowisku pracy.

W Austrii dualny system kształcenia polega na dzieleniu tygodniowego lub miesięcznego czasu młodej osoby między naukę w szkole a praktykę zawodową u wykwalifikowanych rzemieślników. Praktyki regulowane są dwustronnymi umowami między pracodawcą a praktykantem, który pobiera ustalone wynagrodzenie za pracę w firmie, chociaż treść kształcenia w miejscu pracy jest regulowana programami kształcenia zatwierdzanymi przez władze oświatowe. Wkładem państwa jest finansowanie edukacji teoretycznej praktykanta. Około połowy uczniów firma zatrzymuje na umowę o pracę po ukończeniu edukacji.

Z kolei w Niemczech, gdzie około połowy młodzieży uczęszczającej do szkół średnich korzysta z edukacji w systemie dualnym, państwo nie wyznacza ścisłych programów, ale pozostaje w kooperacji ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Koszt edukacji dzielony jest

³⁶ Zob. M. Kabaj, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004, s. 193–196.

między państwo, pracodawcę oraz – przez znacznie niższe stawki wynagrodzenia – praktykantów.

Tabela 3.10

Stopa bezrobocia młodzieży (15–24 lata) a stopa bezrobocia ogółem w UE-15 w 2003 r.

Kraj*	Stopa bezrobocia młodzieży (%)			Stopa bezrobocia ogółem (%)			Relacja stopy bezrobocia młodzieży do stopy bezrobocia ogółem		
	ogółem	M	K	ogółem	M	K	ogółem	M	K
Niemcy	11,1	13,4	8,5	9,6	10,0	9,2	1,2	1,3	0,9
Austria	7,2	7,0	7,5	4,4	4,2	4,6	1,6	1,7	1,6
Holandia	6,7	7,0	6,4	3,8	3,6	4,0	1,8	1,9	1,6
Irlandia	8,3	9,1	7,4	4,6	4,9	4,2	1,8	1,9	1,8
Dania	10,3	11,0	9,5	5,6	5,3	6,0	1,8	2,1	1,6
Hiszpania	22,7	19,3	27,2	11,3	8,2	15,9	2,0	2,4	1,7
UE-15	15,8	15,7	15,9	8,1	7,4	9,0	2,0	2,1	1,8
Francja	20,2	18,5	22,3	9,4	8,3	10,6	2,1	2,2	2,1
Portugalia	14,4	12,4	17,0	6,3	5,4	7,2	2,3	2,3	2,4
Finlandia	21,8	21,9	21,6	9,0	9,2	8,9	2,4	2,4	2,4
Szwecja	13,4	13,0	13,7	5,6	6,0	5,2	2,4	2,2	2,6
Wielka Brytania	12,3	13,7	10,6	5,0	5,5	4,3	2,5	2,5	2,5
Belgia	21,5	22,6	20,1	8,1	7,8	8,5	2,7	2,9	2,4
Grecja	26,3	18,8	35,6	9,3	5,9	14,2	2,8	3,2	2,5
Luksemburg	10,4	8,0	13,3	3,7	2,7	5,1	2,8	3,0	2,6
Włochy	27,0	24,1	30,8	8,6	6,7	11,6	3,1	3,6	2,7

* Kolejność państw w tabeli według danych w kolumnie: „Relacja stopy bezrobocia młodzieży do stopy bezrobocia ogółem”.

M – mężczyźni, K – kobiety.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, za: European Commission, *Employment in Europe 2004...*, s. 237–263.

Pilotażowy program zaawansowanej edukacji zawodowej, prowadzony w Szwecji w latach 1996–2001, od 2002 roku stał się integralną częścią sposobu kształcenia, tworząc system dualny. W swej pierwotnej formie był inicjatywą, która łączyła teoretyczną edukację na poziomie pomaturalnym z rozwiniętymi metodami aplikacji zdobytej wiedzy w praktyce. Kursy takie opierały się na ścisłej współpracy przedsiębiorstw oraz instytucji

świadczących usługi edukacyjne, dzięki czemu proponowały naukę w dziedzinach, na które istniało rzeczywiste zapotrzebowanie w danym okresie na rynku. Koszty części teoretycznej kształcenia pokrywano z pieniędzy publicznych, przedsiębiorcy musieli sfinansować część praktyczną, a studiujący – wydatki związane z utrzymaniem (o środki na ten cel mogli starać się w ramach ogólnego systemu stypendiów i pożyczek studenckich)³⁷.

Z systemem dualnym kształcenia wiązą się jednak również pewne problemy³⁸. Przede wszystkim sukcesu, jaki Niemcy, Austria, Holandia czy Dania odniosły w zakresie pomocy młodym ludziom we wchodzeniu na rynek pracy, nie można wiązać wyłącznie z samymi programami szkoleniowymi. Aby mogły one przynieść spodziewane rezultaty, potrzebne jest porozumienie partnerów społecznych, kultura negocjacji oraz ramy instytucjonalne powiązań między nimi. Trudno oczekiwać, by system dualny działał sprawnie w warunkach niewykształconej współpracy między państwem, związkami zawodowymi a przedsiębiorcami. Inną poważną przeszkodą jest niedobór stosownych miejsc odbywania praktyk oraz usankcjonowania takich form szkolenia w miejscu pracy. Co więcej, przeszkodą dla implementacji systemu dualnego – choć trzeba przyznać, iż dotyczy to nie tylko tego rozwiązania – może być brak profesjonalnej kadry przygotowanej do przeprowadzenia takich projektów oraz brak wystarczających zasobów finansowych na zamierzone wspieranie młodzieży. Podobnie jak w wypadku wszelkich innych instrumentów pomocowych, tak i tu istnieje ryzyko wybierania do uczestnictwa w programie osób radzących sobie stosunkowo najlepiej.

Rozważając zasadność inwestowania w tworzenie przejściowych rynków pracy w obszarze pierwszego przejścia z edukacji do pracy zawodowej należy także pamiętać, iż właśnie początkowy poziom kwalifikacji pracownika w znacznym stopniu determinuje dostęp do dalszego szkolenia współfinansowanego przez pracodawcę³⁹. Zyski wypracowane dzięki nakładowi poniesionym na wspieranie praktyk, systemów kształcenia dualnego i innych podlegają zatem swoistemu efektowi mnożnikowemu.

³⁷ Organization for Economic Cooperation and Development, Learning and Skills Council and the European Learning Account Network, *Descriptions and evaluations of recent experience with mechanisms for co-financing lifelong learning. Reports prepared by national authorities and members of the ELAP network*, London 2002, s. 152–154.

³⁸ A. S. Pascual, *European youth employment strategy and national action plans*, [w:] A. S. Pascual (red.), *Tackling youth unemployment in Europe. Monitoring the European employment strategy*, European Trade Union Institute, Brussels 2000, s. 98–99.

³⁹ O. Giraud, *Firms' further training practices and social exclusion: can industrial relations systems provide greater equality? Theoretical and empirical evidence from Germany and France*, [w:] K. Schömann, Ph. J. O'Connell, *Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham 2002, s. 325.

Osobną grupą przejściowych rynków pracy między edukacją a pierwszym zatrudnieniem są programy skierowane do młodzieży, która ma już za sobą pierwsze niepowodzenia na rynku pracy⁴⁰. Poza zwykłym zatrudnieniem subsydiowanym, które kieruje się do wszystkich bezrobotnych niezależnie od grupy wiekowej, osobom młodym proponuje się dalsze podwyższanie kwalifikacji. W Irlandii stosuje się programy uzupełniania wykształcenia ogólnego, zdobywania szczególnych umiejętności oraz programy dające szansę reintegracji osobom młodym, które wcześniej musiały przerwać edukację. Poza wymienionymi, część programów ma na celu umożliwienie młodym zdobycia pierwszych doświadczeń zawodowych przez udział w subsydiowanym drużynowym zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy.

W Holandii wdrożony w latach dziewięćdziesiątych program młodzieżowy tworzył sieć instytucji publicznych, które miały wspomagać młodych bezrobotnych w znalezieniu adekwatnego szkolenia lub regularnego zatrudnienia. Po 6 miesiącach bezskutecznego poszukiwania pracy przy wsparciu publicznych służb zatrudnienia młodego bezrobotnego kierowano do kolejnego programu. Ustawa o gwarancji zatrudnienia młodzieży dawała podstawy do formalnego zatrudniania osób młodych w celu ich wypożyczenia pracodawcom sektora publicznego szczebla lokalnego na zasadach niekomercyjnych. Po uzyskaniu tego rodzaju doświadczenia uczestnicy otrzymywali pomoc w znalezieniu regularnego zatrudnienia. Od 1995 roku do uzyskania takiego wsparcia uprawnieni byli wszyscy bezrobotni do lat 21 oraz absolwenci do 23 roku życia. Legislacyjnym następcą ustawy o gwarancji zatrudnienia młodzieży była ustawa o zatrudnieniu osób poszukujących pracy⁴¹. Każda osoba zarejestrowana w ośrodku pracy i uprawniona do zasiłków socjalnych z gminy może uczestniczyć w indywidualnym programie. Petentowi proponuje się dostosowane do jego potrzeb rozwiązanie, które pozwoli znaleźć stałe zatrudnienie, na przykład szkolenie, praktykę, zatrudnienie tymczasowe itp. Za przebieg programu odpowiadają władze lokalne oraz publiczne służby zatrudnienia. Jeśli ich 12-miesięczne wysiłki w zakresie pomocy w znalezieniu pracy się nie powiedą, proponuje się młodemu bezrobotnemu zatrudnienie subsydiowane w ramach programu, płatne w wysokości płacy minimalnej w wymiarze 32 godzin tygodniowo. Tam, gdzie to możliwe, wiąże się tę pracę z odbywaniem praktyki. W wypadku kiedy beneficjent spośród zaproponowanych mu opcji wybiera uzyskanie zatrudnienia, władze lokalne zatrudniają go w sektorze publicznym bądź prywatnym, dopłacając do kosztów jego pracy i dalej szukając dla niego zatrudnienia regularnego.

⁴⁰ L. Schröder, *The role of youth programmes in the transition from school to work*, IFAU, Working Paper 2004, nr 5, s. 14–17.

⁴¹ A. S. Pascual, *European youth employment strategy...*, s. 80–92.

Szkoci mają własny pomysł na wspieranie rozwoju edukacyjnego młodzieży na rynku pracy. W 1991 roku ruszył tzw. Program Poszukujących Umiejętności, którego uczestnicy zaopatrywani byli w specjalne karty. Dzięki nim mogli dopłacać pracodawcy do swoich praktyk, uzupełnić opłatę czesnego w college'u, bądź wybrać kombinację obu form kształcenia. Najmłodszym (do 18 lat) przystąpienie do programu zapewniało udział w szkoleniu także w wypadku niepowodzenia poszukiwań prowadzonych na własną rękę. Ponieważ tego programu nie ograniczał warunek pomocy jedynie młodzieży, która już doświadczyła bezrobocia, system kart odgrywał także rolę substytucyjną względem standardowego kształcenia zawodowego. Cieszył się on ogromną popularnością: pod koniec lat dziewięćdziesiątych angażował co drugą osobę w wieku 16–17 lat.

Wśród programów rynku pracy kierowanych do młodych osób w Hiszpanii można wskazać kilka o cechach dobrych przejściowych rynków pracy⁴². Jednym z nich są centra szkolenia zawodowego, które ułatwiają dostęp do szkoleń w miejscu pracy oraz służą rozwojowi sektora non-profit. Ich grupę docelową stanowią niewykwalifikowana lub nisko wykwalifikowana młodzież. Centra szkolenia zawodowego prowadzą działalność społecznie pożyteczną, na przykład realizują projekty kulturalne, renowacyjne itp. Uczestnicy biorą udział w części teoretycznej szkolenia, pobierając w tym okresie stypendium. Następnie przechodzą do fazy szkolenia w miejscu pracy. Po zakończeniu tego etapu otrzymują pomoc doradczą, uczą się prowadzenia firmy i uczestniczą w dodatkowych zajęciach, jeśli jest taka potrzeba. Całość przedsięwzięcia trwa od roku do dwóch lat. Innym przykładem TLM skierowanym do młodych niewykwalifikowanych ludzi jest program praktyk. Korzyścią dla pracodawcy jest redukcja odprowadzanych składek na ubezpieczenia społeczne i niższe bezpośrednie koszty pracy (płaca poniżej ustawowej płacy minimalnej).

W europejskiej kolebce aktywnych instrumentów polityki zatrudnienia, jaką jest Szwecja, także nie mogło zabraknąć programów skierowanych do ludzi młodych, przechodzących z edukacji do zatrudnienia. Dla osób powyżej 20 lat przyjmują one dwie podstawowe formy: zatrudnienia subsydiowanego w sektorze prywatnym i publicznym oraz szkoleń. Osoby młodsze objęte są programami gminnymi opracowywanymi we współpracy publicznych służb zatrudnienia oraz władz lokalnych.

W Wielkiej Brytanii lat dziewięćdziesiątych prawie nie było programów rynku pracy skierowanych w szczególności do młodych wkraczających po raz pierwszy do zatrudnienia. Jako jeden nielicznych istniał program *Youth Training Scheme*, do uczestnictwa w którym mieli prawo absolwenci oraz młodzi bezrobotni. Oferował on szkolenia zawodowe, niestety krótkookresowe i niskiej jakości, w związku z czym nie spełniały swej funkcji.

⁴² Ibidem, s. 69–79.

Zastąpiono go programem *Youth Training*, zapewniającym kształcenie na powszechnie uznawanym poziomie. W tym przypadku nie do końca sprawdził się sposób redystrybucji środków na owe szkolenia: ponieważ przydzielano je według liczby beneficjentów, przeważały szkolenia najtańsze, kierowane do osób, które stosunkowo najłatwiej poradziłyby sobie same. Od 1995 roku działał system *Modern Apprenticeships*, który wyróżniał się dwiema cechami. Po pierwsze nakierowany był na osiągnięcie rezultatu, co implikowało zniesienie ścisłego limitu czasowego trwania programu. Po drugie zapewniał uczestnikowi większą suwerenność wyboru formy i czasu szkolenia dzięki wprowadzeniu rodzaju voucherów – tak zwanych kredytów szkoleniowych. Było to podejście rynkowe: szkolenie traktowano jak każdą inną usługę czy towar, który może być nabyty przez pracownika. Zarówno rząd, jak i związki zawodowe miały niewielki wpływ na warunki zawieranych porozumień. Beneficjent miał sam ponosić odpowiedzialność za swoje wybory, a dostęp do subwencji państwowych w postaci zasiłków dla bezrobotnych uzależniony był ściśle od gotowości uczestnictwa w programie. Jest to przykład pozytywnej zamiany środków pasywnych na konstrukcję przejściowych rynków pracy. Niepokój jednak budzić może wyłączenie z jakichkolwiek funkcji decyzyjnych jednostek samorządowych oraz związków zawodowych. Od 1997 roku wprowadzono kolejny program skierowany do młodych na rynku pracy – *New Deal for Young People*, który, łącząc wolontariat i pracę wynagradzaną oraz finansowanie prywatne i publiczne, stanowi ciekawy przykład przejściowego rynku pracy. Korzystać z niego mogą wszyscy młodzi uprawnieni do zasiłku dla bezrobotnych, którzy przez pół roku nie mogli znaleźć pracy. Po czteromiesięcznym programie doradztwa wspierającego w poszukiwaniach pracy niesubsydiowanej, młody bezrobotny ma przed sobą wybór jednej z trzech dróg: pół roku subsydiowanego zatrudnienia w regularnym zatrudnieniu, pół roku pracy w programie bezpośredniego tworzenia miejsc pracy w sektorze ochrony środowiska lub sześć miesięcy pracy jako wolontariusz. Niezależnie od wybranej wersji przysługuje mu również przynajmniej jeden dzień w tygodniu szkolenia podnoszącego kwalifikacje zawodowe. Program ten, pomyślany na pięć lat, dysponował znacznym budżetem, w części pochodzącym ze środków strukturalnych Unii Europejskiej, a uzupełnianym podatkami nakładanymi na przedsiębiorstwa komunalne. Do jego działania niezbędna jest kooperacja publicznych służb zatrudnienia, firm sektora prywatnego, organizacji wolontariackich, instytucji ochrony środowiska, ośrodków szkoleniowych i władz lokalnych⁴³.

Cały wachlarz programów szkoleniowych oferowała Francja (tablica 3.2).

⁴³ Ibidem, s. 45–52.

Tablica 3.2

TLM na obszarze edukacja – zatrudnienie we Francji na przełomie XX i XXI wieku

<p>Umowa budowania kwalifikacji (<i>Contrat de qualification</i>)</p>
<p>Celem programu jest tworzenie systemu dualnego. Kierowany jest do osób poniżej 25 roku życia, nieposiadających kwalifikacji. Podpisywana jest umowa na czas określony, maksymalnie na 24 miesiące, z czego 25% zajmuje szkolenie. Finansowany ze składek szkoleniowych pracodawcy, w zamian zwolnienie ze składek na ubezpieczenie społeczne i koszty bezpośrednie zatrudnienia pracownika na poziomie 30–75% płacy min.</p>
<p>Umowa adaptacji (<i>Contrat d'adaptation</i>)</p>
<p>Celem programu jest tworzenie systemu dualnego. Kierowany jest do osób poniżej 25 roku życia, potrzebujących podniesienia kwalifikacji w celu szybkiego znalezienia posady. Podpisywana jest umowa na czas określony od 6 do 12 mies. lub na czas nieokreślony. Finansowany ze składek szkoleniowych pracodawcy. Koszty zatrudnienia pracownika na poziomie 80–100% płacy min.</p>
<p>Praktyki (<i>Contrat d'apprentissage</i>)</p>
<p>Celem programu jest tworzenie systemu dualnego. Kierowany jest do osób poniżej 25 roku życia, które mają średnie wykształcenie. Podpisywana jest umowa o pracę na 1–3 lat. Finansowany ze składek szkoleniowych pracodawcy, w zamian zwolnienie z niektórych podatków. Koszty zatrudnienia pracownika na poziomie 25–75% płacy min.</p>
<p>Kontrakt poradnictwa zawodowego (<i>contrat d'orientation</i>)</p>
<p>Celem programu jest pomoc w przygotowaniach do podjęcia pierwszego zatrudnienia. Kierowany jest do osób poniżej 23 roku życia, nieposiadających dyplomu szkoły średniej lub zawodowej. Podpisywana jest umowa na 3 do 6 miesięcy. Finansowany ze środków Narodowej Agencji Zatrudnienia. Pracodawca zwolniony ze składek na ubezpieczenie społeczne. Koszty bezpośrednie zatrudnienia na poziomie 30–65% płacy min.</p>
<p>Umowa solidarnego zatrudnienia (<i>contrat emploi solidarité</i>)</p>
<p>Celem jest promocja zatrudnienia w sektorze nierynkowym. Kierowany do osób poniżej 26 roku życia, mających problemy ze znalezieniem pracy. Podpisywana jest umowa o pracę w niepełnym wymiarze na 3 do 12 miesięcy. Finansowany ze środków Ministerstwa Zatrudnienia. Pracodawca zwolniony ze składek na ubezpieczenie społeczne i kosztów szkolenia. Koszty bezpośrednie zatrudnienia pracownika pracodawca pokrywa w 15–35%.</p>

Cd. tablicy 3.2

Umowa zatrudnienia młodzieży (*contrat jeunes*)

Program wprowadzony w 2002 roku. Oferuje młodym zatrudnienie na czas nieokreślony w wymiarze minimum 17,5 godziny tygodniowo z wynagrodzeniem na poziomie płacy minimalnej. Nowy jest rodzaj zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne oferowany pracodawcy: ściąga się od niego wszystkie należne za pracownika składki, a następnie zwraca się je pracodawcy w postaci jednorazowych wypłat raz na kwartał. Dzięki temu pracodawca otrzymuje ulgę proporcjonalną do faktycznych wydatków poniesionych na zatrudnienie, co ma przełamać tendencję do tworzenia miejsc pracy tylko dla najniżej wykwalifikowanych pracowników, jak to ma miejsce przy dopłatach w kwocie określonej z góry. Ulga ta przysługuje przez dwa lata w wysokości niemal 100% składek społecznych, w roku trzecim – 50%. Pracodawca, który zwolnił w tym okresie pracownika bez uzasadnionej przyczyny musi spłacić otrzymane wcześniej kwoty.

Źródła: A. S. Pascual, *European youth employment strategy and national action plans*, [w:] A. S. Pascual (red.), *Tackling youth unemployment in Europe. Monitoring the European employment strategy*, European Trade Union Institute, Brussels 2000, s. 57–68, oraz <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2002/10/inbrief/fr0210103n.html> (7.07.2004).

Szukając przejściowych rynków pracy na obszarze przejść między edukacją a pierwszym zatrudnieniem nie można pominąć rozwiązań belgijskich⁴⁴. Na jednostki administracji publicznej oraz przedsiębiorstwa prywatne zatrudniające przynajmniej 50 pracowników nałożono obowiązek przyjmowania do pracy odpowiednio 2 i 3% ogólnej liczby zatrudnionych spośród osób bezrobotnych w wieku do 30 lat. Przedsiębiorca zyskuje w zamian ulgę w składkach na ubezpieczenie społeczne oraz prawo wynagradzania danej osoby poniżej normalnej płacy. Umowa z praktykantem może zostać sporządzona na 6 do 12 miesięcy i raz przedłużona. Względem przedsiębiorców zarządzających mniejszymi firmami stosuje się natomiast zachęty finansowe w postaci degresywnej redukcji wysokości obowiązkowych składek społecznych za przyjęcie do pracy absolwenta lub młodego bezrobotnego długookresowo. W niektórych programach o cechach TLM kierowanych do wchodzących na rynek pracy w Belgii stosuje się szkolenia. Słabo wykształcona młodzież, która nie nabyła jeszcze uprawnień do otrzymywania zasiłku dla bezrobotnych ani do korzystania z regionalnych usług pośrednictwa pracy, może uczestniczyć przez okres nieprzekraczający półtora roku w szkoleniach z zakresu handlu. W tym czasie za uczestni-

⁴⁴ N. Ouali, A. Vanheerswijngheles, *The Belgian approach: prevention. Youth employment policies in Belgium*, [w:] A. S. Pascual (red.), *Tackling youth unemployment in Europe. Monitoring the European employment strategy*, European Trade Union Institute, Brussels 2000, s. 201–214.

ków szkolenia opłacane są składki na ubezpieczenie chorobowe, inwalidzkie i rodzinne.

Przykładem przejściowego rynku pracy na obszarze przemieszczeń między edukacją a rynkiem pracy jest portugalska ustawa z 2002 roku dotycząca szkoleń dla osób powyżej 16 lat, które nie posiadają jeszcze ukończonej szkoły obowiązkowej lub kwalifikacji zawodowych. W przedsiębiorstwie wyznacza się osobę prowadzącą szkolenie danego młodego pracownika. Musi ono obejmować przynajmniej 40% czasu pracy i trwać łącznie minimum tysiąc godzin. Powinno być ponadto zbieżne z poziomem kwalifikacji zawodowych szkolonego. Pracodawca sam wybiera, czy za szkolenie bierze pełną odpowiedzialność, czy zleca je publicznej lub prywatnej instytucji. Z tytułu przyjęcia do firmy młodej osoby na szkolenie pracodawcy przysługuje subsydlum w wysokości 40% wynagrodzenia i kosztów związanych z jej zatrudnieniem, pierwszeństwo w dostępie do środków publicznych na finansowanie szkoleń nietletnich, wynagrodzenie opiekunów prowadzących oraz pierwszeństwo w dostępie do szkoleń permanentnych dla innych pracowników firmy⁴⁵.

3.3.2. Edukacja permanentna

Dostęp do przejściowych rynków pracy potrzebny jest także osobom, które są zatrudnione już od wielu lat. Badania francuskie pokazały, że szkolenia wzmacniają więzi między pracodawcą a pracobiorcą i redukują liczbę odejść z pracy. Mniejsze szanse starszych pracowników na skorzystanie ze szkoleń w sposób szczególny narażają ich na wykluczenie. Dysproporcje w przystępie do możliwości podnoszenia kwalifikacji przez osoby w różnym wieku widać zwłaszcza w małych firmach⁴⁶.

Można ten problem rozwiązać przez zapewnienie możliwości zastępowania tymczasowo kadry podnoszącej kwalifikacje osobami bezrobotnymi lub będącymi na częściowej emeryturze, przez tworzenie funduszy stanowiących źródło współfinansowania wydatków na inwestycje w zasoby ludzkie, a także przez budowanie systemów rozkładania kosztów szkoleń między pracownika, pracodawcę oraz państwo. Pracodawca musi także otrzymywać dodatkowe bodźce rekompensujące ryzyko dobrowolnego odejścia pracownika po przeszkoleniu⁴⁷.

⁴⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurowfund.eu.int/print/2002/04/feature/pt0204103f.html> (7.07.2004).

⁴⁶ A. Jolivet, *Training practices and management of older workers: a typology from the French case*, [w:] K. Schömann, Ph. J. O'Connell, op.cit., s. 225.

⁴⁷ Zob. A. Gelderblom, P. van Winden, R. Kunnen, W. Praat, M. de Voogd-Hamelink, *Training and the transition from work into unemployment*, [w:] K. Schömann, Ph. J. O'Connell,

Tabela 3.11

Udział kobiet i mężczyzn łączących pracę wynagradzaną z edukacją* jako procent siły roboczej w UE-15 w 2003 roku**

Kraj	Kobiety	Mężczyźni
Austria	39	37
Belgia	29	24
Dania	44	33
Finlandia	48	43
Francja	29	14
Wielka Brytania	27	30
Niemcy landy wschodnie	43	43
Niemcy landy zachodnie	37	39
Grecja	13	16
Irlandia	29	17
Włochy	31	24
Luksemburg	32	34
Holandia	26	30
Portugalia	8	6
Hiszpania	27	22
Szwecja	37	33
UE-15	31	27

* W wymiarze 1 godziny tygodniowo lub więcej.

** Kwestionariusz Eurobarometru 60.3 wypełniany od 15.11.2003 do 5.01.2004 r.

Źródło: L. Groot, K. Breedveld, *Time over the Life Course: Preferences, Options and Life Course Policy*, „Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken” 2004, nr 3, s. 289.

Dodatnia korelacja między przeciętną wysokością wynagrodzeń w firmie a prawdopodobieństwem, iż pracownik skorzysta ze szkolenia sprawia, że utrzymanie szkoleń w ich dotychczasowych wzorcach pogłębi segmentację i nierówności na rynku pracy. Osoby stosunkowo uprzywilejowane będą korzystały ze szkoleń, uzyskując dzięki temu jeszcze większe profity. Przy założeniu, że wiedza i umiejętności są elementami, które mają wspierać wzrost gospodarczy, redukować nierówności społeczne i ubóstwo oraz pomagać obniżyć bezrobocie, pojawia się potrzeba wprowadzenia rozwiązań, które odwrócą dotychczasową regułę łączenia dostępności permanentnej edukacji z uposażeniem⁴⁸. Mogą to uczynić przejściowe rynki pracy, tworzące specyficzny system motywacyjny względem pracodawców.

Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union, Edward Elgar, Cheltenham 2002, s. 277.

⁴⁸ Ph. J. O'Connell, *Does enterprise-sponsored training aggravate or alleviate existing*

Narzucony ustawowo francuskim przedsiębiorcom system szkoleń pracowników przewidywał obowiązek przeznaczania przez wszystkie podmioty zatrudniające powyżej dziesięciu pracowników 1,5%, a przez mniejsze 0,15% funduszu płac na ten cel⁴⁹. Powstałe w ten sposób środki mogą być wykorzystywane na indywidualne urlopy szkoleniowe, na równoważenie indywidualnych potrzeb szkoleniowych z potrzebami firmy, na praktyki dla młodzieży oraz na szkolenie personelu.

Tabela 3.12

Liczba godzin w tygodniu przeznaczanych na edukację przez siłę roboczą w UE-15 w 2003 roku*

Kraj	Kobiety	Mężczyźni
Austria	1,4	1,8
Belgia	1,2	1,3
Dania	2,3	1,2
Finlandia	2,6	2,4
Francja	1,6	0,9
Wielka Brytania	1,3	1,6
Niemcy landy wschodnie	2,2	3,2
Niemcy landy zachodnie	1,8	2,2
Grecja	1,7	2,0
Irlandia	2,6	1,0
Włochy	2,0	1,8
Luksemburg	2,3	1,9
Holandia	1,2	1,9
Portugalia	1,0	0,4
Hiszpania	3,1	1,7
Szwecja	1,6	1,2
UE-15	1,8	1,7

* Kwestionariusz Eurobarometru 60.3 wypełniany od 15.11.2003 do 5.01.2004 r.

Źródło: L. Groot, K. Breedveld, *Time over the Life Course: Preferences, Options and Life Course Policy*, „Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken” 2004, nr 3, s. 290.

Inne rozwiązania w tym zakresie przyjęły Niemcy. Zagadnienie permanentnej edukacji reguluje w tym kraju kilka aktów prawnych. Ustawa

inequalities? Evidence from Ireland, [w:] K. Schömann, Ph. J. O'Connell (red.), op.cit., s. 298–299.

⁴⁹ O. Giraud, op.cit., s. 308–327.

o promocji zatrudnienia wyznacza zasady dofinansowywania indywidualnych pracowników pragnących podnieść swoje kwalifikacje. Ustawa o promocji szkolenia zawodowego oraz ustawa o szkoleniu zawodowym regulują dualny system szkolenia zawodowego i zasady świadczenia szkoleń pracowniczych. Wiele landów niemieckich współfinansuje indywidualne urlopy szkoleniowe. Pomimo dość rozbudowanej podstawy legislacyjnej, niemal nie występują rozwiązania obligujące pracodawcę do konkretnego postępowania w zakresie szkoleń pracowniczych. Pozostali partnerzy społeczni także nie odgrywają na tym obszarze decydującej roli. Szkolenia pracownicze można uważać za przejściowe rynki pracy, w których solidarystycznym kształtowaniu współpracują wszystkie strony stosunków zatrudnieniowych – związki zawodowe, pracodawcy i państwo. Ewolucja w kierunku bardziej elastycznych powiązań i regulacji współpracy tych stron nie powinna pogłębiać dysproporcji i podziałów na rynku pracy. Przyjęcie zatrudnienia za rodzaj dobra społecznego, którym można i powinno się dzielić implikuje podobne traktowanie inwestowania w kapitał ludzki w firmie. Rolą państwa jest dostarczanie zachęt do takiej dystrybucji na szczeblu firmy.

Środki budżetowe poszczególnych krajów Unii Europejskiej mogą okazać się niewystarczające, aby efektywnie wspierać TLM w zakresie rozwoju zasobów ludzkich. Niezbędne jest sprawne uruchomienie możliwych do wykorzystania na te cele ogólnych funduszy europejskich. Francja finansuje tą drogą tak zwane analizy terytorialne, które mobilizują poszczególne osoby i grupy zainteresowane podnoszeniem kwalifikacji i pomagają porozumieć się z lokalnymi przedsiębiorstwami i władzami co do zapotrzebowania na siłę roboczą w regionie. Informacja zwrotna o tym niezaspokojonym popycie może być także wykorzystana do tworzenia szkoleń, które kończą się założeniem własnej firmy. Część funduszy unijnych jest dostępna również w fazie poszkoleniowej. Do sprawnego działania takich projektów konieczne jest tworzenie podmiotów publicznych bądź prywatnych non-profit, które przejmą rolę pośrednika między potencjalnymi beneficjentami a donatorem. Inne przykłady TLM na tym polu można znaleźć w Niemczech. Jednym z nich jest eksperymentalny system rotacji pracy, polegający na łączeniu permanentnego szkolenia osób na urlopie szkoleniowym z zapewnieniem osobom bezrobotnym możliwości pracy w zastępstwie. Jest to rodzaj przejściowego rynku pracy, który uruchamia podwójne przepływy – między pracą a szkoleniem oraz między bezrobociem a zatrudnieniem lub szkoleniem w miejscu pracy. Z kolei ciekawym rozwiązaniem wprowadzonym w życie w Irlandii jest wybudowanie, dzięki współfinansowaniu unijnemu, budynku, w którym na zasadach częściowo komercyjnych świadczy się usługi opieki nad dziećmi matek powracających do szkolenia. Programy, o jakich wspomniano powyżej, wymagają zarówno zmian w regionalnym systemie edukacji, jak i stworzenia ram organizacyjnych dla indywidualnych przemieszczeń wewnątrz i na zewnątrz rynku pracy, na przykład

w formie instytucji edukacyjno-brokerskiej. Takie częściowo publiczne, częściowo prywatne organizacje kształtować mogą nowy rodzaj relacji między państwem a społeczeństwem, działając pod postacią stowarzyszeń non-profit, publicznych szkoleniodawców, organizacji reprezentujących partnerów społecznych, a nawet instytucje rządowe⁵⁰.

Tablica 3.3

Przykłady TLM w obszarze edukacji permanentnej w wybranych krajach UE na przełomie XX i XXI wieku

AUSTRIA	
Nazwa	<i>Bildungsfreibetrag</i> – edukacyjna ulga podatkowa
Opis	Początkowo pozwalała firmie pomniejszyć dochód do opodatkowania o 9% wydatków na zewnętrzne szkolenia pracowników. Od 2003 r. zwiększono ulgę do 20% i dopuszczono także wydatki na szkolenie wewnątrz firmy
Cel	Zwiększyć nakłady przedsiębiorstw na szkolenie pracowników
Nazwa	<i>Bildungsprämie</i> – kredyt podatkowy
Opis	Pozwala firmie zmniejszyć kwotę podatku o 6% wydatków poniesionych na zewnętrzne lub wewnętrzne szkolenie pracowników. Przedsiębiorca sam decyduje, czy skorzystać z ulgi, czy z kredytu podatkowego
Cel	Zwiększyć nakłady przedsiębiorstw na szkolenie pracowników
Nazwa	<i>Bildungskarenz</i> – urlop szkoleniowy
Opis	Od początku 1998 r. pracodawca ma obowiązek udzielić urlopu szkoleniowego na żądanie pracownika na okres 3–12 miesięcy. Pracownik nie otrzymuje w tym okresie wynagrodzenia od pracodawcy, ale zasiłek z austriackiego urzędu zatrudnienia
Cel	Zachęcić nisko wykwalifikowane osoby w wieku produkcyjnym do długookresowych szkoleń. Stworzyć tymczasowe miejsca pracy jako zastępstwo osób uczących się
HOLANDIA	
Nazwa	Ustawa o finansowaniu przerw w karierze (<i>Wet Financiering Loopbaanonderbreking</i>)
Opis	Jeżeli pracodawca się godzi na udzielenie długiego urlopu (2–6 miesięcy) pracownik, który zechce wykorzystać go na podniesienie swoich kwalifikacji otrzyma finansową rekompensatę. Pracodawca jest zobligowany do przyjęcia na jego miejsce osoby żyjącej ze świadczeń społecznych lub wracającej po przerwie zawodowej do pracy
Cel	Zachęcić i ułatwić optymalną kombinację pracy zawodowej i życia prywatnego, w tym dalszej edukacji

⁵⁰ S. Rouault, *Assessing the impact of experimental EU training policies in France, Germany and Ireland*, [w:] K. Schömann, Ph. J. O'Connell (red.), op.cit., s. 345–348.

Cd. tablicy 3.3

Nazwa	Programy oszczędzania
Opis	Kwota do 17 025 EUR może być całkowicie zwolniona z PIT, jeśli jest to suma przeznaczona na te programy i wydatkowana na edukację. Łączny okres kumulacji – 4 lata
Cel	Między innymi zapewnić środki na okresowe zawieszenie aktywności zawodowej w celu podniesienia kwalifikacji
Nazwa	Program ulg podatkowych
Opis	Pozwala firmie pomniejszyć dochód do opodatkowania o część wydatków poniesionych na szkolenia pracowników. W przypadku pracowników po 40 roku życia pracodawca może odliczyć nawet 40% kosztów szkolenia. Umożliwia ponadto odliczenie przez pracownika od PIT części kosztów poniesionych z jego strony na szkolenia, jeśli mają bezpośredni związek z wykonywaną pracą
Cel	Zwiększyć nakłady przedsiębiorstw na szkolenie pracowników. Zachęcić pracowników do podnoszenia kwalifikacji
SZWECJA	
Nazwa	Inicjatywa Edukacja Dorosłych (od 1997 do 2002 r.) Stypendia Rekrutacyjne Edukacji Dorosłych (od 2003 r.)
Opis	Rozbudowany system stypendiów i pożyczek edukacyjnych dla różnych grup dorosłych, także dla osób, które pracują, ale chciałyby wziąć urlop i podnieść wykształcenie. Wysokość pomocy z budżetu gminy i państwa jest proporcjonalna do utraconego dochodu uczestnika. Wkładem pracownika jest zmniejszony okresowo dochód i zaangażowany czas
Cel	Podnieść poziom edukacji społeczeństwa, rozwinąć metody kształcenia dorosłych, wyjść naprzeciw potrzebom rozwoju indywidualnego
Nazwa	Indywidualne Konta Edukacyjne
Opis	Każdy może odłożyć pewną kwotę na indywidualne konto. Suma ta powiększa kwotę do opodatkowania, ale wykorzystując ją na regularne studia uzyskuje się możliwość odliczenia od podatku do 50% poniesionych kosztów. Składki powiększające zgromadzone na koncie kapitał pochodzić mogą także od pracodawcy
Cel	Stworzyć dobrowolny system dający możliwość wyboru ścieżki dalszego kształcenia, który uzupełnia inne projekty wspierania edukacji przez całe życie

Cd. tablicy 3.3

WIELKA BRYTANIA	
Nazwa	Indywidualne Konta Edukacyjne
Opis	Pracownik zakłada indywidualne konto edukacyjne. Pieniądze pochodzą głównie ze środków publicznych, są uzupełniane przez pracodawcę i pracownika. Wykorzystuje się je w postaci dyskontu przy wykupie usług edukacyjnych
Cel	Zapewnić każdemu szansę zaangażowania się w edukację przez całe życie. Podnieść poziom kwalifikacji przyszłych kadr

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Organization for Economic Cooperation and Development, Learning and Skills Council and the European Learning Account Network, *Descriptions and evaluations of recent experience with mechanisms for co-financing life-long learning. Reports prepared by national authorities and members of the ELAP network*, London 2002, s. 10–14 (Austria), s. 109–122 (Holandia), s. 138–167 (Szwecja), s. 176–180 (Wielka Brytania).

Wymienione w tablicy 3.3 programy miały charakter ogólny, były dostępne dla wszystkich firm i pracowników w danym kraju. Ponadto funkcjonują w krajach Unii Europejskiej liczne regionalne lub branżowe programy rynku pracy. Niektóre z nich są bardzo oryginalnymi, eksperymentalnymi projektami, stanowią przy tym dobry przykład przejściowych rynków pracy na obszarze permanentnej edukacji i zatrudnienia.

Jednym z takich przedsięwzięć był holenderski program indywidualnych kont edukacyjnych⁵¹, prowadzony w 2001 i 2002 roku przez osiem regionalnych i sektorowych instytucji edukacyjnych wyłonionych w konkursie. Główny zamysł polegał na otwarciu zainteresowanym pracownikom indywidualnych kont edukacyjnych, na których gromadzono środki pochodzące z różnych źródeł (posiadacza konta, pracownika oraz instytucji rządowych i lokalnych), z przeznaczeniem na pokrycie kosztów kursów i szkoleń. Projekt zakładał solidarnościowe ponoszenie kosztów i czerpanie profitów. Pracodawcy rozwijali w ten sposób zasoby ludzkie swojej firmy, włączali program indywidualnych kont edukacyjnych w swoje wewnętrzne strategie rozwoju i szkoleń, otrzymywali także dodatkowe bodźce finansowe (np. ulgi podatkowe). Pracownicy zyskiwali możliwości rozwoju bez szkody dla ich relacji z pracodawcą, a szansę szkolenia ci, którzy wcześniej – ze względów finansowych – nie mogli na to liczyć. Wśród celów politycznych i ekonomicznych, które skłaniają rząd do aktywnego włączenia się

⁵¹ Organization for Economic Cooperation and Development, Learning and Skills Council and the European Learning Account Network, *Descriptions and evaluations of recent experience...*, s. 123–135.

do tej inicjatywy, wyróżnić można zwłaszcza podniesienie zatrudnialności i ogólnego poziomu edukacji w społeczeństwie. Każdy uczestnik otrzymał dotację z budżetu na swoje indywidualne konto, w siedmiu projektach uzupełniła je pewna kwota od macierzystego przedsiębiorstwa, a w dwóch pewną składkę uiszcili także sami pracownicy. Kwestię swobody wyboru formy wydatkowania pieniędzy złożonych na kontach regulowały indywidualne porozumienia między pracownikiem a pracodawcą. Innym interesującym projektem był wprowadzony w Holenderskim Przedsiębiorstwie Nafotowym tzw. budżet osobistego rozwoju i opieki. Pracownicy otrzymywali z firmy środki finansowe, a także do pięciu dni urlopu płatnego z budżetu na odbycie szkoleń związanych z zajmowanym stanowiskiem. Koszty poniesione przez zakład pracy mogły być odliczone od dochodu podlegającego opodatkowaniu.

3.4. Przejściowe rynki pracy łączące pracę zarobkową i inne formy aktywności

Na rosnące zatrudnienie kobiet wpłynęło przejście do gospodarki usługowej i odchodzenie od modelu gospodyni domowej. W krajach skandynawskich dochody kobiet stanowią niemal połowę dochodów gospodarstw domowych. To przemieszczenie w stronę opłacanego zatrudnienia powoduje powstanie mnożnika tak po stronie produkcji, jak i konsumpcji.

Dążenie do równego statusu płci obejmuje dwa przeciwstawne cele⁵². Pierwszym jest harmonizacja jednoczesnego macierzyństwa i kariery zawodowej. Zatrudnienie kobiet jest korzystne zarówno dla dobrobytu ich gospodarstw domowych, jak i całego społeczeństwa, chociażby dzięki odciążeniu systemu ubezpieczeń emerytalnych. Celem drugim jest pełna neutralność ze względu na płęć w zakresie szans życiowych i dostępu do opieki społecznej.

Dodatnia korelacja poziomu urodzin i zatrudnienia kobiet może być osiągnięta różnymi drogami. Jedno z rozwiązań przyjęły kraje skandynawskie, gdzie udało się osiągnąć maksymalizację jednocześnie aktywności zawodowej kobiet i wskaźnika urodzin. Drugim jest obserwowany w dużej części Europy proces odkładania momentu urodzenia dziecka do chwili, gdy rodzice będą w stanie opłacić zewnętrzną opiekę nad potomkiem. Oba sposoby wskazują, iż pogodzenie macierzyństwa z karierą zależy od kształtu wsparcia instytucjonalnego. Przykładem może być Szwecja, gdzie zna-

⁵² G. Esping-Andersen, *A New Gender Contract*, [w:] G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles (red.), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press Inc., New York 2002, s. 68-73.

czny spadek wskaźnika urodzin w latach dziewięćdziesiątych wiązał się z gwałtownym wzrostem bezrobocia (szczególnie w najbezpieczniejszych i sfeminizowanych usługach publicznych), z obniżeniem dochodów i wzrostem niepewności.

Tabela 3.13

Udział kobiet i mężczyzn łączących pracę wynagradzaną z obowiązkami w gospodarstwie domowym i opieką* jako procent siły roboczej w UE-15 w 2003 roku**

Kraj	Kobiety	Mężczyźni
Austria	72	36
Belgia	69	43
Dania	67	43
Finlandia	59	33
Francja	57	30
Wielka Brytania	64	40
Niemcy landy wschodnie	75	44
Niemcy landy zachodnie	66	46
Grecja	77	39
Irlandia	62	32
Włochy	71	60
Luksemburg	80	61
Holandia	62	32
Portugalia	75	27
Hiszpania	70	41
Szwecja	62	40
UE-15	66	42

* W wymiarze 12 godzin tygodniowo lub więcej.

** Kwestionariusz Eurobarometru 60.3 wypełniany od 15.11.2003 do 5.01.2004 r.

Źródło: L. Groot, K. Breedveld, *Time over the Life Course: Preferences, Options and Life Course Policy*, „Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken” 2004, nr 3, s. 289.

Większość kobiet nie jest obecnie skłonna brać na siebie pełnych kosztów posiadania dzieci. Poza postawami skrajnymi – całkowitego nastawienia na karierę lub wyłącznie na macierzyństwo – dominująca reprezentacja optuje za modelem podwójnej roli.

Kobiety te pragną pracować zawodowo – często w niepełnym wymiarze lub w „miękkich” sektorach gospodarki (zawody nauczycielki, pielęgniarki, praca socjalna) – przez cały okres aktywności, nie rezygnując jednocześnie z macierzyństwa. To właśnie ta grupa jest najbardziej wrażliwa na bodźce

polityki publicznej, koszty utraconych możliwości, kary dochodowe i podatkowe z tytułu macierzyństwa i fluktuacje zatrudnienia.

Tabela 3.14

Liczba godzin w tygodniu przeznaczanych przez siłę roboczą na obowiązki w gospodarstwie domowym i opiekę w UE-15 w 2003 roku*

Kraj	Kobiety	Mężczyźni
Austria	22,2	11,5
Belgia	21,5	13,7
Dania	22,4	13,3
Finlandia	18,3	10,5
Francja	18,2	10,4
Wielka Brytania	25,9	13,7
Niemcy landy wschodnie	21,8	13,1
Niemcy landy zachodnie	22,3	13,3
Grecja	26,8	13,0
Irlandia	23,8	11,0
Włochy	25,3	18,0
Luksemburg	32,0	19,0
Holandia	23,8	11,6
Portugalia	21,4	8,4
Hiszpania	23,8	13,4
Szwecja	18,9	13,6
UE-15	22,6	13,3

* Kwestionariusz Eurobarometru 60.3 wypełniany od 15.11.2003 do 5.01.2004.

Źródło: L. Groot, K. Breedveld, *Time over the Life Course: Preferences, Options and Life Course Policy*, „Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken” 2004, nr 3, s. 290.

W krajach Unii Europejskiej istnieje do tej pory konsens odnośnie do potrzeby zapewnienia podstawowego pakietu rozwiązań sprzyjających kobietom, na który składają się między innymi uprawnienia do urlopów związanych z dziećmi oraz zapewnienie opieki dziennej.

Drugą stroną skandynawskiego sukcesu w zakresie łączenia udziału kobiet w życiu zawodowym i wysokiej stopy urodzeń jest wyjątkowa segregacja rynku pracy⁵³. Równość płci osiągnana dzięki ekspansji sektora publicznego wywołała w sposób niezamierzony inną nierówność. Sektor ten stał się zdecydowanie żeńskim rynkiem pracy, zapewniając dobrą płacę

⁵³ Ibidem, s. 74–95.

i bezpieczeństwo zatrudnienia połączone z elastycznością niezbędną do wychowania dzieci, najczęściej w postaci swobodnego przemieszczania do zatrudnienia w niepełnym wymiarze i z powrotem.

Kraje Europy Północnej reprezentują scenariusz gry o sumie dodatniej. Pomoc publiczna dla pracujących matek współwystępuje z przyjaznym rodzinnym rynkiem pracy i strukturą płac, która wspiera powszechne zatrudnienie kobiet.

Południe Europy doświadcza z kolei niskiego przyrostu naturalnego, na co niebagatelny wpływ ma nagromadzenie wszystkich negatywnych czynników: niewielka liczba dostępnych instytucji publicznej opieki nad dziećmi i starszymi, ograniczone opcje korzystania z zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, nierozwinięty system usług rynku pracy, niepewność pracy oraz szczególnie duże nierówności płacowe.

Wszystkie kraje UE-15 stosują subsydia rodzinne, które mogą tworzyć przejściowe rynki pracy między pracą wynagradzaną a obowiązkami domowymi. Są one finansowane z systemów obowiązkowego ubezpieczenia społecznego (Belgia, Szwecja, Portugalia), ubezpieczenia dobrowolnego (Portugalia – pracujący na własny rachunek) lub podatków ogólnych (pozostałe kraje). Beneficjentami są: wszystkie osoby lub rodziny z dzieckiem (Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Irlandia, Niemcy, Luksemburg, Szwecja, Wielka Brytania) albo tylko osoby pracujące mające dziecko (Grecja, Hiszpania, Włochy, Portugalia). Wysokość tych zasiłków może być różnicowana w zależności od dochodów gospodarstwa domowego (Włochy, Portugalia) lub nie (pozostałe kraje), różni się też ze względu na liczbę dzieci i ich wiek⁵⁴. Z punktu widzenia teorii TLM można uznać, iż o ile rozwiązanie przyjęte w krajach południowej Europy może odgrywać rolę dodatkowego bodźca, zachęcającego osoby bierne do podjęcia pracy, o tyle system obowiązujący w pozostałej części UE-15 ma bardziej charakter socjalny. Bezrobotni otrzymujący świadczenia rodzinne traktują je jako źródło środków utrzymania uzupełniające zasiłek dla bezrobotnych i nie mają dodatkowego bodźca do podjęcia pracy. Można by zatem zaproponować oddzielenie rodzinnych zasiłków uzupełniających dochód, które byłyby tym samym częścią polityki zatrudnienia, od niższych świadczeń rodzinnych dla osób niepracujących.

Przykładem takich struktur mogą być wprowadzone w 2001 roku świadczenia na opiekę nad dziećmi. Zapewniają one większe bezpieczeństwo finansowe rodzinom z małymi dziećmi, niezależnie od wcześniejszego zatrudnienia rodziców. Uprawnieni do tego świadczenia są wszyscy, niezależnie od stażu pracy i statusu zatrudnieniowego. Poprzedni system oparty był na zasiłkach na urlopy rodzicielskie wypłacanych tylko osobom zatrudnionym i ubezpieczonym. Nowy system pozwala łączyć ten zasiłek z po-

⁵⁴ European Commission, *Benefit systems...*, s. 88–90.

dejmowaniem pracy do pewnego określonego pułapu dochodowego, promując większą aktywność zawodową kobiet w okresie wychowywania dzieci oraz ułatwiając godzenie obowiązków domowych i zawodowych. Zapewnia rodzicom większą swobodę wyboru: czy z tych środków finansować zewnętrzne instytucje opieki nad dziećmi, czy też zostać w domu i samodzielnie zająć się opieką, a środki przeznaczyć na potrzeby gospodarstwa domowego⁵⁵.

Programem, który w swoich założeniach ma być kompleksowym narzędziem polityki ułatwiania godzenia obowiązków rodzinnych i zawodowych, jest wprowadzony w Holandii w 2002 roku system tzw. funduszy urlopowych. Uprawniają one pracowników do oszczędzania na warunkach uprzywilejowanych podatkowo określonej kwoty, którą można wykorzystać na finansowanie okresów bezpłatnych urlopów. Oszczędności te byłyby także dodatkowo zasilane z budżetu państwa. System ten zdecydowano się połączyć z systemem tzw. regulacji dotyczących całego życia, będącym zintegrowanym zestawem środków mających na celu zarządzanie czasem pracy i urlopów przez całe życie zawodowe. Uzasadnieniem implementacji takiego programu była sytuacja kobiet aktywnych zawodowo: napięcia wywołane nakładaniem się obowiązków rodzinnych i płynących z płatnej pracy prowadziły w konsekwencji do wysokiego poziomu absencji, rosnącej liczby osób ubiegających się o renty, bardzo wysokiego udziału matek wśród podejmujących drobne zajęcia. Większość pracowników nie jest w stanie zakumulować wystarczającej ilości czasu wolnego aby wziąć urlop, ze względu na poziom swoich dochodów w okresie, kiedy jest to najbardziej potrzebne, tj. na początku kariery zawodowej.

Aby omawiane problemy rozwiązać, proponuje się stworzenie zintegrowanego systemu programów urlopowych w formie „regulacji dotyczących całego życia” i ubezpieczeń. Istniejące wcześniej systemy odnoszące się do ciąży, rodzicielstwa, nagłych wypadków i długookresowej opieki mogłyby być połączone w jeden nowy system, wraz z rozszerzonym urlopem macierzyńskim i 6-miesięcznym urlopem wychowawczym dla obojga rodziców. Pozwoliłoby to uzyskać właściwą równowagę między interwencjonizmem państwa a odpowiedzialnością indywidualną. System opierałby się na możliwości gromadzenia uprawnień urlopowych przez całe życie przy zastosowaniu indywidualnych voucherów. Państwo i pracodawcy opłacałoby 60% kosztów tego przedsięwzięcia, przy czym najbardziej dotowani byłiby pracownicy najniżej zarabiający. Ciekawą propozycją byłoby umożliwienie zaciągania swego rodzaju kredytu urlopowego, jeszcze zanim pracownik wypracuje pożądaną liczbę wolnych dni. Mogłyby one być „odda-

⁵⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.euofund.ie/print/2003/04/inbrief/at0304201n.html> (7.07.2004).

ne” w formie dłuższego pozostania w aktywności zawodowej przed przejściem na emeryturę. Koszty jego wdrożenia w Holandii oszacowano na 3,2 mld EUR. Prognozowano jednak zyski podobnego rzędu wynikające ze wzrostu aktywności zawodowej kobiet i lepszego wykorzystania kapitału ludzkiego w firmach. Część poniesionych nakładów wróciłaby do budżetu w postaci podatków. Z kolei pracodawcy ponieśliby dodatkowe koszty uelastycznienia organizacji pracy, ale zyskaliby na większej dyspozycyjności pracowników i rzadszych urlopach chorobowych. Większość partnerów społecznych godzi się na wprowadzanie tego rodzaju uelastyczniania rynku pracy. Może być ono remedium na proces starzenia się społeczeństwa, wychodzi też naprzeciw potrzebom pracowników, którzy nie mają dzięki niemu tak silnej motywacji, aby wraz z osiągnięciem stosownego wieku niezwłocznie przechodzić na emeryturę. Partnerzy społeczni zgodzili się co do zasadności tworzenia systemu łączenia urlopów i organizacji czasu pracy na przestrzeni całego życia zawodowego jednostki.

Jednym z elementów, jakie mają istotne znaczenie jeśli chodzi o godzenie obowiązków domowych z pracą zawodową, jest obowiązujący czas pracy. Czy wystarczy skrócić tygodniową normę czasu pracy, jak zrobiono to we Francji⁵⁶, aby poprawić równowagę tych dwóch sfer życia? Redukcja czasu pracy i dzielenie się pracą są zwykle analizowane pod kątem wpływu na zatrudnienie i bezrobocie. Badania przeprowadzone we Francji w roku 2001 i 2002 umożliwiły analizę wpływu 35-godzinnego tygodnia pracy także na inne sfery życia⁵⁷. Poza funkcją zatrudnieniową, wprowadzeniu takiej regulacji przyświecał inny cel: wyrównywania pozycji rynkowej kobiet i mężczyzn, przez redukcję pracy w niepełnym wymiarze, która we Francji w ponad 85% jest podejmowana przez kobiety. Charakterystyczne dla tego kraju jest to, że w gospodarstwach domowych, gdzie pracują oboje partnerzy, zarówno mężczyzna, jak i kobieta skłonni są raczej pracować w pełnym wymiarze. Zbliżone obciążenie pracą obojga rodziców występuje raczej w Skandynawii niż w sąsiednich Niemczech, Holandii czy Wielkiej Brytanii. Pracodawcy z niechęcią postrzegali krótszy czas pracy. Formą kompensaty dla nich było zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne za pracowników najniżej zarabiających. Istotnym elementem nowego systemu było założenie, iż ów 35-godzinny tygodniowy wymiar czasu pracy jest wartością średnią dla całego roku, czyli możliwe są okresy, w których czas pracy będzie nawet znacznie odbiegał w obie strony od wyznaczonej przeciętnej. Z kolei w odniesieniu do kadry menedżerskiej omawiana reforma zakładała określoną liczbę dni w roku do

⁵⁶ Przepisami określanymi jako „Aubry 1” z 1998 roku i „Aubry 2” z 2000 roku ustanowiono, że ustawy czas pracy zostaje skrócony z 39 do 35 godzin tygodniowo.

⁵⁷ J. Fagnani, M.-Th. Letablier, *Work and family life balance: the impact of the 35-hour laws in France*, „Work, employment and society” 2004, nr 3, s. 551–572.

przepracowania, która w założeniu odpowiadać miała 35-godzinnemu tygodniowi pracy pracowników wykonawczych. Skutkowało to często większym obciążeniem w dni pracy w zamian za więcej dni wolnych od pracy w roku, co nie zawsze wpływało pozytywnie na możliwości godzenia obowiązków zawodowych i rodzinnych.

Wnioski z badań przeprowadzonych na rodzicach posiadających przynajmniej jedno dziecko w wieku do lat sześciu są następujące. Prawie 60% kobiet i 55% mężczyzn stwierdziło, że wprowadzenie w życie 35-godzinnego tygodnia pracy ułatwiło im godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych. Podobne odczucia obserwowano niezależnie od formy zatrudnienia na czas określony lub nieokreślony. Niewielkie zróżnicowanie tych proporcji pojawiło się w zależności od sektora – najwięcej pozytywnych opinii wyrażali pracownicy przedsiębiorstw państwowych. Bardzo istotnym czynnikiem był sposób, w jaki pracodawca wdrażał nowy rozkład czasu pracy. Pracownicy, którzy ustalili grafik zajęć w drodze negocjacji znacznie częściej odbierali to rozwiązanie jako sprzyjające zbalansowaniu obowiązków niż osoby, którym pracodawca go narzucił. Wiązało się to także z dostosowaniem godzin nowego czasu pracy pracownika do godzin funkcjonowania przedszkoli i żłobków oraz pory świadczenia usług przez opiekunki. Niebagatelnym czynnikiem kształtującym odbiór 35-godzinnego czasu pracy jako rozwiązania sprzyjającego godzeniu pracy zawodowej i domowej było przestrzeganie przez pracodawcę wcześniej ustalonego grafiku, a także nastawienie pracodawcy do rozwiązań prorodzinnych. Co ciekawe, pracownicy częściej odbierali omawianą zmianę jako negatywnie wpływającą na ich życie pozazawodowe, jeśli dodatkowy czas wolny był rozdzielany na małe porcje, a nie skumulowany w postaci całych dni wolnych od pracy zawodowej. Pracownicy, którzy nowelizację czasu pracy widzą pozytywnie, podkreślają między innymi: wolne weekendy i środy⁵⁸, bardziej elastyczne godziny pracy, godziny pracy kompatybilne z godzinami funkcjonowania przedszkoli i żłobków, większą liczbę dni wolnych w czasie wakacji szkolnych, mniej męczącą pracę w krótszym wymiarze czasu pracy, oszczędności budżetu domowego w wydatkach na opiekę nad dzieckiem. W powyższych badaniach potwierdzono hipotezę, iż do poprawy komfortu pracujących rodziców nie wystarczy samo skrócenie czasu pracy. Konieczne jest zapewnienie odpowiedniej organizacji czasu pracy i wdrażania nowego systemu w drodze dialogu społecznego.

Modelem, który może zmniejszać ryzyko, iż z przyczyn przejść między obowiązkami rodzinnymi a zawodowymi nastąpi wykluczenie społeczne, jest układ, w którym oboje rodzice pracują i oboje zajmują się możliwie proporcjonalnie opieką nad dziećmi. Można rozróżnić kilka elementów

⁵⁸ We Francji dzieci w wieku do lat 11 uczęszczające do szkoły podstawowej nie mają zajęć w środy.

polityki społecznej i zatrudnienia sprzyjających dążeniu do takiego podziału obowiązków⁵⁹. Jednym z nich są urlopy i świadczenia urlopowe, które dają możliwość okresowego przejęcia opieki nad dzieckiem bez utraty pracy i dochodów. Przybierają one najczęściej formę krótkookresowych urlopów i świadczeń macierzyńskich, krótkookresowych urlopów i świadczeń ojcowskich, długookresowych bezpłatnych urlopów wychowawczych dla obojga rodziców oraz sporadycznych płatnych urlopów z powodów rodzinnych dla obojga partnerów. Aby jednak system urlopów nie pogłębiał jeszcze bardziej asymetrii podziału obowiązków, zwiększając w konsekwencji ryzyko trwałego wykluczenia z aktywności zawodowej kobiet, należy dodać mechanizm zachęcający partnera, który zarabia więcej, aby korzystał ze świadczeń, do których jest uprawniony. Może to być, na przykład, ustalanie wysokości zasiłku na bazie indywidualnej, proporcjonalnie do dochodów, bez możliwości przekazania tego świadczenia na rzecz niżej zarabiającego rodzica. Powoduje to, że pewne świadczenia, jeśli nie zostaną wykorzystane przez ojca, są stracone dla rodziny.

Kolejnym elementem prezentowanego modelu jest polityka kształtowania czasu pracy. Powinna ona zawierać: skracanie regularnego czasu pracy (przykład Francji), ograniczanie dopuszczalnych limitów pracy w nadgodzinach, nocą i w weekendy, wydłużanie okresu urlopu, który musi być wykorzystany w całości i tym podobne. Ponadto niebagatelne znaczenie ma polityka przeciwdziałająca dyskryminacji form zatrudnienia w mniejszej liczbie godzin. Ma to uchronić rodzica, decydującego się na ograniczenie swojej aktywności zawodowej w celach opiekuńczych, przed nieproporcjonalną w stosunku do zmniejszonej liczby godzin pracy utratą dochodu.

Trzecim obszarem wspomagania modelu, w którym oboje rodzice pracują i opiekują się dziećmi jest system instytucji opieki i edukacji. Rozbudowana publiczna opieka nad dziećmi w formie dofinansowywanych przedszkoli ułatwia powszechny do niej dostęp oraz daje większą swobodę decyzji o przebiegu kariery zawodowej.

W 2001 roku przeprowadzono badania porównawcze par wychowujących wspólnie przynajmniej jedno dziecko poniżej szóstego roku życia⁶⁰. Po urodzeniu dziecka ponad połowa Włosek, Francuzek i mieszkanek Irlandii zmodyfikowała swój czas pracy. Wśród Dunek zrobiła tak tylko co trzecia, na co niewątpliwie wpłynął fakt, iż aż 88% duńskich dzieci korzystało z publicznych ośrodków opieki dziennej.

⁵⁹ J. C. Gornick, M. K. Meyers, *Families That Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, Russell Sage Foundation, New York 2003, s. 84–111.

⁶⁰ *Fathers and mothers – Dilemmas of the Work – Life Balance: A comparative study of 4 European Countries*, [http://www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/flJUSQ63SK33-en/\\$File/Fathers&Mothers.pdf](http://www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/flJUSQ63SK33-en/$File/Fathers&Mothers.pdf).

Z kolei wśród badanych mężczyzn najmniej ojców zmieniło czas pracy we Francji – zaledwie co dwunasty, podczas gdy w pozostałych krajach między 24% a 36%. Okresowych zakłóceń aktywności zawodowej w okresie płatnego urlopu macierzyńskiego doświadczyło ponad 60% Duńczyków, a tylko 16% Irlandczyków, 8% Włochów i żaden Francuz. We wszystkich czterech krajach kobiety podejmowały znacząco więcej obowiązków związanych z wychowaniem dziecka. W sytuacji kryzysowej dotyczącej opieki nad dziećmi partnerzy w pierwszej kolejności korzystali z pomocy krewnych, najrzadziej zaś brali urlop rodzicielski. Częściowo tylko da się tę niechęć wyjaśnić faktem, iż jest to urlop bezpłatny (Irlandia). W Irlandii mężczyźni pracują najwięcej – 45, a kobiety najmniej – 32 godziny tygodniowo spośród badanej populacji. Duńczycy cieszą się także najbardziej pozytywnym nastawieniem w miejscu pracy do kwestii zaangażowania w życie rodzinne, najmniejszym – Francuzi. Najbardziej komfortowo pod tym względem czują się kobiety pracujące w sektorze państwowym. Największy dostęp do instrumentów polityki prorodzinnej zadeklarowali Irlandczycy. Wykazano, że we wszystkich badanych krajach odczuwano większą aprobatę brania urlopów przez kobiety niż przez mężczyzn. Najmniej niechęci ze strony pracodawcy odczuwały Włoszki i Dunki. Spośród badanych rodziców najbardziej zadowoleni byli Duńczycy. Złożyło się na to kilka czynników: stosunkowo równa dystrybucja godzin pracy między rodzicami, dostępność relatywnie tanich ośrodków dziennej opieki nad dziećmi, luźny i aprobujący stosunek do podejmowania obowiązków rodzinnych w miejscu pracy.

W 2001 roku przeprowadzono z kolei badania gospodarstw domowych w Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii pod kątem wpływu elastyczności czasu pracy na konflikt praca – dom⁶¹. Kraje te różnią się znacznie stopniem, w jakim polityki społeczne wspierają godzenie życia zawodowego i rodzinnego. W Holandii i UK zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy stawało się niezwykle częste wśród kobiet, szczególnie w obliczu niedostatku świadczeń na dzieci i urlopów rodzicielskich. To między innymi tak wysoki udział kobiet w nietypowym zatrudnieniu (71% w 2001 roku) był przyczyną holenderskiego „cudu zatrudnieniowego”. Szwecja jest krajem wyjątkowym, gdzie praca w niepełnym wymiarze jest tylko przerwą w zatrudnieniu na pełen etat i sposobem na łączenie pracy wynagradzanej z obowiązkami rodzinnymi. Przeciwnie dzieje się w Wielkiej Brytanii, gdzie praca w niepełnym wymiarze jest odrębnym i dyskryminowanym segmentem rynku pracy, z wyraźną polaryzacją według płci. Holenderki podobnie jak Brytyjki godzą się na niższe wynagrodzenie i zależność finansową od partnera, ale – przeciwnie do nich – dysponują znacznie większą

⁶¹ Ch. R. Cousins, N. Tang, *Working time and work and family conflict in the Netherlands, Sweden and the UK*, „Work, employment and society” 2004, nr 3, s. 531–549.

autonomią odnośnie do kształtowania czasu pracy oraz cieszą się większym bezpieczeństwem zatrudnienia w niepełnym wymiarze.

Zagadnienie równoważenia pracy i życia prywatnego w Wielkiej Brytanii poddano analizie na podstawie danych zebranych w *Workplace Employee Relations Survey* (WERS)⁶². Potwierdziły one, że naciski instytucjonalne są czynnikiem zwiększającym prawdopodobieństwo zastosowania umów regulujących elastyczną pracę, czego wyrazem jest ich nadreprezentacja w sektorze publicznym. To tam oferuje się urlopy rodzicielskie, możliwość przechodzenia z pracy w pełnym do zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu i odwrotnie oraz elastyczny czas pracy. Publiczne jednostki nie umożliwiają jedynie pracy w domu. Dla części TLM potrzebny jest zatem udział państwa. Ważny wniosek płynie także z faktu, iż w Wielkiej Brytanii stwierdzono dodatnią zależność między występowaniem w przedsiębiorstwie uznanych związków zawodowych a intensywnością stosowania rozwiązań prorodzinnych, jak na przykład: urlopów rodzicielskich, ojcowskich i na nagłe wypadki rodzinne, dzielenia pracy, elastycznego czasu pracy i przedszkoli zakładowych. Można zatem wyprowadzić wniosek, że to właśnie wykształcony dialog społeczny i porozumienia zbiorowe są gwarantem dochodzenia do kompromisowych rozwiązań. Ochrona jakości i trwałości zatrudnienia przez jego uelastycznianie mieści się również w interesie związków. Badanie to potwierdziło też, że przedsiębiorstwa wykorzystują rozwiązania sprzyjające godzeniu obowiązków zawodowych z rodzinnymi jako narzędzie tworzenia pozytywnego wizerunku firmy, przyciągania i zatrzymywania w przedsiębiorstwie najbardziej wartościowych pracowników. Ponadto potwierdzono, iż rozwiązania prorodzinne w firmach znacznie częściej dotyczą pracowników wyższego szczebla niż wykonawczych. Prowadzi to do sytuacji, że traktuje się je jako dodatkowy przywilej, uzupełniający i tak wysokie uposażenie pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych. Tych i bez takiej pomocy stać na opłacenie zewnętrznej opieki do dziecka i istnienie wymienionych przywilejów nie wpływa ani na ich decyzje zawodowe, ani rodzinne.

3.5. Przejściowe rynki pracy u schyłku kariery zawodowej

Przykładem TLM na obszarze przemieszczeń między aktywnością zawodową a emeryturą może być jeden z modułów reform Hartza – wprowadzony od 1 stycznia 2003 roku *Engeltsicherung für ältere Arbeitnehmer*⁶³.

⁶² S. Dex, C. Smith, *The nature and pattern of family-friendly employment policies in Britain*, The Policy Press, Bristol 2002, s. 1–20.

⁶³ M. Fertig, J. Kluge, op.cit., s. 23.

Są to specjalne subsydia płacowe na czas określony dla pracowników powyżej pięćdziesiątego roku życia, którzy podejmą pracę gorzej płatną niż ich ostatnia praca i są uprawnieni do zasiłku dla bezrobotnych. Celem programu jest powstrzymanie doświadczonych pracowników przed odchodzeniem na zasiłki w sytuacji, kiedy są w stanie jeszcze pracować. Dodatkowo obniżono dopuszczalny wiek zatrudniania pracowników na czas określony z 58 na 52 lata, aby zatrzymać starszych pracowników na rynku pracy.

Zachodzące przemiany demograficzne powodują bezwzględny i względny wzrost populacji osób starszych, co znajduje swój wyraz w starzeniu się ludności będącej w wieku produkcyjnym, feminizacji starzejącej się ludności oraz – dzięki wydłużaniu się przeciętnej długości życia (prognozy na 2025 rok dla Europy mówią o średniej na poziomie 79,2 roku) – starzenia się ludzi zaliczanych do grupy osób starszych⁶⁴.

Wiek odchodzenia na emeryturę współcześnie w znacznym stopniu determinują regulacje prawne. Określają one granice, kiedy pracownik może liczyć na substytucję dochodu otrzymywanego do tego czasu z tytułu pracy wynagradzanej. Z tego powodu emerytury są ważnym elementem kształtującym politykę zatrudnieniową.

Tabela 3.15

Stopa aktywności zawodowej osób w wieku 55–64 lata w UE-15 i Polsce w latach 1997–2003 (%)

Obszar	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
UE-15	40,0	40,0	40,3	40,6	41,5	42,8	44,6
Mężczyźni	51,7	51,6	51,5	51,5	52,2	53,4	55,1
Kobiety	28,8	28,9	29,5	30,2	31,1	32,6	34,4
Polska	35,8	34,1	34,5	31,3	30,2	29,1	30,1
Mężczyźni	45,5	44,1	44,3	40,4	39,6	38,7	39,7
Kobiety	27,6	25,6	26,2	23,6	22,2	20,9	22,0

Źródło: European Commission, *Employment in Europe 2004*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg 2004, s. 238, 257.

W kwestii łączenia emerytury z pracą zawodową mogą zaistnieć dwie sytuacje. Pierwsza wiąże się z elastycznością wieku emerytalnego, tj. występowaniem możliwości wyboru momentu całkowitego lub częściowego wycofania się z aktywności zawodowej.

⁶⁴ B. Urbaniak, *Praca zawodowa po przejściu na emeryturę. Społeczno-ekonomiczne przesłanki powrotu emerytów do aktywnego życia zawodowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998, s. 28–29.

Przypadek drugi dotyczy podejmowania różnych form płatnej pracy po osiągnięciu wymaganego wieku i stażu emerytalnego, co implikuje ustalone obniżenie lub zawieszenie wypłacanego powszechnego świadczenia emerytalnego⁶⁵.

W praktyce istnieją znaczące ograniczenia swobody podejmowania decyzji o wieku odejścia na emeryturę. Jednym z nich jest obligatoryjne delegowanie pracownika na emeryturę, po osiągnięciu przez niego ustawowego wieku emerytalnego. Innym czynnikiem jest niezrównoważenie rynku pracy przejawiające się bezrobociem lub niedostatkami podaży osób o określonych kwalifikacjach⁶⁶.

Tabela 3.16

Powszechny wiek emerytalny mężczyzn i kobiet w wybranych krajach UE-15 w 2002 roku

Kraj	Mężczyźni	Kobiety
Austria	65	60
Belgia	65	63
Dania	65	65
Finlandia	65	65
Francja	60	60
Wielka Brytania	65	60
Niemcy	65	65
Grecja	65	60
Irlandia	65/66	65/66
Włochy	57–65	57–65
Luksemburg	65	65
Holandia	65	65
Portugalia	65	65
Hiszpania	65	65
Szwecja	65	65

Źródło: European Commission, *Benefit systems and their interaction with active labour market policies. Final report*, 2004, s. 163–167.

Rozważając przyczyny kształtujące preferencje odnośnie do wieku i sposobu zakończenia aktywności zawodowej należy pamiętać, iż tylko w bardzo uproszczonej analizie można przyjąć istnienie na tym polu alternatywy:

⁶⁵ Ibidem, s. 94.

⁶⁶ Ibidem, s. 113.

praca zawodowa – czas wolny. W rzeczywistości wiele osób w wieku starszym pragnie poświęcić część swojego czasu na nieodpłatną działalność społeczną, charytatywną, wolontariat lub na pomoc rodzinie.

Analizując zasadność tworzenia struktur umożliwiających łączenie pracy zarobkowej z emeryturą trzeba brać pod uwagę fakt, że podejmowanie wynagradzanej pracy, a w szczególności pracy najemnej, w sytuacji jednoczesnego pobierania emerytury w systemie repartycyjnym może rodzić pewne kontrowersje. Emeryturę można bowiem traktować jako dochód oferowany przez społeczeństwo w chwili gdy osoba utraciła możliwość samodzielnego wypracowania środków utrzymania. Z drugiej strony na zasadzie umowy międzypokoleniowej osoby te finansowały przecież w okresie swojej pełnej aktywności zawodowej emerytury innych osób, pomniejszając swoje ówczesne dochody. Łączenie pracy z emeryturą można także uznać za przejaw swobody zachowań jednostki. Poza dyskusją jest uznanie prawa do dalszej pracy osób pobierających emeryturę w jej części ubezpieczeniowej. Świadczenie emerytalne w tej formie jest odzwierciedleniem odłożonych indywidualnych dochodów i jednostce powinno przysługiwać bezwarunkowe prawo do korzystania z nich⁶⁷.

W praktyce gospodarek Unii Europejskiej można wyróżnić trzy zasadnicze rodzaje sposobów przejść między pełną aktywnością zawodową a całkowitą emeryturą⁶⁸. Po pierwsze wcześniejszą emeryturę, tj. swobodną decyzję odejścia z pracy zawodowej, pod warunkiem osiągnięcia minimalnego stażu składkowego, połączoną z wypłatą proporcjonalnie niższych świadczeń emerytalnych do czasu osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego. Rozwiązanie to jest stosowane jako narzędzie zmniejszania podaży pracy; jest także alternatywą dla pracy skróconej lub dłuższych urlopów wypoczynkowych. Po drugie elastyczną (stopniową) emeryturę, polegającą na ograniczonej pracy zawodowej łączonej z emeryturą w okresie kilku lat poprzedzających moment nabycia uprawnień do pełnej emerytury lub wkrótce po przekroczeniu tego wieku. Po trzecie częściową emeryturę, kiedy ograniczona praca zawodowa łączy się z emeryturą w okresie kilku lat poprzedzających moment nabycia uprawnień do pełnej emerytury lub wkrótce po przekroczeniu tego wieku. Osoba z niej korzystająca otrzymuje świadczenie odpowiadające części utraconego dochodu z pracy lub odpowiedniego fragmentu przysługującej emerytury.

W krajach UE-15 wcześniejsza emerytura w publicznym systemie emerytalnym nie występowała w Danii, Irlandii, Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii⁶⁹. W pozostałych krajach minimalny wiek wymagany do uzyskania wcześniejszej emerytury wahał się w zależności od płci, okresu składkowe-

⁶⁷ Ibidem, s. 175–179.

⁶⁸ Ibidem, s. 183.

⁶⁹ Stan na rok 2002.

go, warunków pracy oraz sytuacji rodzinnej od 55 lat w Grecji, Francji i Portugalii, 57 lat we Włoszech i Luksemburgu do 60 lat i więcej w Austrii, Finlandii, Belgii, Hiszpanii i Niemczech. W miejsce wcześniejszych emerytur w systemie publicznym niektóre kraje tworzą zawodowe systemy. W Wielkiej Brytanii pracownicy uczestniczący w takich programach mogą sami określić swój wiek emerytalny, godząc się na odpowiednią redukcję świadczenia. Co istotne z punktu widzenia TLM, możliwe jest łączenie pobierania tego typu świadczenia z otrzymywaniem dochodów z zatrudnienia, pod warunkiem, że pracodawcą jest inny podmiot niż dotychczasowa firma. Podobne systemy przedemerytalne na szczeblu zakładowym istnieją także w Holandii⁷⁰.

Kontrowersyjnym i szeroko dyskutowanym rozwiązaniem są systemy wcześniejszego odchodzenia z aktywności zawodowej powiązane z zasiłkami przedemerytalnymi. W przeciwieństwie do omawianych powyżej zawodowych systemów przedemerytalnych, programy wcześniejszego przechodzenia na emeryturę wykluczają pozostawanie w zatrudnieniu w jakiegokolwiek formie i miejscu. Ich głównym celem bowiem jest stworzenie większych szans na przejście młodych z edukacji do zatrudnienia, dzięki wcześniejszemu niż to wynika z ustawowego powszechnego wieku emerytalnego zwolnieniu miejsca w przedsiębiorstwie przez najstarszych pracowników. Czasami wiąże się to z obowiązkiem zastąpienia w firmie odchodzącego pracownika inną osobą, aktualnie poszukującą pracy. W założeniu forma ta jest katalizatorem wielostronnych przemieszczeń na rynku pracy i wiąże wzajemną umową państwo, pracodawcę, pracowników oraz bezrobotnych. Rozwiązanie takie występuje w kilku krajach Unii⁷¹. Pracodawca w Belgii może odesłać na wcześniejszą emeryturę pracownika w wieku minimum 58 lat, jeśli zatrudni w to miejsce bezrobotnego. Płaci nowo przyjętej osobie mniej niż poprzedniej, a ta otrzymuje dodatkowe świadczenie, podnosząc swoje przychody w stosunku do zasiłku dla bezrobotnych. Także w Niemczech ustawa o wcześniejszych emeryturach premiuje pracodawcę, który w miejsce zwolnionego pracownika przyjmie do pracy osobę młodą. W innych krajach stwarza się jedynie bodźce skłaniające uprawnionych pracowników do wcześniejszego odchodzenia z pracy. Czasami tego typu zabiegi mają niwelować bezrobocie strukturalne i dotyczą tylko pewnych sektorów. O ile jednak dyskusyjna jest możliwość powszechnego zastępowania najbardziej doświadczonej kadry osobami młodymi w celu zwalczania bezrobocia, o tyle stworzenie rozwiązania, które umożliwi dobrowolne wcześniejsze opuszczenie rynku pracy przez najstarszych pracowników, może być kolejnym elementem powiększania swobody indywidualnych wyborów jednostki w zakresie dystrybucji swojego czasu między pracą wyna-

⁷⁰ European Commission, *Benefit systems...*, s. 171.

⁷¹ Ibidem, s. 173–175.

gradzaną a innymi formami aktywności. Tego typu przykład daje Dania, która zbudowała system dobrowolnych wcześniejszych emerytur. Finansowane są one nie według PAYG, ale ze składek specjalnie odkładanych na ten cel przez pracownika przez minimum 25 z ostatnich 30 lat zatrudnienia. Wysokość świadczenia jest podwyższana, jeśli beneficjent odkłada decyzję o odejściu na wcześniejszą emeryturę. Do pewnej wyznaczonej granicy dochodów możliwe jest również uzupełnianie tego świadczenia dodatkowymi dochodami z zatrudnienia, bez negatywnych konsekwencji finansowych.

Przejście na elastyczną, wcześniejszą emeryturę umożliwiają pracownikom Belgia, Francja i Włochy. Korzystająca z niej osoba otrzymuje wynagrodzenie za pracę w niepełnym wymiarze uzupełnioną o dodatek, składający się z równowartości zasiłku dla bezrobotnych i dotacji pracodawcy. Zatrudnienie bezrobotnych lub młodzieży w wymiarze odpowiadającym godzinom nieprzepracowanym przez odchodzącego jest obowiązkowe⁷². Oprócz wymienionych sposobów w części krajów UE-15 możliwe jest stopniowe przechodzenie na emeryturę nie wiążące się z koniecznością zatrudniania innej osoby. Rozwiązanie takie kształtuje jedynie przepływy między aktywnością zawodową a emeryturą. Takie uelastycznienie w zakresie przepływów na tym polu spotkać można w Belgii, Niemczech, Hiszpanii, Francji, Luksemburgu, Austrii, Portugalii, Finlandii i Szwecji⁷³.

Wprowadzanie wcześniejszych emerytur jako przejściowego rynku pracy jest często krytykowane jako obciążanie budżetu. Tymczasem nie musi tak być zawsze. W Austrii w 2002 roku wprowadzono wcześniejsze emerytury w systemie administracji rządowej, co służyć miało redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym oraz redukcji kosztów. Wcześniejsze emerytury mogą więc być przejściowym rynkiem pracy skutecznym oraz niedeficytowym, pomagającym kształtować lepszą strukturę zatrudnienia w krajach, gdzie notuje się przerost sektora budżetowego. Nowelizacja ta wprowadza szereg zachęt względem pracowników, między innymi płatne urlopy dla starszych pracowników w wysokości 80% płacy, możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę z jednoczesną redukcją wysokości przysługującej emerytury lub jednorazowe płatności w wysokości od 9 do 12 miesięcznych pensji osobie dobrowolnie zwalnijącej się z pracy ze stanowiska, które ma być zredukowane. Ponadto urzędnicy szukający pracy poza tym sektorem mogą liczyć na przyznanie bezpłatnego urlopu trwającego od roku do pięciu lat, dającego jednak prawo powrotu do pracy na poprzednio zajmowane stanowisko. Rozwiązanie to traktowano w Austrii jako przejściowe, prowadząc jednocześnie politykę podnoszenia minimalnego wieku przechodzenia na wcześniejszą emeryturę⁷⁴.

⁷² Ibidem, s. 173–175.

⁷³ Ibidem, s. 217–229.

⁷⁴ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Euro-

Jednym ze sposobów finansowania TLM na obszarze między rynkiem pracy a emeryturą może być rozwiązanie przyjęte w Holandii.

Rządowy plan tzw. regulacji dotyczących całego życia wprowadzony w 2004 roku, obok wygaśnięcia ulg podatkowych z tytułu wcześniejszych emerytur, przewiduje możliwość ustanowienia indywidualnych kont dla pracowników, którzy mogą oszczędzać na nich świadczenia urlopowe, w wymiarze nie przekraczającym 12% wynagrodzenia brutto. Fundusze te mogą być gromadzone i wykorzystywane przez okres całego życia zawodowego. Ich maksymalną wysokość przyjęto na 25 miesięcy urlopu lub ekwiwalent 150% rocznej pensji z ostatniego roku. Jeśli pracownik chce wykorzystać nagromadzony urlop bezpośrednio przed emeryturą może to zrobić w formie pracy na pół etatu⁷⁵.

Znoszenie barier w podejmowaniu pracy przez osoby będące jednocześnie emerytami mieści się zarówno w koncepcji deregulacji rynku pracy, jak i przejściowych rynków pracy. Oba te podejścia widzą w swobodnym przepływie między emeryturą a pracą ważny element prozatrudnieniowej polityki rynku pracy. Osoby starsze po przejściu na emeryturę mogą liczyć na znalezienie pracy najmniej nawet w sytuacji istnienia bezrobocia. Dysponują one często unikalnymi kwalifikacjami i dużym doświadczeniem, a wiele z nich ma wciąż możliwości i chęci uczenia się. W sytuacji, gdy rynek pracy opuszczają osoby stosunkowo młode rośnie także prawdopodobieństwo, że będą one chciały jeszcze powrócić do pracy. Co więcej, osoby będące już na emeryturze mogą być zainteresowane w stopniu większym niż młodszy pracownicy nietypowymi formami zatrudnienia. Utrzymujący się wyłącznie z pracy najmniej wybierają przeważnie zatrudnienie w pełnym wymiarze, z możliwie korzystną osłoną socjalną. Emeryci szukający jedynie dodatkowego źródła dochodu nie są w tym względzie aż tak wymagający, co powoduje, że mogą być oni atrakcyjni merytorycznie i finansowo dla pracodawców⁷⁶.

Atypowe formy zatrudnienia mogą cieszyć się zainteresowaniem osób starszych z kilku powodów. Praca w niepełnym wymiarze wiąże się z mniejszym wysiłkiem i zmęczeniem, łatwiej o koncentrację i mobilizację sił. Ułatwione jest łączenie pracy z pozostałymi obowiązkami w życiu pozazawodowym. Elastyczniejsze formy czasu pracy umożliwiają ponadto dostosowanie cyklu zajęć do biologicznych predyspozycji jednostki⁷⁷. Do pracy na emeryturze powracają przede wszystkim osoby pozytywnie nastawione

pean Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.eurofund.ie/print/2002/01/feature/at0201256f.html> (7.07.2004).

⁷⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line,

<http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2004/06/feature/nl0406102f.html> (7.07.2004).

⁷⁶ B. Urbaniak, op.cit., s. 219.

⁷⁷ Ibidem, s. 231.

do aktywności zawodowej, przedsiębiorcze oraz charakteryzujące się relatywnie dobrymi ocenami własnego stanu zdrowia⁷⁸.

Na początku 2000 roku rząd austriacki wprowadził system zachęcający starszych pracowników do podejmowania zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Jego celem było zatrzymanie tych osób w zasobach czynnych siły roboczej przez zaoferowanie im możliwości obniżenia tygodniowego czasu pracy połączonego z pewną kompensatą utraconych zarobków. Nie obniżało to również ich uprawnień do świadczeń społecznych. Drugim celem tej nowelizacji było złagodzenie presji finansowej na system emerytalny, wobec rosnącej liczby osób przechodzących na wcześniejszą emeryturę. Z programu w krótkim czasie skorzystało bardzo wiele osób: na początku oczekiwano około tysiąca uczestników, podczas gdy tylko do końca 2002 roku, to jest przez dwa i pół roku, liczba beneficjentów wyniosła 23 tys. Praca w niepełnym wymiarze jako środek zapobiegający bezrobociu wśród starszych pracowników została uregulowana w poprawce do ustawy *Arbeitsmarktservicegesetz* i w ustawie *Arbeitslosenversicherungsgesetz*. Dają one prawo do zawierania porozumień między pracownikami a pracodawcą na następujących zasadach. Programem mogą zostać objęte kobiety powyżej 50 i mężczyźni powyżej 55 roku życia, aż do momentu osiągnięcia przez nich wieku uprawniającego do wcześniejszej emerytury (odpowiednio 51,5 i 56,5 roku). Mogą zatem pracować w tym systemie pracy w niepełnym wymiarze przez 6,5 roku. Warunkiem dodatkowym jest co najmniej 15-letni okres składkowy w poprzedzających 25 latach. Czas pracy starszego pracownika musi być zredukowany o 40–60% wymiaru tygodniowego. Gwarantowana kompensata utraconych dochodów jest nie mniejsza niż 50%, z zastrzeżeniem pewnego maksymalnego pułapu. Kosztem pracodawcy jest opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne od pełnego czasu pracy, a w wypadku zwolnienia pracownik jest uprawniony do odprawy w pełnej wysokości. Koszty te są jednak refundowane z Funduszu Pracy. Z punktu widzenia swobody pracownika odnośnie do kształtowania równowagi między pracą a innymi zajęciami ważne jest także, że – jeśli tak postanowiono w umowie zbiorowej – czas pracy w okresie zatrudnienia w niepełnym wymiarze może być rozłożony dowolnie. Dla uniknięcia wymuszania refundacji składek za pracowników, którzy i tak byli zatrudnieni w firmie w niepełnym wymiarze czasu pracy obowiązuje minimalny okres 6 miesięcy, przez jaki pracownik musiał być zatrudniony w danym przedsiębiorstwie w pełnym wymiarze czasu pracy przed uczestnictwem w programie. Udział w programie jest bardzo atrakcyjny i dla pracowników, i dla pracodawców. Dla pracownika zmniejszenie czasu pracy o 50% skutkuje tylko 25% spadkiem dochodów, ubezpieczenia społeczne pozostają na poziomie obowiązującym dla całego etatu. Pracodawcy nie ponoszą strat finansowych

⁷⁸ Ibidem, s. 243.

dzięki kompensacji dodatkowych składek ubezpieczeniowych, a zyskują możliwość korzystania z doświadczonych pracowników przy znacznie niższych kosztach płacy. Ustawodawca wprowadził także wymóg zatrudniania dodatkowego personelu proporcjonalnie do liczby zredukowanych godzin. Stworzono zatem kompleksowy przejściowy rynek pracy, który przynosi także krótkookresowy efekt zatrudnieniowy⁷⁹.

⁷⁹ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2002/09/feature/at0209202n.html> (7.07.2004).

Rozdział IV

REZULTATY IMPLEMENTACJI PRZEJŚCIOWYCH RYNKÓW PRACY W EUROPIE ZACHODNIEJ

4.1. Oś celów: pozytywne – negatywne przejściowe rynki pracy

Nadrzędnym celem polityki rynku pracy opartej na założeniach koncepcji przejściowych rynków pracy jest ochrona przed wykluczeniem społecznym, które – zgodnie z definicjami przedstawianymi w europejskiej literaturze przedmiotu – może oznaczać ubóstwo, brak możliwości korzystania z podstawowych praw socjalnych, wycofanie się z życia społecznego, izolację, zawieszenie wszelkiej aktywności społecznej, bezdomność, życie na marginesie społeczeństwa¹. Oczywiście, dysponowanie niewielkimi dochodami lub bycie bezrobotnym nie zawsze implikują wykluczenie społeczne, choć znacząco podnoszą jego prawdopodobieństwo. Z drugiej strony, podjęcie pracy zarobkowej nie zawsze jest warunkiem wystarczającym integracji społecznej.

Koncepcja TLM postuluje tworzenie struktur, które mają ograniczyć ryzyko wykluczenia społecznego. Jednakże poszczególne przejściowe rynki pracy chronią przed wykluczeniem społecznym niejednakowo. Można mówić zatem o lepszych i gorszych TLM, mając na względzie ich wpływ na pozycję rynkową uczestniczących w nich osób, szanse powrotu do regularnego zatrudnienia, a także obecne i przyszłe dochody beneficjentów².

¹ J. de Koning, H. Mosley, G., Schmid, *Introduction: active labour market policies, social exclusion, and transitional labour markets*, [w:] J. de Koning, H. Mosley (red.), *Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*, Edward Elgar, Cheltenham 2001, s. 6–7.

² G. Schmid, *Enhancing Gender Equality Through Transitional Labour Markets*, „Transfer: Quarterly of the European Trade Union Institute” 2001, nr 2, s. 227–243.

4.1.1. Kryterium wzmocnienia pozycji na rynku pracy

Każdy przejściowy rynek pracy wpływa na przyszłe szanse zatrudnieniowe osoby w nim uczestniczącej. W sposób szczególny czynią to TLM na obszarze między edukacją a zatrudnieniem.

Badania przepływów na brytyjskim rynku pracy w latach 90. wykazały, że prawdopodobieństwo przejścia z zatrudnienia do bezrobocia lub bierności maleje ze wzrostem umiejętności i pozycji zawodowej pracownika³. Stąd dla ochrony przed wykluczeniem społecznym istotne są TLM umożliwiające podnoszenie kwalifikacji.

Zdobyciu dodatkowych umiejętności zawodowych służą między innymi programy rynku pracy skierowane do młodzieży. W Niemczech traktuje się je jako środek edukacji wyrównawczej, która pozwala młodym osobom o mniejszych predyspozycjach uzyskać prawo uczestnictwa w praktykach zawodowych. We Francji, Szwecji i Wielkiej Brytanii programy takie kierowane są głównie do osób o najmniejszych szansach znalezienia regularnego zatrudnienia⁴.

Choć istnieje powszechna zgoda partnerów społecznych co do zasadności rozwijania programów wspomagających kształcenie ustawiczne, rzadko badano skuteczność wdrożonych rozwiązań na poziomie Unii Europejskiej⁵. W pierwszych latach po szczycie w Luksemburgu spośród wszystkich krajów członkowskich jedynie Grecja przeprowadziła badania quasi-eksperymentalne. Po przeanalizowaniu prawdopodobieństwa znalezienia zatrudnienia przez osoby bezrobotne, które uczestniczyły w programach szkoleniowych w poprzednim roku i porównaniu danych z wynikiem grupy kontrolnej stwierdzono, iż jest ono niemal dwukrotnie wyższe dla przeszkolonych i wynosi 32,5%. Co więcej, okres zatrudnienia osób z tej grupy był dłuższy, a czas między zakończeniem programu a znalezieniem pracy krótszy niż w grupie kontrolnej. W Szwecji uczestnicy Inicjatywy Kształcenia Dorosłych byli zatrudniani częściej i na lepszych warunkach finansowych niż inni dorośli podejmujący naukę, natomiast większość absolwentów programu Zaawansowanego Szkolenia Zawodowego pół roku po zakończeniu kształcenia znajdowała się w grupie zatrudnionych.

Analizy OECD obejmujące wszystkie grupy na rynku pracy wykazały, że osoby, które brały udział w szkoleniach zawodowych charakteryzuje

³ Badania na podstawie British Household Panel Survey za okres 1991–1997 przedstawione w: S. Bradley, R. Crouchley, R. Oskrochi, *Social exclusion and labour market transitions: a multi-state multi-spell analysis using the BHPS*, „Labour Economics” 2003, nr 10, s. 659–679.

⁴ P. Ryan, *The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective*, „Journal of Economic Literature”, March 2000, s. 44–94.

⁵ European Commission, *Impact evaluation of the European Employment Strategy*, Luxembourg 2002, s. 188.

wyższe prawdopodobieństwo znalezienia się w grupie zatrudnionych niż pozostałe. Z kolei z badań grup wyselekcjonowanych według kryterium płci, wieku i wykształcenia wynika, że stopa aktywności zawodowej była wyższa wśród osób, które w ciągu dwóch lat poprzedzających badanie brały udział w szkoleniach zawodowych⁶.

Podniesieniu zatrudnialności pracownika sprzyja także kształcenie w formie dodatkowych studiów, staży zawodowych w innych zakładach pracy, kursów językowych i innych rodzajów aktywności edukacyjnej, które wymagają przerwania na dłużej pracy w macierzystej firmie. Ich podjęcie umożliwiają stosowane w Finlandii długookresowe urlopy, do których uprawnieni są pracownicy o co najmniej dziesięcioletnim stażu pracy⁷.

Szkolenia – na przykład w zakresie poszukiwania pracy lub know-how dotyczącego zakładania i prowadzenia własnej firmy – mogą być prowadzone przez wyspecjalizowane organizacje non-profit, w których dofinansowywane zatrudnienie znajdują osoby bezrobotne bądź absolwenci. W ten sposób tworzy się pewien obszar pozytywnych efektów zewnętrznych, gdzie TLM podnoszą także pozycję na rynku pracy osób w nich nieuczestniczących. Przykładem takich instytucji mogą być brytyjskie Izby Szkoleniowo-Przedsiębiorcze⁸ lub niemieckie *Personal-Service-Agenturen*⁹.

Szczególnie wysokim ryzykiem pogorszenia długookresowej pozycji rynkowej obarczone są przejściowe rynki pracy wykorzystujące nietypowe formy zatrudnienia. Wraz z rozluźnieniem warunków kontraktu, ograniczaniem wymiaru czasu pracy i przenoszeniem odpowiedzialności socjalnej na pracownika często następuje także utrata przywilejów pracowniczych dotyczących uczestnictwa w szkoleniach. Niejednokrotnie decyzja o podjęciu zatrudnienia w atypowej formie jest związana z kontynuacją bądź rozpoczęciem edukacji. W tym przypadku pracownicy dysponują co prawda czasem umożliwiającym kształcenie, ale pozbawieni są dodatkowego wsparcia finansowego ze strony pracodawcy, który korzysta z ich rosnących kwalifikacji. W innych sytuacjach podjęcie pracy nietypowej spowodowane jest brakiem alternatywnych ofert na rynku. Praca dorywcza lub w niepełnym wymiarze bywa monotonna i często nie rozwija zawodowo ani nie daje

⁶ Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Employment Outlook 2004*, Paris 2004, s. 192.

⁷ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurowfund.ie/print/2002/09/inbrief/fi0209109n.html>.

⁸ J. Kilch, *Programy wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w wybranych krajach gospodarki rynkowej*, [w:] J. Kilch (red.), *Nadzieja rynku pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 57–104.

⁹ M. Fertig, J. Kluge, *A Conceptual Framework for the Evaluation of Comprehensive Labour Market Policy Reforms in Germany*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion Paper 2004, nr 1099, s. 23–25.

możliwości kształcenia (brak urlopów, brak szkoleń zawodowych, przerywany czas pracy itp.). W tym kontekście interesującym przykładem przejściowego rynku pracy jest rozwiązanie włoskie dotyczące wolnych współpracowników, których praca jest koordynowana przez pracodawcę, określanych jako *collaborazioni coordinate e continuative*. Stopniowo rozszerzano zakres uprawnień przysługujących osobom zatrudnionym w tej formie. W latach 90. przyznano im niektóre świadczenia socjalne (zasiłek macierzyński), a w 2004 roku na mocy porozumienia partnerów społecznych także prawo do 30 dni urlopu rocznie (które można częściowo przeznaczyć na cele edukacyjne) oraz szkoleń zawodowych¹⁰.

Heterogeniczność przemieszczeń z zatrudnienia w aspekcie kwalifikacji zawodowych obserwowano na przykładzie pracujących na umowę na czas określony. Pracownicy wykwalifikowani w Wielkiej Brytanii z większym prawdopodobieństwem pozostają w zatrudnieniu niż przechodzą do bezrobocia, niewykwalifikowani – przeciwnie. W przypadku kobiet zatrudnionych w niepełnym wymiarze, które opuszczają ten stan, dominują z kolei przejścia do bierności zawodowej¹¹.

Choć przejściowe rynki pracy zapewniając kontakt z zawodem przeciwdziałają utracie posiadanych kwalifikacji, to szanse, jakie oferują w dziedzinie dalszego rozwoju profesjonalnego są zróżnicowane. W przypadku niektórych TLM – jak na przykład zatrudnienia za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej – mogą pojawić się problemy z zapewnieniem odpowiednich szkoleń. Dobrze to ilustrują wyniki analiz brytyjskich z 1999 roku: w ciągu 13 tygodni poprzedzających badanie w szkoleniach uczestniczyło 21% pracowników agencji, 28% zatrudnionych bezterminowo oraz 39% pracujących na czas określony. Europejskie badania warunków pracy potwierdziły, że pracownicy zatrudnieni za pośrednictwem agencji mają ograniczony dostęp do szkoleń i mniejsze szanse poszerzania posiadanych umiejętności w miejscu pracy niż pozostałe grupy¹². Jeśli jednak proponuje się szkolenia, to koszty podnoszenia kwalifikacji personelu spadają najczęściej na agencje. W niektórych krajach (Włochy, Hiszpania, Portugalia) agencje pracy tymczasowej są wręcz prawnie zobligowane do przeznaczania pewnej kwoty funduszu płac na fundusz szkoleniowy. Kiedy inwestowania w szkolenie pracowników podejmują się wynajmujące ich przedsiębiorstwa, traktują to jako test możliwości danej osoby, dzięki któremu lepiej ocenią zasa-

¹⁰ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.eurofund.ie/print/2004/03/feature/it0403203f.html> (7.07.2004).

¹¹ Badania na podstawie British Household Panel Survey za okres 1991–1997 przedstawione w: S. Bradley, R. Crouchley, R. Oskrochi, op.cit., s. 659–679.

¹² P. Paoli, D. Merllié, *Third European Survey on Working Conditions 2000*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, s. 1–72.

ność podpisania stałej umowy o pracę. Jeśli korzystanie z usług pracowników czasowych jest w danej branży powszechne, finansuje się szkolenia przez organizacje pracodawców. Środki na podnoszenie poziomu zatrudnialności pracowników tymczasowych zapewnia również model stosowany w Wielkiej Brytanii, Holandii, Finlandii oraz Irlandii. W krajach tych firma najmująca, która chce zatrudnić pracownika tymczasowego jako stałego wnosi do agencji opłatę za odstąpienie wykwalifikowanej osoby¹³.

Alternatywą mogą być inicjatywy, w których tworzenie włącza się państwo¹⁴. Ich beneficjentami są najczęściej grupy problemowe na rynku pracy. Jednym z możliwych sposobów finansowania jest transferowanie równowartości zasiłku dla bezrobotnych do prywatnej agencji pracy tymczasowej, która zatrudni daną osobę (Belgia), innym – w Austrii i Niemczech – tworzenie agencji działającej na zasadach non-profit.

4.1.2. Kryterium trwałości zatrudnienia i dochodów

Dobry TLM wspiera przechodzenie uczestnika do regularnego zatrudnienia. Jednym z jego zadań jest podtrzymanie dopływu środków finansowych w okresie przejściowym w celu utrzymania zdolności do bycia zatrudnionym, co możliwe jest w dużej mierze dzięki aktywizacji pasywnych wydatków na politykę rynku pracy. Dotychczasowe badania efektywności wskazują, że zasadniczym zadaniem programów rynku pracy poprzedzających pierwsze wejście do zatrudnienia jest poprawa perspektyw zatrudnieniowych¹⁵. W niektórych przypadkach właśnie TLM najskuteczniej pomagają podnieść szanse przyszłego zatrudnienia osobom w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy (Wielka Brytania). We Francji uczestnictwo w takich programach kobiet oraz mężczyzn o niskich kwalifikacjach przekłada się na zatrudnialność w mniejszym stopniu niż u innych grup. W Szwecji, choć nie stwierdzono podniesienia wskaźnika zatrudnienia uczestników programów, odnotowano wydłużenie czasu pozostawania w zatrudnieniu osób przeszkolonych, które znalazły pracę. Generalnie programy rynku pracy dotychczas stosowane w Europie Zachodniej przynosiły korzystne rezultaty w zakresie dalszego zatrudnienia, choć dane statystyczne nie zawsze potwierdzały to w sposób dobitny.

Jednym z kryteriów pozwalających ocenić TLM jako dobry jest jego zdolność redukcji długości okresów, w których uczestnik rynku pracy jest zagrożony wykluczeniem społecznym. W Szwecji badano wprowadzone

¹³ D. Storrie, *Temporary agency work in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2002, s. 38–41.

¹⁴ Ibidem, s. 62–65.

¹⁵ P. Ryan, op.cit., s. 44–94.

w latach 90. programy rynku pracy pod względem efektów zatrudnieniowych, to jest wpływ uczestnictwa w danym przedsięwzięciu na perspektywę powrotu na rynek pracy w okresie następującym bezpośrednio po zakończeniu programu¹⁶. Wszystkie analizowane przejściowe rynki pracy łączyły dwie cechy: cel, którym było podniesienie zatrudnialności bezrobotnego, co ułatwiało jego przejście do trwałego zatrudnienia, oraz fakt, iż były subsydiowane ze środków publicznych. Programy te można uszeregować według punktu ciężkości danego rozwiązania – od opartych przede wszystkim na zdobywaniu doświadczeń zawodowych w miejscu pracy, po ograniczające się wyłącznie do nauki w systemie frontальnym. Najkrótszy przeciętny okres pozostawania bez pracy po zakończeniu programu zaobserwowano w przypadku grantów na założenie własnej firmy. Beneficjent nie tracił przysługującego zasiłku dla bezrobotnych po samozatrudnieniu, uczył się wszechstronnie umiejętności pożądaných na rynku pracy i mógł generować dodatkowe zyski do budżetu lub kolejne miejsca pracy. Nie był to bardzo wyrafinowany przejściowy rynek pracy, ale – przynajmniej w analizowanym aspekcie – bardzo skuteczny (średnio 23 dni bezrobocia po programie). Z kolei zatrudnienie subsydiowane w sektorze prywatnym zapewnia uczestnikowi podtrzymanie źródła dochodów, zmniejszenie ryzyka jego wykluczenia w przyszłości dzięki opłacaniu składek społecznych, efektywne szkolenie w miejscu pracy i perspektywy nawiązania trwalszych relacji z pracodawcą po programie. Program zastępowania uczestników szkoleń jest przykładem pełnego, rozbudowanego przejściowego rynku pracy. TLM ten angażuje aż cztery grupy podmiotów: państwo, pracodawcę, pracownika i bezrobotnego. Każda ze stron zarówno zyskuje, jak i ponosi pewne nakłady. Pracodawca może łatwiej i przy niższych kosztach inwestować w rozwój personelu oraz poszukiwać wartościowych pracowników na zastępstwo lub na stałe. Pracownik zatrudniony w firmie uczestniczącej w szkoleniach poza miejscem pracy podnosi kwalifikacje bez utraty bezpieczeństwa aktualnego zatrudnienia i zwiększa swoje szanse znalezienia pracy w przypadku zwolnienia w przyszłości. Uczestnik programu natomiast znajduje szansę tymczasowego lub trwałego zatrudnienia, podtrzymania dochodów, odbycia szkolenia w miejscu pracy. Omówione programy subsydiowanego szkolenia w miejscu pracy także ograniczają długość czasu pozostawania w bezrobociu.

Kolejne trzy przedsięwzięcia opierają się na subsydiowaniu płacy i zatrudnienia. Zwraca uwagę, iż średni okres pozostawania w bezrobociu po uczestnictwie w tych programach jest znacznie dłuższy: 200 dni w przypadku systemów staży w sektorze prywatnym i publicznym, 268 dni po udziale w pomocy humanitarnej oraz 293 dni po programie subwencjono-

¹⁶ K. Carling, K. Richardson, *The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990s*, „Labour Economics” 2004, nr 11, s. 335–354.

wanej pracy. Programy te łączy wymóg, aby uczestnik otrzymał do wykonania jedynie taką pracę, która bez owych programów nie byłaby zrealizowana. Zdecydowana większość miejsc pracy dla omawianych programów tworzona jest w sektorze publicznym i z założenia ma doraźny charakter. Nie można zatem w ich przypadku liczyć na dodatkowy efekt w postaci otrzymania stałego zatrudnienia w tej samej instytucji, w której zakończyło się program. To może być główną przyczyną ich stosunkowo słabych wyników jeśli chodzi o ułatwianie przechodzenia z bezrobocia do zatrudnienia. Zatem dla pełnej oceny wartości tych projektów jako TLM należałoby uwzględnić wartość efektów zewnętrznych w dziedzinie opieki społecznej, ekologii, rozwoju regionalnego i innych.

Ze względu na ograniczony dostęp do odpowiednich danych z okresu trwania programu i po jego zakończeniu ocena TLM wykorzystujących zatrudnienie subsydiowane w sektorze prywatnym i redukcje składek na ubezpieczenia społeczne pod kątem ich potencjału w przywracaniu bezrobotnych oraz innych grup szczególnie zagrożonych na rynku pracy do regularnego zatrudnienia nie może być jednoznaczna. Sześć krajów UE użyło metody quasi-eksperymentalnej do ewaluacji efektów zatrudnieniowych zatrudnienia subsydiowanego¹⁷. Najsilniejsze działanie integracyjne miały te programy, które najmniej odbiegały od regularnego zatrudnienia (Szwecja, Francja, Finlandia). Więcej uczestników znajdowało zatrudnienie po programach w sektorze prywatnym niż publicznym. Pozytywne efekty odnotowano głównie w grupie bezrobotnych w wieku od 25 do 45 lat (Austria). Oddziaływanie negatywne programu na prawdopodobieństwo znalezienia pracy po jego zakończeniu wykazały analizy w Holandii oraz Grecji. Niezależnie od tego, czy ewaluacja stwierdzała dodatni, czy ujemny rezultat zatrudnieniowy, w niemal wszystkich krajach podkreślano występowanie dużego efektu jałowego biegu (Grecja, Finlandia) i wypierania (Szwecja, Austria). W Niemczech 80% uczestników programów zatrudnienia subsydiowanego w sektorze prywatnym oraz 60% w sektorze non-profit po upływie 6 miesięcy od zakończenia programów znajdowało się poza grupą bezrobotnych. W Belgii badając status na rynku pracy osób, które opuściły zatrudnienie, od którego pracodawca opłacał obniżone składki na ubezpieczenia społeczne stwierdzono, iż nie wystąpiła znacząca różnica zatrudnialności uczestników programu i pozostałych bezrobotnych¹⁸.

Skutki zatrudnieniowe kilku programów zatrudnienia subsydiowanego w sektorze prywatnym szacowano w latach 90. ubiegłego wieku¹⁹. Analiza

¹⁷ European Commission, *Impact evaluation...*, s. 117.

¹⁸ I. Marx, *Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies*, „International Labour Review” 2001, nr 1, s. 78–80.

¹⁹ N. Meager, C. Evans, *The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed*, Employment and Training Papers, Institute for Employment Studies University of Sussex, Brighton 1998, s. 25–27.

przeprowadzona przez Bellmanna i Lehmana nie wykazała znaczącego wpływu programu subsydiowania zatrudnienia na przemieszczenia z bezrobocia, zarówno długookresowego, jak i krótkookresowego. De Koning badając w 1995 roku w Holandii efekty uczestnictwa osób pozostających bez pracy ponad dwa lata w programie zatrudnienia subsydiowanego w sektorze prywatnym zauważył znaczący wzrost prawdopodobieństwa tego, że po 1,5–2 latach beneficjent będzie miał pracę. Różnica między obserwowanymi grupami rosła wraz z wydłużaniem okresu pozostawania bez pracy przed uczestnictwem w programie. W Szwecji Bohm i Lund, którzy w 1998 roku zajmowali się efektami zatrudnieniowymi programu obniżania zapłacowych kosztów pracy zatrudnionym długookresowo bezrobotnym, nie wykazali dodatniego wpływu tego instrumentu na zatrudnienie. Studium dotyczące duńskiego programu tworzenia miejsc pracy dla bezrobotnych przedstawione przez M. Rosholm w 1994 roku wykazało, że szanse opuszczenia grupy bezrobotnych rosną gwałtownie zaraz po zatrudnieniu tymczasowym, a beneficjanci utrzymują znalezioną po programie pracę dłużej niż osoby z grupy kontrolnej. Skuteczność programów pracy tymczasowej dla bezrobotnej młodzieży oceniał w 1991 roku również R. Breen: jego zdaniem szanse zatrudnieniowe uczestników rosły o 30% zaraz po programie i o 25% po roku w porównaniu z grupą kontrolną. Subsydiowanie tymczasowego zatrudnienia długoterminowo bezrobotnej młodzieży w Holandii przyniosło dobre rezultaty zatrudnieniowe w krótkim okresie – J. de Koning określił je na poziomie 70%. W średnim okresie nie były one już imponujące: szanse zatrudnienia uczestników wzrastały o 20%. Badający francuski program TUC stwierdzili, że w przypadku niewykwalfikowanej młodzieży podnosi on prawdopodobieństwo znalezienia się w zatrudnieniu po programie. Natomiast osobom posiadającym kwalifikacje techniczne uczestnictwo w TUC obniżało szanse znalezienia pracy. Szacunki efektywności zatrudnieniowej programów pracy społecznej prowadzone w ostatniej dekadzie XX wieku w Szwecji stwierdzały, że ich uczestnicy charakteryzują się niższymi szansami znalezienia zatrudnienia po programie niż inni bezrobotni, co mogło być wynikiem mniej intensywnych poszukiwań pracy przez te osoby²⁰.

Po pierwszych pięciu latach od wprowadzenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia w większości krajów ówczesnej UE zebrano wyniki badań skuteczności zatrudnieniowej programów aktywnej polityki rynku pracy²¹. Spośród działań podlegających ocenie z punktu widzenia zbieżności z założeniami koncepcji przejściowych rynków pracy interesujące są rezultaty dotyczące programów szkoleniowych, zatrudnienia subsydiowanego oraz grantów na założenie własnej działalności gospodarczej. Na oszacowanie

²⁰ Ibidem, s. 27–30.

²¹ European Commission, *Impact evaluation...*, s. 116.

efektów zatrudnieniowych przy uwzględnieniu efektu jałowego biegu pozwala metoda quasi-eksperymentalna, oparta na porównaniu wyników uzyskanych w grupie biorącej udział w programie i w grupie kontrolnej. Ewaluację działań szkoleniowych przy wykorzystaniu tej metody przeprowadzono w siedmiu krajach i wyniki okazały się zróżnicowane. Pozytywne efekty w zakresie integracji społecznej stwierdzono w przypadku programów skierowanych do wąskiej grupy, na przykład kobiet powracających na rynek pracy (Holandia, Grecja, Austria), krótkoterminowo bezrobotnych oraz najlepiej wykształconych. Słabsze wyniki zanotowano badając programy dla szerszych grup docelowych (Grecja, Holandia, Hiszpania). Badania fińskie i szwedzkie nie wykazały dodatniego wpływu integracyjnego w krótkim okresie. Korzystny był natomiast efekt zatrudnieniowy brutto wśród bezrobotnych uczestników niemieckich programów szkoleniowych: 76% w Niemczech Zachodnich i 56% w landach wschodnich nie poszukiwało pracy 6 miesięcy po zakończeniu kształcenia.

Ocena holenderskich programów aktywacyjnych obejmujących obniżki podatków pracodawcy oraz dodatki do najniższych wynagrodzeń wykazała, iż tego rodzaju działania przynoszą najlepsze rezultaty w zakresie przemieszczenia bezrobotnych na regularny rynek pracy. Gorsze wyniki przynosiły programy tworzenia dodatkowych miejsc pracy. Spadek motywacji beneficjentów do szukania nowego zajęcia widoczny był tym bardziej, im dłuższe i bezpieczniejsze (sektor publiczny) było zatrudnienie gwarantowane przez program²².

Niewielką skutecznością tworzenia trwałych miejsc pracy wykazały się w ocenie OECD tradycyjne instrumenty aktywnej polityki rynku pracy stosowane wobec osób starszych oraz słabo wykształconych²³.

Można wskazać kilka przyczyn niedostatecznej drożności między programami zatrudnienia subsydiowanego i regularnego. Jedną z nich jest stigmatyzacja uczestników, która powoduje, że postrzegani są oni jako pracownicy gorsi, niezdolni do znalezienia zatrudnienia bez pomocy państwa. Osoba bezrobotna starająca się o pracę może argumentować, że szukała bardziej odpowiedniego zajęcia i decydowała się na pozostawanie w bezrobociu do pewnego stopnia dobrowolnie. Potencjalny pracownik z „przeszłością” w zatrudnieniu subsydiowanym wskazuje zaś mimowolnie, że pomimo chęci podjęcia pracy nie był w stanie jej znaleźć na regularnym rynku. Z drugiej strony programy oferujące wyłącznie finansową zachętę do zatrudnienia osób długookresowo bezrobotnych nie gwarantują, że zajęcia wykonywane w ich ramach podniesie wystarczająco atrakcyjność tych osób

²² W. van Oorschot, *Miracle of Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes*, „Journal of Social Policy” 2002, nr 3, s. 412–413.

²³ Ibidem, s. 413.

na rynku pracy. Programy takie powinny zatem stanowić jedynie element w całej wiązce działań.

Niebagatelny wpływ na utrzymanie kontaktu z zatrudnieniem mają przejściowe rynki pracy skierowane do osób, które swój czas muszą dzielić między obowiązki wychowawcze a pracę zarobkową. Badania brytyjskie z początku lat 90. dowodziły, że kobiety uprawnione do urlopu macierzyńskiego z większym prawdopodobieństwem utrzymywały pracę po urodzeniu dziecka niż pozostałe oraz wracały częściej do zatrudnienia w pełnym wymiarze u poprzedniego pracodawcy. Badania z tego samego okresu przeprowadzone w Europie Zachodniej wskazywały, że kobiety, które pracowały nieprzerwanie po pierwszym urlopie macierzyńskim, z większym prawdopodobieństwem niż pozostałe będą w przyszłości cieszyć się stabilną, ciągłą karierą zawodową. Interesujący jest także wniosek badaczy brytyjskich, iż większość kobiet, które powracając do aktywności zawodowej zmieniały pracodawcę, uczyniła tak, aby mieć możliwość pracy w niepełnym wymiarze²⁴.

Efekty zatrudnieniowe programów wspomagających zakładanie własnych przedsiębiorstw w latach 1997–2001 można ocenić pozytywnie²⁵. Subsydia dla samozatrudnionych w Finlandii przyczyniły się do powstania 6400 miejsc pracy w ciągu 4 lat, a 65% beneficjentów pozostało w zatrudnieniu po ustaniu dotacji, czemu w znacznym stopniu przysłużyły się intensywne szkolenia uzupełniające pomoc finansową.

We Francji, gdzie bezrobotni mogli skorzystać z ulg w płatnościach składek na ubezpieczenia społeczne w pierwszym okresie działalności oraz z pożyczek na założenie firmy, 46% świadczeniobiorców przetrwało w samozatrudnieniu 5 lat. W Wielkiej Brytanii dzięki programom szkoleniowym i finansowym w ramach *New Deal* w identycznym czasie powstało niemal 90 tysięcy miejsc pracy. Niemcy wspomagali tworzenie takiej liczby przedsiębiorstw każdego roku, wykorzystując okresowe subsydia dla bezrobotnych. Szwedzi uważają dofinansowywanie samozatrudnienia za inwestycję daleko bardziej efektywną w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy niż subsydia zatrudnienia podporządkowanego, ze względu na najniższy wskaźnik powrotu do bezrobocia w tej grupie.

Pozytywną notę tego rodzaju programom wystawili także Hiszpanie, którym udało się w latach 1997–2001 wspomóc utworzenie około 300 tysięcy miejsc pracy.

W brytyjskiej próbie oceny jednego z przejściowych rynków pracy wchodzącego w skład popularnych programów aktywnej polityki rynku

²⁴ C. Fagan, J. Rubery, *Transitions between Family Formation and Paid Employment*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham 1996, s. 366.

²⁵ European Commission, *Impact evaluation...*, s. 223.

pracy – subsydiów dla bezrobotnych przeznaczanych na pomoc w rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej – rozszerzono spektrum pytań o kwestie dotyczące wpływu TLM na doświadczenia uczestników na rynku pracy po zakończeniu programu²⁶. Badano zatem oddziaływanie takich programów na podniesienie długookresowej zatrudnialności uczestnika, niezależnie od okresu przetrwania firmy założonej dzięki dotacji. W ciągu półtora roku, jakie upłynęło między kolejnymi etapami badania nie znaleziono dowodów na to, że udział w programie wspomaganego samozatrudnienia ma znaczący statystycznie wpływ na późniejsze zatrudnienie i szanse zarobkowania. Odnotowano wyższe prawdopodobieństwo rozpoczęcia powtórnie własnej działalności gospodarczej, ale ogólne szanse posiadania pracy nie różniły się w obu grupach. Podobnie nie wykazano, aby udział w takim programie wpływał na zarobki uczestników, jeśli nie kontynuowali oni prowadzenia własnej działalności.

Na przemieszczenia między różnorodnymi stanami na rynku pracy wpływają charakter i uregulowania pracy na własny rachunek. Tabela 4.1 pozwala prześledzić szanse samozatrudnionych Europejczyków na: uzyskanie w najbliższym czasie zatrudnienia na czas nieokreślony bądź określony, podjęcie kształcenia, pozostawanie poza zatrudnieniem w jakiegokolwiek formie albo zachowanie dotychczasowej pozycji na rynku pracy (zaprezentowano przeciętne prawdopodobieństwo znalezienia się w kolejnych latach w danym stanie osoby, która pracowała na własny rachunek w roku t)²⁷.

Tabela 4.1

Wieloletnie przejścia z samozatrudnienia w UE w latach 1994–2001 (%)

Opóźnienie	Docelowe stany na rynku pracy				
	zatrudnienie na czas nieokreślony	zatrudnienie na czas określony	praca na własny rachunek	brak zatrudnienia	edukacja lub szkolenie
$t+1$	4,0	1,9	86,3	7,4	0,4
$t+2$	6,3	2,4	81,2	9,8	0,4
$t+4$	9,8	3,0	73,3	13,6	0,3
$t+6$	12,5	2,9	68,3	15,8	0,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects*, Luxembourg 2004, s. 165–166.

²⁶ N. Meager, P. Bates, M. Cowling, *An Evaluation of Business Start-up Support for Young People*, „National Institute Economic Review” 2003, nr 186, s. 59–72.

²⁷ Skalkulowano na podstawie European Community Household Panel w latach 1994–2001.

Spośród osób, które w danym roku pracowały na własny rachunek, 86,3% pozostało w tej formie zatrudnienia także w roku następnym. Jednak prawdopodobieństwo, że badana osoba będzie samozatrudniona w kolejnych latach znacząco maleje – po sześciu latach zaledwie dwie trzecie wyjściowej grupy nie przeszło do innego rodzaju aktywności. Niepokoić może fakt, że tylko śladowa liczba osób, które w przeszłości pracowały na własny rachunek, wraca do edukacji. Ponadto charakterystyczne jest, że odpływy z samozatrudnienia w zbliżonym stopniu kierują się do zatrudnienia podporządkowanego i do bezrobocia. O ile udział osób, które w ciągu kilku lat poprzedzających pracę na własny rachunek znalazły zatrudnienie tymczasowe, jest niewielki i stabilny – na poziomie 2–3%, o tyle w miarę upływu czasu rośnie szansa, że taka osoba znajdzie pracę na czas nieokreślony.

Perspektywy pozostania w zatrudnieniu na własny rachunek kształtują się wyraźnie mniej korzystnie dla kobiet niż dla mężczyzn. Niemal co piąta mieszkanka UE-15 mająca własną firmę zmienia status na rynku pracy w ciągu roku, podczas gdy dzieje się tak z co dziewiątym mężczyzną. Kobiety pracujące na własny rachunek zdecydowanie częściej niż mężczyźni nie znajdują zatrudnienia podporządkowanego, trafiając do grupy osób bezrobotnych i biernych zawodowo. Fakt, że część z nich podejmuje dalszą edukację lub szkolenie, tylko w niewielkim stopniu poprawia ten obraz.

Tabela 4.2

Roczne przejścia z samozatrudnienia według cech osobowych w UE w latach 1994–2001 (%)

Wyszczególnienie (okres t)	Docelowe stany na rynku pracy w okresie $t+1$				
	zatrudnienie na czas nieokreślony	zatrudnienie na czas określony	praca na własny rachunek	brak zatrudnie- nia	edukacja lub szkolenie
Mężczyźni	4,2	2,0	88,6	4,9	0,3
Kobiety	3,6	1,8	81,0	13,1	0,6
W wieku 16–24	8,8	7,1	69,4	10,7	4,1
W wieku 25–34	6,6	3,0	83,6	6,1	0,7
W wieku 35–54	3,5	1,5	89,0	5,8	0,1
W wieku 55–64	1,7	1,0	83,6	13,8	0,0
Nisko wykwalif.	3,2	2,0	86,0	8,5	0,3
Śred. wykwalif.	4,2	1,6	87,8	5,9	0,5
Wys. wykwalif.	5,2	2,0	85,6	6,8	0,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *Employment in Europe 2004...*, s. 165.

Analizując przepływy z samozatrudnienia ze względu na wiek zauważyć można, że stabilność pozostawania w tej formie zatrudnienia rośnie z wiekiem. W przedziale wiekowym 35–54 lata 89% osób pracujących na własny rachunek pozostaje po roku od badania w tej samej formie aktywności. Najmłodszy przedsiębiorcy, którzy nie kontynuują pracy na własny rachunek, wprawdzie w stosunkowo dużej części trafiają do edukacji i szkolenia, ale wielu z nich przemieszcza się do bezrobocia i bierności zawodowej (poza kształceniem).

Poziom wykształcenia wpływa w ograniczonym stopniu na zmienność odpływów z samozatrudnienia. Ze wzrostem kwalifikacji rośnie nieznacznie prawdopodobieństwo uzyskania pracy na czas nieokreślony. Odpływy do bezrobocia i bierności zawodowej spotykają najczęściej osoby o najniższym poziomie wykształcenia.

Badania T. Hageny obejmujące Niemcy Zachodnie w latach 1991–2001 dotyczyły perspektyw zatrudnieniowych osób pracujących na czas określony²⁸. Stwierdzono w nich, że podjęcie pracy w tej formie zwiększa prawdopodobieństwo przyszłego zatrudnienia, przy czym szanse te wahają się w zależności od horyzontu czasowego. Również zatrudnienie w agencjach pracy tymczasowej podnosi szanse znalezienia w okresie następującym po jego zaprzestaniu zatrudnienia stałego i nie staje się pułapką niepewnego zatrudnienia²⁹.

Prawdopodobieństwo zmiany statusu osoby, która była zatrudniona tymczasowo przedstawia tabela 4.3.

Tabela 4.3

Wieloletnie przejścia z zatrudnienia na czas określony w UE w latach 1994–2001 (%)

Opóźnienie	Docelowe stany na rynku pracy				
	zatrudnienie na czas nieokreślony	zatrudnienie na czas określony	praca na własny rachunek	brak zatrudnienia	edukacja lub szkolenie
$t+1$	31,4	43,8	2,6	18,2	4,1
$t+2$	41,4	32,4	3,3	19,5	3,5
$t+4$	51,0	22,3	4,7	19,7	2,3
$t+6$	55,0	16,4	6,4	20,7	1,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *Employment in Europe 2004...*, s. 165–166.

²⁸ T. Hagen, *Do fixed-term contracts increase the long-term employment opportunities of the unemployed?*, ZEW Discussion Paper 2003, nr 49, s. 1–56.

²⁹ A. Ichino, F. Mealli, T. Nannicini, *Temporary Work Agencies in Italy: A Springboard Toward Permanent Employment?*, European University Institute, Florence 2005, s. 1–40.

Analiza prawdopodobieństwa tych przepływów ukazuje, jak dużym fluktuacjom podlegają osoby zatrudnione na czas określony na rynku pracy. Niespełna 44% pierwotnej grupy kontynuuje tę formę zatrudnienia także w roku kolejnym. Po dwóch latach jest takich osób już mniej niż jedna trzecia, a po sześciu do pracy tymczasowej powraca co szósta. Widać także, iż dla zdecydowanej większości praca tymczasowa jest najczęściej związana z okresem próbnym przed zawarciem trwałej umowy o pracę. Po roku od badania 31% pracujących na umowę na czas określony staje się pracownikami stałymi, po dwóch – 41%, a po czterech – ponad połowa. Spośród osób, które przez rok od badania zrezygnowały lub straciły możliwość zarobkowania w ten sposób, stosunkowo wiele w zestawieniu z innymi grupami podejmuje dalszą edukację i poszerzanie kwalifikacji. Niestety, znacząca grupa pracowników zatrudnionych na czas określony po roku znajdzie się wśród bezrobotnych lub biernych zawodowo.

Tabela 4.4

Roczne przejścia z zatrudnienia na czas określony według cech osobowych w UE w latach 1994–2001 (%)

Wyszczególnienie (okres t)	Docelowe stany na rynku pracy w okresie $t+1$				
	zatrudnienie na czas nieokreślony	zatrudnienie na czas określony	praca na własny rachunek	brak zatrudnie- nia	edukacja lub szkolenie
Mężczyźni	32,2	44,5	3,2	16,0	4,1
Kobiety	30,2	43,1	1,8	20,8	4,0
W wieku 16–24	30,4	39,9	1,4	17,4	10,8
W wieku 25–34	32,5	45,3	2,7	16,8	2,8
W wieku 35–54	31,9	45,6	2,8	18,3	1,4
W wieku 55–64	24,4	40,1	5,6	29,5	0,3
Nisko wykwalif.	27,2	45,7	2,8	21,0	3,3
Śred. wykwalif.	35,3	39,8	2,3	17,4	5,3
Wys. wykwalif.	34,5	46,3	2,8	13,2	3,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, *Employment in Europe 2004...*, s. 165.

Analiza średnich prawdopodobieństw przemieszczeń z zatrudnienia na czas określony w latach 1994–2001 pokazuje, że płeć nie ma znaczącego wpływu na ich zróżnicowanie. Bardzo zbliżony odsetek kobiet i mężczyzn (różnica 1,4 punktu procentowego) kontynuuje taką formę aktywności w roku kolejnym. Niekorzystnie jednakże przedstawia się zestawienie stanów

docelowych – wyraźnie więcej kobiet niż mężczyzn trafia do grupy bezrobotnych i biernych. Mniejsze jest prawdopodobieństwo, że kobiety zatrudnione na czas określony w kolejnym roku będą pracować na czas nieokreślony bądź na własny rachunek. Co dwudziesty piąty, niezależnie od płci, podejmuje w następnym roku dalsze kształcenie. W trzech grupach wiekowych (łącznie od 16 do 54 lat) zbliżony odsetek pracujących na czas określony przechodzi w roku kolejnym na umowę na czas nieokreślony. Dopiero w grupie najstarszej (55–64 lata) można zauważyć niższe prawdopodobieństwo bezpieczniejszego zatrudnienia. Ciekawym zjawiskiem wśród pracowników tymczasowych jest dwukrotnie większe prawdopodobieństwo rozpoczęcia samodzielnej działalności gospodarczej w kolejnym roku przez osoby w wieku przedemerytalnym. Niepokojącym objawem jest natomiast fakt, że poza najmłodszymi pracownikami tymczasowymi, z których aż co dziesiąty w kolejnym roku dalej się kształci, wraz z wiekiem zdecydowanie maleje prawdopodobieństwo edukacji lub udziału w szkoleniu. Odpiły z zatrudnienia tymczasowego zróżnicowane są także ze względu na poziom kwalifikacji. Najistotniejsze z punktu widzenia polityki zatrudnienia wydaje się spostrzeżenie, iż wraz ze wzrostem kwalifikacji wśród osób pracujących na czas określony wyraźnie maleje ryzyko znalezienia się w grupie bezrobotnych i nieuczących się.

Duża popularność zatrudnienia przez agencje pracy tymczasowej każe bliżej przyjrzeć się perspektywom zawodowym oraz dochodowym ich pracowników. Badania przeprowadzone w 1999 roku przez Międzynarodową Konfederację Agencji Pracy Tymczasowej w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji oraz Holandii wykazały, że co dziewiąty pracownik angażowany przez przedsiębiorstwa z agencji ma szansę pozostać tam na stałe³⁰. Zatrudnienie tymczasowe jest w tym przypadku traktowane jako część procesu rekrutacji. Raporty z Austrii, Niemiec, Belgii oraz Francji wskazują, że w krajach tych coraz częściej pozyskiwanie pracowników agencji na okres próbny, by potem zatrzymać w firmie najlepszych, staje się integralną częścią strategii personalnej³¹. Najczęściej jednak firmy korzystają z tego źródła pozyskiwania personelu poszukując krótkookresowych zastępstw za pracowników zatrudnionych na stałe (27%). Rola agencji zatrudnienia tymczasowego jako oferenta kompetentnych kadr, które można wykorzystać w sytuacjach urlopów jest bardzo istotna, wpływając na trwałość i jakość zatrudnienia dotychczas zatrudnionych pracowników. Z kolei wykorzystywanie osób zwerbowanych z agencji pracy tymczasowej do prac sezonowych (23%) lub do zaspokojenia niespodziewanie wzrastającego zapotrze-

³⁰ CIETT, *Orchestrating the Evolution of Private Employment Agencies towards a Stronger Society*, International Confederation of Private Employment Agencies, Brussels 2000, s. 1–63.

³¹ D. Storrie, op.cit., s. 36.

bowania na produkty lub usługi firmy (21%) poprawia przede wszystkim bieżącą sytuację finansową świadczących pracę czasową.

Interesującym rozwiązaniem zyskującym na popularności od lat 90. ubiegłego wieku jest wykorzystywanie agencji zatrudnienia tymczasowego jako narzędzia przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Badania prowadzone łącznie w Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii oraz Hiszpanii wskazały, że w 1999 roku około jednej trzeciej zatrudnionych przez agencje pochodziło z grupy bezrobotnych lub biernych zawodowo. Rok po pracy w agencji poza zatrudnieniem było tylko 17%. Analogiczne przepływy w Szwecji wynosiły: 11,5% wpływających do pracy tymczasowej z grona niepracujących i 4,4% poza zatrudnieniem rok po badaniu³².

Rosnącą popularnością w Europie cieszą się przedsiębiorstwa socjalne. Jednym z nich był projekt austriacki, który w opinii G. Biffli, H. Hofera oraz K. Pichelmana z 1996 roku przyniósł dodatnie efekty zatrudnieniowe i dochodowe w porównaniu z grupą kontrolną rok i dwa lata po zakończeniu uczestnictwa w programie. Podobne inicjatywy w Szkocji poddali ocenie w 1996 roku A. Grimes oraz A. McGregor; stwierdzili oni, iż pracujący w firmach socjalnych mają znacznie wyższe szanse znalezienia pracy po zakończeniu programu niż uczestnicy innych tradycyjnych programów dla długookresowo bezrobotnych. Według badań francuskiego Comité National des Entreprises d'Insertion w 1992 r. spośród wszystkich pracujących w ramach programu w 560 utworzonych przedsiębiorstwach integracyjnych 43% przeszło po jego zakończeniu do regularnego zatrudnienia, a kolejne 15% rozpoczęło dalsze kształcenie. W Belgii, gdzie w 1994 roku istniało około 60 takich firm, jedna trzecia pracujących tam bezrobotnych po zakończeniu programu znalazła regularne zatrudnienie³³.

Przejściowe rynki pracy analizowano tu pod kątem ich zdolności do zatrzymania beneficjanta w zatrudnieniu po zakończeniu uczestnictwa w programie. Z tego względu prezentowane wyniki bazują na efekcie zatrudnieniowym brutto, abstrahując od faktycznego wpływu na sytuację na rynku pracy. Skala efektów jałowego biegu, substytucyjnego i wypierania tych programów, która decyduje o zyskach i kosztach implementacji omawianych rozwiązań z perspektywy polityki zatrudnienia, została zaprezentowana przy rozważaniach dotyczących bilansu TLM z perspektywy państwa.

Obok zadań związanych ze wspieraniem powrotu do regularnego zatrudnienia przejściowe rynki pracy powinny także podtrzymywać dochody w okresie przejściowym. Tymczasem ewaluacja *Youth Training Scheme* w Wielkiej Brytanii pokazała, że uczestnictwo w takim programie obniża siłę zarobkową uczestników. We Francji młodzież, która w związku z uczestnictwem w programie ograniczyła swoje dochody, w późniejszym

³² Ibidem, s. 60.

³³ N. Meager, C. Evans, op.cit., s. 43–45.

okresie zarabiała mniej niż osoby nie biorące w nim udziału. Programy szwedzkie nie przyniosły zauważalnych zmian w przyszłych płacach³⁴. Niższe dochody młodych biorących udział w tych programach w porównaniu z pozostałymi osobami wiążą się bezpośrednio z faktem, iż uczestnicy otrzymują niewielkie stypendia szkoleniowe, podczas gdy ich rówieśnicy albo znajdują regularne zatrudnienie, albo biorą udział w robotach publicznych i innym zatrudnieniu subsydiowanym, gdzie otrzymują wynagrodzenie na poziomie przekraczającym owe świadczenie. Natomiast wytłumaczenia kwestii niższych dochodów uczestników już po zakończeniu programu można szukać w obniżonych aspiracjach płacowych, które umożliwiają znalezienie zatrudnienia oraz w zjawisku stygmatyzacji uczestników. Jednak niewykluczone jest także, że powód negatywnej oceny leży w doborze programów podlegających ewaluacji. Niezależnie od przyczyn można konkludować, iż dotychczasowe programy szkoleniowe dla bezrobotnej młodzieży nie poprawiają przyszłych możliwości płacowych uczestników. Należy jednakże pamiętać, że udział w tego typu programach może skutecznie łagodzić efekt negatywnej selekcji, jakiej doświadczają osoby poszukujące zatrudnienia jako bezrobotne.

Specyficznym rodzajem programów kierowanych często do młodzieży są dofinansowywane ze środków publicznych praktyki zawodowe. W analizie efektywności praktyk w Wielkiej Brytanii stwierdzono, że obniżają w sposób znaczący otrzymywaną po ich odbyciu płacę. W tym przypadku ważne jest spostrzeżenie, że praktyki owe koncentrowały się przede wszystkim w branży fryzjerskiej. Podobny efekt zaobserwowano we Francji, gdzie praktyki oferowano w zawodach tradycyjnych, rzemieślniczych i wymagających niższych kwalifikacji. Stąd osoby kończące takie programy mogły liczyć na niższe wynagrodzenie za późniejszą pracę niż absolwenci szkół. Odnośnie zaś do wpływu na dalsze perspektywy zatrudnienia, w Europie Zachodniej lepszymi ścieżkami zawodowymi młodzieży charakteryzują się kraje z rozwiniętym systemem praktyk zawodowych. We Francji stwierdzono wyższe prawdopodobieństwo zatrudnienia na nisko płatnych stanowiskach byłych praktykantów niż osób, które brały udział w innych programach rynku pracy. Praktyki niejednokrotnie zastępują nie edukację zawodową w pełnym wymiarze, ale bezrobocie, bierność, udział w programach zatrudnieniowych, szkoleniach i tym podobnych. W porównaniu z wymienionymi formami wpływ praktyk na dalsze szanse zatrudnieniowe należy oceniać pozytywnie³⁵. W badaniach programów praktyk zawodowych w Wielkiej Brytanii stwierdzono natomiast, iż uczestnictwo w tego typu pośredniej formie między edukacją a zatrudnieniem wpłynęło pozytywnie

³⁴ P. Ryan, op.cit., s. 44–94.

³⁵ Ibidem, s. 44–94.

na przyszłe dochody jedynie w przypadku mężczyzn. Praktyki podnosiły prawdopodobieństwo przyszłego zatrudnienia także we Francji³⁶.

Badania brytyjskie i francuskie wskazały także, że zakłócenia w ciągłości kariery zawodowej kobiet narażają je na utratę dotychczasowego statusu w pracy, szczególnie gdy były zatrudnione w niepełnym wymiarze. Nieciągłe ścieżki zatrudnienia mogą redukować średnie zarobki w całym okresie aktywności zawodowej przez obniżenie stawek godzinowych i wymiaru czasu pracy po okresach przerw³⁷.

Programy szkoleniowe i edukacyjne przekładają się na wyższe dochody uczestników w przyszłości, co potwierdziły badania Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju³⁸. Na trzynastu krajach jedynie w Irlandii i Wielkiej Brytanii tempo przyrostu płac po szkoleniu nieznacznie spadło, w pozostałych utrzymało się na tym samym poziomie (Belgia, Francja) lub wzrosło o 0,5–5,0%. Tempo przyrostu płac osób, które oprócz szkoleń ukończyły także edukację formalną było niemal identyczne jak przed kształceniem w Wielkiej Brytanii i Francji, a w pozostałych krajach wzrosło od 0,5% do 4,5%.

4.2. Oś podmiotowa: straty – zyski

4.2.1. Bilans dla państwa

Na decyzję państwa dotyczącą kształtowania polityki zatrudnienia główny wpływ wywierają spodziewane efekty finansowe i perspektywy poprawy sytuacji na rynku pracy. Z punktu widzenia rządu świadomy wybór przejściowych rynków pracy jako elementu *policy mix* musi opierać się na przekonaniu, że spełniają one swoje zadanie w zakresie ochrony przed wykluczeniem społecznym oraz że zyski płynące z ich implementacji przewyższają korzyści rozwiązań alternatywnych.

Skutki programów zgodnych z koncepcją TLM, które wchodzi w skład tradycyjnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, szacuje się najczęściej przez badanie ich krótkookresowego efektu zatrudnieniowego, analizę trwałości powstałego miejsca pracy i skali pośredniego tworzenia

³⁶ P. Ryan, Ch. F. Büchtemann, *The School-to-Work Transition*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), op.cit., s. 335.

³⁷ H. Joshi, H. Davies, *Day Care in Europe and Mothers' Forgone Earnings*, „International Labour Review” 1992, nr 6, s. 561–579.

³⁸ Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Employment Outlook 2004*, Paris 2004, s. 197.

dotatkowego zatrudnienia oraz szacunki dotyczące efektów jałowego biegu i wypierania.

Dobrowolne współdziałanie wszystkich podmiotów, które uczestniczą w tworzeniu przejściowego rynku pracy może być osiągnięte, jeżeli każda strona będzie odczuwała korzyść z zaangażowania się w dane przedsięwzięcie. Problemem są efekty zewnętrzne i kwestia „jazdy na gapę”, gdyż we wspólnych inicjatywach trudno jest adekwatnie przyporządkować rezultaty stronom, które poniosły nakłady. Polityki rynku pracy, także oparte na TLM, angażują instytucje z obszarów pracy, edukacji, zabezpieczenia społecznego, a także rząd i samorządy lokalne. W konsekwencji nie zawsze można jednoznacznie przyporządkować zyski do podmiotu, który wyłożył fundusze. Szczególnie często odnosi się to do instytucji publicznych: koszty ponoszone są na przykład przez publiczne służby zatrudnienia z Funduszu Pracy, podczas gdy część zysków wraca do budżetu w postaci zwiększonych przychodów fiskalnych.

W 2004 roku Komisja Europejska przeprowadziła badania determinantów sytuacji na rynku pracy w drugiej połowie lat 90. XX wieku³⁹. Oceniono, że we wszystkich ówczesnych krajach członkowskich udział pracujących w niepełnym wymiarze jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na zmiany stopy zatrudnienia. Szczególnie silny wpływ tego zjawiska zanotowano w Belgii, Niemczech, Francji i Włoszech.

Zatrudnienie na czas określony utrzymuje natomiast stopę zatrudnienia na stałym poziomie w Grecji, Francji, Irlandii, Włoszech oraz Wielkiej Brytanii. Stwierdzono ponadto pozytywne oddziaływanie na stopę zatrudnienia wydatków na aktywną politykę rynku pracy w relacji do liczby bezrobotnych w większości krajów UE⁴⁰. W Danii, Hiszpanii, Irlandii oraz Holandii aktywna polityka rynku pracy odpowiadała za około połowy ogólnego wzrostu stopy zatrudnienia w latach 1995–2000.

Przykładem przejściowych rynków pracy znanym dobrze jako jeden z elementów aktywnej polityki rynku pracy jest pomoc w rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej. Programy te współfinansowane są ze środków publicznych i polegają na okresowym wspieraniu niskich dochodów samozatrudnionego w początkowym stadium działalności firmy bądź jednorazowej dotacji, będącej źródłem części kapitału początkowego. Wyniki badań dotyczących efektów tego rodzaju programów przytaczane przez autorów brytyjskich⁴¹ wskazują, iż charakteryzuje je wysoki wskaźnik jałowego biegu⁴² oraz wskaźnik wypierania. Pierwszy z nich pojawia się

³⁹ European Commission, *Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects*, Luxembourg 2004, s. 88.

⁴⁰ Wyjątek stanowiły Niemcy, Grecja i Włochy.

⁴¹ N. Meager, P. Bates, M. Cowling, op.cit., s. 59–72.

⁴² Według przytaczanych szacunków 60–70% osób objętych programem założyłoby własną firmę także bez pomocy państwa.

w sytuacji, gdy osoba uczestnicząca w programie nie modyfikuje swojego zachowania pod jego wpływem. Dzieje się tak wówczas, kiedy tego typu pomoc kieruje się ku grupom o relatywnie dobrej pozycji na rynku pracy, które po otrzymaniu pomocy z dużym prawdopodobieństwem utrzymają się dłużej na rynku. Niestety, wybór uczestników spośród osób o najsłabszej pozycji na rynku pracy, choć z jednej strony zmniejsza efekt jałowego biegu, to z drugiej – drastycznie obniża okres utrzymania się na rynku po zakończeniu trwania programu⁴³. Zjawisko zaprezentowane tu na przykładzie przejść między bezrobociem a samozatrudnieniem dotyczy również innych obszarów. Dlatego właściwy dobór uczestników tych projektów, w których inicjatywa partycypacji nie płynie od nich samych, wydaje się kwestią kluczową dla satysfakcjonujących rezultatów implementacji TLM na obszarze między bezrobociem a różnymi formami zatrudnienia.

Drugim efektem, który może obniżać postrzeganie wartości niektórych przejściowych rynków pracy między bezrobociem a subsydiowanym zatrudnieniem podporządkowanym lub samozatrudnieniem, jest występowanie zjawiska wypierania z rynku już istniejących, niesubsydiowanych miejsc pracy. Ryzyko w tym zakresie związane jest z faktem, że oferowane w takich programach miejsca pracy tworzy się głównie w sektorze usługowym, w branżach o niskich barierach wejścia i marży. Wydaje się jednak, iż przejściowe rynki pracy dają pewną szansę zarządzania tym ryzykiem. Można bowiem przyjąć, że przez proces akceptacji biznesplanów oraz dzięki fachowemu doradztwu rośnie prawdopodobieństwo, że nowe podmioty gospodarcze powstaną na obszarach nisz rynkowych, których nie dostrzegają osoby decydujące się na założenie własnej firmy bez pośrednictwa publicznych służb zatrudnieniowych bądź innych instytucji współtworzących wdrażanie TLM. Co więcej, możliwe staje się dzięki nim wejście bezrobotnych do takich branż, w których nie byłoby w stanie zaistnieć bez subsydiów, ze względu na brak kapitału początkowego.

Efekty zatrudnieniowe przejściowych rozwiązań w postaci subsydiowanego zatrudnienia w sektorze prywatnym osób najbardziej zagrożonych ryzykiem wykluczenia społecznego w większości przypadków nie są zadowalające. Silną niechęć pracodawców do zatrudniania pracowników, którzy mieli przerwy w życiorysie zawodowym, a szczególnie tych, którzy w bezrobociu pozostawali długi czas, potwierdziły badania programów niemieckich, brytyjskich i francuskich. Nie były w stanie tego nastawienia przełamać nawet znaczne ulgi w kosztach pracy⁴⁴.

⁴³ Substytucja tych efektów nie musi wystąpić jeżeli poza środkami finansowymi udziela się uczestnikom także znaczącej pomocy szkoleniowej i konsultacyjnej.

⁴⁴ Ch. Erhel, J. Gautié, B. Gazier, S. Morel, *Job Opportunities for the Hard-to-place*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), op.cit., s. 294–295.

Efekt wypierania jest trudny do oszacowania, niełatwo bowiem przypisać zmiany udziału przedsiębiorstw w rynku jedynie wahaniom poziomu zatrudnienia w nich pracowników subsydiowanych. Jeszcze trudniejsze jest stwierdzenie wpływu korzystania z zatrudnienia subsydiowanego przez jedne firmy na zmiany zatrudnienia w innych. Studia ewaluacyjne oparte na wywiadach z pracodawcami nie mogą być natomiast w pełni wiarygodne. Badania programów holenderskich wskazywały, iż programy subsydiowanego zatrudnienia poprawiły pozycję rynkową 28% przedsiębiorstw korzystających z programu *Vermeend-Moor*, a 36% – z *Reguliere Arbeidsplaatsvariant*⁴⁵.

Efekt wypierania pojawia się także jako niepożądany rezultat programów rynku pracy dla młodzieży mającej trudności ze znalezieniem pracy niesubsydiowanej. Estymacje programów brytyjskich z końca lat 80. oraz francuskich z początku lat 90. wskazywały, że około 75% miejsc subsydiowanych pozbawiło pośrednio zatrudnienia inne osoby. W Szwecji efekt ten oceniano na około 40%. Niezależnie od zastrzeżeń dotyczących takich ocen, są one wystarczające by podać w wątpliwość słuszność użycia takich instrumentów⁴⁶.

Efekt substytucji dotyczy także dotowanego zatrudnienia w sektorze prywatnym. Istnieje ryzyko, że państwo redukując bezrobocie jednych, pozbawia zatrudnienia innych, korzystając przy tym z publicznych środków. Dlatego w większości programów tego typu niedozwolone jest zatrudnianie osób bezrobotnych na dane stanowiska natychmiast po zwolnieniu zajmujących je dotąd pracowników. Pomimo to zjawisko owo występuje, chociaż w zależności od specyfiki programu jego skala różnić się może znacząco⁴⁷.

Pod kątem skali efektu jałowego biegu oceniano programy holenderskie. Oferowały one redukcję składek na ubezpieczenia społeczne przez cztery lata od każdego zatrudnionego długookresowo bezrobotnego, a także możliwość otrzymania jednorazowego świadczenia rekrutacyjnego. Jak oszacowano, około jednej czwartej uczestników znalazłoby zatrudnienie także bez żadnych bodźców finansowych ze środków publicznych⁴⁸.

W porównaniu z oceną programów realizowanych w wyżej wymienionych krajach można uznać ten wynik za wyjątkowo korzystny. Brytyjskie programy *Workstart* z lat 90. proponowały znaczące dotacje pracodawcy, który zatrudniał w pełnym wymiarze czasu pracy osobę będącą bezrobotną od ponad dwóch lat. Efekt jałowego biegu oceniano tu na 54%. Podobne rozwiązania w Irlandii charakteryzowały się wskaźnikiem sięgającym 70%.

⁴⁵ I. Marx, op.cit., s. 75–76.

⁴⁶ P. Ryan, op.cit., s. 44–94.

⁴⁷ Od 21% dla irlandzkiego *Employment Incentive* do około 50% dla holenderskich *RAP* i *VLW*.

⁴⁸ I. Marx, op.cit., s. 72.

Należy jednak pamiętać o ograniczeniach płynących z wykorzystania określonego sposobu pozyskiwania danych do szacowania efektów subsydiowanego zatrudnienia. Standardowo używa się do tego celu odpowiedzi udzielanych przez samych pracodawców, którzy uczestniczyli w programie. Tylko niewielki odsetek zatrudniających personel na takich zasadach udziela badaczom odpowiedzi, a ich deklaracje co do chęci zatrudnienia nowego pracownika niezależnie od występowania dotacji bardzo trudno zweryfikować. Znamienne są w kontekście omawianego problemu wyniki ewaluacji uzyskane w Szkocji – wystarczyło zażądanie od pracodawcy formalnego oświadczenia, że nie zaoferowałyby miejsca pracy bez dotacji, aby efekt jałowego biegu określany na podstawie ich deklaracji obniżyć do zaledwie 15–20%⁴⁹.

Nie można zatem traktować form subsydiowanego zatrudnienia w sektorze prywatnym jedynie jako narzędzia redystrybucji istniejących na rynku miejsc pracy, dzięki któremu można obsadzić aktualne wakaty poszukującymi zatrudnienia pochodzącymi z określonych grup. Przytoczone obserwacje dowodzą, że jest wielu pracodawców, którzy, zachęceni niższymi kosztami, zdecydują się na inwestycje w kapitał ludzki i rozwinięcie działalności, powiększając ogólny popyt na pracę na danym rynku.

Analizując skutki wspierania nisko wykwalifikowanych pracowników przez subsydiowanie składek na ubezpieczenie społeczne H. Bonin, W. Kempe oraz H. Schneider doszli do następujących konkluzji⁵⁰. Instrumenty, które miały usuwać czynniki zniechęcające do podejmowania nisko płatnej pracy na niemieckim rynku pracy okazały się niezbyt efektywne, czego głównej przyczyny upatrywano w niskiej elastyczności podaży pracy. Wyprowadzono stąd wniosek, iż polityka, która mogłaby przynieść pożądany skutek wymagałaby zbyt wysokich nakładów finansowych. Ponadto badacze owi wskazują, że ze względu na wysoką substytucyjność czasu spędzanego poza pracą przez mężczyzn i kobiety wspieranie nisko płatnego zatrudnienia może nie podnieść ogólnego poziomu aktywności zawodowej: praca kobiet stanie się wystarczająco atrakcyjna finansowo dla gospodarstwa domowego, aby obniżyć zaangażowanie zawodowe mężczyzn. Argument ten, choć w przytaczanym źródle ma wspierać tezę o nieskuteczności tego rodzaju instrumentów na rynku pracy, może być także odbierany pozytywnie. Z punktu widzenia koncepcji przejściowych rynków pracy bowiem oddziaływanie motywujące do równiejszej dystrybucji obowiązków zawodowych i pozazawodowych w gospodarstwie domowym jest pożądane, chociaż w krótkim okresie nie przekłada się na wzrost zatrudnienia ogółem.

⁴⁹ Ibidem, s. 75.

⁵⁰ H. Bonin, W. Kempe, H. Schneider, *Household Labor supply effects of Low-Wage Subsidies in Germany*, „Schmollers Jahrbuch” 2003, nr 123, s. 199–208.

Konsekwencje dla budżetu państwa przejściowych rynków pracy w postaci rozwiązań wspierających podejmowanie zatrudnienia, takich jak kredyty podatkowe lub subsydiowanie pracy najniżej zarabiających, były przedmiotem analiz podejmowanych w ramach sieci badawczej TLM.NET⁵¹. Stosowanie takich instrumentów wiąże się z obniżeniem wpływów z podatków i składek społecznych. Subsidia dla najniżej zarabiających zwykle kompensuje się zwiększeniem obciążeń na innych obszarach lub cięciami w wydatkach publicznych. Do obniżenia kosztów takich programów przyczynia się zawężenie grona ich beneficjentów. Nie każdy bowiem, kto pracuje za niskie wynagrodzenie żyje w ubóstwie: część takich osób mieszka w gospodarstwie domowym z osobą dobrze zarabiającą. Stąd można przyjąć, że dla budżetu państwa tańsze są instrumenty oparte na dochodach rodziny (Wielka Brytania⁵²) niż indywidualnego pracownika (Belgia). Koszty dopłacania do najniższych dochodów zależą także od struktury płacowej w danym kraju: im bardziej jest ona spłaszczona, tym liczniejsze grono osób będzie uprawnione do takiej pomocy. Z drugiej jednak strony największą skuteczność tych programów w przeciwdziałaniu ubóstwu zaobserwowano w krajach, gdzie występuje silna dyspersja dochodowa i stosunkowo liczne grupy pracujących ubogich (*working poor*). Badania efektów wspomnianego brytyjskiego programu kredytów podatkowych wykazały ponadto ich dodatni wpływ na aktywność zawodową rodziców samotnie wychowujących dzieci oraz bezdzietnych bezrobotnych małżeństw, przy jednoczesnym obniżeniu zatrudnienia w grupie małżeństw z dziećmi, w których oboje partnerzy pracują zarobkowo. Wśród przyczyn tego procesu było m.in. przyznawanie świadczeń na podstawie dochodów całej rodziny, a nie indywidualnych.

Jednym z rodzajów przejściowych rynków pracy, znanym od dawna jako instrument aktywnej polityki rynku pracy, jest czasowe zatrudnienie w sektorze non-profit lub w sektorze publicznym osób należących do grup problemowych.

Z punktu widzenia państwa główną korzyścią płynącą z tego typu programów są bezpośrednie efekty zatrudnieniowe. Wpływ na nie ma skala substytucji fiskalnej, to jest zakresu tworzenia w ramach programu w instytucjach publicznych miejsc pracy, które powstałyby także bez jego istnienia. Między substytucją fiskalną a zatrudnieniem netto zachodzi zależność odwrotna. Jednakże ze względu na efektywność kosztową oraz by nie tworzyć zbędnych miejsc w administracji, państwo może korzystać z tego narzędzia w ograniczonym zakresie⁵³.

⁵¹ L. De Lathouwer, *Making Work Pay, Making Transitions flexible: The case of Belgium in a comparative perspective*, Paper for the Workshop TLM Work package 5, Rotterdam 26–27 April 2004, s. 21–22.

⁵² R. Blundell, *Work incentives and 'in-work' benefit reforms: a Review*, „Oxford Review of Economic Policy” 2000, nr 1, s. 27–44.

⁵³ Ch. Erhel, J. Gautié, B. Gazier, S. Morel, op.cit., s. 293.

W ostatnim piętnastolecu dużą popularność zyskały w Europie Zachodniej przedsiębiorstwa integracyjne i socjalne. Jedno z pierwszych badań ich skuteczności na szerszą skalę przeprowadzono w 1992 roku. Stwierdzono, że są one z punktu widzenia polityki rynku pracy rozwiązaniem lepszym, tańszym i najczęściej obciążonym mniejszym efektem jałowego biegu niż programy subsydiowanego zatrudnienia w sektorze prywatnym oraz prace interwencyjne i roboty publiczne. Do ich funkcjonowania potrzeba niższych nakładów budżetowych, a tworzone środowisko pracy jest bliższe obowiązującemu na wolnym rynku. Dzięki temu po zakończeniu programu rosną szanse na podjęcie przez uczestników własnych inicjatyw⁵⁴. Analiza kosztów i zysków brytyjskiego programu *WISE Group Schemes* wykazała, że nakłady kalkulowane na uczestnika programu oraz na jedno miejsce pracy po programie są zbliżone do tradycyjnych programów, ze względu na oszczędności budżetowe na zasiłkach, podatek dochodowy oraz wartość ekonomiczną produktów i usług powstałych dzięki przedsiębiorstwom socjalnym⁵⁵. Do ich skromnego wpływu na sytuację na rynku pracy przyczynia się jednak zbyt mała do tej pory skala działania. Brakuje danych, które pozwoliłyby oszacować, na ile efekty uboczne mogłyby wzrosnąć ponadproporcjonalnie wraz z przeniesieniem takich inicjatyw poza zasięg lokalny. Trudno także przewidzieć rozmiary negatywnego wpływu omawianych programów przeniesionych na poziom ogólnokrajowy na działania innych podmiotów na wolnym rynku (efekt wypierania). Nadając TLM szerszą skalę można się ponadto spodziewać zwiększenia kosztów obsługi programów, usztywniającej biurokratyzacji oraz niezbędnej standaryzacji, która jest w stanie zaszkodzić skutecznemu dopasowaniu do lokalnych potrzeb i wywołać – spotykany w standardowych instrumentach aktywnej polityki rynku pracy – efekt stygmatyzacji uczestników⁵⁶.

Podobną formą przejściowych rynków pracy, którą zaczęto wykorzystywać w niektórych krajach Europy Zachodniej w latach 90. jako narzędzie aktywnej polityki rynku pracy, są agencje zatrudnienia tymczasowego. Niestety, dostępne dane z krajów UE nie pozwalają na zweryfikowanie metodami wykorzystującymi grupy kontrolne, czy instytucje owe mogą być efektywnym narzędziem integracji. Wyniki zatrudnieniowe tworzonych w Austrii agencji pozarządowych i non-profit, dających pracę osobom wywodzącym się z grup problemowych i wspieranych ze środków publicznych są jednak obiecujące⁵⁷.

Przejściowe rynki pracy na obszarze przemieszczeń między edukacją a zatrudnieniem lub bezrobociem a zatrudnieniem młodzieży wykorzystują

⁵⁴ European Commission, *ERGO Programme: Phase One Final Report*, Brussels 1992, s. 23.

⁵⁵ N. Meager, C. Evans, op.cit., s. 29.

⁵⁶ Ibidem, s. 45.

⁵⁷ D. Storrie, op.cit., s. 63–64.

zachęty bezpośrednie i pośrednie. Pierwsze polegają na obniżeniu płac minimalnych w stosunku do stawki podstawowej w zależności od wieku pracownika. Bodźcami drugiego typu są pośrednie obniżki kosztów korzystania z pracy osób młodych (niższe podatki, dodatkowe subsydia dla pracodawców, ograniczenia w prawach pracowniczych). Oba instrumenty służyć mają podniesieniu popytu na pracę młodzieży i podaży szkoleń w miejscu pracy. Badania europejskie w zakresie płac minimalnych dla młodzieży (Francja, Holandia) stwierdzają zasadniczo odwrotną zależność wynagrodzeń tej grupy i poziomu zatrudnienia. Istnienie systemów płacowych różnicujących wynagrodzenie w zależności od wieku pracownika uważa się za czynnik, który w latach 80. odpowiadał za wyższy odsetek zatrudnienia młodzieży w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Holandii niż w Belgii lub Włoszech⁵⁸.

Na podstawie analiz wpływu inwestycji w kształcenie na wyniki makroekonomiczne Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju stwierdziła, iż istnieje silna korelacja między wydajnością zatrudnionych a edukacją początkową i kształceniem dorosłych⁵⁹. Dzieje się tak w dużym stopniu dzięki przekładaniu się inwestycji w kapitał ludzki na aktywność zawodową siły roboczej. Z drugiej jednak strony nie stwierdzono znaczącej korelacji między szkoleniem a stopą bezrobocia⁶⁰.

Rozbudowany system praktyk w Niemczech przyczyniał się do niższego bezrobocia powstałego podczas przemieszczeń ze szkoły do zatrudnienia oraz do lepszego dopasowania między umiejętnościami pożądanymi i oferowanymi na rynku pracy. Kraje Europy Zachodniej, które posiadały bardziej rozwinięte, zinstytucjonalizowane systemy szkolenia w ramach praktyk zawodowych, notowały lepsze od pozostałych wyniki w zakresie poziomu zatrudnienia i bezrobocia młodzieży⁶¹.

Rozważając inwestowanie w TLM, które wspomagałyby edukację permanentną, państwo chciałoby kierować się przełożeniem tych działań na wzrost zatrudnienia oraz redukcję bezrobocia i wykluczenia społecznego. Niestety, jak dotąd nie stwierdzono jeszcze w badaniach bezpośrednich powiązań między tymi zjawiskami w krajach, które wdrożyły programy wspierające kształcenie ustawiczne. Można wszakże dokonać pewnej oceny pośredniej⁶². Spośród wszystkich miejsc pracy utworzonych w UE w latach 1995–2000 60% wymagało wysokich kwalifikacji. Półtora miliona osób

⁵⁸ P. Ryan, Ch. F. Büchtemann, op.cit., s. 326–329.

⁵⁹ Przez edukację początkową rozumie się cały zasób wykształcenia posiadany przez osobę w momencie jej pierwszego wejścia na rynek pracy.

⁶⁰ Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Employment Outlook 2004*, Paris 2004, s. 185.

⁶¹ P. Ryan, Ch. F. Büchtemann, op.cit., s. 335.

⁶² European Commission, *Impact evaluation...*, s. 173.

zatrudniono w tym czasie w sektorze nowoczesnych technologii. Stopa zatrudnienia dla UE-15 w 2000 roku wynosiła około 50% w przypadku osób nisko wykwalifikowanych, 70% – średnio wykwalifikowanych, 83% – wysoko wykwalifikowanych, a prawdopodobieństwo znalezienia się w grupie bezrobotnych było trzykrotnie wyższe w grupie pierwszej w porównaniu z trzecią. Stwierdzono także, iż w Unii Europejskiej za niedobory osób o pożądanych kwalifikacjach oraz niedopasowania popytu i podaży odpowiada sztywność systemów edukacji i szkolenia. Wyniki takie pozwalają oczekiwać skuteczności TLM na obszarze między edukacją a pracą.

Decydując się na wprowadzanie przejściowych rynków pracy, które ułatwiają godzenie obowiązków zawodowych i rodzinnych, państwo chce realizować całą wiązkę celów. Jednym z nich może być podniesienie podaży pracy kobiet w wieku produkcyjnym. W latach 90. porównano dane francuskie i brytyjskie pod kątem wpływu polityki prorodzinnej na podaż pracy matek. Ówczesnie we Francji poziom zatrudnienia kobiet był stosunkowo wysoki, a ścieżki ich karier zawodowych ciągle, podczas gdy w Wielkiej Brytanii kobiety podejmowały zatrudnienie rzadziej i było ono często przerywane. Wyizolowanie wpływu macierzyństwa na udział w rynku pracy pozwoliło zaobserwować silne ujemne oddziaływanie w obu krajach, przy czym na kontynencie było ono dwukrotnie słabsze. Wyciągnięto wniosek, że różnicę w sile negatywnego wpływu macierzyństwa na zatrudnienie można wytłumaczyć istnieniem we Francji systemu subsydiowanej opieki nad małymi dziećmi oraz długimi godzinami przebywania starszych dzieci w szkole⁶³.

W Wielkiej Brytanii na podstawie badań postaw matek stwierdzono, iż brak zewnętrznej opieki nad dzieckiem był główną przyczyną, że kobiety, które chciały wrócić do zatrudnienia po urodzeniu dziecka, nie pracowały w okresie końcowym ich urlopów macierzyńskich. Długie urlopy macierzyńskie oraz niedobór przedszkoli i żłobków czynią trudniejszym powrót matek małych dzieci do pracy i osłabiają efektywność świadczeń przysługujących w czasie tych urlopów⁶⁴.

Koszty publiczne dofinansowywania opieki nad dziećmi zależą w sposób oczywisty od skali pomocy. Branie pod uwagę jedynie kosztów bezpośrednich nie wystarcza do prawidłowej oceny racjonalności funkcjonowania polityki opartej na takich rozwiązaniach. Niezbędne jest uwzględnienie dodatkowych zysków płynących z wpływów podatkowych oraz oszczędności na świadczeniach. W przypadku TLM, które do instrumentów ułatwiających podejmowanie zatrudnienia w niższym wymiarze czasowym w celu sprawowania opieki nad dziećmi włączają elementy aktywizacji bezrobot-

⁶³ C. Fagan, J. Rubery, op.cit., s. 365.

⁶⁴ Ibidem, s. 368.

nych, do zysków państwa należy dodać profity płynące z obniżenia bezrobocia i obciążeń budżetowych z nim związanych. Już na początku lat 90. 65% miejsc pracy zwalnianych okresowo przez matki na urloпах macierzyńskich i wychowawczych obsadzano pracownikami zastępczymi⁶⁵.

Różnego rodzaju elastyczne rozwiązania u schyłku kariery zawodowej stały się głównym nurtem europejskich debat dotyczących strategii powstrzymania zbyt wczesnego kończenia aktywności zawodowej. W Wielkiej Brytanii wprowadzono szereg zachęt finansowych, podatkowych i administracyjnych, tworzących wachlarz wariantów przechodzenia z aktywności zawodowej w stan spoczynku.

Jednym z kierunków oddziaływania przejściowych rynków pracy na kondycję finansów państwa jest ich wpływ na wydolność systemu emerytalnego. Między innymi badania flamandzkie potwierdziły występowanie zjawiska wydłużania życia populacji przy równoczesnym skracaniu okresu aktywności zawodowej⁶⁶. W celu przywrócenia równowagi między liczbą osób wnoszących składki do systemu emerytalnego a liczbą jego beneficjentów podjęto działania mające na celu zahamowanie przedwczesnego przechodzenia w stan nieaktywności. Powinny one dotyczyć zarówno pracodawców, jak i pracowników, którzy podejmując decyzję o przejściu na emeryturę biorą pod uwagę przede wszystkim czynniki ekonomiczne. Dlatego tak ważne jest stworzenie im atrakcyjnej alternatywy. Wspomniane badania potwierdziły także tezę, iż osoby, których ścieżka kariery zawodowej była zakłócana, a także osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu w okresie poprzedzającym przejście na emeryturę decydowały się pozostać w aktywności zawodowej dłużej. Zatem programy umożliwiające miękkie przerywanie okresów tradycyjnego zatrudnienia, jak na przykład systemy kredytu czasu pracy, przyczyniają się do odłożenia momentu odejścia na emeryturę.

Przykładem przejściowego rynku pracy, który może rozwijać się i przynosić korzyści wszystkim współuczestniczącym stronom są praktyki zawodowe. Gdy ich konstrukcja jest tak złożona, jak w przypadku niemieckiego rynku pracy, szczególnie istotne staje się, aby organizacje pracodawców, pracowników oraz państwo, którego rolą jest dostarczanie bodźców finansowych, a także tworzenie standardów kwalifikacyjnych, działały wspólnie⁶⁷.

⁶⁵ Ibidem, s. 370.

⁶⁶ M. Tielens, *Is the Silver Fleet ready for the open sea? On the pattern of retirement in Flanders*, [w:] N. van den Heuvel, P. van der Hallen, T. van der Lippe, J. Schippers (red.), *Diversity in life courses; consequences for the labour market*, Institute for Labour Studies (OSA), Amsterdam 2004, s. 99–117.

⁶⁷ P. Ryan, op.cit., s. 44–94.

4.2.2. Bilans dla przedsiębiorstwa

Przejściowe rynki pracy między bezrobociem lub edukacją a zatrudnieniem tworzone są z wykorzystaniem zatrudnienia subsydiowanego bądź redukcji w wysokości składek na ubezpieczenie społeczne. O ich atrakcyjności dla pracobiorców decyduje zakres, wysokość oraz okres subsydiowania lub redukcji obciążenia podatkowego. Nie mniej istotna jest łatwość korzystania z nich przez pracodawców. Przede wszystkim jednak potencjalni pracodawcy muszą być świadomi istnienia takich programów. Na skalę korzyści dla firm uczestniczących w omawianych TLM, poza kształtem rozwiązań, w dużej mierze wpływa zaangażowanie państwa w proces ich propagowania.

Przejściowym rynkiem pracy, w którym szczególnie dużą rolę odgrywa pracodawca, są praktyki zawodowe. Doświadczenia niemieckie, austriackie i duńskie świadczą o ogromnej roli organizacji pracowniczych przy ich powstawaniu⁶⁸. Takie zaangażowanie w przypadku podmiotów funkcjonujących na rynku musi być powiązane z wymiernymi korzyściami. Przyjmowanie na praktyki zawodowe i szkolenie w tej formie młodzieży nie jest kosztowne, a w niektórych przypadkach przynosi zyski finansowe jedynie w firmach niedużych, zakładach rzemieślniczych i tym podobnych. Odmiennie wygląda praktyka w przedsiębiorstwach dużych – koszty sformalizowanych, intensywnych szkoleń w przemyśle i handlu wiążą się z poniesieniem znacznych nakładów finansowych. Dodatkowym czynnikiem, który firmy przyjmujące młodzież na praktyki biorą pod uwagę, jest odchodzenie przeszkolonej w ten sposób kadry przed upływem okresu, w którym poniesione koszty inwestycji w kapitał ludzki zwracają się. Jak stwierdzono, w początkowym okresie zatrudnienia odsetek pracowników opuszczających firmę nie jest niższy wśród byłych praktykantów niż wśród osób, które pracodawca zatrudnił już z posiadanymi kwalifikacjami. Duży wpływ na skalę tych odpływów ma charakter branży i stopień specjalizacji umiejętności nabywanych w czasie praktyk – im szkolenie bardziej ogólne lub dotyczące umiejętności pożądanых szerzej na rynku pracy, tym wyższe ryzyko dla pracodawcy związane z inwestowaniem w praktyki. Przedsiębiorca oferujący tę formę szkolenia musi zatem otrzymywać dodatkowe zachęty, które przyspieszą zwrot z inwestycji w pracownika lub będą premią za ryzyko jego odejścia. Pomocne jest tu tworzenie zinstytucjonalizowanych form partnerstwa społecznego, które umożliwią wynegocjowanie niższych płac dla uczestników praktyk zawodowych w zamian za gwarancje jakości kształcenia. Prowadząc w konsekwencji do niższej fluktuacji personelu w późniejszych okresach, przyczyni się to do redukcji kosztów szkoleń

⁶⁸ Ibidem.

pracowniczych. Jeżeli system praktyk zawodowych staje się powszechny – jak jest to w Niemczech – dochodzi do sytuacji, w której odsetek pracowników odchodzących z firmy po odbyciu tam praktyki znacznie spada i ogranicza się głównie do nisko wykwalifikowanych robotników. Można zatem przypuszczać, że ze wzrostem udziału tej ścieżki przechodzenia z edukacji do pełnej aktywności zawodowej koszty i ryzyko dla uczestniczących firm maleją.

W krajach UE-15 w pierwszych latach po wprowadzeniu Europejskiej Strategii Zatrudnienia dokonano szeregu badań oceniających skutki polityk rynku pracy, w tym wpływ programów ułatwiających kształcenie dorosłych⁶⁹. W Finlandii stwierdzono, że przedsiębiorstwa współpracujące z instytucjami edukacyjnymi charakteryzowała wyższa konkurencyjność, innowacyjność, rozwój umiejętności i korzystanie z osiągnięć IT. W Wielkiej Brytanii Instytut Studiów Fiskalnych oszacował, że wzrost liczby przeszkolonych pracowników o 5% przekłada się na podniesienie produktywności o 4%. Przetoczone dane, choć mówią o zjawiskach ogólniejszych i nie analizują skuteczności poszczególnych rozwiązań, mogą być argumentem w przekonywaniu przedsiębiorców do podejmowania współpracy w tworzeniu TLM służących łączeniu zatrudnienia i kształcenia.

4.2.3. Bilans dla gospodarstwa domowego

Wynikające z uczestnictwa w niektórych przejściowych rynkach pracy – w szczególności na obszarach przemieszczeń pomiędzy pracą zarobkową a innymi pożytecznymi formami aktywności – korzyści dla gospodarstwa domowego można analizować na podstawie funkcji użyteczności. Aktywność taka może nie być wynagradzana bezpośrednio, jak w przypadku dalszego kształcenia, odpoczynku lub działalności społecznej. Mogą to być także zajęcia przynoszące dochód niższy niż z tytułu pracy zawodowej (przejście między pracą a emeryturą) lub oszczędzające dodatkowe wydatki (opieka nad dzieckiem jako alternatywa kosztów korzystania z usług instytucji publicznych). TLM mają zatem dać możliwość wyboru proporcji pracy wynagradzanej i „czasu wolnego”. Dzięki temu pozwolą na osiągnięcie maksymalnej, lub zbliżonej do takiej, użyteczności przy danym budżecie gospodarstwa domowego i ograniczeniach płynących z limitu godzin pracy⁷⁰.

⁶⁹ European Commission, *Impact evaluation...*, s. 188.

⁷⁰ J. de Koning, G. Bijwaard, A. Gelderblom, H. Kroes, *Labour market transitions and supply discrepancies*, [w:] N. van den Heuvel, P. van der Hallen, T. van der Lippe, J. Schip-pers (red.), op.cit., s. 45.

Tabela 4.5
Satysfakcja z płacy pracujących tymczasowo w UE w 1997 r.

Kraj	Wskaźnik*
Niemcy	97,3
Belgia	96,0
Austria	94,9
Holandia	94,7
Francja	92,8
Portugalia	92,6
Finlandia	92,4
Dania	92,0
Irlandia	90,6
Hiszpania	89,9
Wielka Brytania	89,2
Włochy	84,9
Grecja	78,9

* Wskaźnik przeciętnego poziomu zadowolenia pracujących tymczasowo w relacji do zadowolenia pracujących na czas nieokreślony. Wartość „100” oznacza identyczną satysfakcję z zatrudnienia tymczasowego jak z pracy na czas nieokreślony.

Źródło: Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Employment Outlook 2002*, Paris 2002, s. 151.

Ostatnie badania przeprowadzone w Holandii⁷¹ wykazały, że wszystkie zidentyfikowane przemieszczenia do zatrudnienia w niepełnym wymiarze doprowadziły do wyraźnego zredukowania rozbieżności między oczekiwaną a faktyczną liczbą godzin przepracowanych. Dla pracowników pełnoetatowych nie wszystkie przemieszczenia okazały się skuteczne w tym względzie w sposób istotny; doświadczali oni jednak poprawy ogólnej użyteczności w związku ze zmianą warunków płacowych lub charakteru umowy o pracę. Jak stwierdzono, przemieszczenia odgrywają ważną rolę w procesie zbliżania cech zatrudnienia, preferencji oraz kompetencji pracownika. Możliwość pracy w niepełnym wymiarze z jednej strony podnosi odsetek pracowników korzystających z tej formy, z drugiej – wciąż obserwuje się znaczący udział pracowników nieusatysfakcjonowanych liczbą przepracowanych godzin. Zwiększenie możliwości przemieszczeń na rynku pracy może prowadzić do poprawy jego funkcjonowania⁷².

⁷¹ Badania prowadzone na podstawie danych zebranych w OSA Labour Supply Survey za lata 1986–2000.

⁷² J. de Koning, G. Bijwaard, A. Gelderblom, H. Kroes, op.cit., s. 55–58.

Dla bilansu skutków implementacji przejściowych rynków pracy dla gospodarstwa domowego ogromne znaczenie ma wpływ TLM na sytuację finansową rodziny oraz komfort związany z możliwością dostosowywania dystrybucji czasu między pracą zawodową a zajęcia w domu oraz między partnerami do aktualnych potrzeb. Konstrukcja uregulowań powinna pozwolić na wyważenie proporcji między tymi elementami. Prowadzone w latach 90. w Unii Europejskiej badania dotyczące urlopów rodzicielskich wykazały nikłe zainteresowanie korzystaniem z urlopów bezpłatnych, jeśli nie towarzyszyły im dodatkowe przychody na przykład w postaci zasiłków na dzieci. Wraz ze wzrostem stopy rósł popyt na tego typu instrumenty, co widoczne było szczególnie w krajach skandynawskich⁷³. Jak stwierdzono na podstawie badań w krajach UE, na decyzje rodziców o skorzystaniu z urlopów rodzicielskich wpływały warunki zatrudnienia, jakich spodziewano się po powrocie do pracy, a także nastawienie pracodawcy. Innym czynnikiem rozstrzygającym o efektywności przejściowych rynków pracy między zatrudnieniem a innymi obowiązkami, o którym państwo musi pamiętać w szczególności wdrażając TLM o szerszym zasięgu, jest skuteczność dotarcia z informacją o dostępnej pomocy zarówno do pracodawców, jak i pracowników⁷⁴.

Badając wpływ przejściowych rynków pracy wykorzystujących urlopy rodzicielskie na sytuację gospodarstw domowych w obszarze optymalnej dystrybucji czasu pracy między partnerami, uwzględnić należy ich dostępność i atrakcyjność dla mężczyzn. Przykłady skandynawskie obrazują, że instrumenty takie mogą cieszyć się również wśród nich popularnością⁷⁵. Podobnie jednak jak dla kobiet, dużą rolę odgrywają warunki finansowe proponowane w czasie urlopu ojcowskiego, a także poziom elastyczności korzystania z tych świadczeń. Jeszcze większa niż w przypadku kobiet jest presja środowiska zawodowego. Między innymi tym można wytłumaczyć szersze korzystanie ze świadczeń wychowawczych wśród mężczyzn pracujących w sfeminizowanych branżach, gdzie problem godzenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi jest codziennością. Jeśli zatem TLM mają poprawić warunki i szanse zatrudnieniowe kobiet, niezbędne jest użycie takich konstrukcji, które dla łącznych dochodów gospodarstwa domowego nie będą mniej korzystne od rozwiązań alternatywnych. W sposób pośredni na skalę wykorzystania tego typu przejściowych rynków pracy dodatni wpływ ma poziom wykształcenia partnerów. Wraz ze wzrostem wykształcenia rośnie zapotrzebowanie na krótsze urlopy wychowawcze i szybszy

⁷³ C. Fagan, J. Rubery, op.cit., s. 368.

⁷⁴ European Commission, European Union Childcare Network, *Leave Arrangements for Workers with Children: A Review of Leave Arrangements in the Members States of the European Community and Austria, Finland, Norway and Sweden*, Report prepared for the Equal Opportunities Unit, DG V, Brussels 1994, s. 22–23.

⁷⁵ C. Fagan, J. Rubery, op.cit., s. 369.

powrót do zatrudnienia kobiet. U mężczyzn stwierdzono zależność odwrotną – im wyższe wykształcenie, tym większa jest skłonność do przejmowania części obowiązków wychowawczych.

W związku z wprowadzeniem w Wielkiej Brytanii w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku szeregu rozwiązań umożliwiających łagodnie przemieszczanie się między zatrudnieniem a emeryturą, rząd brytyjski przeprowadził w 2001 roku badania dotyczące zapotrzebowania na tego rodzaju opcje⁷⁶. Czterdzieści procent badanych w wieku od 50 do 69 lat stwierdziło, że skorzystaliby z płatnej pracy po przejściu na emeryturę, gdyby oferowane warunki były zachęcające, przez co rozumiano między innymi pracę w niepełnym wymiarze lub na czas określony. Podobne opinie zebrano w badaniach Eurobarometru z 2001 roku: około 75% respondentów z UE-15 popiera pomysł stopniowego przechodzenia na emeryturę.

Wiele osób w krajach rozwiniętych preferuje niezależność i styl pracy, jaki daje samozatrudnienie. Tym, którzy podejmą pracę w tej formie, przynosi ona zadowolenie szczególnie w Danii, Szwecji, krajach Beneluksu oraz Wielkiej Brytanii i Irlandii. We Włoszech zaobserwowano największą w UE-15 różnicę satysfakcji z zatrudnienia podporządkowanego i samozatrudnienia na korzyść tego drugiego. Tylko w Grecji i Finlandii poziom zadowolenia wśród zatrudnionych był wyraźnie większy niż pośród pracujących na własny rachunek. Satysfakcja z prowadzenia własnej działalności gospodarczej jest szczególnie wysoka wśród osób młodych. Jednak praktyka nie zawsze odzwierciedla preferencje: prawdopodobieństwo znalezienia się w grupie samozatrudnionych rośnie wraz z wiekiem.

⁷⁶ K. Platman, *Flexible Employment in Later Life: Public Policy Panaceas in the Search for Mechanisms to Extend Working Lives*, „Social Policy & Society”, Vol. 3, Issue 2, Cambridge 2004, s. 183.

Wzrost stymulujący odzwierciedla się w liczbie bezrobotnych, która w 2002 r. wzrosła o 1,5 pkt proc. (Liczba bezrobotnych w 2002 r. wzrosła o 1,5 pkt proc. w porównaniu z 2001 r.). Wzrost stymulujący odzwierciedla się w liczbie bezrobotnych, która w 2002 r. wzrosła o 1,5 pkt proc. (Liczba bezrobotnych w 2002 r. wzrosła o 1,5 pkt proc. w porównaniu z 2001 r.).

Kraj*	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Łotwa	13,1	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9
Litwa	19,0	17,0	16,2	16,2	16,2	16,2
Węgry	13,0	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9
Czechy	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9
Słowacja	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9

Rozdział V

APLIKACJA PRZEJŚCIOWYCH RYNKÓW PRACY W WARUNKACH POLSKICH

5.1. Przejściowe rynki pracy na polskim rynku pracy

5.1.1. Przejścia między różnymi formami zatrudnienia

Nowe kraje członkowskie nie notowały do tej pory gwałtownego wzrostu odsetka zatrudnionych pracujących w niepełnym wymiarze. Pod tym względem przodują Polska i kraje nadbałtyckie, gdzie udział tych pracowników jest od lat względnie stabilny. W nowych krajach członkowskich popularność tego typu zatrudnienia jest znacznie niższa niż była w UE-15 i jego poziom porównać można jedynie z krajami południa Europy Zachodniej.

W wymienionych krajach – najmłodszych państwach członkowskich UE-25 – wysoki odsetek pracujących na niepełnym etacie najczęściej oznacza, iż osoby te nie mają innej możliwości i korzystają z takiej formy zarobkowania z konieczności.

Kolejnym obszarem który może tworzyć przejściowe rynki pracy jest praca na własny rachunek. Udział pracujących w tej formie w zatrudnieniu ogółem w Polsce jest stale wysoki. Przy ocenie potencjału samozatrudnienia jako bufora chroniącego przed wykluczeniem społecznym konieczne jest wyodrębnienie działalności rolniczej ze względu na znaczny udział osób pracujących we własnych gospodarstwach. Odsetek pracujących na własny rachunek poza rolnictwem w Polsce przewyższa procent samozatrudnionych w Austrii, Danii, Niemczech i Francji, a porównywalny jest do notowanego w Wielkiej Brytanii. Może to być dowodem dość wysokiej przedsiębiorczości polskiej siły roboczej. Niestety, płynie stąd także wniosek,

Tabela 5.1
Udział pracujących w niepełnym wymiarze w ogólnej liczbie pracujących w wybranych nowych krajach UE w latach 1997–2003 (%)

Kraj*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Polska	10,5	10,4	10,9	10,6	10,2	10,7	10,3
Łotwa	13,1	12,6	11,9	11,1	10,0	9,3	10,1
Litwa	10,0	11,6	8,3	10,2	9,9	10,8	9,5
Estonia	7,5	8,5	7,9	9,3	8,2	7,7	8,5
Słowenia	8,2	7,6	6,6	6,1	6,1	6,6	6,6
Węgry	3,3	3,4	3,5	3,1	2,8	2,9	3,5
Czechy	3,4	3,3	3,4	3,2	3,2	2,9	3,2
Słowacja	2,2	2,2	1,9	1,9	1,9	1,6	2,3

* Kolejność państw w tabeli według danych za 2003 r.

Źródło: ILO, *Key Indicators of the Labour Market 2001–2002*, International Labour Office, Geneva 2002; Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD On-Line Labour Force Statistics*,

www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004); Statistical Office of Estonia; Lithuania Labour Force Survey; European Labour Force Survey.

Tabela 5.2
Udział pracujących przymusowo w niepełnym wymiarze w ogólnej liczbie pracujących w niepełnym wymiarze w wybranych nowych krajach UE w latach 1997–2003 (%)

Kraj*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Litwa	•	•	•	49,3	60,0	54,3	51,4
Łotwa	•	40,7	41,0	42,5	34,2	41,8	37,8
Polska	11,7	11,5	10,9	12,7	26,1	27,2	29,6
Słowacja	20,4	19,1	21,1	23,7	24,3	24,6	23,3
Estonia	23,0	29,1	21,5	20,2	22,3	20,1	22,1
Węgry	•	23,4	17,5	14,4	15,7	17,6	17,1
Czechy	13,4	16,9	15,8	20,0	19,8	13,9	14,7
Słowenia	6,2	5,5	4,9	10,2	7,1	8,8	9,5

* Kolejność państw w tabeli według danych za 2003 r.

Źródło: Dla Czech, Słowacji i Węgier – Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD On-Line Labour Force Statistics*,

www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004). Dla Estonii, Litwy, Łotwy, Polski i Słowenii dane za II kwartał danego roku z European Labour Force Survey.

że nie pozostało wiele przestrzeni na dalsze dobrowolne przemieszczenia do samozatrudnienia, szczególnie z bierności zawodowej i bezrobocia.

Tabela 5.3

Udział pracujących na własny rachunek i pracodawców w zatrudnieniu ogółem (poza rolnictwem) w Polsce w latach 1995–2003 (%)

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
11,4	11,4	11,6	11,7	12,2	11,9	11,9	12,0	12,0

Źródło: Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD On-Line Labour Force Statistics*, www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004).

W krajach, które w 2004 roku wstąpiły do Unii Europejskiej uwagę zwraca popularność zatrudnienia na czas określony w Polsce. Jego udział w zatrudnieniu ogółem zwiększył się czterokrotnie na przestrzeni sześciu lat. Znacznie mniejszy, ale wyraźny, wzrost zainteresowania kontraktami terminowymi wystąpił w ostatnich latach również w Czechach.

Tabela 5.4

Udział pracujących na czas określony w ogóle pracujących w wybranych nowych krajach UE w latach 1998–2003 (%)

Kraj*	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Polska	4,7	4,6	5,8	11,7	15,4	19,4
Słowenia	•	•	13,7	13,0	14,2	13,7
Czechy	6,7	7,6	8,1	8,0	8,1	9,2
Węgry	6,5	6,2	7,1	7,5	7,3	7,5
Litwa	•	•	4,4	5,8	7,2	7,2
Słowacja	4,2	3,9	4,8	4,9	4,9	4,9
Estonia	2,1	2,5	3,0	2,5	2,7	2,5

* Kolejność państw w tabeli według danych za 2003 r.

Źródło: European Commission, *Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects*, Luxembourg 2004, s. 237–266.

5.1.2. Przepływy między edukacją a rynkiem pracy

W Polsce ramy działalności państwa dotyczące przejść między edukacją a zatrudnieniem w obszarze polityki zatrudnienia określa obecnie ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹, która zastąpiła ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu² oraz ustawę o ułatwianiu zatrudnienia absolwentom szkół³. Do czasu jej wejścia w życie środki i przedsięwzięcia kierowane na poprawienie drożności przepływów z edukacji do zatrudnienia w znacznej mierze dotyczyły osób posiadających status absolwenta. Określenie warunków koniecznych do nadania tego statusu, które dodatkowo zawężyły grupę bezrobotnych, w sposób bezpośredni tworzyło grupę celową dla ewentualnych przejściowych rynków pracy w tym obszarze. Do bezrobotnych absolwentów państwo adresowało wiązkę instrumentów, z których pewną część można uznać za elementy TLM. Skierowanym na szkolenia zapewniono wsparcie finansowe w postaci stypendium w wysokości 60% zasiłku dla bezrobotnych z najniższym stażem. Uczestnik nie mógł przerwać szkolenia pod groźbą konieczności spłaty pobranego stypendium, chyba że znalazł zatrudnienie. Innym instrumentem były staże absolwenckie, które pozwalały zdobywać doświadczenie zawodowe przez okres do 1 roku oraz zapewniały minimum środków chroniących przed wykluczeniem społecznym. Staż odbywał się na podstawie umowy starosty z pracodawcą, co oznacza, iż zatrudniający nie ponosił żadnych kosztów zatrudniania młodego pracownika. Ważne z punktu widzenia absolwenta było to, że zarówno od stypendiów szkoleniowych, jak i stażowych opłacano składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i wypadkowe. Poza szkoleniami i stażami ustawa umożliwiała tworzenie przejściowego rynku pracy dla absolwenta, który znajdzie zatrudnienie w pełnym wymiarze. Jego pracodawca mógł ubiegać się o przyznanie na okres 12 miesięcy zwrotu poniesionych kosztów wynagrodzenia, nagród oraz składek na ubezpieczenie społeczne w wysokości nie wyższej niż przysługujący absolwentowi zasiłek dla bezrobotnych. Alternatywą była refundacja tych kosztów za co drugi miesiąc przez 18 miesięcy. Dodatkową zaletą tych konstrukcji była możliwość korzystania z nich także w przypadku jednoosobowego pracodawcy, wadą zaś to, że ich użycie ograniczono tylko do zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy. Instrumentem stosowanym wobec absolwentów w sytuacjach znacznego zagrożenia wykluczeniem

¹ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001.

² Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. 2003, nr 58, poz. 514 (z późn. zm.).

³ Ustawa z 18 września 2001 r. o ułatwianiu zatrudnienia absolwentom szkół, Dz.U. 2001, nr 122, poz. 1325 (z późn. zm.).

społecznym było subsydiowane przez 6 miesięcy zatrudnienie w formie niezwiązanych z wyuczonym zawodem robót publicznych, w wymiarze do pół etatu. Maksymalna wysokość dopłat w tym przypadku wynosiła połowę najniższego wynagrodzenia. Nie był to z pewnością dobry przejściowy rynek pracy ze względu na nietrwałość takiego zatrudnienia po wygaśnięciu wsparcia finansowego, nie umniejsza to jednak jego funkcji socjalnych i aktywizujących. Wszystkie wyżej wymienione płatności były dokonywane z Funduszu Pracy.

Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przewidywała także wspieranie przepływów z bezrobocia do edukacji pozostałych osób zarejestrowanych w urzędach pracy. W wypadku braku odpowiednich kwalifikacji bezrobotni mogli być kierowani na szkolenia mające zwiększyć ich szanse zatrudnieniowe, podwyższyć kwalifikacje i podnieść aktywność.

Szkolenia mogą być również rodzajem przejściowego rynku pracy chroniącym przed zwolnieniem osoby jeszcze pracujące. Jeśli wskutek braku dalszego zapotrzebowania na kwalifikacje niektórych osób zatrudnionych w firmie grozi im zwolnienie, pracodawca może rozważyć przeszkolenie takich pracowników w kierunku, na który popyt w danym przedsiębiorstwie się utrzymuje. Uzyska on z Funduszu Pracy zwrot połowy poniesionych nakładów na szkolenie, jeżeli zatrudni później przekwalifikowanego pracownika zgodnie z kierunkiem szkolenia na okres co najmniej roku. Poza tym osoby będące w okresie wypowiedzenia z przyczyn zakładu pracy albo zatrudnione w zakładzie w stanie upadłości lub likwidacji mogą ubiegać się o szkolenia finansowane z Funduszu Pracy.

Oprócz wspomnianych form refundowania kosztów szkolenia ustawodawca daje również możliwość udzielenia nieoprocentowanej pożyczki na pokrycie tych wydatków⁴. Przyznana na 18 miesięcy pożyczka powinna umożliwiać podjęcie zatrudnienia wymagającego szczególnych kwalifikacji.

Największym rządowym projektem ostatnich lat, na który składa się zestaw konstrukcji, z których większość stanowią przejściowe rynki pracy, jest program „Pierwsza praca”. Postawiony cel, jakim jest „niedopuszczenie do tego, aby absolwenci szkół stawali się i pozostawali bezrobotnymi”⁵ zawiera intencję utworzenia buforu, który ma młodych ludzi chronić przed wykluczeniem społecznym. Ambicją programu jest współtworzenie pewnych form przejściowych – *de facto* TLM – przy współudziale absolwentów, przedsiębiorców, samorządów, organizacji non-profit, instytucji edukacyjnych i innych. Główne segmenty programu dotyczą wspierania: małych i średnich przedsiębiorstw, samozatrudnienia, kształcenia, wolontaria-

⁴ Art. 42 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁵ *Pierwsza praca*, Aneks nr 2 do *Strategii Gospodarczej Rządu „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”*, Warszawa 2002.

tu oraz pośrednictwa pracy. Zakładając, że małe i średnie przedsiębiorstwa mogą w znacznym stopniu absorbować osoby wchodzące na rynek pracy państwo może przejściowo przejmować część kosztów. Konstrukcje te mogą przyjąć formę refundacji wynagrodzeń absolwentów, staży absolwencyjnych lub prac społeczno-użytecznych. Absolwenci mogą także sięgnąć po rozwiązania przeznaczone dla ogółu bezrobotnych, jak pożyczki na tworzenie nowych miejsc pracy dla bezrobotnych skierowanych przez powiatowe urzędy pracy⁶ lub programy specjalne – realizowane przez Powiatowe Urzędy Pracy innowacyjne działania promujące zatrudnienie osób z grup ryzyka⁷.

Programem poprzedzającym „Pierwszą Pracę” był Krajowy Program Aktywizacji Zawodowej Absolwentów „Absolwent”. Skupiał się on na zindywidualizowanej pomocy urzędów pracy. Sprowadzał się do pobudzenia aktywności bezrobotnego i maksymalnym wydłużeniu okresu poprzedzającego ofertę zatrudnienia subsydiowanego, a więc – w pewnych okolicznościach – spełniającego wymogi przejściowych rynków pracy w zakresie ochrony przed wykluczeniem społecznym. Obserwując wyniki programu należy pamiętać, iż jego celem było jak najlepsze wykorzystanie instrumentów pośrednictwa zawodowego przed uruchomieniem środków Funduszu Pracy na standardowe działania aktywnej polityki rynku pracy, obejmujące prace interwencyjne, roboty publiczne oraz prace społecznie użyteczne.

Analiza uzyskanych w okresie trzech lat trwania programu rezultatów pozwala zaobserwować: malejącą liczbę absolwentów objętych programem, rosnącą względną skutecznością zatrudnieniową etapu poprzedzającego subwencjonowane zatrudnienie, niski udział tradycyjnych form zatrudnienia subwencjonowanego, dość znaczący udział szkoleń zawodowych, duże powodzenie spełniających kryteria TLM staży absolwencyjnych, znacznie malejący udział bezpośredniej refundacji kosztów zatrudnienia absolwenta, śladowe wykorzystanie pożyczek wspomagających tworzenie nowych miejsc pracy podporządkowanej i na własny rachunek, a także minimalne korzystanie z możliwości zwrotu kosztów ubezpieczeń społecznych.

Na obszarze łączącym edukację i rynek pracy w Polsce można odszukać struktury wspomagające powrót do aktywności zawodowej. Są to między innymi⁸: szkolenia w zakładach pracy, staże, zintegrowane programy kształcenia dualnego oraz rotacyjne miejsca pracy. Zapotrzebowanie na przejściowe rynki pracy w tym zakresie jest olbrzymie. Ze względu na aktualną

⁶ Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, art. 18.

⁷ Ibidem, poz. 514, art. 36, oraz rozporządzenie MPiPS z 10 grudnia 1998 r. w sprawie programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu.

⁸ S. M. Kwiatkowski, *Edukacja zawodowa a rynek pracy*, [w:] S. Borkowska (red.), *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPiSS, Warszawa 2002, s. 216.

strukturę polskiej gospodarki oraz poziom rozwoju technik teleinformatycznych można oczekiwać procesu gwałtownego nadrabiania zaległości w zakresie edukacji wykwalifikowanej siły roboczej. Sprzyjać temu będą konstrukcje budujące: partnerstwo społeczne, współodpowiedzialność finansową w zakresie szkoleń, bodźce do obniżania kosztów szkoleń, politykę informacyjną w zakresie popytu na pracę oraz wzrost profitów wpływających z realizacji danego przedsięwzięcia edukacyjnego. Należy w tych działaniach zwrócić uwagę na różnice w specyfice wymagań kwalifikacyjnych w małych i średnich oraz w dużych przedsiębiorstwach i pod tym kątem budować struktury przejściowe.

5.1.3. Przejścia z bezrobocia do zatrudnienia

Oprócz bardziej złożonych instrumentów polityki rynku pracy spełniających kryteria TLM, na przebieg przemieszczeń z bezrobocia do zatrudnienia wpływają prostsze, stosowane powszechnie rozwiązania. Wśród nich najważniejszy jest zasiłek dla bezrobotnych. Bezrobotny, który był zatrudniony łącznie przez co najmniej 365 dni w ciągu 18 miesięcy poprzedzających utratę pracy i otrzymywał wynagrodzenie w wysokości płacy minimalnej lub wyższe, od którego odprowadzano składki na ubezpieczenia społeczne, uprawniony jest do zasiłku dla bezrobotnych⁹. Zarówno poziom, jak i czas, na jaki przyznane jest to świadczenie nie są stałe. Obecnie w Polsce stosuje się trzy stawki zasiłku dla bezrobotnych, w zależności od długości okresów składkowych poprzedzających otrzymywanie świadczenia. Stawka podstawowa stanowi około 60,0% płacy minimalnej. Stawka obniżona przysługuje osobom, których okresy składkowe były krótsze niż 5 lat. Na zasiłek według stawki podwyższonej mogą liczyć osoby, które odprowadzały składki na ubezpieczenie na wypadek bezrobocia przez ponad 20 lat. Okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych różni się w zależności od stopy bezrobocia w regionie zamieszkania bezrobotnego. Może on wynosić 6 miesięcy na obszarach działania powiatowego urzędu pracy, gdzie stopa bezrobocia w roku poprzedzającym świadczenie nie przekraczała 125% przeciętnej stopy bezrobocia w całym kraju. Na 12 miesięcy przyznawany jest tam, gdzie stopa bezrobocia wynosiła od 125% do 200% przeciętnej stopy bezrobocia w całym kraju lub bezrobotnym w wieku ponad 50 lat, którzy przepracowali ponad 20 lat. Przez 18 miesięcy może otrzymywać go bezrobotny mieszkający w regionie, w którym stopa bezrobocia była dwukrotnie wyższa niż przeciętna stopa bezrobocia w Polsce w roku poprzednim i legitymujący się minimum dwudziestoletnim okresem

⁹ Art. 71 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

odprowadzania składek, a także w sytuacji gdy partner świadczeniobiorcy jest również bezrobotny bez prawa do zasiłku¹⁰. Od zasiłku dla bezrobotnych odprowadzane są składki na ubezpieczenia rentowe i emerytalne w wysokości 32,52% świadczenia.

Taki sposób przyznawania tego podstawowego świadczenia oraz wysokie bezrobocie długookresowe¹¹ sprawiają, że liczba osób uprawnionych do zasiłku dla bezrobotnych jest bardzo niska. W kwietniu 2005 roku bezrobotni pobierający zasiłek stanowili zaledwie 13,8% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych¹². Wzrost liczby bezrobotnych w ostatnich kilku latach wymusił trzykrotne zwiększenie wydatków na pasywne działania rynku pracy. W tym samym czasie kwota przeznaczana na aktywizację bezrobotnych nie rosła proporcjonalnie do nasilających się potrzeb. Przeciwnie, w kategoriach nominalnych można odnotować nawet jej spadek o 22% od 1998 roku. Doprowadziło to do sytuacji, że w roku 2003 wydatki na aktywne działania na rynku pracy były dziesięciokrotnie niższe niż na działania pasywne i wynosiły zaledwie 1,2 promila PNB.

Jednym z tradycyjnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, który spełnia kryteria przejściowych rynków pracy jest tworzenie okresowych miejsc pracy w sektorze publicznym i non-profit. Bardzo niski poziom wydatków na aktywne działania na rynku pracy znajduje odbicie również w skali finansowania bezpośredniego zatrudnienia. Jeśli chodzi o udział tych kosztów w PKB Polska zajmuje odległą pozycję wśród innych członków Unii Europejskiej¹³.

Badając TLM wspierające przejścia z bezrobocia do zatrudnienia występujące w Polsce rozróżnić można trzy podgrupy ze względu na stan docelowy bezrobotnego. Podgrupę pierwszą stanowią przejściowe rynki pracy między bezrobociem a edukacją, motywujące do podejmowania działań poprawiających zatrudnialność. W ramach tych TLM przyznaje się środki finansowe w okresie przejściowym w formie zasiłku dla bezrobotnych, stypendiów i pożyczek. Pieniądze te trafiają zarówno do sektora publicznego edukacji, jak i do instytucji non-profit i prywatnych ośrodków szkoleniowych.

Drugim rodzajem TLM w tym obszarze są działania wspierające przejścia z bezrobocia do zatrudnienia podporządkowanego i pracy na własny

¹⁰ Art. 72 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

¹¹ W trzecim kwartale 2004 roku przeciętny okres pozostawania w bezrobociu wynosił prawie 17 miesięcy.

¹² Ministerstwo Gospodarki i Pracy, www.praca.gov.pl/index.php?page=statystyki (20.05.2005).

¹³ Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD On-Line Labour Force Statistics*, www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp (1.10.2004).

rachunek. Pomoc finansową otrzymuje w tym wypadku pracodawca lub bezrobotny. Jeśli dofinansowanie trafia do pracodawcy, służyć ma ono zachęcaniu do tworzenia nowych miejsc pracy, a także pomyślane jest jako rodzaj premii za przyjęcie do pracy osób o niższym potencjale niż inni uczestnicy rynku. W drugim przypadku stanowi zachętę do podjęcia zatrudnienia dostarczając niezbędnego kapitału początkowego bezrobotnym, którzy najczęściej nie są w stanie uzyskać komercyjnego kredytu.

Na grupę trzecią składają się działania zachęcające do aktywnego poszukiwania zatrudnienia. Są to instrumenty dające osobom opiekującym się małymi dziećmi bodziec do intensywnego szukania pracy, podjęcia jej lub rozpoczęcia szkolenia. Ważnym uzupełnieniem działań stymulujących stronę podożową w celu zredukowania luki w zatrudnialności między bezrobotnymi rodzicami a innymi osobami poszukującymi pracy jest dofinansowywanie instytucjonalnych form opieki przedszkolnej.

Tablica 5.1
Instrumenty wspierające przejścia z bezrobocia do zatrudnienia

Rodzaj instrumentu	Zasady
1	2
Finansowanie szkoleń	Częściowo lub w pełni finansowane szkolenia (stypendia dla bezrobotnych w okresie szkolenia lub kontynuowania nauki; 40% zasiłku dla bezrobotnych; w czasie stażu: 100% zasiłku dla bezrobotnych; dodatek szkoleniowy: 20% zasiłku dla bezrobotnych). Opłacane składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe proporcjonalnie do wysokości wynagrodzenia
Pożyczki szkoleniowe	Nieoprocentowane pożyczki dla bezrobotnych (do 400% przeciętnego wynagrodzenia)
Dotacje kosztów wynagrodzeń	Refundacje pracodawcy zatrudniającemu bezrobotnego kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne
Wyposażenie miejsca pracy	Refundacje pracodawcy kosztów przystosowania miejsca pracy do zatrudnienia bezrobotnego w wysokości do 300% przeciętnego wynagrodzenia
Pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej	Pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, refundacja do 80% poniesionych kosztów poradnictwa prawnego i biznesowego dla nowych podmiotów gospodarczych lecz maksymalnie do wysokości przeciętnego wynagrodzenia
Samozatrudnienie i przedsiębiorstwa socjalne	Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej: w formie samozatrudnienia do 500% przeciętnego wynagrodzenia, na zasadach spółdzielni socjalnej – do 300% przeciętnego wynagrodzenia, dla przyłączających się do istniejącej spółdzielni – do 200% przeciętnego wynagrodzenia

Cd. tablicy 5.1

1	2
Dodatek aktywizacyjny	Dodatek aktywizacyjny dla bezrobotnego z prawem do zasiłku, który podjął zatrudnienie lub inną pracę wynagradzaną w niepełnym wymiarze; jeśli przejście nastąpiło z udziałem urzędu pracy – do 50% wysokości przysługującego zasiłku, jeśli bez pośrednictwa urzędu pracy – do 30%
Opieka nad dziećmi	Refundacja kosztów opieki nad dziećmi dla bezrobotnych rodziców samotnie wychowujących dzieci do lat 7, którzy podjęli zatrudnienie lub inną wynagradzaną pracę, rozpoczęli szkolenie lub praktykę zawodową – w wysokości do 50% zasiłku dla bezrobotnych

Źródło: Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r., Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001, oraz dane Ministerstwa Gospodarki i Pracy.

5.1.4. Przejścia między pracą wynagradzaną a innymi formami aktywności

Polska doświadcza zjawisk demograficznych analogicznych do tych, jakie dotyczą większości krajów Europy. Obniżająca się liczba urodzeń ma swoją przyczynę nie tylko w przemianach kulturowych, ale także jest konsekwencją aktualnej sytuacji ekonomicznej. Godzenie obowiązków w gospodarstwie domowym i pracy zawodowej staje się coraz trudniejsze. W sposób szczególny problem ten dotyczy rodziców samotnie wychowujących dzieci. Ponadto z roku na rok maleje liczba przedszkoli i żłobków, w związku z czym rosną trudności w dostępie do tego typu usług, zwłaszcza jeśli chodzi o tańsze instytucje publicznej opieki nad dziećmi.

Przytoczone dane obrazują znaczenie zmian dokonanych ostatnio w zakresie tworzenia ram dla budowania przejściowych rynków pracy. Modyfikacje dotyczyły, między innymi, poprawy dostępu do pomocy finansowej dla obojga rodziców, wzrostu elastyczności zatrudnienia oraz stworzenia zachęt do przejmowania części obowiązków związanych z opieką nad dziećmi przez mężczyzn. Najistotniejsze zmiany objęły uprawnienia do korzystania z urlopów macierzyńskich. Także ojciec zyskał możliwość przejęcia części tego urlopu. W czasie korzystania z urlopu macierzyńskiego matka bądź ojciec przysługuje zasiłek.

Z punktu widzenia TLM znaczące są także zmiany w systemie urlopów wychowawczych. Od początku 2004 roku również ojcowie mają prawo do trzyletniej przerwy w zatrudnieniu na ten cel, jeżeli ich dziecko nie przekroczyło 4 lat, a ojciec pracował wcześniej przez co najmniej pół roku. Urlop wychowawczy może być podzielony, a w czasie jego trwania rodzic ma prawo podjąć dodatkową pracę lub rozpocząć szkolenie, jeżeli nie

uniemożliwi to opieki nad dzieckiem. Pracownik, który spełnia kryteria niezbędne do podjęcia urlopu wychowawczego, może domagać się od pracodawcy skrócenia tygodniowego wymiaru czasu pracy. Ojcowie nabyli także prawo do dwóch płatnych dni urlopu rocznie na każde dziecko. Składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i zdrowotne w tym czasie są opłacane z budżetu państwa. Rodzice, którzy zdecydują się nie pracować w czasie urlopu wychowawczego, otrzymują dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie urlopu wychowawczego w wysokości 400 PLN¹⁴.

Tabela 5.5
Przedszkola i żłobki w Polsce w latach 1995–2003

Rok	Żłobki	Przedszkola* (w tys.)
1995	591	20,6
1996	533	20,6
1997	506	20,5
1998	494	20,4
1999	461	18,9
2000	428	18,0
2001	396	17,3
2002	382	17,2
2003	399	17,0

* Łącznie z oddziałami przedszkolnymi przy szkołach podstawowych.

Źródło: *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2002; *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2004.

5.1.5. Przejścia między aktywnością zawodową a emeryturą

Analizując perspektywy rozwoju tego obszaru w Polsce należy zwrócić uwagę na pewne niepokojące tendencje. Chociaż obecnie obowiązujący wiek emerytalny wynosi 65 lat w przypadku mężczyzn oraz 60 lat dla kobiet, rzeczywisty wiek, w jakim mężczyźni opuszczają rynek pracy jest siedem, a kobiety – cztery lata niższy. Średni wiek przechodzenia Polaków na emeryturę wynosi 57 lat, co stanowi najniższy wynik we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

¹⁴ Zasilek obowiązuje do 31.08.2005.

Tabela 5.6
Przeciętny wiek opuszczania rynku pracy w wybranych krajach UE w 2002 roku

Wyszczególnienie	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
Polska	56,9	58,1	55,8
Belgia	58,5	58,6	58,4
Francja	58,8	58,9	58,7
Węgry	59,2	59,6	58,8
Austria	59,3	59,4	59,3
Grecja*	59,4	61,2	57,7
Włochy	59,9	60,2	59,7
Czechy	60,2	62,2	58,4
UE-25	60,4	60,8	60,0
Finlandia	60,5	60,6	60,4
Niemcy	60,7	61,1	60,3
Dania	60,9	61,9	59,8
Hiszpania	61,5	61,5	61,5
Holandia	62,2	62,9	61,6
Wielka Brytania	62,3	62,7	61,9
Irlandia	62,4	62,0	62,8
Portugalia	62,9	62,8	63,0
Szwecja	63,2	63,4	63,1

* Dane za 2001 rok.

Źródło: Eurostat.

Tabela 5.7
Emeryci i emerytury w Polsce w latach 2000–2003

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003
Liczba emerytów (w tys.)	4630	4627	4666	4740
Relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia brutto (w %)	55,7	57,2	59,7	60,2

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004*, Warszawa 2004, s. 273.

Rosnący czasie poziom bezrobocia dodatkowo podniósł wskaźnik obrazujący relację liczby osób pobierających świadczenia do pracujących. W konsekwencji stosowanie wcześniejszych emerytur powinno być ograniczane. Dlatego w 2006 roku planuje się ich całkowite zniesienie. Do tego

czasu korzystać z nich mogą jedynie kobiety w wieku powyżej 55 lat, które przepracowały ponad 30 lat.

W 2002 roku 410 tysięcy mężczyzn oraz 485 tysięcy kobiet otrzymywało emerytury przed ustawowo wyznaczonym wiekiem emerytalnym. Stanowili oni ponad 27,5% wszystkich pobierających te świadczenia. Mężczyźni na emeryturze przed 65 rokiem życia stanowili 26,9% wszystkich emerytów mężczyzn, a kobiety do lat 60 – 24,3% wszystkich emerytek.

Osoby starsze, które utraciły pracę mają nikłą szansę na znalezienie zatrudnienia standardowego na rynku. W związku z tym istnieje potrzeba wprowadzenia pewnych rozwiązań, które mogłyby łagodzić ich niezwykle trudną sytuację. Jednym z takich instrumentów – choć o charakterze pasywnym – jest świadczenie przedemerytalne wprowadzone w sierpniu 2004 roku. Uprawnione do jego pobierania są kobiety w wieku co najmniej 56 lat o dwudziestoletnim stażu pracy oraz mężczyźni powyżej 60 lat ze stażem dwudziestopięcioletnim, którzy utracili pracę wskutek upadłości lub likwidacji firmy dotychczasowego pracodawcy i są bezrobotni przez co najmniej 6 miesięcy.

Tabela 5.8

Osoby na emeryturze według wieku w Polsce w 2002 r.

Wiek	Ogółem (w tys.)	W % ogółu emerytów	Mężczyźni (w tys.)	W % ogółu mężczyzn na emeryturze	Kobiety (w tys.)	W % ogółu kobiet na emeryturze
Do 54	156	4,8	70	4,6	86	4,3
55–59	450	13,8	51	3,4	399	20,0
60–64	751	23,1	289	19,0	462	23,1
65–69	868	26,7	437	28,7	431	21,5
70 i więcej	1296	39,9	675	44,3	621	31,1
Ogółem	3251	100,0	1522	100,0	1999	100,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, Warszawa 2004, s. 192.

Innym rozwiązaniem mogącym zatrzymać część osób w wieku przedemerytalnym w aktywności zawodowej jest obniżanie maksymalnej wysokości wynagrodzenia, jakie może pobierać z tytułu zatrudnienia osoba będąca jednocześnie na wcześniejszej emeryturze. Kobiety do 60 lat oraz mężczyźni poniżej 65 lat mają prawo łączyć świadczenie emerytalne z wynagrodzeniem w wysokości do 70% przeciętnego wynagrodzenia bez konsekwencji finansowych. Po przekroczeniu tego progu zarobków wysokość emerytury jest stopniowo ograniczana i zostaje zawieszona całkowicie, gdy

dodatkowe zarobki beneficjanta przekroczą 130% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.

5.2. Konsekwencje rozwoju polityki zatrudnienia opartej na przejściowych rynkach pracy w Polsce

5.2.1. Bilans dla uczestników polskiego rynku pracy

Wdrożenie rozwiązań opartych na przejściowych rynkach pracy w dużej mierze zależy od spodziewanych korzyści i oceny skali zagrożeń dokonanej z punktu widzenia poszczególnych podmiotów działających na rynku pracy. Podejście TLM ma być bowiem grą o sumie dodatniej nie tylko dla całego systemu, ale także – przynajmniej w długim okresie – dla wszystkich jego uczestników.

Wśród osób zatrudnionych największe zagrożenie wykluczeniem społecznym dotyka najniżej wykwalifikowanych. Oni zatem powinni zostać objęci działaniami integrującymi z rynkiem pracy, tym bardziej że są także grupą najgorzej sytuowaną. Jednak z ich strony można spodziewać się oporu przeciw tym przejściowym rynkom pracy, które – w krótkim okresie – wiążą się z ograniczeniem bieżących przychodów ich gospodarstw domowych. Utrzymanie stabilnych dochodów jest dla takich pracowników i ich rodzin decydujące. Z tego względu rozwiązania, które umożliwiają łączenie pracy zarobkowej z wykonywaniem obowiązków domowych wydają się ważną propozycją dla tej grupy.

Koncepcja przejściowych rynków pracy oferuje wsparcie także pracującym na własny rachunek. Kładzie nacisk na budowanie łączników między bezrobociem lub biernością zawodową a samozatrudnieniem. Jest to bardzo cenna strategia, jednak w warunkach polskich nie należy przeceniać zdolności absorpcyjnych tej formy pracy. Poza tym z powodu ograniczonej ochrony socjalnej prowadzenie własnej firmy jest mało atrakcyjną opcją zwłaszcza dla kobiet. Stąd tak ważne jest tworzenie struktur zachęcających do podejmowania tej formy zarobkowania i skuteczne przeciwdziałanie zjawisku pseudosamozatrudnienia.

Istotnym elementem koncepcji przejściowych rynków pracy jest problematyka rozwijania instrumentów umożliwiających godzenie obowiązków podejmowanych w gospodarstwie domowym z pracą opłacaną. Oddziałują one zarówno na poszczególne osoby, jak i na kondycję całych rodzin. Ostatnie modyfikacje prawa pracy, umożliwiające równiejszy podział zajęć związanych z wychowaniem dzieci między partnerów, są z całą pewnością krokiem we właściwym kierunku. Nie można jednak zapominać o wpływie

kultury oraz tradycji pracy i życia danego narodu na rozwijanie TLM w tej sferze. W Polsce dominuje model rodziny, w którym oboje partnerzy pracują zawodowo. Stosunkowo rzadkie jest dobrowolne przyjmowanie roli gospodyni domowej. W wielu rodzinach, gdzie zarobkuje tylko mężczyzna taki stan rzeczy podyktowany jest jedynie brakiem możliwości znalezienia przez kobietę pełnoetatowej pracy lub wynika ze wspólnej decyzji relatywnie dobrze sytuowanych partnerów. Z powodów ekonomicznych ograniczono w ostatnim piętnastolecu liczbę instytucji opiekujących się małymi dziećmi. Przyczyniło się to do powstania stosunkowo taniej alternatywy publicznych przedszkoli i żłobków w postaci rynku prywatnych opiekunek do dzieci. Fakt, iż niemal w całości zamyka się on w szarej strefie, jest argumentem na rzecz rozwijania pewnych przejściowych rynków pracy.

Na skuteczność wdrażania polityki opierającej się na TLM w Polsce nie wpłynęły niewielkie zainteresowanie oferowanymi przez przejściowe rynki pracy udogodnieniami ze strony osób, które potrzebują więcej czasu na zajęcia pozazarobkowe. Zagrożeniem może być natomiast nierówny rozkład sił rynkowych między pracodawcami a pracownikami, niesatysfakcjonujący poziom respektowania praw zatrudnionych, a także sytuacja ekonomiczna gospodarstw domowych. Istniejące dysproporcje w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn nie sprzyjają wyrównywaniu obciążeń związanych z zajęciami w domu.

Bezrobotni są grupą docelową wielu tradycyjnych programów rynku pracy, także tych, które spełniają kryteria TLM. Dobre przejściowe rynki pracy mają podnosić szanse zatrudnieniowe tych osób i mogą być skuteczne, pod warunkiem zastosowania ich w odpowiednio dużej skali. W przypadku Polski sceptycyzm w ocenie potencjału tych instrumentów może wynikać ze skąpych zasobów przeznaczanych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu i bardzo niski udział bezrobotnych mających prawo do zasiłku, wykluczający możliwość szerszego przesunięcia funduszy przeznaczanych na działania bierne rynku pracy na inne cele. W tej sytuacji do tworzenia TLM na szerszą skalę i objęcia nimi bezrobotnych niezbędne są dodatkowe, zewnętrzne środki.

Przejściowe rynki pracy służą wsparciem osobom pragnącym podnieść swoje kwalifikacje. Ułatwiają wejście z edukacji na rynek pracy, zdobycie doświadczenia zawodowego, łączenie pracy ze studiowaniem, a także stwarzają szanse przekwalifikowania się. W polskich uwarunkowaniach można jednak dostrzec przeszkody przy wdrażaniu TLM: ograniczony dostęp do usług edukacyjnych na terenach wiejskich i w małych miastach, przestarzały system wynagrodzeń stosowany jeszcze w znacznej części firm, a także trudna sytuacja na rynku pracy. Trzeba jednak podkreślić, iż wymienione zastrzeżenia nie są argumentami przeciwko stosowaniu przejściowych rynków pracy. Przeciwnie, właśnie wobec braku dostatecznych bodźców ryn-

kowych wspomaganie rozwoju kapitału ludzkiego za pomocą TLM może być skutecznym instrumentem poprawy zatrudnialności.

Trwający proces kompleksowej restrukturyzacji polskiej gospodarki¹⁵ wiąże się między innymi ze szczególnie wysokim ryzykiem wykluczenia społecznego w grupie pracowników w wieku przedemerytalnym. Obecni pięćdziesięciolatkowie objęci są redystrybucyjnym systemem emerytalnym. Tracąc zatrudnienie mają oni niewielkie szanse znalezienia kolejnej pracy. Z drugiej strony ze względu na gwarantowane świadczenie emerytalne brakuje silnych bodźców skłaniających do przekwalifikowania się. Instrumenty oparte na przejściowych rynkach pracy umożliwiają opóźnienie momentu całkowitego przejścia na emeryturę, przynosząc korzyści samym uczestnikom, a ponadto odciążając system finansów publicznych.

W zależności od wielkości firmy, formy prawnej oraz działalności związków zawodowych nastawienie przedsiębiorców do przejściowych rynków pracy może być różne. W firmach małych, gdzie ze względu na brak organizacji pracowniczych równowaga między zatrudnionymi a pracodawcą jest silnie zachwiana, korzyści płynące z wprowadzenia TLM mogą nie być wyraźne. Dla poprawy tego stanu rzeczy wydaje się szczególnie istotne wprowadzenie argumentów finansowych, które zniechęcą pracodawców do oferowania zatrudnienia nierejestrowanego lub do stosowania niekorzystnych dla pracownika umów o świadczenie pracy. W dużych przedsiębiorstwach, w których związki zawodowe są silnym partnerem, a przestrzeganie przepisów prawa pracy podlega silniejszej kontroli, przejściowe rynki pracy mogą być metodą wprowadzenia bardziej elastycznej polityki zarządzania zasobami ludzkimi.

5.2.2. Specyfika polskiego makrootoczenia a implementacja TLM

Badając możliwości wdrożenia w Polsce działań opartych na TLM nie można pominąć czynników makroekonomicznych, społecznych, demograficznych, socjologicznych, technologicznych i innych zjawisk o zasięgu ogólnokrajowym. One bowiem tworzą środowisko wpływające na efektywność polityki rynku pracy. Niektóre, jak na przykład trendy demograficzne, mają nawet charakter ponadnarodowy. Oznacza to, że Polska musi sprostać tym samym zagrożeniom, na które narażone są inne kraje UE, na szerszą skalę stosujące elementy polityki opartej na przejściowych rynkach pracy. Czynniki ekonomiczne, społeczne, prawne są w większym stopniu naznaczone specyfiką kraju.

¹⁵ J. Meller, *Restrukturyzacja gospodarki a polityka rynku pracy*, [w:] Z. Wiśniewski, A. Pocztowski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 107–115.

Tablica 5.2
Wdrażanie TLM – wpływ elementów makrootoczenia

Obszar	Uwarunkowania	Ocena	Opis
1	2	3	4
Ekonomiczny	Bardzo wysoki poziom bezrobocia	Wsparcie	Akceptacja niższych wynagrodzeń i bezpieczeństwa zatrudnienia
	Wysoki dług publiczny, ograniczenia konstytucyjne wydatków publicznych	Przeszkoda	Potrzeba środków na działania ostonowe
	Wysoki wzrost gospodarczy	Przeszkoda	Ograniczone szanse na dodatkowe środki na politykę społeczną
	Stosunkowo niska inflacja	Wsparcie	Nadzieja na wzrost zatrudnienia
	Rosnący udział sektora usług	Wsparcie	Niższe koszty kapitału i obsługi długu publicznego
	Duży udział rolnictwa (18,4% zatrudnionych w 2003 r.)	Wsparcie	Więcej pracy w usługach. Rozwój edukacji
		Przeszkoda	Dalsze zwolnienia w przemyśle
		Przeszkoda	Niewielkie szanse na znalezienie innej pracy
Technologiczny	Trudna sytuacja ekonomiczna wielu gospodarstw domowych	Wsparcie	W wielu przypadkach funkcjonują one podobnie jak TLM w formie spółdzielni socjalnej
	Rozwój sektora IT	Wsparcie	TLM wspomagają ich reintegrację
		Przeszkoda	Wiele rodzin potrzebuje natychmiastowej pomocy
		Wsparcie	Rosnące zapotrzebowanie na edukację permanentną. Nowe możliwości atypowych form zatrudnienia. Łatwiejsze i tańsze szkolenia

Cd. tablicy 5.2

1	2	3	4
Demograficzny	Starzenie się społeczeństwa	Wsparcie	Presja na wspieranie dłuższej aktywności zawodowej. Potrzeba polityki prorodzinnej
Prawny	Słaby system wymuszania przestrzegania prawa	Przeszkoda	Rosnące wydatki na emerytury i opiekę zdrowotną
	Szara strefa	Wsparcie	Rynek pracodawcy, brak wystarczających bodźców do kompromisów
	Uregulowania w zakresie atypowego zatrudnienia oraz trzeciego sektora	Przeszkoda	Niektóre TLM mogą redukować skalę szarej strefy
		Wsparcie	Praca nierejestrowana w krótkim okresie może być korzystniejszą alternatywą niż TLM
Społeczny	Zmiany w modelu rodziny	Wsparcie	Bezpośrednie ramy dla tworzenia TLM
	Rosnący poziom wykształcenia	Wsparcie	Presja na wdrażanie rozwiązań ułatwiających godzenie pracy i obowiązków
	Rzadko występujący model rodziny wielopokoleniowej	Wsparcie	Wyższa mobilność. Większa skłonność do uczestnictwa w kształceniu ustawicznym
	Ograniczona skłonność do dialogu społecznego	Przeszkoda	Potrzeba działań ułatwiających łączenie opieki nad dziećmi z pracą. Wyższa wrażliwość na dochody
	Członkostwo w Unii Europejskiej	Wsparcie	Przeświadczenie o dominującej roli państwa w kształtowaniu sytuacji na rynku pracy
Międzynarodowy	Członkostwo w Unii Europejskiej	Wsparcie	Konieczność podążania za ESZ. Dodatkowe środki z Europejskiego Funduszu Społecznego. Benchmarking w polityce zatrudnienia

Źródło: opracowanie własne.

Jedną z najpoważniejszych barier szerszej implementacji TLM w Polsce jest bardzo wysoki poziom bezrobocia przy niewielkich środkach wydatkowanych na pasywne działania na rynku pracy. Taka sytuacja to swoista pułapka: kraj, w którym ryzyko wykluczenia społecznego jest ogromne, nie będzie w stanie reformować swojej polityki na rynku pracy z powodu doraźnych potrzeb. Wobec trudnej sytuacji budżetowej nie jest w przyszłości wykluczona daleko bardziej posunięta liberalizacja rynku pracy niż postulowana przez koncepcję TLM zasada *flexicurity*. Czynnikiem, które mogą wesprzeć rozwijanie przejściowych rynków pracy jest powrót na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego, utrzymanie stabilnego, niskiego poziomu inflacji, rozwój sektora usług oraz wykorzystywanie w maksymalnym stopniu środków, jakie Polska otrzymuje z budżetu Unii Europejskiej.

Przejściowe rynki pracy są koncepcją, która skupia najważniejsze cechy dobrej polityki zatrudnieniowej. Po pierwsze, wypełnia cel zatrudnieniowy dążąc do ograniczenia rozmiarów bezrobocia. Po drugie, zmniejsza niedopasowania na rynku pracy zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym. Realizuje ponadto cel produkcyjny, podnosząc wydajność poszczególnych pracowników i całych przedsiębiorstw. Wspiera także cel socjalny, chroniąc przed wykluczeniem społecznym.

ZAKOŃCZENIE

Ocena potencjału koncepcji przejściowych rynków pracy w zakresie poprawy sytuacji na rynku pracy w obecnym etapie nie może być pełna i jednoznaczna. Jeszcze żaden kraj nie wdrożył TLM na szeroką skalę, a ewaluacja rozwiązań wprowadzonych w życie napotyka barierę krótkiego okresu ich stosowania i niedostatecznej bazy informacyjnej. Pamiętać należy bowiem, że obserwowalne efekty krótkookresowe w zakresie ochrony przed wykluczeniem społecznym są często znikome, a w wymiarze finansowym – ujemne. W krótkim horyzoncie czasowym przejściowe rynki pracy łagodzą skutki recesji bądź przyspieszają transmisję ożywienia gospodarczego na efekty zatrudnieniowe. Koncepcja TLM zwraca uwagę na utrzymanie względnej stabilności dochodów jednostki w całym życiu i permanentne zawodowe doskonalenie się. Jest ona w sposób naturalny skoncentrowana na przynoszeniu pozytywnych efektów w dłuższym okresie. Ponadto warunkiem uzyskania spodziewanych rezultatów na drodze wyznaczonej przez koncepcję przejściowych rynków pracy jest jej implementacja w odpowiedniej skali. Wymaga to czasu, ze względu na wielowymiarowość wymuszającą współpracę licznych podmiotów, jak i na konieczność harmonizacji unormowań w zakresie prawa pracy, funkcjonowania instytucji rynku pracy, zabezpieczenia społecznego, edukacji i polityki fiskalnej. Tylko w długim okresie można koncepcję TLM traktować jako czynnik, który razem ze skoordynowaną polityką monetarną, fiskalną i płacową stymuluje jakościowy wzrost gospodarczy i jest narzędziem służącym osiągnięciu pełnego zatrudnienia. Dzięki przejściowym rynkom pracy zwiększa się różnorodność dostępnych relacji zatrudnieniowych i szans swobodnego wyboru między nimi, wyrównuje się pozycja kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz podnosi się wartość kapitału ludzkiego, co znajduje przełożenie na wzrost poziomu zatrudnienia i spadek bezrobocia.

Przejściowe rynki pracy odnaleźć można w każdym państwie Europy Zachodniej, choć w żadnym nie występują na większą skalę jako elementy

celowej strategii kształtowania polityki rynku pracy i polityk dotyczących obszarów wchodzących z nią w interakcje. W pracy zwrócono uwagę przede wszystkim na kraje wyróżniające się na poszczególnych obszarach występowania przejściowych rynków pracy, nie podejmując próby tworzenia ich generalnej klasyfikacji w zakresie zbieżności z analizowaną koncepcją. Doświadczenia krajów Europy Zachodniej odnośnie do wdrażania elementów polityki opartych na założeniach koncepcji TLM wskazują na jej duży potencjał.

Jeśli chodzi o programy aktywizujące grupy najbardziej zagrożone wykluczeniem społecznym, na uwagę zasługują stosowane w Austrii, Belgii, Niemczech i Irlandii formy zatrudnienia bezrobotnych w sektorze non-profit, rozwiązania zachęcające do podjęcia rejestrowanego zatrudnienia osoby pracujące w szarej strefie – w Belgii lub osoby niepracujące zarobkowo z powodów rodzinnych – w Wielkiej Brytanii, Irlandii oraz Grecji.

W sferze wspierania przedsiębiorczości poza powszechnymi formami pożyczek lub grantów na rozpoczęcie własnej działalności wyróżniają się przejściowe rynki pracy w Wielkiej Brytanii, ułatwiające podjęcie działalności gospodarczej matkom małych dzieci, a w Belgii świadczenia przyznawane na korzystanie z usług bezrobotnych w zakresie prac w gospodarstwach domowych. Formą TLM, która rozwija się w krajach byłej UE-15 coraz szerzej (a od niedawna także w Polsce) są spółdzielnie socjalne. Zapewniają one bezrobotnym warunki zbliżone do pracy we własnej firmie, a przysługujące zasiłki transferowane są w środki zapewniające kapitał początkowy. Działalność takich przedsiębiorstw jest niejednokrotnie wiązana z realizacją dodatkowych pożądaných na rynku pracy zadań, czego przykładem są austriackie, belgijskie, francuskie i brytyjskie centra opieki nad dziećmi.

Najciekawsze formy przejściowych rynków pracy służących podnoszeniu mobilności oraz zdolności przystosowawczych uczestników rynku pracy odnaleźć można w Belgii, Finlandii, Holandii, Niemczech i Szwecji. Rozwijaniu kapitału ludzkiego sprzyjają rozwiązania umożliwiające łączenie edukacji szkolnej ze zdobywaniem pierwszych doświadczeń zawodowych, stosowane przede wszystkim w Niemczech, Austrii, Włoszech, Wielkiej Brytanii, Holandii i Francji. Ramy instytucjonalne wspierające kształcenie ustawiczne powstały w Belgii, Francji, Holandii, Włoszech i Irlandii. TLM, które pomagają zachować szanse zatrudnieniowe starszych pracowników widać w rozwiązaniach francuskich, hiszpańskich i szwedzkich.

Na południu Europy zwracają uwagę programy reintegracyjne dla tych osób u schyłku kariery, które utraciły pracę. Część przejściowych rynków pracy stosowanych w Europie Zachodniej zachęca pracowników do dłuższego pozostawania w aktywności zawodowej, oferując dotacje, ulgi podatkowe i składkowe, wyższe zasiłki dla bezrobotnych, dofinansowanie dalszego kształcenia się lub wyższe świadczenie emerytalne. Pozostałe oddziałują na stronę popytową rynku pracy.

Coraz powszechniejsze są w całej Europie Zachodniej TLM służące wyrównywaniu szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy. Zachęcają mężczyzn do przejmowania części obowiązków pozazawodowych w gospodarstwie domowym, oferują bodźce finansowe skłaniające kobiety do przechodzenia z bierności zawodowej do zatrudnienia, a także starają się modyfikować nastawienie pracodawców w tych kwestiach.

Analiza sytuacji na rynku pracy w Polsce w kontekście rozwoju TLM wykazała silną potrzebę uelastyczniania relacji między pracodawcą a pracownikiem, znajdującą swój wyraz w coraz powszechniejszym stosowaniu form nietypowego zatrudnienia. Duży potencjał można dostrzec w szczególności w zatrudnieniu w niepełnym wymiarze oraz za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Niepokoi jednak rosnący udział pracowników korzystających z tych form przymusowo, co świadczy o dominującej roli strony popytowej na rynku pracy w zakresie kształtowania warunków tego rodzaju umów.

Obszarem, na którym można zauważyć ogromną potrzebę tworzenia TLM w Polsce są przejścia między zatrudnieniem a edukacją: pomimo wymiernych korzyści, jakie przynosi inwestowanie w kapitał ludzki, wysokie w krótkim okresie koszty kształcenia ustawicznego, brak konstrukcji umożliwiających pracodawcom i pracownikom efektywne łączenie pracy zawodowej z edukacją, a także sprzeczne niekiedy interesy obu stron w tym aspekcie decydują o niesatysfakcjonującym poziomie rozwoju takich inicjatyw.

Na tle konwencjonalnych programów aktywizujących bezrobotnych podejmowanych w ramach polityki rynku pracy w Polsce wyróżniają się przedsięwzięcia stosunkowo nowe, jak spółdzielnie socjalne, dofinansowanie kosztów opieki nad dziećmi bezrobotnych przechodzących do zatrudnienia, a także ulgi podatkowe dla osób, które zatrudnią do pomocy w gospodarstwie domowym zarejestrowanych bezrobotnych.

Z punktu widzenia implementacji przejściowych rynków pracy w Polsce należy podkreślić także zmiany wprowadzone ostatnio w systemie urlopów wychowawczych. Dają one również ojcom prawo do uzyskania przerwy w zatrudnieniu w związku z obowiązkami opiekuńczymi oraz możliwość okresowego przejścia rodzica do systemu pracy w krótszym wymiarze.

Z perspektywy koncepcji TLM niedostateczne są natomiast dotychczasowe rozwiązania stosowane w Polsce na obszarze między zatrudnieniem a emeryturą. Mają one charakter zdecydowanie pasywny i osłonowy. Determinowane są w dużej mierze procesem restrukturyzacji i nie zachęcają do dłuższego pozostawiania na rynku pracy.

Oceniając przydatność koncepcji przejściowych rynków pracy należy pamiętać, że nie stanowi ona zamkniętej i doskonałej całości, ale ciągle się rozwija i poszerza o nowe wątki. Przeprowadzona analiza wykazała, że przejściowe rynki pracy – choć pomyślane w kontekście wspólnych pro-

blemów europejskich rynków pracy – mogą zostać zaadaptowane do potrzeb różnych regionów, co widać na przykładach programów o charakterze TLM wdrożonych w krajach o tak różnym nastawieniu do polityki zatrudnienia, jak Wielka Brytania, Holandia, Niemcy lub Szwecja. W zależności od wcześniejszych doświadczeń w zakresie modelu prowadzonej polityki gospodarczej i systemu zabezpieczeń społecznych, instrumenty przejściowych rynków pracy stosowane w Europie są w jednym przypadku krokiem w kierunku zwiększenia elastyczności na rynku pracy oraz obniżenia wydatków socjalnych, podczas gdy w innym stają się sposobem łagodzenia negatywnych konsekwencji daleko posuniętej deregulacji. Stąd koncepcja przejściowych rynków pracy mogłaby być określona mianem „strategii post-deregulacji” na rynku pracy, w związku z wypełnianiem zasady *flexicurity*.

Podobnie jak w Europie Zachodniej, w Polsce również koegzystują czynniki wspierające oraz ograniczające możliwości implementacji polityki rynków pracy opartej na przejściowych rynkach pracy. Katalizatorami pojawiania się TLM są tu między innymi: starzenie się społeczeństw i wynikająca z tego potrzeba przemian w systemach zabezpieczenia społecznego, rosnące zagrożenie wykluczeniem społecznym, postępująca niestabilność wymagań rynkowych oraz oczekiwania społeczne dotyczące tworzenia wielu miejsc pracy przy zachowaniu wysokiej jakości zatrudnienia. Wśród czynników hamujących najistotniejsze są: mało dynamiczny wzrost gospodarczy, niewystarczające zasoby finansowe, przyzwyczajenia zarówno po stronie podaży, jak i popytu na rynku pracy, a także towarzyszący dużemu bezrobociu rynek pracodawcy.

Przeprowadzona analiza możliwości wprowadzania przejściowych rynków pracy w Polsce wykazała istnienie szeregu barier. Jedną z najważniejszych jest bardzo wysoki poziom bezrobocia, któremu towarzyszą znikome wydatki na aktywną politykę rynku pracy oraz niewielkie – w odniesieniu do potrzeb – wydatki na działania pasywne. Stanowi to – przynajmniej w najbliższej przyszłości – istotne ograniczenie potencjalnego źródła środków finansowania narzędzi TLM. W związku z tym nie można wykluczyć konieczności daleko głębszej liberalizacji polskiego rynku pracy, niż wymagałaby tego postulowana przez koncepcję TLM zasada *flexicurity*. Ponadto wysoki poziom bezrobocia sprawia, że warunki na polskim rynku pracy – przynajmniej w zakresie zajęć wykonywanych przez osoby o niższych kwalifikacjach – dyktowane są przez pracodawców, którzy wykorzystując sytuację dążą do przeniesienia możliwie dużej części kosztów związanych z zatrudnieniem i podnoszeniem kwalifikacji pracowników poza przedsiębiorstwo. Także wymóg kooperacji wielu partnerów lokalnych, przekładającej się na wymierne korzyści w postaci dobrej jakości przejściowych rynków pracy, wydaje się w Polsce niełatwy do spełnienia. Strony często nastawione są do siebie antagonistycznie, a wobec państwa – roszczeniowo. Tak istotny na zachodnioeuropejskich rynkach pracy argu-

ment na rzecz rozwoju TLM, jak możliwość lepszego dostosowania warunków zatrudnienia do potrzeb pracowników wydaje się tracić swoją moc wobec trudnej sytuacji finansowej większości polskich gospodarstw domowych. Poza okresami przerw w zatrudnieniu związanych z macierzyństwem lub chorobą dobrowolne ograniczanie wymiaru czasu pracy jest luksusem, na który nie stać wielu rodzin.

Czynnikami, które zwiększyłyby możliwości rozwijania na szerszą skalę przejściowych rynków pracy w Polsce są: utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie, utrzymanie niskiego poziomu inflacji, rozwój sektora usług, inwestowanie w rozwój edukacji oraz wykorzystywanie w maksymalnym stopniu profitów płynących z przynależności do Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

Publikacje

- Andersson, P., Wadensjö, E., *Other Forms of Employment: Temporary Employment Agencies and Self-Employment*, IZA, Discussion Paper 2004, nr 1166.
- Blanchflower, D. G., Oswald, A., Stutzer, A., *Latent entrepreneurship across nations*, „European Economic Review” 2001, nr 45.
- Blundell, R., *Work incentives and 'in-work' benefit reforms: a Review*, „Oxford Review of Economic Policy” 2000, nr 1.
- Bonin, H., Kempe, W., Schneider, H., *Household Labor supply effects of Low-Wage Subsidies in Germany*, „Schmollers Jahrbuch” 2003, nr 123.
- Borkowska, S. (red.), *Przyszłość pracy w XXI wieku*, IPISS, Warszawa 2004.
- Borkowska, S. (red.), *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPISS, Warszawa 2002.
- Bradley, S., Crouchley, R., Oskrochi, R., *Social exclusion and labour market transitions: a multi-state multi-spell analysis using the BHPS*, „Labour Economics” 2003, nr 10.
- Carling, K., Richardson, K., *The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience form the 1990s*, „Labour Economics” 2004, nr 11.
- Chobot, A., *Nowe formy zatrudnienia. Kierunki rozwoju i nowelizacji*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997.
- Commission of the European Communities, *ERGO Programme: Phase One Final Report*, Brussels 1992.
- Cousins, Ch. R., Tang, N., *Working time and work and family conflict in the Netherlands, Sweden and the UK*, „Work, employment and society” 2004, volume 3.
- Dex, S., C. Smith, *The nature and pattern of family-friendly employment policies in Britain*, The Policy Press, Bristol 2002.
- Department for Work and Pensions, *Simplicity, security and choice: Working and saving for retirement*, The Stationery Office, Norwich 2002.
- Erhel, Ch., Gautie, J., Gazier, B., Morel, S., *Job Opportunities for the Hard-to-place*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham 1996.

- Esping-Andersen, G., *A New Gender Contract*, [w:] G. Esping-Andersen, D. Gallie, A. Hemerijck, J. Myles, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press Inc., New York 2002.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press Inc., New York 2002.
- European Commission, *Benefit systems and their interaction with active labour market policies. Final report*, Luxembourg 2004.
- European Commission, COM (2005) 24, Luxembourg 2005.
- European Commission, *Employment in Europe 2004. Recent Trends and Prospects*, Luxembourg 2004.
- European Commission, European Union Childcare Network, *Leave Arrangements for Workers with Children: A Review of Leave Arrangements in the Members States of the European Community and Austria, Finland, Norway and Sweden*, Report prepared for the Equal Opportunities Unit, DG V, Luxembourg 1994.
- European Commission, *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century. White Paper*, Luxembourg 1994.
- European Commission, *Impact evaluation of the European Employment Strategy*, Luxembourg 2002.
- European Commission, *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005–2008)*, COM (2005) 141, Luxembourg 2005.
- European Commission, *Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe*, Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, Luxembourg 2003.
- European Commission, *The Social Agenda 2005–2010 – A social Europe in the global economy – Jobs and opportunities for all*, Luxembourg 2005.
- European Commission, *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1997.
- Fagan, C., Rubery, J., *Transitions between Family Formation and Paid Employment*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar Publishing Ltd., Cheltenham.
- Fagnani, J., Letablier, M.-Th., *Work and family life balance: the impact of the 35-hour laws in France*, „Work, employment and society” 2004, volume 3.
- Fathers and mothers – Dilemmas of the Work – Life Balance: A comparative study of 4 European Countries*, [http://www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/fIJUSQ63SK33-en/\\$File/Fathers&Mothers.pdf](http://www.justice.ie/80256E010039C5AF/vWeb/fIJUSQ63SK33-en/$File/Fathers&Mothers.pdf).
- Fertig, M., Kluge, J., *A Conceptual Framework for the Evaluation of Comprehensive Labour Market Policy Reforms in Germany*, Discussion Paper 2004, nr 1099, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
- Fonesca, R., Lopez-Garcia, P., Pissarides, Ch. A., *Entrepreneurship, start-up cost and employment*, „European Economic Review” 2001, nr 45.
- Frieske, K. W. (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2002.
- Gazier, B., *Transitional labour markets: from positive analysis to policy proposals*, [w:] Schmid, G., Gazier, B., *The dynamics of full employment. Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.

- Gelderblom, A., Winden, P. van, Kunnen, R., Praat, W., Voogd-Hamelink, M. de, *Training and the transition from work into unemployment*, [w:] K. Schömann, Ph. J. O'Connell, *Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- Giraud, O., *Firms' further training practices and social exclusion: can industrial relations systems provide greater equality? Theoretical and empirical evidence from Germany and France*, [w:] K. Schömann, Ph. J. O'Connell, *Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- Gornick, J. C., Meyers, M. K., *Families That Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, Russell Sage Foundation, New York 2003.
- Groot, L., Breedveld, K., *Time over the Life Course: Preferences, Options and Life Course Policy*, „Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken” 2004, nr 3.
- Hagen, T., *Do fixed-term contracts increase the long-term employment opportunities of the unemployed?*, ZEW Discussion Paper 2003, nr 49.
- Heuvel, N. van den, Hallen, P. van der, Lippe, T. van der, Schippers, J. (red.), *Diversity in life courses; consequences for the labour market*, Institute for Labour Studies (OSA), Amsterdam 2004.
- Ichino, A., Mealli, F., Nannicini, T., *Temporary Work Agencies in Italy: A Springboard Toward Permanent Employment?*, European University Institute, Florence 2005.
- International Labour Organization, *Key Indicators of the Labour Market 2001–2002*, International Labour Office, Geneva 2002.
- Jolivet, A., *Training practices and management of older workers: a typology from the French case*, [w:] K. Schömann, Ph. J. O'Connell, *Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- Joshi, H., Davies, H., *Day Care in Europe and Mothers' Forgone Earnings*, „International Labour Review” 1992, nr 6.
- Kabaj, M., *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu w Unii Europejskiej i w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2004.
- Keller, B., Seiferts, H., *Flexicurity – das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung*, „WSI Mitteilungen” 2000, nr 5.
- Kilch, J., *Programy wspierania małych i średnich przedsiębiorstw w wybranych krajach gospodarki rynkowej*, [w:] J. Kilch (red.), *Nadzieja rynku pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Kilch, J. (red.), *Nadzieja rynku pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.
- Koning, J. de, Bijwaard, G., Gelderblom, A., Kroes, H., *Labour market transitions and supply discrepancies*, [w:] N. van den Heuvel, P. van der Hallen, T. van der Lippe, J. Schippers (red.), *Diversity in life courses; consequences for the labour market*, Institute for Labour Studies (OSA), Amsterdam 2004.
- Koning, J. de, H. Mosley, Schmid, G., *Introduction: active labour market policies, social exclusion, and transitional labour markets*, [w:] J. de Koning, H. Mosley (red.), *Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*, Edward Elgar, Cheltenham 2001.

- Koning, J. de, Mosley, H. (red.), *Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*, Edward Elgar, Cheltenham 2001.
- Kozłowski, S. G., *Systemy ekonomiczne. Analiza porównawcza*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1998.
- Kryńska, E., *Dylematy polskiego rynku pracy*, IPiSS, Warszawa 2001.
- Kryńska, E., *Makroekonomiczne uwarunkowania rynku pracy*, [w:] S. Borkowska (red.), *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPiSS, Warszawa 2002.
- Kwiatkowski, E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.
- Kwiatkowski, S. M., *Edukacja zawodowa a rynek pracy*, [w:] S. Borkowska (red.), *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPiSS, Warszawa 2002.
- Lathouwer, L. de, *Making Work Pay, Making Transitions flexible: The case of Belgium in a comparative perspective*, Paper for the Workshop TLM Work package 5, Rotterdam 26–27 April 2004.
- Marx, I., *Job subsidies and cuts in employers' social security contributions: The verdict of empirical evaluation studies*, „International Labour Review” 2001, nr 1.
- Meager, N., *From Unemployment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham 1996.
- Meager, N., Bates, P., *From Salary Workers to Entrepreneurial Workers?*, [w:] G. Schmid, B. Gazier, *The dynamics of full employment. Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- Meager, N., Bates, P., Cowling, M., *An Evaluation of Business Start-up Support for Young People*, „National Institute Economic Review” 2003, nr 186.
- Meager, N., Evans, C., *The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed*, Employment and Training Papers, Institute for Employment Studies University of Sussex, Brighton 1998.
- Meller, J., *Restrukturyzacja gospodarki a polityka rynku pracy*, [w:] Z. Wiśniewski, A. Pocztowski (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- Mosley, H., Kruppe, T., *Employment Stabilisation through Short-time Work*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham 1996.
- Mosley, H., Sol, E., *Process evaluation of active labour market policies and trends in implementation regimes*, [w:] J. de Koning, H. Mosley (red.), *Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*, Edward Elgar, Cheltenham 2001.
- O'Connell, P. J., *Does enterprise-sponsored training aggravate or alleviate existing inequalities? Evidence from Ireland*, [w:] K. Schömann, Ph. J. O'Connell, *Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- O'Reilly, J., *Labour adjustments through part-time work*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1996.

- O'Reilly, J., Cebrian, I., Lallement, M., *Working-Time Changes. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham 2000.
- Oorschot, W. van, *Miracle of Nightmare? A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes*, „Journal of Social Policy” 2002, nr 3.
- Organization for Economic Cooperation and Development, Learning and Skills Council and the European Learning Account Network, *Descriptions and evaluations of recent experience with mechanisms for co-financing lifelong learning. Reports prepared by national authorities and members of the ELAP network*, London 2002.
- Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Employment Outlook 2002*, Paris 2002.
- Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Employment Outlook 2003*, Paris 2003.
- Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD Employment Outlook 2004*, Paris 2004.
- Ouali, N., A. Vanheerswijngheles, *The Belgian approach: prevention. Youth employment policies in Belgium*, [w:] A. S. Pascual (red.), *Tackling youth unemployment in Europe. Monitoring the European employment strategy*, European Trade Union Institute, Brussels 2000.
- Paoli, P. and Merllié, D., European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Third European Survey on Working Conditions 2000*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001.
- Pascual, A. S., *European youth employment strategy and national action plans*, [w:] A. S. Pascual (red.), *Tackling youth unemployment in Europe. Monitoring the European employment strategy*, European Trade Union Institute, Brussels 2000.
- Pascual, A. S. (red.), *Tackling youth unemployment in Europe. Monitoring the European employment strategy*, European Trade Union Institute, Brussels 2000.
- Pierwsza praca*, Aneks nr 2 do Strategii Gospodarczej Rządu „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”, Warszawa 2002.
- Platman, K., *Flexible Employment in Later Life: Public Policy Panaceas in the Search for Mechanisms to Extend Working Lives*, „Social Policy & Society” 2004, nr 3: 2.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2001.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2002.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2003*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2003.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2004*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2004.
- Rouault, S., *Assessing the impact of experimental EU training policies in France, Germany and Ireland*, [w:] K. Schömann, Ph. J. O'Connell, *Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- Rozporządzenie MPIPS z dn. 10 grudnia 1998 r. w sprawie programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu.

- Ryan, P., *The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective*, „Journal of Economic Literature” 2000, March.
- Ryan, P., Büchtemann, CH. F., *The School-to-Work Transition*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham 1996.
- Sarfati, H., Bonoli, G. (red.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective. Parallel or converging tracks?*, Ashgate Publishing, Aldershot 2002.
- Schlossberg, N. K., *Counseling Adults in Transition. Linking Practice with Theory*, Springer, New York 1984.
- Schmid, G., *Employment insurance in critical transitions during the life-course*, Working document, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2002.
- Schmid, G., *Employment systems in transition: explaining performance differentials of post-industrial economies*, [w:] G. Schmid, B. Gazier, *The dynamics of full employment. Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- Schmid, G., *Enhancing Gender Equality Through Transitional Labour Markets*, „Transfer: Quarterly of the European Trade Union Institute” 2001, nr 2.
- Schmid, G., *Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy*, „Economic and Industrial Policy” 1995, nr 16.
- Schmid, G., Targeted Socio-Economic Research Programme: *Social integration through transitional labour markets* (Final Report), Berlin 1999.
- Schmid, G., *The Future of Work: Has Full Employment a Future in Europe?*, [w:] S. Borkowska (red.), *Przyszłość pracy w XXI wieku*, IPiSS, Warszawa 2004.
- Schmid, G., *Towards a Theory of Transitional Labour Markets*, [w:] G. Schmid, B. Gazier (red.), *The Dynamic of Full Employment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2002.
- Schmid, G., *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion Paper 1998, FS I 98–206.
- Schmid, G., *Transitional labour markets and the European social model: towards a new employment compact*, [w:] G. Schmid, B. Gazier, *The dynamics of full employment. Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- Schmid, G., Auer, P., *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.
- Schmid, G., Gazier, B., *The dynamics of full employment. Social integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- Schmid, G., O'Reilly, J., Schömann, K. (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham 1996.
- Schmid, G., Reissert, B., *Unemployment Compensation and Labour Market Transitions*, [w:] G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (red.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham 1996.

- Schmid, G., Schömann, K., *Managing Social Risks through Transitional Labour Markets: Towards a European Social Model*, Seminar Paper, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 2002.
- Schömann, K., *The theory of labour market transitions applied to the transitional labour market of education and training*, [w:] K. Schömann, Ph. O'Connell (red.), *Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- Schömann, K., *Transitional labour markets: training and education*, [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.
- Schömann, K., O'Connell, Ph. (red.), *Education, Training and Employment Dynamics. Transitional Labour Markets in the European Union*, Edward Elgar, Cheltenham 2002.
- Schröder, L., *The role of youth programmes in the transition from school to work*, IFAU, Working Paper 2004, nr 5.
- Schwedler, H. U. (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.
- Storrie, D., *Temporary agency work in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2002.
- Tielsens, M., *Is the Silver Fleet ready for the open sea? On the pattern of retirement in Flanders*, [w:] N. van den Heuvel, P. van der Hallen, T. van der Lippe, J. Schippers (red.), *Diversity in life courses; consequences for the labour market*, Institute for Labour Studies (OSA), Amsterdam 2004.
- Urbaniak, B., *Praca zawodowa po przejściu na emeryturę. Społeczno-ekonomiczne przesłanki powrotu emerytów do aktywnego życia zawodowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1998.
- Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. 2003, nr 58, poz. 514 (z późn. zm.).
- Ustawa z 18 września 2001 r. o ułatwianiu zatrudnienia absolwentom szkół, Dz.U. 2001, nr 122, poz. 1325 (z późn. zm.).
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001.
- Werner, H., Bennett, R., König, I., *Glossar zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1986.
- Wilthagen, T., *Transitional labour markets and legal barriers and opportunities*, [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.
- Wilthagen, T., Rogowski, R., *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 2002.

- Wilthagen, T., Tros, F., *The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets*, „Transfer. European Review of Labour and Research” 2004, nr 2.
- Wiśniewski Z., *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1999.
- Wiśniewski, Z., *Polityka rynku pracy*, [w:] S. Borkowska (red.), *Rynek pracy wobec integracji z Unią Europejską*, IPISS, Warszawa 2002.
- Wiśniewski, Z., *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*, Wydawnictwo UMK, Toruń 1994.
- Wiśniewski, Z., Poczowski A. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w warunkach nowej gospodarki*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- Zawadzki, K., *Deregulacja a koncepcja przejściowych rynków pracy*, [w:] K. W. Frieske (red.), *Deregulacja polskiego rynku pracy*, IPISS, Warszawa 2002.

Źródła internetowe

- Department of Enterprise, Trade & Employment, Ireland, *National Employment Action Plan 2004*,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004ie_en.pdf.
- Department of Work and Pensions United Kingdom, *UK National Action Plan for Employment 2004*, 6–30,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004uk_en.pdf.
- European Commission,
http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/group/index_en.html (30.03.2005).
- European Commission,
<http://europa.eu.int/eu/record/white/c93700/contents.html> (5.05.2005).
- European Commission, *Jobs, jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, Brussels 2003,
http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_en.pdf.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.eurofund.ie/print/2002/02/inbrief/at0202202n.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.eurofund.eu.int/print/2002/04/feature/pt0204103f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.eurofund.eu.int/print/2002/05/feature/pt0205102f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.eurofund.ie/print/2002/05/inbrief/at0205201n.html>.

- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.eu.int/print/2002/05/feature/pt0205102f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.ie/print/2002/07/feature/be0207303ff.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.ie/print/2002/07/feature/it0207303f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.ie/print/2002/09/feature/at0209202n.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.ie/print/2002/09/inbrief/fi0209109n.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.eu.int/print/2002/12/feature/dk0212103f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.eu.int/print/2003/03/feature/se0303102f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.ie/print/2003/04/inbrief/at0304201n.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.eu.int/print/2003/04/feature/es0304106f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.ie/print/2003/08/feature/dk0308102f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.ie/print/2003/08/feature/it0308304f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.ie/print/2003/09/feature/gr0309103f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.eu.int/print/2003/09/inbrief/dk0309101n.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.ie/print/2003/09/inbrief/at0309201n.html> (7.07.2004).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions,
European Industrial Relations Observatory On-line,
<http://www.eiro.euofund.ie/print/2003/09/feature/gr0309103f.html>.

- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.euofund.ie/print/2003/10/feature/it03103018.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.euofund.eu.int/print/2004/03/inbrief/es0403101n.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.euofund.ie/print/2004/03/feature/it0403203f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.euofund.ie/print/2004/04/inbrief/fi0404201n.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.euofund.ie/print/2004/04/inbrief/at0404202n.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.euofund.eu.int/print/2004/05/feature/es0405108f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.euofund.eu.int/print/2004/06/feature/nl0406102f.html>.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, European Industrial Relations Observatory On-line, <http://www.eiro.euofund.ie/print/2004/06/feature/gr0406103f.html>.
- Federal Ministry of Economic Affairs and Labour, Republic of Austria, *National Action Plan for Employment Progress Report 2004*, s. 6–32, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004au_en.pdf.
- Federal Ministry of Economics and Labour, Federal Republic of Germany, *National Plan for Employment Policy 2004*, s. 12–43, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004de_en.pdf.
- Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue, Belgium, *European Employment Strategy. National Action Plan 2004*, s. 20–58, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004be_en.pdf.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy, www.praca.gov.pl/index.php?page=statystyki (20.05.2005).
- Ministry for the Economic Activities and Labour, Portugal, *National Action Plan for Employment 2004*, s. 8–39, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004pt_en.pdf.
- Ministry of Employment and Social Protection, Greece, *National Action Plan for Employment 2004*, s. 16–52, http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004el_en.pdf.

- Ministry of Employment, Denmark, *NAP 2004. The Government: Denmark's National Action Plan for Employment 2004*, s. 21–53,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004da_en.pdf.
- Ministry of Employment, France, *National Action Plan for Employment*, s. 15–76,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004fr_en.pdf.
- Ministry of Industry, Employment and Communications, Kingdom of Spain, *National Action Plan for Employment 2004*, s. 11–51,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004es_en.pdf.
- Ministry of Industry, Employment and Communications, Sweden, *Sweden's Action Plan for Employment 2004*, s. 13–56,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004sv_en.pdf.
- Ministry of Labour and Social Policies, Italy, *National Action Plan for Employment*, s. 6–32,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004it_en.pdf.
- Ministry of Labour, Finland, *Finland's National Action Plan for Employment 2004*, s. 12–45,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004fi_en.pdf.
- Ministry of Social Affairs and Employment, the Netherlands, *National Action Plan for Employment 2004*, s. 8–33,
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004nl_en.pdf.
- Organization for Economic Cooperation and Development, *OECD On-Line Labour Force Statistics*.
<http://www.oecd.org/scripts/cde/members/LFSINDICATORSAuthenticate.asp>
 (1.10.2004).

SPIS TABEL

3.1. Udział pracujących w niepełnym wymiarze w ogólnej liczbie pracujących w UE-15 w latach 1992–2003 (%)	94
3.2. Udział pracujących w niepełnym wymiarze niedobrowolnie w ogólnej liczbie pracujących w niepełnym wymiarze w UE-15 w latach 1992–2003 (%)	95
3.3. Udział pracujących w skróconym czasie pracy w ogólnej liczbie pracujących w UE-15 w latach 2000–2003 (%)	96
3.4. Stopień ochrony zatrudnienia na czas nieokreślony w wybranych krajach UE i Polsce (EPL)	97
3.5. Udział pracujących na własny rachunek poza rolnictwem w ogólnej liczbie zatrudnionych w UE-15 w latach 1997–2003 (%)	101
3.6. Udział pracujących na czas określony w ogólnej liczbie pracujących w UE-15 w latach 1997–2003 (%)	107
3.7. Stopień ochrony tymczasowego zatrudnienia w wybranych krajach UE-15 i Polsce (EPL)	109
3.8. Wydatki na aktywne programy rynku pracy w PKB w UE-15 w latach 1992–2002 (%)	113
3.9. Wydatki na zatrudnienie subsydiowane do PKB w wybranych krajach UE (%)	114
3.10. Stopa bezrobocia młodzieży (15–24 lata) a stopa bezrobocia ogółem w UE-15 w 2003 r.	119
3.11. Udział kobiet i mężczyzn łączących pracę wynagradzaną z edukacją jako procent siły roboczej w UE-15 w 2003 r.	127
3.12. Liczba godzin w tygodniu przeznaczanych na edukację przez siłę roboczą w UE-15 w 2003 r.	128
3.13. Udział kobiet i mężczyzn łączących pracę wynagradzaną z obowiązkami w gospodarstwie domowym i opieką jako procent siły roboczej w UE-15 w 2003 r.	134
3.14. Liczba godzin w tygodniu przeznaczanych przez siłę roboczą na obowiązki w gospodarstwie domowym i opiekę w UE-15 w 2003 r.	135
3.15. Stopa aktywności zawodowej osób w wieku 55–64 lata w UE-15 i Polsce w latach 1997–2003 (%)	143
3.16. Powszechny wiek emerytalny mężczyzn i kobiet w wybranych krajach UE-15 w 2002 roku	144

4.1.	Wieloletnie przejścia z samozatrudnienia w UE w latach 1994–2001 (%) ..	161
4.2.	Roczne przejścia z samozatrudnienia według cech osobowych w UE w latach 1994–2001 (%)	162
4.3.	Wieloletnie przejścia z zatrudnienia na czas określony w UE w latach 1994–2001 (%)	163
4.4.	Roczne przejścia z zatrudnienia na czas określony według cech osobowych w UE w latach 1994–2001 (%)	164
4.5.	Satysfakcja z płacy pracujących tymczasowo w UE w 1997 r.	180
5.1.	Udział pracujących w niepełnym wymiarze w ogólnej liczbie pracujących w wybranych nowych krajach UE w latach 1997–2003 (%)	184
5.2.	Udział pracujących przymusowo w niepełnym wymiarze w ogólnej liczbie pracujących w niepełnym wymiarze w wybranych nowych krajach UE w latach 1997–2003 (%)	184
5.3.	Udział pracujących na własny rachunek i pracodawców w zatrudnieniu ogółem (poza rolnictwem) w Polsce w latach 1995–2003 (%)	185
5.4.	Udział pracujących na czas określony w ogóle pracujących w wybranych nowych krajach UE w latach 1998–2003 (%)	185
5.5.	Przedszkola i żłobki w Polsce w latach 1995–2003	193
5.6.	Przeciętny wiek opuszczania rynku pracy w wybranych krajach UE w 2002 roku	194
5.7.	Emeryci i emerytury w Polsce w latach 2000–2003	194
5.8.	Osoby na emeryturze według wieku w Polsce w 2002 roku	195

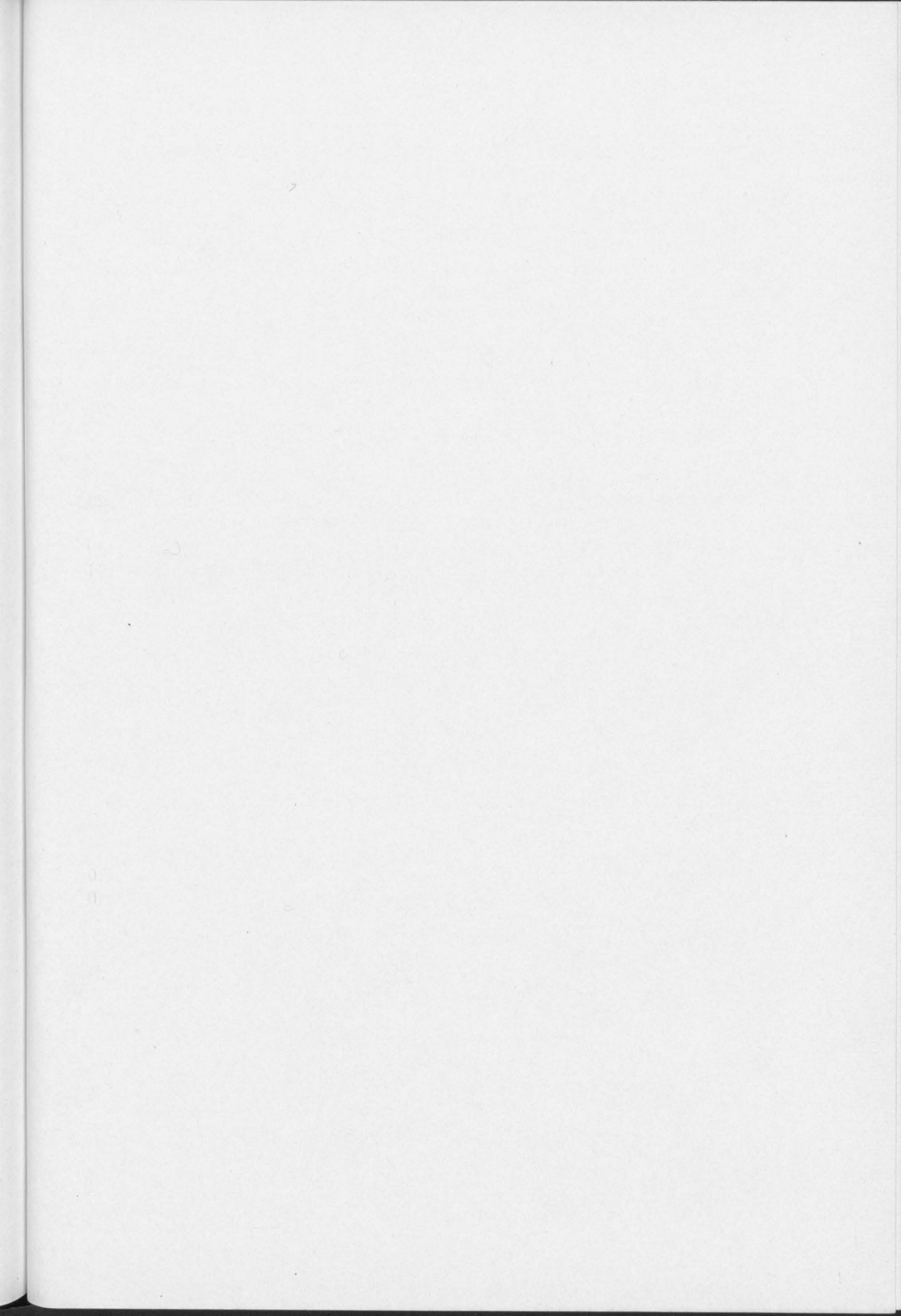
SPIS TABEL

1.1.	Mocne i słabe strony koncepcji TLM	48
1.2.	Szanse i zagrożenia koncepcji TLM w obrębie otoczenia bliższego	52
2.1.	Realizacja wytycznej „Aktywizujące i prewencyjne programy dla bezrobotnych i biernych” w UE-15 w 2004 roku a TLM	62
2.2.	Realizacja wytycznej „Tworzenie miejsc pracy i przedsiębiorczość” w UE-15 w 2004 roku a TLM	65
2.3.	Realizacja wytycznej „Zmiana, zdolność adaptacji i mobilność na rynku pracy” w UE-15 w 2004 roku a TLM	67
2.4.	Realizacja wytycznej „Promować rozwój kapitału ludzkiego i kształcenie ustawiczne” w UE-15 w 2004 roku a TLM	70
2.5.	Realizacja wytycznej „Podnieść podaż pracy i promować aktywne starzenie się” w UE-15 w 2004 roku a TLM	73
2.6.	Realizacja wytycznej „Równość płci” w UE-15 w 2004 roku a TLM	76

2.7. Realizacja wytycznej „Promować integrację i walkę przeciw dyskryminacji ludzi w gorszej sytuacji społecznej” w UE-15 w 2004 roku a TLM	78
2.8. Realizacja wytycznej „Sprawić by praca się opłacała poprzez bodźce podnoszące atrakcyjność pracy” w UE-15 w 2004 roku a TLM	81
2.9. Realizacja wytycznej „Transformować pracę nierejestrowaną w stałe zatrudnienie” w UE-15 w 2004 roku a TLM	83
2.10. Realizacja wytycznej „Podjąć problem nierówności regionalnego zatrudnienia” w UE-15 w 2004 roku a TLM	84
2.11. Wytyczne Rady Europejskiej w zakresie polityki mikroekonomicznej na lata 2005–2008 a TLM	90
2.12. Wytyczne Rady Europejskiej w zakresie polityki zatrudnienia na lata 2005–2008 a TLM	91
3.1. Zasiłki związane z zatrudnieniem oraz świadczenia uzupełniające dochód w UE-15 w 2002 roku	116
3.2. TLM na obszarze edukacja – zatrudnienie we Francji na przełomie XX i XXI wieku	124
3.3. Przykłady TLM w obszarze edukacji permanentnej w wybranych krajach UE na przełomie XX i XXI wieku	130
5.1. Instrumenty wspierające przejścia z bezrobocia do zatrudnienia	191
5.2. Wdrażanie TLM – wpływ elementów makrootoczenia	199

SPIS SCHEMATÓW

1.1. Obszary przejściowych rynków pracy	30
1.2. Analiza otoczenia przejściowych rynków pracy	50



ISBN 83-231-1922-8