

Duński model elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*) Wzór do naśladowania?¹

Dany Lang

W ostatnich latach wrosło w całej Europie zainteresowanie duńskim „modelem” elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*²) na rynku pracy. Jest on prezentowany jako właściwa odpowiedź na to, co Wilhagen i Tros (2003) nazywają „podwójnym ograniczeniem”, z którym muszą się zmierzyć wszystkie kraje w kontekście obecnej fazy globalizacji. Z jednej strony pojawiają się postulaty większej elastyczności, podnoszone przez przedsiębiorców, którzy uzasadniają je wyzwaniem stwarzanym przez światową konkurencję. Z drugiej strony mamy żądania większego bezpieczeństwa zgłaszane przez pracowników i społeczeństwo.

Idea, aby zreformować rynki pracy na wzór i podobieństwo Danii jest dzisiaj rozpowszechniona wśród polityków i ekonomistów. Przykładowo, w publikacjach OECD poświęconych gospodarce i zatrudnieniu (OECD 2004a, 2004b, 2005a, 2005b) często przytaczano Danię, jako jeden z najbardziej godnych polecenia wzorów do naśladowania. Inne przykłady pochodzą z „białych ksiąg” wydawanych przez Komisję Europejską, w których duńskie doświadczenia uznawano za podstawę dla projektowania europejskiej strategii zatrudnienia.

Bez wątplenia Dania odniosła sukces mierzony zarówno poziomem bezrobocia, jak i zatrudnienia. Stopa bezrobocia zmniejszyła się z 9,6% w 1993 do 4,3% w 2001³ i oscyluje wokół 5% od 1997⁴. W tym samym okresie wskaźnik zatrudnienia był stabilny i wynosił 75% ludności aktywnej zawodowo.

Sukcesy te zostały osiągnięte bez wzrostu presji inflacyjnej na płace i na ceny, co jest również dużym osiągnięciem. Ale to nie wszystko. Duńskie wydatki publiczne w PKB należą do najwyższych na świecie⁵, a jednocześnie rosną nadwyżki budżetów publicznych. Wszystkie kryteria Paktu Stabilności i Wzrostu są spełnione, a bilans handlowy jest dodatni prawie każdego roku.

Z tych względów warto przyjrzeć się bliżej temu, jak działa duński rynek pracy i określić, jakie rozwiązania nadawałyby się do naśladowania gdzie indziej. W artykule zostaną przedstawione elementy odpowiedzi na te pytania. W szczególności, czy model elastycznego bezpieczeństwa może być wzorem dla Polski, gdzie poziom bezrobocia sięgnął 18,8% w 2004⁶.

W celu odpowiedzi na postawione pytania w kolejnych czterech punktach przedstawiony zostanie „model duński” jako całość i trzy elementy duńskiego „złotego trójkąta”: elastyczny rynek pracy, hojny system socjalny i aktywna polityka rynku pracy. W następnej części przyjrzymy się bliżej reformie rynku pracy z 1993, która miała sprawić, że

¹ Tłumaczył Ryszard Szarfenberg.

² Jest to neologizm na gruncie języka angielskiego powstały po połączeniu słów *flexibility* (elastyczność) i *security* (bezpieczeństwo). Tłumacząc go opisowo jako „elastyczne bezpieczeństwo”. Przypis od tłumacza.

³ Wszystkie wskaźniki dotyczące bezrobocia w artykule obliczone są według metodologii zalecanej przez Międzynarodową Organizację Pracy. Duńska definicja bezrobocia jest mniej restrykcyjna i dlatego lokalne miary tego zjawiska są wyższe o ok. 2 punkty procentowe. Jest to bardzo nietypowe, gdyż większość definicji krajowych jest bardziej restrykcyjna w porównaniu z zalecaną przez MOP (np. w Holandii).

⁴ Stopa bezrobocia wynosiła 5,4 % w 2004 (OECD, 2005a).

⁵ W 2003 udział wydatków publicznych w PKB wynosił 56 %, co dawało Danii drugie miejsce po Szwecji (58 %) (OECD, 2004b).

⁶ Źródło: OECD (2005a).

bezrobocie znacząco zmniejszyło się od 1997. Ostatni punkt został poświęcony możliwości przeniesienia modelu duńskiego na inny grunt, w szczególności polski.

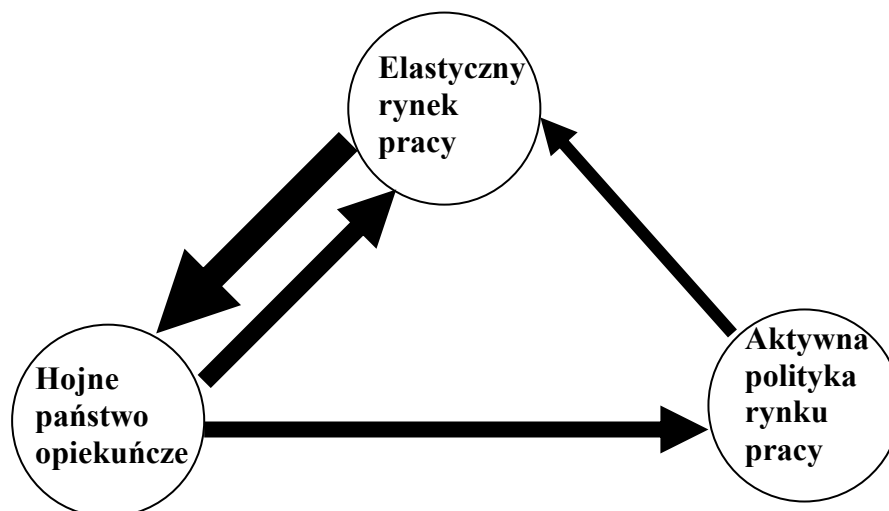
Duński model jako całość

Duński sposób odpowiedzi na „podwójne ograniczenie” opisane wyżej nazywany jest przez wielu ekonomistów „ogniwem łączącym elastyczność i bezpieczeństwo” (*flexicurity nexus*). Istotą tego modelu są bowiem takie regulacje rynku pracy, które *jednocześnie* dają elastyczność i bezpieczeństwo. Rynki pracy w niektórych krajach charakteryzowały się tymi samymi cechami od wielu lat, ale wyrażenie *flexicurity* pojawiło się i uzyskało szerokie uznanie w połowie lat 1990.: „nie było to przypadkiem, gdyż pojęcie to odzwierciedlało ambicje stworzenia efektywnej i konkurencyjnej gospodarki, która jednocześnie zapewnia wysoki poziom zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i inkluzji, wyrażone w Białej Księdze J. Delorsa poświęconej wzrostowi gospodarczemu, konkurencji i zatrudnieniu z 1993 i w Europejskiej Strategii Zatrudnienia” (Andersen i Mailand, 2005, s.9).

Różni autorzy różnie definiowali elastyczne bezpieczeństwo. Wilhagen i Tros (2003, s.4) zdefiniowali je jako: „politykę, która ma na celu uelastycznienie rynków pracy, organizacji pracy i stosunków pracy, a jednocześnie podniesienie bezpieczeństwa – bezpieczeństwa zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego – szczególnie w przypadku słabych grup na rynku pracy i poza nim”. Wskazali oni w ten sposób na dwa warunki definicyjne. Po pierwsze, elastyczność i bezpieczeństwo powinny być osiągnięte za pomocą zamierzonych i skoordynowanych wysiłków, a nie za pomocą jednej inicjatywy czy przypadku. Po drugie, elastyczne bezpieczeństwo dotyczy również upośledzonych grup na rynku pracy i nie powinno się koncentrować wyłącznie na tych, którzy już na nim są.

Główne elementy duńskiego systemu elastycznego bezpieczeństwa mogą być podsumowane za pomocą schematu „złotego trójkąta” zaprezentowanego przez Madsena (2002).

Schemat 1. Duński „złoty trójkąt”



Autor tego schematu podkreślał, że model duński zawiera „unikaną kombinację” trzech elementów: bardzo elastycznego rynku pracy, aktywnej polityki rynku pracy i hojnego systemu socjalnego. Strzałki pokazują przepływy osób pomiędzy różnymi pozycjami wewnątrz rynku pracy, systemu socjalnego i programów rynku pracy. Dwie strzałki łączące rynek pracy i system socjalny odzwierciedlają to, że ok. 25% osób pracujących dotknięta jest bezrobociem każdego roku, ale znacząca większość z nich bardzo szybko znajduje nową

pracę. Pozostałe strzałki pokazują, że ludzie, którzy nie wracają szybko do zatrudnienia objęci są aktywnymi programami rynku pracy, które większości z nich pomagają znaleźć pracę.

Blżej przedstawimy teraz każdy z trzech elementów „złotego trójkąta”.

Bardzo elastyczny rynek pracy

Wszystkie badania duńskiego rynku pracy potwierdzają, że jest on bardzo elastyczny. Charakteryzuje go głównie zewnętrzna elastyczność ilościowa, co oznacza, że zatrudniający mogą bardzo łatwo zwalniać i zatrudniać pracowników⁷. Jest to wyrazem bardzo niskiego poziomu regulacji rynków pracy. We wszystkich rankingach pod względem wskaźników elastyczności liczonych dla krajów UE przez Bank Światowy (2003) Dania zajmuje jedno z pierwszych miejsc. Wśród wszystkich krajów, które były uwzględnione w tych rankingach (130) Dania zajęła trzecie miejsce z takim samym wynikiem jak Malezja i zaraz po USA i Singapurze.

Zostało to również potwierdzone przez OECD (2004a) i wskaźniki ustawodawstwa ochrony zatrudniania (EPL) (patrz wykres 1). Dla każdego kraju indeks EPL daje nie tylko informację o ustawodawstwie rynku pracy, ale również o układach zbiorowych i innych stosunkach umownych oraz o praktykach sądowych. Według tego indeksu Dania była jednym z tych krajów OECD, gdzie poziom ustawodawstwa ochrony zatrudniania był najniższy.

Tabela 1. Wskaźniki regulacji zatrudnienia – dziesięć najbardziej elastycznych krajów UE⁸

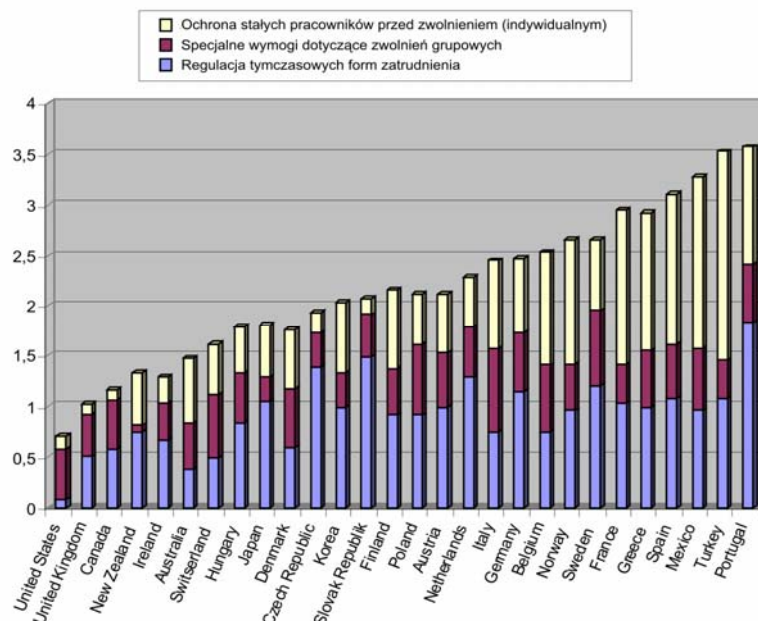
| Elastyczność zatrudniania | | Warunki zatrudniania | | Elastyczność zwalniania | | Przepisy zatrudnienia | |
|---------------------------|----|----------------------|----|-------------------------|----|-----------------------|----|
| Czechy | 17 | <i>Dania</i> | 25 | UK | 9 | <i>Dania</i> | 25 |
| <i>Dania</i> | 33 | Norwegia | 39 | Austria | 14 | UK | 28 |
| UK | 33 | Szwecja | 39 | <i>Dania</i> | 17 | Austria | 30 |
| Austria | 33 | Austria | 41 | Belgia | 22 | Czechy | 36 |
| Belgia | 33 | UK | 42 | Węgry | 23 | Norwegia | 41 |
| Polska | 33 | Finlandia | 43 | Norwegia | 25 | Szwecja | 42 |
| Słowacja | 34 | Niemcy | 46 | Francja | 26 | Belgia | 48 |
| Węgry | 46 | Francja | 61 | Czechy | 27 | Irlandia | 49 |
| Irlandia | 48 | Włochy | 62 | Irlandia | 30 | Francja | 50 |
| Holandia | 51 | Czechy | 63 | Litwa | 31 | Niemcy | 51 |

Źródło: Bank Światowy (2003, s.36), w: Andersen i Mailand (2005, s.6).

Wykres 1. Wskaźniki ustawodawstwa ochronnego zatrudnienia

⁷ Poza tym, wewnętrzna elastyczność ilościowa (godziny pracy, nadgodziny, praca w niepełnym wymiarze, etc.); elastyczność funkcjonalna (wieloletowość, elastyczna organizacja pracy); jak również elastyczność płac (zależna od wydajności lub wyników) są również przedstawiane dla duńskiego rynku pracy. Patrz: Andersen i Mailand (2005), którzy bliżej analizują formy elastyczności pracy w Danii.

⁸ Skala od 0 do 100, wyższe wartości pokazują większą restrykcyjność regulacji. Wskaźnik ustawodawstwa zatrudnienia jest średnią wskaźników elastyczności zwalniania, warunków zatrudniania i elastyczności zwalniania.



Źródło: OECD (2004a, s.72).

Oba rankingi pokazują pewne ważne cechy duńskiego rynku pracy: bardzo krótki czas wypowiedzenia, relatywnie długi okres zatrudnienia próbnego, niskie odprawy.

Wpływ elastyczności regulacji na rynek pracy daje wysoki poziom mobilności pracowników, co jest zgodne z przewidywaniami: średnio, fluktuacja kadrowa jest stabilna i wynosi ok. 30% rocznie, a fluktuacja miejsc pracy (tworzone i likwidowane miejsca pracy) szacowana jest na 12% rocznie (Madsen, 2002). Ponadto, rocznie 20-25% aktywnych zawodowo jest bezrobotnych, ale większość szybko znajduje pracę. Średnia długość zatrudnienia jest bardzo niska, ponieważ wynosi 8,3 lat, co zbliża Danię do UK (8,2 lat). Jeszcze jednym skutkiem elastyczności jest to, co Schumpeter nazwałby „twórczą destrukcją”: ok. 250 tys. miejsc pracy znika każdego roku, ale podobna liczba powstaje w tym samym czasie (Andersen i Mailand, 2005).

Wysoki poziom elastyczności rynku pracy można wyjaśniać ograniczoną interwencją państwa i tym, że cały system zarządzany jest przez „partnerów społecznych”, czyli organizacje przedsiębiorców i związki zawodowe. W Danii prawie nie ma ustawodawstwa pracy, a układy zbiorowe są zawierane w sposób zdecentralizowany. Interwencja państwa polega głównie na tym, że w razie niepowodzenia negocjacji między przedsiębiorcami i związkowcami obie grupy na tym tracą. Taki system jest możliwy ze względu na reprezentatywność związków i wysoki poziom uzwiązkowienia pracujących, co daje dużą siłę przetargową Federacji Duńskich Zawiązków Zawodowych (*Landsorganisationen i Danmark, LO*).

Należy przy tym pamiętać, że elastyczność duńskiego rynku pracy nie jest niczym nowym: „od ponad 50 lat duńskie zasady i regulacje dotyczące zwolnień nie zmieniły się znacząco” (Andersen i Mailand, 2005, s.12). Główne cechy i wskaźniki, jakie zostały wyżej przytoczone są również bardzo stabilne w czasie.

Hojny system socjalny zapewniający bezpieczeństwo

Drugim elementem „złotego trójkąta”, towarzyszącym elastycznemu rynkowi pracy jest hojny system socjalny, bez którego związki zawodowe mniej chętnie zgadzałyby się na wysoki poziom elastyczności opisany powyżej. Zapewnia on bezpieczeństwo pracownikom

głównie poprzez system ubezpieczenia od bezrobocia, zarządzany zasadniczo przez prywatne fundusze subsydiowane przez państwo. Przeważająca ich liczba jest blisko związana ze związkami zawodowymi. Zapisanie się do funduszu jest dobrowolne, ale ogromna większość pracowników jest ubezpieczona.

W sytuacji bezrobocia fundusze wypłacają zasiłek w wysokości 90% płacy z poprzednich 12 tygodni do wysokości 400 euro. Poziom zasiłków różni się ze względu na sytuację rodzinną, jak i poziom płacy podczas zatrudnienia (patrz tabela 2). W przeciwieństwie do innych systemów tego typu nie ma okresu wyczekiwania na świadczenie: zasiłek przysługuje od pierwszego dnia bezrobocia. Czas wypłacania zasiłku wynosi cztery lata, a jego poziom pozostaje raczej stabilny przez ten okres (nie ma znaczących obniżek lub podwyżek świadczenia).

Tabela 2. Przykłady stóp zastępowalności netto z uwzględnieniem poziomu płacy i sytuacji rodzinnej⁹

| | Samotny | Małżeństwo | Para z 2 dzieci | Samotny rodzic z 2 dzieci |
|---|----------------|-------------------|------------------------|----------------------------------|
| Poziom APW, pierwszy miesiąc bezrobocia | 63 | 63 | 73 | 78 |
| Poziom APW, po 60 miesiącach bezrobocia | 60 | 69 | 80 | 79 |
| 2/3 poziomu APW, pierwszy miesiąc bezrobocia | 89 | 89 | 95 | 96 |
| 2/3 poziomu APW, po 60 miesiącach bezrobocia | 85 | 96 | 102 | 97 |

Źródło: OECD (2002).

Przez pierwsze 12 miesięcy bezrobotny (6 miesięcy w przypadku bezrobotnych poniżej 25 lat) nie ma obowiązku uczestnictwa w aktywnych programach rynku pracy, nawet jeżeli wymaga się od niego aktywnego poszukiwania pracy. Po tym okresie obowiązkowe staje się uczestnictwo w programie aktywizacyjnym w pełnym wymiarze czasu.

Uprawnienie do świadczeń uzyskuje się po przepracowaniu 52 tygodni w ciągu ostatnich 36 miesięcy. Dla pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy warunek stażu pracy wynosi 34 tygodnie. Osoby, które nie spełniają tych warunków lub nie przystąpiły do ubezpieczenia otrzymują świadczenia z innych systemów kompensacyjnych, administrowanych głównie na poziomie miasta. Są one jednak dużo mniejsze w porównaniu z ubezpieczeniowymi.

System socjalny w Danii wspiera również osoby znajdujące się z różnych powodów poza rynkiem pracy. Stanowią one około 25% ludności. Rozwiązania te zapobiegają ubóstwu: według Eurostatu (2005), ryzyko ubóstwa¹⁰ przed transferami socjalnymi wynosiło 29% w 2001¹¹, czyli było relatywnie wyższe niż w innych krajach rozwiniętych. Wskaźnik¹² ten po uwzględnieniu transferów socjalnych spada do 10%¹³.

⁹ Poziom APW to dochód „przeciętnego pracownika w przemyśle”. Liczby w tabeli w %, dla 1999.

¹⁰ Eurostat (2005) definiuje ryzyko ubóstwa przed transferami jako odsetek osób, których ekwiwalentny dochód rozporządzalny przed transferami jest poniżej progu 60% mediany ekwiwalentnych dochodów rozporządzalnych (po transferach socjalnych). Emerytury i renty inwalidzkie zawarte są w dochodzie przed transferami, a nie w ramach transferów.

¹¹ W Polsce ten sam wskaźnik miał wartość 31 % w 2001.

Aktywna polityka rynku pracy

Trzeci element „złotego trójkąta” to aktywna polityka rynku pracy. Przez ostatnie lata udział wydatków na politykę rynku pracy wynosił w Danii około 4,5%¹⁴, co daje jej jedno z pierwszych miejsc w świecie pod tym względem. Na aktywne programy wydaje się około 40% tej sumy. Wydatki te mają dwie funkcje. Po pierwsze, mają one podnieść poziom zatrudnialności bezrobotnych, którym nie udało się szybko powrócić na rynek pracy, głównie poprzez programy szkoleniowe. Po drugie, sprawdza się za ich pomocą, czy bezrobotni są gotowi podjąć pracę, a więc jest to dla nich bodziec do aktywnego poszukiwania pracy.

Kluczowe wskaźniki dotyczące wydatków na politykę rynków pracy przedstawia tabela 3. Wydatki na aktywną politykę rynku pracy w Danii wynoszą ok. 1,50% PKB¹⁵, w UK było to 0,53% w latach 2003-2004, a w Polsce 0,16% w 2003.

Wśród wydatków na aktywną politykę rynku pracy najważniejszą pozycją są wydatki na szkolenia dla bezrobotnych i dla pracowników, którzy mogą stracić pracę: Dania przeznaczająca na nie 0,52% PKB (2003), Polska tylko 0,03% (2004), a UK 0,31% (2003-2004).

Tabela 3. Wydatki publiczne na programy rynku pracy (% PKB) w Danii (2003), Polsce (2003) i UK (2003-2004)

| Kategorie programów | Dania | Polska | UK |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Urzędy pracy i administracja | 0,21 | - | 0,34 |
| Szkolenia | 0,52 | 0,03 | 0,14 |
| Zachęty do zatrudniania | 0,49 | 0,09 | - |
| Integracja niepełnosprawnych | 0,52 | - | 0,03 |
| Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy | - | 0,03 | 0,01 |
| Zachęty do samozatrudnienia | - | 0,01 | - |
| Aktywne instrumenty w całości | 1,74 | 0,16 | 0,53 |
| Zasiłki dla bezrobotnych | 1,91 | 0,82 | 0,37 |
| Wcześniejsze emerytury | 0,77 | - | - |
| Pasywne instrumenty w całości | 2,68 | 0,82 | 0,37 |
| Calkowite wydatki | 4,42 | 0,98 | 0,89 |

Źródło: OECD (2005a)

Wynika stąd, że programy szkoleniowe dla rzeczywistych i potencjalnych bezrobotnych są ważną częścią wyjaśnienia duńskich sukcesów w walce z bezrobociem. Inną ilustracją tego aspektu modelu duńskiego są wyniki badań przeprowadzonych w 2003 w piętnastce krajów UE oraz dodatkowo w Norwegii i Islandii. Wynikało z nich, że prawie połowa aktywnych zawodowo Duńczyków brała udział w dodatkowych szkoleniach i uzupełniała swoje kwalifikacje w ciągu ostatnich 12 miesięcy (Andersen i Mailand, 2005, s.14).

Wydatki publiczne na szkolenia mogą być również postrzegane w kontekście niskiego poziomu zróżnicowania płac w Danii: rząd duński chce zapobiec obniżaniu niskich płac, a programy szkoleniowe uznawane są za lepsze rozwiązanie problemu bezrobocia osób z niskimi kwalifikacjami (Freyssinet, 2000, s.183).

¹² Eurostat (2005) definiuje ryzyko ubóstwa po transferach jako odsetek osób, których ekwiwalentny dochód rozporządzalny jest poniżej progu 60% mediany ekwiwalentnych dochodów rozporządzalnych.

¹³ W Polsce wskaźnik miał wartość 16 %.

¹⁴ Udział wydatków na politykę rynku pracy w PKB wynosił 4,42 % w 2003 (OECD, 2005a).

¹⁵ 1,74 % w 2003.

Elastyczność rynku pracy i duży udział wydatków na pasywne instrumenty rynku pracy (hojny system socjalny) mają w Danii długą historię, inaczej jest w przypadku programów aktywizujących. Szczególne znaczenie odegrała tu reforma rynku pracy z 1993.

Reforma z 1993

Reforma z 1993, która weszła w życie w 1994 była przedmiotem międzynarodowej uwagi, głównie ze względu na znaczący spadek stopy bezrobocia, który nastąpił w wyniku jej realizacji.

Wiele czynników wpłynęło na to, że reforma została przeprowadzona i wdrożona. Po pierwsze, rezultaty poprzednio wprowadzonych aktywnych programów rynku pracy były słabe. Były to głównie programy związane z ofertami pracy, szkoleniami i wsparciem dla bezrobotnych w celu umożliwienia im samozatrudnienia. Po drugie, w późnych latach 1980. i wczesnych 1990. prowadzono dyskusje, w których koncentrowano się na negatywnych skutkach programów pasywnych i subsydiowanych miejsc pracy. Jedną z ich konkluzji było to, że zmniejszenie poziomu zasiłków dla bezrobotnych jest politycznie niewykonalne. Dyskusje te doprowadziły jednak do powstania *trójstronnej komisji Zeuthen*, która sformułowała wiele politycznych rekomendacji, wziętych pod uwagę podczas projektowania reformy. Po trzecie, na początku lat 1990. znacząco wzrosło bezrobocie i w związku z tym wzrosła też presja na podjęcie działań, co sprawiło, że reforma rynku pracy zaproponowana przez nowo wybrany rząd socjaldemokratyczny miała szerokie poparcie.

Główne elementy reformy z 1993 można podzielić na trzy kategorie: reforma zasiłków dla bezrobotnych i aktywnych programów rynku pracy, reforma publicznych służb zatrudnienia (PSZ), wprowadzenie płatnych urlopów.

Reforma systemu zasiłków wprowadziła dwa okresy w pobieraniu zasiłku – „pasywny” i następujący po nim „aktywny”, uwzględnianie oceny potrzeb w pomocy dla długotrwale bezrobotnych, zlikwidowano też związek między szkoleniem zawodowym i systemem zasiłków dla bezrobotnych (czas zatrudnienia subsydiowanego nie wpływa już na wydłużenie okresu otrzymywania zasiłku). Reforma PSZ polegała na decentralizacji polityki rynku pracy, którą miały realizować regionalne rady rynku pracy (adaptacja programów do lokalnych potrzeb) oraz na wzmocnieniu trójstronności w działaniu tych służb. Ostatnia zmiana polegała na wprowadzeniu trzech rodzajów płatnych urlopów (na opiekę nad dzieckiem, edukacyjny i naukowy) dla zatrudnionych, jak i bezrobotnych, co miało zwiększyć rotację miejsc pracy, a jednocześnie czasowo¹⁶ dezaktywizowało znaczną część populacji. Urlopy edukacyjne były początkowo kompensowane na poziomie 100% zasiłku dla bezrobotnych, a pozostałe rozwiązania na poziomie 80%.

Od 1994 dokonano wielu zmian w już wprowadzonych instrumentach, wśród nich najważniejsze to stopniowe skracanie „okresu pasywnego” i ograniczanie zakresu płatnych urlopów. Dwa z nich (edukacyjny i naukowy) zostały zlikwidowane w 2001, ale urlop rodzicielski pozostał; rozszerzono przy tym prawo do urlopów macierzyńskich w 2003 i 2005. Nowa reforma z 2003 zmniejszyła możliwości szkoleniowe dla bezrobotnych, a większy nacisk położono na doradztwo i kontakty oraz szkolenia w warunkach subsydiowanego zatrudnienia. Mimo to wzrost bezrobocia i problem zlecania pracy zewnętrznym firmom (*outsourcing*) zmusiły centroprawicowy rząd do rozszerzenia programów szkoleniowych, głównie dla słabo wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych pracowników.

W literaturze nie ma konsensusu w sprawie tego, jaka część bezrobocia została zmniejszona dzięki reformom z 1993, a jaka dzięki innym czynnikom, które oddziaływały na sytuację rynku pracy w tym samym czasie, np. polityka stymulowania wewnętrznego popytu.

¹⁶ Urlopy mogły trwać do jednego roku.

Stosowano ją od 1993 do przynajmniej 1998 i być może właśnie dzięki niej uzyskano znaczące ograniczenie stopy bezrobocia (Fitoussi i Passet, 2000; Madsen, 2002).

Czy „model duński” może być naśladowany?

Mamy już pełny obraz i można spróbować zastanowić się nad zastosowaniem duńskich recept w innych krajach, a w szczególności w Polsce, gdzie stopa bezrobocia wciąż rośnie i może wkrótce osiągnąć 20%. Z kilku powodów nie jest to jednak dobry pomysł.

Po pierwsze, jest jeszcze druga strona modelu duńskiego – 20% populacji utrzymuje się głównie z transferów socjalnych, a duże grupy są wyłączone z rynku pracy. W rezultacie 25% populacji w wieku 15-66 lat, czyli ok. 800 tys. osób znajduje się poza siłą roboczą i dużej części tych osób będzie bardzo trudno powrócić do aktywnego życia. Larsen opisał to w następujący sposób (2005, s.9): „duńska polityka odniosła sukces w kategoriach rozwiązywania problemów strukturalnych i zwalczania bezrobocia w ogóle, ale wysiłki na rzecz reintegracji silnie zmarginalizowanych grup oraz przyjęcia imigrantów i uchodźców przez rynek pracy są mniej udane”.

Są też inne aspekty przypadku duńskiego, które dla różnych powodów mogą być niechcianym elementem w innych krajach, ale mają one zasadnicze znaczenie dla spójności całego systemu. W szczególności ciężar podatków ponoszą głównie gospodarstwa domowe i konsumenci, a zatrudniający i firmy są prawie zwolnione z ich płacenia. W konsekwencji tego i potrzeb finansowych sektora publicznego rodziny z niskimi dochodami płacą podatki na poziomie od 9 do 44%, a rodziny z klasy średniej – od 44 do 62%. Obciążenie budżetów gospodarstw domowych zwiększone jest przez podatek VAT na poziomie około 25%. Dla krajów takich jak Polska, wprowadzenie podatków na tak wysokim poziomie oznaczałyby całkowite zaprzepaszczenie perspektyw na wzrost gospodarczy, co oczywiście, biorąc pod uwagę obecny stan gospodarki nie jest pożądane.

Kolejne aspekty modelu duńskiego również nie znajdują zbyt wielu chętnych naśladowców. Przykładowo, niski poziom wzrostu gospodarczego (średnia niższa niż średnia w strefie euro) w kilku poprzednich latach (OECD 2004b, 2005b) ma charakter strukturalny. Drugi przykład dotyczy bardzo niskiego poziomu oszczędności (od 1995) – wśród krajów OECD tylko Nowa Zelandia ma w tej dziedzinie porównywalnie złe wskaźniki (OECD, 2005b). Jest to prawdopodobnie związane z tym, że gospodarstwa domowe chcą utrzymać poziom konsumpcji w kontekście ścisłej regulacji płac. Mogą to być skutki uboczne systemu jako całości, a więc mogą towarzyszyć importowi i implementacji rozwiązań duńskich do innych krajów.

Niektóre z cech modelu duńskiego nie mogą być zaimportowane, nawet gdyby bardzo tego chciano. Jedną z nich jest bardzo duże znaczenie sektora małych i średnich przedsiębiorstw, który jest głównym źródłem zatrudnienia dla Duńczyków. Pomaga to wyjaśnić fenomen zdecentralizowanych rokowań zbiorowych. Podobny charakter ma rozmiar sektora publicznego, który jest jednym z największych na świecie – 30% Duńczyków zatrudniana jest przez państwo. W świecie, gdzie panują poglądy krytyczne wobec sektora publicznego, rozbudowywanie go do takiego poziomu może być trudne do osiągnięcia bez narażenia się na ataki takich organizmów, jak Komisja Europejska czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

System elastycznego bezpieczeństwa razem z innymi aspektami modelu duńskiego stanowi wewnętrzną spójną całość, co częściowo wyjaśnia sukcesy reform z 1993. Naruszenie któregoś z centralnych elementów tej całości może spowodować jej destabilizację.

Model kształtował się w długim historycznym procesie, korzeniami tkwiącym w końcu XIX w. Ponadto, według Larsena (2005, s.6): „sytuacja Danii nie jest rezultatem świadomej strategii transformacji rynku pracy lub elastycznego bezpieczeństwa. Duńska

polityka rynku pracy oparta jest na doświadczeniach praktycznych i jest wynikiem walk o władzę aktorów, którzy uznają racjonalne i oparte na faktach podejście do projektowania polityki”. Stąd też trudności w imporcie jakiegoś wybranego elementu tego modelu i wnioski większości obserwatorów, że jego funkcjonowanie jest silnie związane z jego spójnością jako całości (Madsen, 2002; Barbier, 2005; Assemblée Nationale, 2004; Larsen, 2005).

Z wielu powodów wymienionych wyżej „model” duński jest interesujący i wart badań. Bez wątpienia osiągnięto za jego pomocą sukcesy w walce z bezrobociem. Mimo to na pewno nie może być on naśladowany w innych krajach, co w szczególności dotyczy państw takich jak Polska z gospodarką w transformacji, gdzie wysoki poziom wzrostu gospodarczego jest niezbędny dla redukcji bezrobocia.

Literatura

- Andersen, S.K., Mailand, M. (2005) The Danish Flexicurity Model: The Role of the Collective Bargaining System, *Duńskie Ministerstwo Zatrudnienia*, wrzesień.
- Assemblée Nationale (2004) Rapport d'information sur le marché de l'emploi au Danemark, *Commission des finances, de l'économie générale et du plan*, enregistré à la présidence de l'assemblée nationale, 9 listopada 2004.
- Auer, P., Cases, S. (2003) *Employment stability in an age of flexibility*, ILO, Geneva.
- Barbier, J.C (2005) Apprendre vraiment du Danemark ? *Les 4 pages du Centre d'Etudes de l'Emploi*, 18 lipca.
- Eurostat (2005) Social cohesion indicators, <http://epp.eurostat.ec.eu.int>.
- Fitoussi, J-P., Passet, O. (2000) *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique, 23, La Documentation Française.
- Freyssinet (2000) La réduction du taux de chômage : les enseignements des expériences européennes in *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Fitoussi, J-P., Passet, O., Rapport du Conseil d'Analyse Economique, 23, La Documentation Française.
- Larsen, F. (2005) Active labour market policy in Denmark as an example of transitional labour market and flexicurity arrangements – What can be learnt?, *tlm.net working paper*, maj.
- Madsen, P.K. (2002) The Danish Model of Flexicurity: A Paradise with some snakes, w: *Labour market and social protection reforms in international perspective: Parallel or converging tracks?*, Aldershot, U.K, Burlington, V., Ashgate, ss. 243-65.
- OECD (2004a) *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2005a) *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (2002) *Benefits and Wages, OECD Indicator*, Paris.
- OECD (2004b) *Economic Outlook*, Paris.
- OECD (2005b) *Economic Outlook*, Paris.
- Wilhagen, T., Tros, F. (2003) The Concept of “Flexicurity”: A new approach to regulating employment and labour markets, *Tilburg University Flexicurity Paper*, 2003-4.
- Bank Światowy (2003) *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*. The World Bank, the International Finance Corporation, and Oxford University Press.