Zenon Wiśniewski

Niektóre aspekty polityki zatrudnienia i rynku pracy w Unii Europejskiej. Benchmarking w polityce rynku pracy

1. Wprowadzenie

Wzrost bezrobocia w krajach Unii Europejskiej budzi coraz większy niepokój opinii publicznej i polityków. Średnia stopa bezrobocia w całej Unii wynosiła w kwietniu 1998 roku 10,2%. W poszczególnych krajach członkowskich była ona bardzo zróżnicowana i wahała się w przedziale od 2,9% w Luksemburgu do 20,8% w Hiszpanii. Bezrobociem objętych jest 18 milionów mieszkańców Unii Europejskiej, z czego połowa pozostaje bez pracy dłużej niż 12 miesięcy. Stopa bezrobocia młodzieży w wieku 14 – 24 lata wynosi aż 20%. Większość długookresowo bezrobotnych pozostaje bez szans na znalezienie pracy i w wielu przypadkach nie może im pomóc nawet uczestnictwo w programach zatrudnieniowych. Zaznaczyć należy, że charakterystyczną cechą rozwoju krajów Unii Europejskiej od początku lat siedemdziesiątych jest bezzatrudnieniowy wzrost (*jobless growth*), co prowadzi – pomimo wysokiego wzrostu PKB – do bezrobocia.

W Europie Zachodniej bezrobocie stało się przedmiotem publicznej dyskusji w latach siedemdziesiątych, kiedy pierwszy i drugi kryzys naftowy wymusił dostosowania strukturalne w gospodarce. Następnie w latach osiemdziesiątych wraz z wprowadzeniem swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i pracy w ramach EWG kwestia zatrudnieniowa stała się ponownie przedmiotem szczególnej troski. Prowadzone dyskusje nie koncentrowały się jednak na skoordynowanej polityce na szczeblu europejskim. Dopiero znana *Biała księga* Delorsa, *Growth, Competitiveness and Employment* z 1993 roku, stała się ideologiczną, polityczną i analityczną bazą skoordynowanej polityki europejskiej, określaną

mianem *Europejskiej strategii zatrudnieniowej*[1]. Zainspirowana przez *Białą księgę* Rada Europy na swoim posiedzeniu w grudniu 1994 roku w Essen nadała praktyczny wymiar strategii zatrudnieniowej i uchwaliła pięć podstawowych celów, które powinny być realizowane przez kraje członkowskie[2]. Te cele tzw. „strategii z Essen" to:

- ulepszenie systemu edukacji i szkolenia,
- zwiększenie intensywności zatrudnienia w procesie wzrostu gospodarczego,
- redukcja pozapłacowych elementów kosztów pracy,
- zwiększenie efektywności polityki rynku pracy,
- udoskonalenie instrumentów ukierunkowanych na pomoc dla grup szczególnie dotkniętych bezrobociem, tj. młodzież, długookresowo bezrobotni, starsi pracownicy i bezrobotne kobiety.

Kluczem do realizacji tych celów miało być zastopowanie fiskalnego, monetarnego i socjalnego dumpingu oraz inwestycje generujące pracę dla społeczeństwa o wysokich kwalifikacjach, uczącego się przez całe życie zawodowe. Wymienione wyżej cele były przedmiotem rezolucji na następnych posiedzeniach Rady w Madrycie (1995), Florencji (1996) i Dublinie (1996). Rezolucje Rady nie miały jednak charakteru wiążącego i manifestowały tylko polityczne zobowiązania.

Stan ten został zmieniony przez traktat amsterdamski. Traktat ten podniósł wysoki poziom zatrudnienia do rangi kluczowego celu krajów Unii Europejskiej, równoważnego z takimi makroekonomicznymi celami jak wzrost gospodarczy i stabilizacja. Kwestia ta została zamieszczona w traktacie w formie artykułu o zatrudnieniu, podobnie jak problematyka monetarna i ekonomiczna. Po drugie, państwa członkowskie zobowiązały się do koordynacji swoich polityk rynku pracy na szczeblu ugrupowania, gdyż w krajach unii walutowej zmiany parametrów i instrumentów tych polityk wywołują zmiany w pozostalych krajach członkowskich. Po trzecie, traktat amsterdamski kreuje podstawy procedury nadzoru włącznie z wytycznymi zatrudnieniowymi, które są przedmiotem kontroli. Po czwarte, traktat amsterdamski wprowadza nowe struktury organizacyjne, jak na przykład Komitet Zatrudnienia i Rynku Pracy, który prowadzi ciągłą debatę na temat zatrudnienia na szczeblu europejskim i umożliwia przygotowanie obrad Rady. Po piąte, traktat stworzył legalne podstawy promujące analizy, badania, wymianę doświadczeń i prace Komisji Unii Europejskiej, co przedtem nie miało miejsca.

W grudniu 1997 roku po szczycie w Luksemburgu uzgodnione zostały pierwsze *Wytyczne polityki zatrudnienia* (*Employment Policy Guidelines*). Rozpoczęto i wykreowano „proces konwergencji" w dziedzinie zatrudnienia wraz z kryteriami ich

---

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

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

realizacji przez poszczególne państwa członkowskie. Te przedsięwzięcia nazywane są tzw. procesem luksemburskim. Proces luksemburski wprowadził nadzór nad realizacją narodowych planów działań na rzecz zatrudnienia w państwach członkowskich i mechanizm monitoringu. I co najważniejsze, zaakceptowano politycznie i zastosowano w praktyce zarządzanie przez cele. Oznacza to, że polityka zatrudnienia i rynku pracy państw członkowskich Unii opierać się musi na skwatyfikowanych lub wyspecyfikowanych celach. Proces luksemburski ma pewne podobieństwa do traktatu z Maastricht regulującego politykę ekonomiczna, aczkolwiek nie ma tutaj nagrody w postaci wejścia do Klubu Euro. Istnieje jednak presja opinii publicznej i innych krajów członkowskich.

Podstawę europejskiej strategii zatrudnienia stanowią cztery filary. Są to:

- zatrudnialność (employability) lub inaczej poprawa zdolności do zatrudnienia, zapewniająca indywidualną zdolność i lepszy dostęp do pracy dla bezrobotnych lub zagrożonych bezrobociem długookresowym. Indywidualną zdolność do bycia zatrudnianym wyznaczają przede wszystkim kwalifikacje zawodowe, postawy wobec pracy, cechy osobowe i socjo-demograficzne;
- rozwój przedsiębiorczości przez likwidację barier i wspieranie działalności wspomagającej ten rozwój, co oznacza więcej miejsc pracy i lepszą ich jakość;
- poprawa zdolności adaptacyjnych i firm pracowników do zmieniających się warunków na rynku poprzez permanentną edukację (life-long learning) i zmiany organizacyjne;
- równość szans, oznaczająca konieczność zaniechania praktyk dyskryminacyjnych na rynku pracy, w tym w szczególności wobec kobiet i mniejszości narodowych.

Oprócz Komisji Unii Europejskiej, działania zmierzające do poprawy sytuacji na rynku pracy, podejmowały również organizacje międzynarodowe. Wspomnieć trzeba o wysoko cenionym studium The OECD Jobs Study[3], w którym stwierdza się explicite, że płace mają znaczący wpływ na zatrudnienie i bezrobocie. OECD wyraża pogląd, że system negocjacji płacowych powinien elastycznie reagować na rozmiary bezrobocia i umożliwiać bezrobotnym szybki powrót do pracy, aby zapobiec powstaniu bezrobocia długookresowego. Płace powinny być na tyle elastyczne, aby zapewnić automatyczne dostosowywanie się ich poziomu do rosnącego bezrobocia i malejącej produktywności. Ten mechanizm pozwala uruchomić w krótkim okresie proces dodatkowego opłacalnego zatrudnienia, umożliwiający pozytywną ocenę przyszłych zysków, co – z kolei – w długim okresie pobudza inwestycje, wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Płace powinny reagować elastycznie nie tylko na rozmiary ogólnego bezrobocia, lecz także na poziom tego zjawiska w różnych segmentach rynku. Jeżeli, na przykład, bezrobocie wśród młodych ludzi jest szczególnie wysokie, to płace młodzieży powinny zostać obniżone w sto-

[3] *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanation*, OECD, Paris 1994.

sunku do wynagrodzeń starszych pracowników, tak aby ułatwić jej zatrudnianie przez przedsiębiorstwa.

Międzynarodowa Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), proponując zwiększenie elastyczności rynku pracy i innowacyjności firm w celu stworzenia nowych miejsc pracy i utrzymania bezrobocia w rozsądnych rozmiarach, postuluje dziewięć pryncypiów polityki gospodarczej:

- Polityka makroekonomiczna powinna stworzyć podstawy ciągłego wzrostu gospodarczego.
- Promowany musi być rozwój technologiczny i jego dyfuzja w gospodarce.
- Powinno zachęcać się pracodawców do stosowania elastycznego czasu pracy, zarówno tygodniowego, jak i rocznego.
- Należy tworzyć klimat sprzyjający rozwojowi przedsiębiorczości i powstawaniu nowych firm.
- Płace i koszty pracy poszczególnych grup pracowniczych, a w szczególności młodzieży, muszą być kształtowane w bardziej elastyczny sposób.
- Konieczna jest reforma uregulowań ochrony stosunku pracy.
- Zwiększone powinny być wydatki na aktywne środki przeciwdziałania bezrobociu kosztem świadczeń kompensacyjnych.
- Należy polepszyć kwalifikacje zawodowe pracujących za pomocą programów doskonalenia zawodowego.
- System ubezpieczeń od bezrobocia (i system podatkowy) musi być zreformowany tak, aby zachęcał do podejmowania pracy.

Wytyczne te w celu zwiększenia zatrudnienia zalecają obniżkę kosztów pracy, prowadzącą w praktyce do obniżki płac. Aby w tej sytuacji nie spadło zainteresowanie podejmowaniem pracy, proponuje się równolegle obniżkę świadczeń kompensacyjnych. Pełna deregulacja rynku pracy nie jest widziana jako opcja polityczna, gdyż za utrzymaniem pewnego stopnia regulacji przemawiają raczej względy sprawiedliwości społecznej niż ekonomicznej efektywności. Najbardziej widoczne jest to na przykładzie wytycznych OECD dotyczących płacy minimalnej, w których stwierdza się, że kiedy zachowuje się ustawowo regulowaną płacę minimalną w celu zwalczania ubóstwa, należy zwracać uwagę, aby jej negatywne oddziaływanie na zatrudnienie było jak najmniejsze. A zatem przyjmuje się, że ustawowa płaca minimalna hamuje zatrudnienie i zachowanie tej regulacji jest akceptowane tylko ze względów sprawiedliwości społecznej.

Sumując, należy podkreślić, że współczesny wymiar i struktura bezrobocia różnią się zasadniczo od tego zjawiska sprzed trzydziestu lat. O ile wcześniej bezrobocie było skutkiem kolejnych kryzysów gospodarczych i cechowało się przejściowością, to obecnie ma ono trwały i strukturalny charakter. Zmiana charakteru bezrobocia zmusza do poszukiwania nowych form przeciwdziałania temu społecznie szkodliwemu zjawisku. Dlatego też na początku lat osiemdziesiątych – wraz ze wzrostem znaczenia ekonomii podażowej – pojawiły się w wielu krajach europej-

skich nowe elementy w dyskusji nad bezrobociem. Przyczyn długotrwałego bezrobocia nie upatrywano już w braku agregatowego popytu w gospodarce, lecz w historycznie ukształtowanej infrastrukturze rynku pracy, w niewystarczającej elastyczności i innowacyjności przedsiębiorstw oraz w sztywności rynku pracy. W związku z tym zaczęto akcentować konieczność zwiększenia elastyczności rynku pracy poprzez jego deregulację. Zwolennicy deregulacji podkreślali, że oprócz nieelastycznych płac i sztywnego czasu pracy, nie bez znaczenia pozostaje także – rozbudowany w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych – system ochrony stosunku pracy. Ich propozycje zmierzają do zwiększenia swobody podmiotów gospodarczych i zmniejszenia państwowej regulacji w kształtowaniu stosunków pracy. Polityczna atrakcyjność deregulacji rynku pracy polega na możliwości przesunięcia odpowiedzialności rządu za pełne zatrudnienie na bezpośrednich aktorów sceny gospodarczej, a w szczególności na związki zawodowe i pracodawców. Deregulacja powoduje jednak pewne negatywne skutki społeczne i często wywołuje opór pracowników oraz ich przedstawicielstw.

Nierozwiązany problem bezrobocia zmusza rządy krajów Europy Zachodniej do interwencji na rynku pracy za pomocą instrumentów polityki rynku pracy.

2. *Możliwości aktywnej polityki rynku pracy*

Polityka rynku pracy jest terapią stosowaną w wypadku wystąpienia nierównowagi na rynku pracy i z natury rzeczy nie tworzy nowych miejsc pracy o długotrwałym i kapitałointensywnym charakterze. Instrumenty polityki rynku pracy ukierunkowane są bowiem na przygotowanie bezrobotnych do ponownego ich włączenia się w proces pracy. Dlatego też środki przeznaczane na finansowanie subwencjonowanego zatrudnienia na drugim rynku pracy są pięć razy niższe od wydatków na instrumenty oddziałujące na podażową stronę rynku pracy[4].

Polityka rynku pracy zmierza do:

- ograniczenia rozmiarów bezrobocia (cel zatrudnieniowy),
- zmniejszenia niedopasowań strukturalnych na rynku pracy (cel strukturalny),
- podniesienia produkcyjności siły roboczej (cel produkcyjny),
- socjalnego zabezpieczenia osób dotkniętych zwolnieniami i integracji zawodowej bezrobotnych mających szczególne trudności na rynku pracy (cel socjalny).

W warunkach wysokiego i uporczywego bezrobocia pojawia się problem określenia roli aktywnej polityki rynku pracy. Jest to sprawa istotna, gdyż w toczonej dyskusji w krajach Unii Europejskiej polityce rynku pracy przypisuje się często zadania znacznie przekraczające jej możliwości. Wykorzystują to później oponen-

[4] Por. Z. Wiśniewski, *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, UMK, Toruń 1999, s. 25 – 30.

ci, którzy podważają efektywność polityki rynku pracy i celowość jej finansowania. Próbują oni w politycznej grze wywołać wrażenie, że przez ograniczanie wydatków na politykę rynku pracy można by stworzyć więcej miejsc pracy. Podstawowe zależności ekonomiczne zostają zatem „postawione na głowie", ale manewr ten umożliwia wskazanie pozornego „winowajcy". Rozważając ten problem, nie można oczywiście negować możliwości wystąpienia niebezpieczeństwa nadużywania świadczeń, czyli tzw. „moralnego hazardu". Temu zjawisku powinno się jednak zapobiegać przez partnerskie oddziaływanie publicznych służb zatrudnieniowych i organizacji społecznych. Z drugiej strony podkreślić należy, że polityka rynku pracy nie jest żadnym „złotym środkiem" umożliwiającym przezwyciężenie problemów zatrudnieniowych, gdyż nie jest ona ukierunkowana na tworzenie nowych miejsc pracy. Jej rola staje się tym bardziej problematyczna, im dłużej trwa sytuacja kryzysowa, a wysokie koszty polityki rynku pracy powodują, że staje się ona przedmiotem publicznej krytyki[5].

Należy podkreślić, że polityka rynku pracy powinna wspierać procesy restrukturyzacji gospodarki. Jej programy powinny być tak profilowane, aby tworzyły coraz lepsze warunki do inwestowania i stały się „mostem" prowadzącym do przyszłego zatrudnienia. Najważniejsze zalecenia dla aktywnych programów zatrudnieniowych można scharakteryzować następująco:

- promować pracę i szkolenia zawodowe zamiast finansować bezrobocie (zasada prymatu pracy i szkolenia nad świadczeniami kompensacyjnymi);
- akcentować komponenty inwestycyjne, tak dalece jak to możliwe, w celu rozbudowy infrastruktury, poprawy ochrony środowiska naturalnego i tym samym polepszenia warunków dla prywatnych inwestycji;
- zwiększać rolę inicjatyw na szczeblu lokalnym;
- podejmować kroki zmierzające do stworzenia drugiego rynku pracy, przy czym powinien on mieć znaczenie uzupełniające i być zorientowany na integrację zawodową bezrobotnych z pierwszym rynkiem pracy.

W krajach Unii Europejskiej wśród aktywnych instrumentów polityki rynku pracy priorytet mają środki oddziałujące na podaż pracy. Rosną także wydatki na koszty administracyjne związane z funkcjonowaniem publicznych służb zatrudnieniowych. W ostatnim czasie, w związku ze wzrostem bezrobocia długookresowego, zaczęło ponownie zyskiwać popularność zatrudnienie subwencjonowane. Daje się zauważyć tendencja do zwiększenia wysiłków w celu uaktywnienia wydatków i rozszerzenia gamy stosowanych instrumentów. Chociaż rośnie innowacyjność aktywnej polityki rynku pracy, to jednak generalnie dominuje tradycyjne podejście do rozwiązywania problemów bezrobocia przez świadczenia kompensacyjne. Ilustruje to najlepiej struktura wydatków na politykę rynku pracy w krajach

[5] Por. M. K a b a j, *Strategie i programy przeciwdziałania bezrobociu. Studium porównawcze*, Warszawa 1996, s. 45.

OECD. O ile na ten cel przeznacza się ok. 3% PKB, to zasiłki dla bezrobotnych stanowią w tym aż ok. 2/3 ogółu wydatków (ok. 2% PKB). W wielu krajach modyfikacje sprowadzają się do obniżenia poziomu i ograniczenia okresu pobierania zasiłku.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że problemy zatrudnieniowe spowodowane niewystarczającą stopą wzrostu gospodarczego nie mogą być rozwiązane przez instrumenty polityki rynku pracy. Koszty polityki rynku pracy są bardzo wysokie, a jej instrumentarium nie jest dostosowane do skutecznego oddziaływania na rynek pracy w warunkach permanentnego niedoboru miejsc pracy. Jest ono przede wszystkim ukierunkowane na doraźne usuwanie nierównowagi na rynku pracy. Polityka rynku pracy nie ma możliwości, z wyjątkiem subwencjonowanego zatrudnienia, oddziaływania na popytową stronę rynku pracy. Popyt na pracę uzależniony jest od decyzji pracodawców, którzy poprzez inwestycje tworzą miejsca pracy na pierwszym rynku pracy.

Innym czynnikiem przesądzającym o nie najwyższym stopniu wykorzystania możliwości polityki rynku pracy jest system jej finansowania. W wielu krajach aktywna polityka rynku pracy finansowana jest głównie przez uiszczających składki na rzecz ubezpieczenia od bezrobocia. Systemy składkowe reagują procyklicznie i nie spełniają swoich funkcji w okresie długotrwałych wstrząsów. Wpływy ze składek w czasie dobrej koniunktury, to znaczy wtedy, gdy wydatki na politykę rynku pracy maleją, są wysokie, a w czasie kryzysu spadają. Wymusza to cykliczne oddziaływanie na rynek pracy typu stop and go. Procyklicznymi wahaniami najbardziej dotknięte są dziedziny stanowiące rdzeń aktywnej polityki rynku pracy. Poza tym istnieje sprzeczność polegająca na tym, że kosztami polityki rynku pracy obciążone są budżety instytucji, które nie korzystają z jej efektów, a korzyści przechwytują budżety innych instytucji. Wydatki ponoszone są przede wszystkim przez urzędy pracy, a oszczędności z tytułu likwidacji bezrobocia (zasiłki dla bezrobotnych, pomoc socjalna) lub dodatkowe dochody (podatki, składki z tytułu ubezpieczenia społecznego) rozkładają się na wiele instytucji. Stąd też podmioty polityki rynku pracy nie zawsze posiadają odpowiednie bodźce do lansowania ofensywy zatrudnieniowej, gdyż tylko częściowo partycypują w korzyściach.

Aby uzyskać pełen obraz trzeba jeszcze udzielić odpowiedzi na pytanie, jak daleko polityka rynku pracy wykorzystywała istniejące możliwości. Należałoby zapytać, jakie było realne pole jej oddziaływania, przy założeniu występowania politycznej woli rozwiązywania problemów zatrudnieniowych. Brak kryteriów porównawczych nie pozwala na przeprowadzenie kwantytatywnej analizy. Istnieją jednak ewidentne dowody na to, że potencjał polityki rynku pracy w wielu krajach Unii Europejskiej nie był konsekwentnie wykorzystywany. Wysokie bezrobocie świadczyć może o braku „politycznej woli" rozwiązania tego palącego problemu. W ostatnim okresie w krajach Unii Europejskiej kwestionowana jest często celowość wzrostu wydatków na aktywne programy zatrudnieniowe. Regulacje trak-

tatowe z Maastricht, dotyczące kryteriów konwergencji, ograniczyły wydatki budżetowe i nie pozwalają rządom na szersze finansowanie aktywnej polityki rynku pracy. Biorąc pod uwagę głosy krytyczne i częściowo wątpliwe efekty aktywnych programów zatrudnieniowych, wysuwanie postulatów na rzecz zwiększenia wydatków wydaje się nierealistyczne. Należy się raczej skoncentrować na procesie oceny polityki rynku pracy w celu zwiększenia jej efektywności.

Wysokie bezrobocie w krajach Unii Europejskiej skłania wielu badaczy do nowego spojrzenia na zatrudnienie. Zaczyna poszukiwać się nowych koncepcji rynku pracy i polityki rynku pracy.

3. Rynki przejściowe

Dyskutowaną koncepcją, zmierzającą do częściowego złagodzenia problemu bezrobocia, jest idea przejściowych rynków pracy (transitional labour markets), szczególnie lansowana przez G. Schmida i jego zespół badawczy[5]. Zmierza ona do nowej interpretacji pełnego zatrudnienia i innego rozumienia istoty systemów zatrudnieniowych. Punktem wyjścia w tym rozumowaniu jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy pełne zatrudnienie jest dzisiaj możliwe, jeżeli ma być ono rozumiane jako permanentne zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy, to znaczy 8 godzin dziennie przez 5 dni w tygodniu, 46 tygodni w roku i przez 45 lat różnych kombinacji płatnego i niepłatnego zatrudnienia w ciągu życia. Na tak postawione pytanie możliwa jest tylko jedna odpowiedź: tak pojmowane pełne zatrudnienie nie jest realne. Jeśli jednak uznalibyśmy za pełne zatrudnienie 30-godzinny tydzień pracy oraz umożliwili wykorzystanie tego pensum w zależności od sytuacji ekonomicznej i potrzeb życiowych, to pełne zatrudnienie byłoby możliwe. Zatrudnienie odbiegające od normalnego standardu pracy można zatem określić jako zatrudnienie przejściowe, a instytucje z nim związane przejściowym rynkiem pracy. Bezrobocie jest ekstremalną formą takiej przejściowej fazy i koncepcja rynków przejściowych dopuszcza występowanie bezrobocia frykcyjnego. Zgodnie z tą koncepcją przez wykorzystanie nowego instrumentarium polityki rynku pracy, wspierającego różne kombinacje płatnego i niepłatnego zatrudnienia, przejściową pracę w niepełnym wymiarze godzin lub okresowo skróconym czasie pracy czy też środki promujące szkolenia, doskonalenie, przekwalifikowania zawodowe, urlopy opiekuńcze, sabbaticals, można by zapobiegać powstawaniu bezrobocia strukturalnego.

Rynki przejściowe – zgodnie z przyjętymi założeniami – stwarzają nowe możliwości w tradycyjnym rozwoju rynku pracy. Powinny one umożliwiać dopasowa-

[5] G. Schmid, *Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik*, „Das Parlament" 1994, dodatek „Aus Politik und Zeitgeschichte" B 12 – 13, s. 9 – 23.

nie pracodawców i pracobiorców do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy wywołanej licznymi szokami. Owe szoki stanowią zewnętrzne ryzyka spowodowane przez postęp techniczny i technologiczny, migracje, cykle demograficzne i zmiany rynkowe. Ujawniają się one we współczesnych społeczeństwach najczęściej jako wewnętrzne problemy w postaci błędów w zarządzaniu firmą, katastrof życiowych, rozwodów, chorób zawodowych itd. Czasowe przymusowe bezrobocie staje się cechą znamionującą społeczeństwa postindustrialne i ma ono coraz bardziej nieobliczalny i chaotyczny charakter. Potwierdzają to wyniki badań, które pokazują, że jedna trzecia liczby bezrobotnych może być przypisana „syndromowi społeczeństwa postindustrialnego"[6].

Należy podkreślić, że w przyszłości rynek pracy nie stanie się rynkiem towarowym lecz pozostanie nadal instytucją społeczną. Ograniczone są bowiem jego zdolności dostosowawcze do szoków poprzez elastyczność płac – im większa jest potrzeba elastyczności na rynku pracy, tym mniejsze są możliwości dokonania tego tylko przez uelastycznienie płac[7]. Dla zobrazowania tego problemu wystarczy przywołać szybki wzrost płac prowadzący do wysokiego bezrobocia w Niemczech Wschodnich i procesy pełnej integracji w Unii Europejskiej. Te przykłady pokazują, że zakres sterowania płacami ograniczają przede wszystkim kulturowe wyobrażenia co do godziwej płacy. Zasada solidarności, równa płaca za tę samą pracę – to czynniki, które w naszym obszarze kulturowym uniemożliwiają obniżkę poziomu płac poniżej norm społecznie akceptowanych.

Obserwacja życia codziennego nakazuje też zweryfikować stereotyp mówiący, że nieplanowane i wymuszone fazy bezczynności zawodowej muszą być koniecznie oceniane negatywnie. Przy odpowiednim przygotowaniu od strony instytucjonalnej ten czas można wykorzystać na wykonywanie czynności zaplanowanych przez siebie oraz szkolenie i doskonalenie zawodowe, umożliwiające podjęcie zatrudnienia na pierwszym rynku pracy. Oczywiście rozwiązanie to musi uzyskać akceptację społeczną i trzeba stworzyć nowe instytucje rynku pracy do realizacji tych zadań. Inaczej mówiąc, potrzebne są nowe instytucje zajmujące się regulacją przerw w nieciągłym życiorysie zawodowym, które w literaturze angielskojęzycznej określane są jako new institutional arrangements.

W przyszłości następować będzie dalej skracanie czasu pracy, przy czym jego formy będą się znacznie różniły w zależności od sytuacji gospodarczej i życiorysu zawodowego pracownika. Prognozowane obniżenie tygodniowego czasu pracy do 30 godzin w następnych dwóch dekadach musi być zatem potraktowane elastycz-

---

[6] Por. G. Mutz, W. Ludwig-Mayerhofer, W. Koenen, E. J. Eder, W. Bonß, *Dis-kontinuerliche Erwerbsverläufe. Analysen zur postindustriellen Arbeitslosigkeit*, Opladen 1995.

[7] Por. R. M. Solow, *The Labor Market as a Social Institution*, Cambridge 1990 i G. Schmid, K. Schömann, *Institutional Choice and Flexible Coordination.. A Socio-economic Evaluation of Labor Market Policy in Europe*, [w:] *Labor Market Institutions in Europe*, M. E. Sharpe, Armonk – New York 1994, s. 9 – 57.

nie i odnoszone do przeciętnego życiorysu zawodowego. Realizacja tego przedsięwzięcia może przyjąć natomiast różne formy. Redukcja czasu pracy do 30 godzin tygodniowo może oznaczać sześciogodzinną pracę dziennie, a przy ośmiogodzinnym dniu pracy możliwe są następujące kombinacje: dwa i pół dnia wolnego co dwa tygodnie albo jeden tydzień wolny w miesiącu, albo 12-tygodniowy kredyt czasu wolnego w ciągu roku.

Nierównowaga, jaka pojawi się w przyszłości, jak również niepewność w dziedzinie czasu pracy, wymagają podjęcia kroków w kierunku regulacji i koordynacji stosunków pracy, aby nie doszło do nowej segmentacji rynku pracy i bezrobocia. A zatem nowym wyzwaniem i zadaniem dla polityki i prawa jest – zdaniem G. Schmida – stworzenie nowych instytucji rynku przejściowego, które zapewnią płynne i bezproblemowe przejście w następujących obszarach[8]:

- między pracą w niepełnym i pełnym wymiarze godzin oraz między pracą podporządkowaną a samozatrudnieniem;
- z populacji bezrobotnych do pracy;
- z systemu edukacji i szkolenia zawodowego do systemu zatrudnienia;
- z pracy domowej czy szarej strefy do zatrudnienia podporządkowanego;
- z systemu zatrudnienia na emeryturę lub rentę.

Koncepcja rynków przejściowych zakłada, że w przyszłości występować będą elastyczniejsze stosunki zatrudnieniowe, które przez deregulację, nowe prawo pracy i ustawodawstwo zabezpieczenia społecznego powinny być tak ukształtowane, aby zachowane zostały dotychczasowe korzyści ekonomiczne i socjalne pracowników. Najlepszym przykładem może być tutaj Holandia i Dania, gdzie bezrobocie zredukowano prawie o połowę, a deregulacja realizowana była pod hasłem elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity)[9].

Sumując, należy zauważyć, że reakcją współczesnych, nowoczesnych, wysoko rozwiniętych gospodarek rynkowych na globalizację i indywidualizację są: długotrwałe bezrobocie w Europie Zachodniej oraz daleko idąca segmentacja rynku pracy w Stanach Zjednoczonych, która prowadzi do syndromu długotrwałej biedy (working poor). Skoro deregulacja typu amerykańskiego, ze swoimi negatywnymi skutkami społecznymi, nie może stanowić wzoru dla Europy, to powstaje pytanie, jak mają być kształtowane w przyszłości stosunki pracy w krajach Unii Europejskiej. Pewną alternatywę dla rozwoju stosunków pracy stanowi koncepcja przejściowych rynków pracy. Otrzymała ona wsparcie ideologiczne Komisji Unii Europejskiej i prowadzone są szerokie badania na ten temat, które koordynuje Centrum Naukowe Badań Socjalnych (Wissenschaftszentrum für Sozialforschung) w Berlinie.

---

[8] Por. *New institutional arrangements in the labour market. Transitional labour markets as a new full employment concept*, European Academy of the Urban Environment, Berlin 1998.

[9] Por. F. S t i l l e, *Der niederländische Weg: Durch Konsens zum Erfolg*, „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung" 1998 nr 2, s. 294 – 311.

4. Benchmarking i polityka rynku pracy

W ostatnim okresie Komisja Unii Europejskiej zmierza do szerszego wykorzystywania benchmarkingu, aby ukierunkować przedsięwzięcia polityki rynku pracy w kierunku najlepszych standardów (best performers). Dlatego też najpierw przedstawiona zostanie istota benchmarkingu, a następnie możliwości jego wykorzystania w polityce rynku pracy.

4.1. Istota benchmarkingu

Benchmarking został rozwinięty w sektorze prywatnym i zgodnie z popularną jego definicją podaną przez Campa oznacza „poszukiwanie najlepszych praktyk prowadzących do lepszych działań"[10]. Mniej formalna definicja została opracowana w firmie Rank Xerox, która określa benchmarking jako „kontynuowany proces mierzenia naszych produktów, usług i praktyki biznesu w stosunku do najpoważnieszych konkurentów lub tych, których firmy uznawane są za liderów w branży"[11]. Dobrą definicję benchmarkingu, możliwą do zastosowania zarówno w sektorze prywatnym jak i publicznym, podają Cowper i Samuels: „Benchmarking jako narzędzie efektywności bazuje na zasadzie mierzenia procesów w organizacji w stosunku do absolutnego lub relatywnego standardu innych organizacji"[12].

Benchmarking zawiera co najmniej trzy podstawowe elementy:

- definicje wskaźników,
- ustanowienie celów identyfikujących pożądane procesy,
- wykorzystanie wymiany informacji i analiz w celu ustanowienia najlepszej praktyki umożliwiającej rywalizowanie z innymi.

W benchmarkingu stosuje się wariantowe metody mierzenia działań i kompleksowe wskaźniki. Co więcej, w benchmarkingu proces uczenia się następuje przez implementację pozytywnych zmian wynikających ze zidentyfikowania przyczyn istniejących luk.

W procesie benchmarkingu można rozróżnić następujące fazy[13]:

Planowanie

Identyfikacja obiektu benchmarkingu.

Wybór firmy do badań porównawczych.

Określenie metod zbierania danych i założenie banku informacji.

---

[10] R. C. Camp, *Benchmarking – The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, Milwaukee 1989, s. 12.

[11] Tamże, s.10.

[12] J. Cowper, M. Samuels, *Performance Benchmarking in the Public Sector: the UK Experience*, [w:] OECD, *Benchmarking, Evaluation and Strategic Management in the Public Sector*, s. 11.

[13] R. C. Camp, *wyd. cyt.*, s. 21.

Analizy

Określenie luk w bieżącej działalności.

Zaprojektowanie przyszłego poziomu działalności.

Integracja

Rozpowszechnienie wyników (odkryć) benchmarkingu i akceptacja korzyści.

Ustanowienie celów funkcjonalnych.

Rozwój planów akcyjnych.

Akcja

Implementacja poszczególnych akcji i monitorowanie postępu.

Reorientacja benchmarkingu.

Dojrzałość

Osiągnięta pozycja lidera.

Zintegrowanie praktyki w proces.

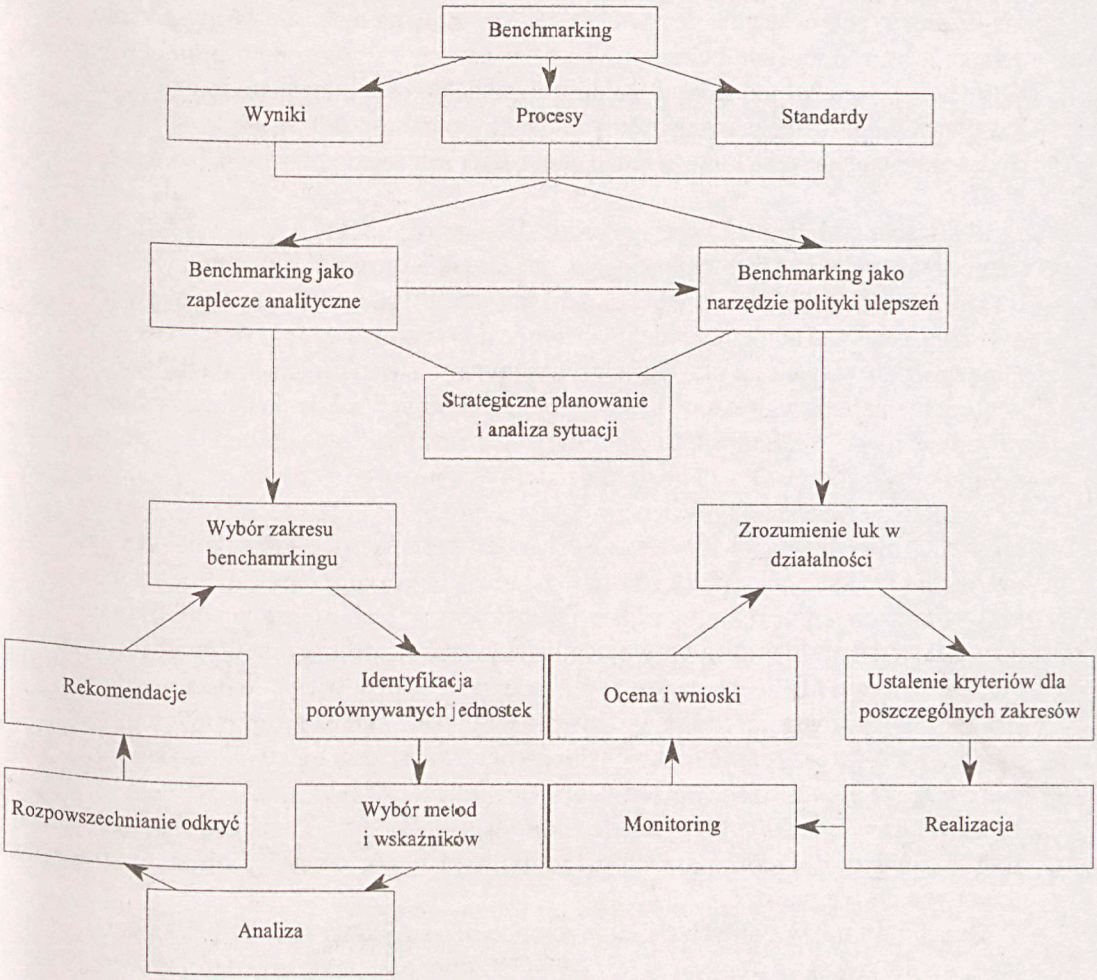
W literaturze przedmiotu rozróżnia się kilka podstawowych typów benchmarkingu[14]. Można wskazać na benchmarking wewnętrzny i zewnętrzny. Zewnętrzny dzieli się z kolei na konkurencyjny i niekonkurencyjny, a ten ostatni na funkcjonalny i ogólny.

Benchmarking wewnętrzny stosowany jest w jednostkach tej samej organizacji i może być wykorzystywany jako instrument konkurencji wewnątrz organizacji. W benchmarkingu zewnętrznym zmierza się do porównań organizacji o tym samym lub podobnym charakterze. Porównanie może być dokonywane z konkurentem lub firmą operującą w innym segmencie rynku. Główną cechą charakterystyczną zewnętrznego benchmarkingu jest wysoki stopień porównywalności między jednostkami i produktami. Funkcjonalny benchmarking pozwala na prowadzenie funkcjonalnych analiz specyficznych zadań, funkcji i procesów, niezależnie od rodzaju produktu, sektora, branży czy segmentu. Ten typ benchmarkingu jest synonimem benchmarkingu najlepszej praktyki i pozwala znaleźć najlepszych wykonawców w poszczególnych zakresach. Funkcjonalny benchmarking ma pewne korzystne cechy wiążące się z wysokim stopniem akceptacji, gdyż porównywane są specyficzne charakterystyki produktu, a nie produkt lub gałąź przemysłu sama w sobie. Jeżeli charakterystyka produktu lub gałąź przemysłu nie odgrywa w porównaniach żadnej roli, to można stosować najczystszą formę benchmarkingu, to jest benchmarking ogólny. W gruncie rzeczy, różnica między funkcjonalnym i ogólnym benchmarkingem jest zupełnie mała[15].

---

[14] G. H. Watson, *Strategic Benchmarking. How to rate your company's performance against the world's best*, New York 1993, s. 108.

[15] Por. B. Karlöf, S. Ostblöm, *Das Benchmarking-Konzept. Wegweiser zur Spitzenleistung in Qualität und Produktivität*, München 1994.



Benchmarking w polityce rynku pracy

4.2. Benchmarking w europejskiej strategii zatrudnienia

Luksemburski szczyt zatrudnieniowy podjął trzy kluczowe decyzje, które zobowiązują państwa członkowskie do:

- wprowadzenia narodowych procedur nadzoru, przekładania intencji wytycznych polityki zatrudnienia na narodowe plany działań na rzecz zatrudnienia i przygotowywanie sprawozdań o stopniu ich realizacji;
- wykreowania systemu zarządzania przez cele (*MBO*) przez zdefiniowanie skwantyfikowanych celów dla corocznych wytycznych polityki zatrudnienia (obecnie: gwarancja, że młodzieży i starszym osobom nie będą oferowane miejsca w programach poprawy zatrudnialności, jeśli nie pozostają oni bez pracy co najmniej 6 lub

12 miesięcy; zobowiązanie do zwiększenia środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu dla bezrobotnych o co najmniej 20% w celu promocji ich aktywności, co powinno stopniowo doprowadzić do osiągnięcia średniego poziomu trzech najbardziej zaawansowanych państw członkowskich);

- ustanowienia procesu konwergencji przez określenie poziomu zatrudnienia w Europie.

Realizacja tych decyzji wymaga prowadzenia prac analitycznych i w tym celu rozpoczęto studia nad benchmarkingem zatrudnienia i polityki rynku pracy. Komisja Unii Europejskiej definiuje benchmarking w polityce rynku pracy następująco: „W dziedzinie zatrudnienia benchmarking jest sformalizowanym procesem wzajemnego porównywania zjawisk zatrudnieniowych w różnych krajach, w celu wyłonienia najlepszego kraju i ustanowienia globalnych celów postępu w sytuacji zatrudnieniowej w długim i średnim okresie i zidentyfikowania najefektywniejszych polityk podnoszących poziom działań"[16].

Omawiane wcześniej typy benchmarkingu można wykorzystać w polityce rynku pracy, przy czym ich użyteczność i możliwości bardzo się różnią. Należy uwzględnić kilka opcji. Wewnętrzny benchmarking (rozumiany jako benchmarking w ramach jednego kraju) najłatwiej zastosować, jeśli można zidentyfikować bez większych problemów porównywalne jednostki (np. biura pracy, jednostki regionalne). Rezultaty benchmarkingu mogą znaleźć zastosowanie do oceny programu zatrudnieniowego, określonego instrumentu, jak również programów tego samego typu. Wykorzystanie funkcjonalnego benchmarkingu może okazać się trudniejsze, gdyż proces trzeba opisać za pomocą mierzalnych wskaźników.

Zewnętrzny benchmarking (międzynarodowa płaszczyzna) można wykorzystywać do analizy długookresowych celów polityki rynku pracy i programów potrzebnych do ich realizacji.

Benchmarking w polityce rynku pracy obejmuje z jednej strony studia oceniające, a z drugiej strony używany jest jako instrument tej polityki. Z teoretycznego punktu widzenia, analizy benchmarkingu powinny zawsze stanowić bazę dla kształtowania polityki pozytywnych zmian. Innymi słowy, analizy, uczenie się i działanie są wzajemnie współzależne w koncepcji benchmarkingu.

Ze względu na ograniczone ramy opracowania nie możemy zaprezentować pierwszych wyników studiów ewaluacyjnych europejskiej strategii zatrudnieniowej za pomocą benchmarkingu. Są one opisane w kilku najnowszych publikacjach[17].

---

[16] European Commission, *Joint Employment Report 1997*, DG V, Brussels 1997.

[17] Zob. I.A.S., Proceedings of the Joint Employment Observatory Conference, *Benchmarking Labour Market Performances and Policies*, Berlin 1998; L. Tronti, *Benchmarking Labour Market Performances and Policies*, „Labour" 1998, nr 3, s. 489 – 513, H. Schätz, S. Speckesser, G. Schmid, *Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications*, Discussion Paper FS I 98 – 205, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1998.