

Anita Szymańska

Uniwersytet Gdański

MOŻLIWOŚCI STOSOWANIA IDEI *FLEXICURITY* W PRAKTYCE

Streszczenie: Idea *flexicurity* to próba połączenia elastyczności rynku pracy z bezpieczeństwem socjalnym. W kilku krajach UE (np. Dania, Holandia) model rynku pracy oparty na tej idei funkcjonuje z powodzeniem, jakkolwiek pociąga za sobą stosunkowo wysokie koszty, a jego stosowanie wymaga określonych uwarunkowań historycznych, politycznych i społecznych. Unia Europejska propaguje ideę *flexicurity* wśród państw członkowskich jako skuteczne rozwiązanie problemów występujących na rynku pracy, pozostawia jednak dużą swobodę w zakresie kształtowania modelu rynku pracy przez poszczególne kraje. Istotnym elementem w procesie budowy modelu rynku pracy pozostaje ocena efektywności zastosowanych rozwiązań.

Słowa kluczowe: *flexicurity*, elastyczność, bezpieczeństwo, model rynku pracy.

1. Wstęp

Idea *flexicurity* stała się przedmiotem szczególnego zainteresowania zarówno badaczy, jak i praktyków rynku pracy, głównie dzięki polityce Unii Europejskiej propagującej tę ideę wśród państw członkowskich jako skuteczne rozwiązanie problemów występujących na rynku pracy. Ponieważ państwa stosujące model *flexicurity* mogą się poszczycić bardzo dobrymi wskaźnikami rynku pracy, takimi jak niska stopa bezrobocia i wysoka stopa zatrudnienia, warto ten model poddawać szczegółowym analizom i rozważaniom odnoszącym się do efektywności jego funkcjonowania.

2. Idea *flexicurity*

Idea *flexicurity* to poszukiwanie równowagi na rynku pracy pomiędzy elementami *flexibility* (elastyczność) i *security* (bezpieczeństwo). Najczęściej powoływana definicja opisuje *flexicurity* jako: strategię polityki rynku pracy polegającą na zwiększaniu elastyczności rynków pracy, organizacji i stosunków pracy przy jednoczesnym zwiększaniu bezpieczeństwa zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego, szczególnie

dla grup znajdujących się w gorszym położeniu na rynku pracy i poza nim¹. *Flexicurity* określane niekiedy jako „elastyczne bezpieczeństwo” to rodzaj kompromisu zawieranego pomiędzy uczestnikami rynku pracy: pracodawcami, pracownikami, najczęściej reprezentowanymi przez związki zawodowe, i przedstawicielami rządu, w zakresie warunków funkcjonowania rynku pracy. Pracownicy godzą się na ograniczenie zakresu ochrony stałego miejsca pracy, przy jednoczesnym zapewnieniu, w razie utraty pracy, efektywnej pomocy państwa w zakresie możliwości uzyskania ponownego zatrudnienia. Ograniczenie stabilności zatrudnienia powinno sprzyjać zwiększeniu możliwości wychodzenia i powrotu na rynek pracy². *Flexibility*, najczęściej utożsamiane z deregulacją rynku pracy, powinno przynosić w głównej mierze korzyści pracodawcom (choć w wielu aspektach również może być korzystne dla określonych grup pracowników), a wzmocnienie elementu *security* powinno przynosić korzyści przede wszystkim pracownikom, jak również osobom bezrobotnym oraz biernym zawodowo³.

3. Elastyczność rynku pracy

Zwiększenie elastyczności rynku pracy jest postrzegane przez wielu ekonomistów jako warunek konieczny wzmocnienia pozycji rynkowej podmiotów gospodarczych. Podkreśla się zwłaszcza znaczenie **elastyczności numerycznej**, pozwalającej na bieżące dostosowywanie liczby pracowników do potrzeb produkcyjnych przedsiębiorstwa. Elastyczność ta pozwala na uzyskanie silniejszego związku pomiędzy kosztami pracy i wartością zrealizowanej produkcji. Podobną rolę odgrywa **elastyczność funkcjonalna** (poszerzenie kwalifikacji pracowników, które stwarza możliwość wykonywania różnorodnych zadań), prowadząca do efektywniejszego wykorzystywania zasobów pracy. Dodatkowo podkreśla się znaczenie **elastyczności płacowej**, która polega na uzależnieniu poziomu wynagrodzeń od faktycznych efektów pracy. Jej zwiększenie przyczynia się najczęściej do zwiększenia wydajności pracy⁴.

¹ T. Wilthagen, R. Rogowski, *Legal Regulation of Transitional Labour Markets*, [w:] G. Schmid, B. Gazier (ed.), *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham 2002, s. 250.

² Por. S. Bekker, T. Wilthagen, *Europe's pathways to flexicurity: Lessons presented from and to the Netherlands*, „Intereconomics. Review of European Economic Policy”, 2008, vol. 43, no. 2, s. 77.

³ Por. E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009, s. 7.

⁴ Szerzej: J. Atkinson, *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report, no. 89, Institute of Manpower Studies, Brighton 1984; J. Atkinson, N. Meager, *Changing Working Patterns: How companies achieve flexibility to meet new needs*, Institute of Manpower Studies, National Development Office, London 1986, za: H. Chung, *Labour Market Flexibility, for Employers or Employees? A multi-dimensional study of labour market flexibility across European welfare states*, Paper prepared for the ESPAnet Annual Conference 21st ~ 23rd, September 2006, Bremen, Germany (OSA – Institute

Do najważniejszych przesłanek rosnącej potrzeby uelastycznienia stosunków pracy należy zaliczyć:

- Rosnącą konkurencją między przedsiębiorstwami już nie tylko w skali lokalnej, ale często globalnej, która zmusza je do podnoszenia efektywności działania co jest warunkiem niezbędnym do przetrwania na rynku. Efektywność funkcjonowania oznacza w głównej mierze efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich, stąd poszukiwanie nowych, bardziej opłacalnych rozwiązań w zakresie zatrudnienia.
- Zmienność otoczenia, w którym funkcjonują przedsiębiorstwa. Zmienność ta oraz jej tempo wynikają przede wszystkim z niespotykanego jeszcze w historii gospodarczej świata tempa rozwoju technologii, szczególnie w zakresie informacji i telekomunikacji. Ponadto, w związku z rozwojem gospodarczym, a co za tym idzie wzrostem zamożności społeczeństw, wzrasta chimeryczność struktury popytu, tzn. nastroje i gusty nabywców zmieniają się w szybkim tempie i są trudne do przewidzenia (duży wpływ ma właśnie dostęp do informacji, które w bezpośredni sposób wpływają na decyzje konsumentów).
- Prawidłowość towarzyszącą rozwojowi gospodarczemu, zgodnie z którą obserwuje się wyraźną ekspansję sektora usługowego przy jednoczesnym kurczeniu się sektorów: rolniczego i przemysłowego. Zjawisku temu towarzyszy odchodzenie od tradycyjnego modelu pracy, organizacji pracy i zbiorowych stosunków pracy na rzecz modeli charakteryzujących się większą elastycznością. Wynika to ze specyfiki funkcjonowania sektora usługowego, który charakteryzuje się jednością czasu produkcji i konsumpcji (nie można wyprodukować usług „na zapas”), co powoduje, iż sektor ten musi bardzo elastycznie dostosowywać się do oczekiwań konsumentów (np. godziny funkcjonowania jednostek usługowych, zmienność sezonowa itp.).
- Zmiany zachodzące po stronie samych pracowników i ich oczekiwania wobec pracy zawodowej. Szczególnie wśród ludzi młodych i dobrze wykształconych można obserwować zdecydowanie bardziej elastyczne podejście do zatrudnienia w zakresie miejsca, czasu i formy świadczonej pracy.

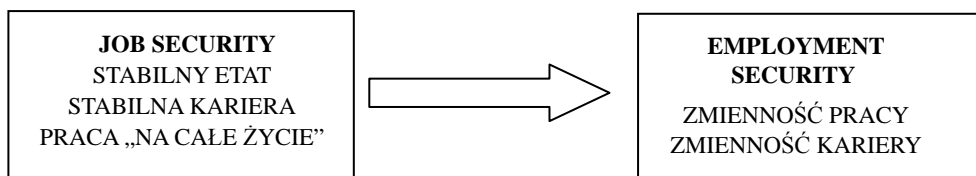
Obecnie przedsiębiorstwa, chcąc zachować maksymalną swobodę w reagowaniu na zmiany sytuacji rynkowej, coraz częściej i chętniej korzystają z uelastyczniania stosunków pracy. W okresie recesji chcą mieć możliwość ograniczania zatrudnienia, w czasie ekspansji chcą mieć szybki dostęp do dodatkowych zasobów siły roboczej o odpowiednich kwalifikacjach. Elastyczne dostosowywanie zatrudnienia do bieżących potrzeb pozwala przedsiębiorcom w istotny sposób ograniczać czas i koszty związane z koniecznymi zmianami. Podstawowe znaczenie ma tu zwiększanie swobody pracodawców w organizacji czasu pracy i zatrudnienia, aby, przy możliwie naj-

niższych kosztach, zapewnić sprawne funkcjonowanie przedsiębiorstwa i elastyczne dostosowanie się do aktualnych potrzeb, możliwości i sytuacji na rynku.

4. Bezpieczeństwo na rynku pracy

Pojęcie bezpieczeństwa w koncepcji *flexicurity* najczęściej utożsamiane jest z dwoma aspektami. Po pierwsze, jeśli wzrost elastyczności stosunków pracy prowadzi do zmniejszenia ochrony miejsca pracy, to w zamian pracownicy oczekują, iż w przypadku utraty zatrudnienia będą mieli zagwarantowaną pomoc finansową, głównie w postaci zasiłku dla bezrobotnych, która pozwoli im przetrwać okres bezrobocia na godnym poziomie życia, adekwatnym do wcześniej osiągniętych dochodów, ponadto będą mieli możliwości dostępu do **aktywnych instrumentów polityki rynku pracy**, głównie w postaci szkoleń zawodowych, które przyczynią się do wzrostu szans na zatrudnienie. Po drugie, istotnym aspektem bezpieczeństwa na elastycznym rynku pracy jest dążenie do **zrównania warunków zatrudnienia**, zwłaszcza w zakresie ochrony socjalnej pracowników „tradycyjnych” i „elastycznych”⁵.

Nowe ramy bezpieczeństwa socjalnego zakładają odejście od filozofii jednego bezpiecznego miejsca pracy na całe życie na rzecz bezpieczeństwa zatrudnienia związanego z wypracowywaniem umiejętności przystosowywania się do zmian zachodzących na rynku pracy, przede wszystkim poprzez ciągły proces nabywania (zmiany) kwalifikacji zawodowych, który umożliwia zwiększoną mobilność zasobów pracy i wydatnie zwiększa szanse na zatrudnienie (rys. 1).



Rys. 1. Transformacja pojęcia „bezpieczeństwo na rynku pracy”

Źródło: opracowanie własne.

Procesy zachodzące na współczesnym rynku pracy, które mają charakter globalny, powodują, iż jedynym gwarantem poczucia bezpieczeństwa na rynku pracy staje się szybkość i sprawność reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu.

⁵Przez pracowników „tradycyjnych” należy rozumieć osoby zatrudnione w tradycyjnych formach zatrudnienia, czyli na podstawie umowy bezterminowej, w pełnym wymiarze czasu pracy (najczęściej w ustalonych godzinach i miejscu pracy wyznaczonym przez pracodawcę), natomiast pracownicy „elastyczni” (*flex workers*) to osoby zatrudnione w elastycznych formach zatrudnienia, do których można zaliczyć np.: zatrudnienie na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracę tymczasową, telepracę itd.

5. Warunki realizacji modelu *flexicurity*

W dokumentach Unii Europejskiej⁶ podkreśla się konieczność wypracowania własnego podejścia do realizacji polityki *flexicurity* przez każde państwo. Bezpośredni transfer modelu *flexicurity* wypracowanego w poszczególnych krajach (np. w Danii czy w Holandii) na grunt innej gospodarki wydaje się mało realny ze względu na kompleksowość porozumień wypracowanych w tych krajach w obliczu specyficznych uwarunkowań historycznych, politycznych i społecznych. Każda koncepcja powinna jednak uwzględniać cztery najistotniejsze komponenty zdefiniowane przez UE⁷.

Elastyczne i bezpieczne umowy o pracę (*contractual arrangements*)

Komponent ten dotyczy prawnych możliwości wykorzystania **elastycznych form zatrudnienia**. Formy te powinny być uwzględniane przez nowoczesne prawo pracy, zapewniając zaspokojenie potrzeb tak pracodawców, jak i pracowników. Podkreśla się konieczność **ograniczania niebezpieczeństwa segmentacji rynku pracy** – dualizacji rynku pracy, poprzez zapewnienie równego dostępu dla wszystkich pracowników do ubezpieczeń społecznych, szkoleń, świadczeń urlopowych, możliwości awansu. Częścią porozumień umownych jest wyraźne zaakcentowanie **związku między wydajnością pracy a wynagrodzeniem** za jej świadczenie.

Aktywna polityka rynku pracy (*Active Labour Market Policy – ALMP*)

Powinna być realizowana poprzez skuteczną pomoc ludziom w przystosowywaniu się do zmian na rynku pracy, zwłaszcza w zakresie działań zwiększających szansę na znalezienie zatrudnienia przez osoby bezrobotne. Typowe instrumenty ALMP to: szkolenia, pośrednictwo pracy, subsydiowane zatrudnienie, pomoc finansowa na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Kompleksowe systemy uczenia się przez całe życie (*life-long learning – LLL*)

Zapewnienie **wysokiego uczestnictwa w LLL** jest najskuteczniejszym sposobem na podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw, umożliwienie pracownikom stałej zdolności do zatrudnienia oraz redukcję bezrobocia strukturalnego. Instrumentami wspomagającymi upowszechnienie LLL mogą być różnorodne systemy zachęt dla pracowników i pracodawców (np. ulgi podatkowe).

⁶ Wśród nich najważniejszy to: Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Towards Common Principles of Flexicurity. More and better jobs through flexibility and security*, Bruksela 2007, COM(2007) 359, wersja ostateczna.

⁷ B. Kłos, *Flexicurity w polityce Unii Europejskiej*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych, 2009, nr 16, s. 2; E. Kryńska (red.), wyd. cyt., s. 14.

Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego

Są to takie systemy, które łączą zastosowanie środków **wsparcia dochodu** z potrzebą stworzenia warunków umożliwiających **mobilność** na rynku pracy. Wspieraniu dochodu powinno towarzyszyć przeciwdziałanie dezaktywizacji i bierności zawodowej. Systemy ochrony socjalnej powinny wyposażać ludzi w **zdolności przystosowawcze** do zmian zachodzących w cyklu życia, aby mieli większe poczucie bezpieczeństwa i postrzegali zmiany na rynku pracy bardziej jako **szansę i część życia zawodowego** niż jako zagrożenie. Warunek ten obejmuje również usunięcie wszystkich restrykcji ograniczających mobilność pracowników w ramach UE.

W praktyce nie istnieją jednolite wskaźniki pomiaru stopnia realizacji modelu *flexicurity* w poszczególnych krajach. Można przyjąć, że kraje, które charakteryzuje: umiarkowana ochrona zatrudnienia, wysoki poziom uczestnictwa w programach uczenia się przez całe życie, wysoki poziom wydatków na politykę rynku pracy (zarówno pasywną, jak i aktywną), niski poziom „pułapki bezrobocia” i które jednocześnie osiągają wysoką stopę zatrudnienia, niską stopę bezrobocia i niską stopę zagrożenia relatywnym ubóstwem, są najbliższe realizacji koncepcji *flexicurity*. W tab. 1 przedstawiono wybrane wskaźniki monitorowania *flexicurity*. Z przedstawionych danych wynika, że model ten jest najpełniej realizowany w: Austrii, Danii, Holandii i w nieco mniejszym stopniu w Niemczech i Szwecji. Najczęściej przywoływane przykłady modelowych rozwiązań w zakresie *flexicurity* to Dania i Holandia.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki monitorowania *flexicurity*

Kraj	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]
EU-27	64,6	8,9	18,8	13,6	15,3	-	74,90	16,3	9,3	0,455
EU-15	65,9	9,0	21,6	13,8	14,9	-	75,57	16,1	10,8	0,472
Austria	71,6	4,8	24,6	9,1	11,3	2,41	68,00	12,0	13,8	0,516
Belgia	61,6	7,9	23,4	8,2	13,6	2,61	85,00	14,6	6,8	1,083
Bułgaria	62,6	6,8	2,3	4,7	11,3	-	80,00	21,8	1,4	0,262
Cypr	69,9	5,3	8,4	13,4	17,8	-	61,00	16,2	7,8	0,066
Czechy	65,4	6,7	5,5	8,5	16,2	2,32	68,00	8,6	6,8	0,104
Dania	75,7	6,0	26,0	8,9	-	1,91	89,00	13,1	31,6	0,979
Estonia	63,5	13,8	10,5	2,5	8,0	2,39	63,00	19,7	10,5	0,035
Finlandia	68,7	8,2	14,0	14,6	13,2	2,29	74,00	13,8	22,1	0,674
Francja	64,1	9,5	17,3	14,5	10,4	3	78,00	12,9	6,0	0,603
Grecja	61,2	9,5	6,0	12,1	30,0	2,97	61,00	19,7	3,3	0,140
Hiszpania	59,8	18,0	12,8	25,4	16,1	3,11	80,00	19,5	10,4	0,528
Holandia	77,0	3,7	48,3	18,2	14,0	2,23	82,00	11,1	17,0	0,714
Irlandia	61,8	11,9	21,2	8,5	17,2	1,39	74,00	15,0	6,3	0,540
Litwa	60,1	13,7	8,3	2,2	10,4	-	81,00	20,6	4,5	0,140
Luksemburg	65,2	5,1	18,2	7,2	7,9	3,39	86,00	14,9	13,4	0,332
Łotwa	60,9	17,1	8,9	4,3	10,0	-	85,00	25,7	5,3	0,078
Malta	54,9	7,0	11,3	4,8	13,6	-	58,00	15,1	5,8	0,051
Niemcy	70,9	7,5	26,1	14,5	11,0	2,63	74,00	15,5	7,8	0,529
Polska	59,3	8,2	8,4	26,5	18,9	2,41	75,00	17,1	4,7	0,469

Portugalia	66,3	9,6	11,6	22,0	22,9	3,05	82,00	17,9	6,5	0,408
Rumunia	58,6	6,9	9,8	1,0	20,8	-	70,90	22,4	1,5	0,060
Słowacja	60,2	12,0	3,6	4,4	15,6	2,13	44,00	11,0	2,8	0,150
Słowenia	67,5	5,9	10,6	16,4	11,1	2,76	83,00	11,3	14,6	0,093
Szwecja	72,2	8,3	27,0	15,3	-	2,06	79,00	13,3	22,2	0,643
Węgry	55,4	10,0	5,6	8,5	12,1	2,11	80,00	12,4	2,7	0,208
Wielka Brytania	69,9	7,6	26,1	5,7	13,9	1,09	65,00	17,3	20,1	0,047
Włochy	57,5	7,8	14,3	12,5	23,4	2,58	80,00	18,4	6,0	0,358

[1] Stopa zatrudnienia (%); [2] Stopa bezrobocia (%); [3] Praca w niepełnym wymiarze czasu pracy, liczba osób zatrudnionych w tej formie w stosunku do całej populacji zatrudnionych (%); [4] Praca na czas określony, liczba osób zatrudnionych w tej formie w stosunku do całej populacji zatrudnionych (%); [5] Samozatrudnienie; dotyczy osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek (dotyczy również działalności rolnej), niezatrudniających pracowników. Wskaźnik określa liczbę osób zatrudnionych w tej formie w stosunku do całej populacji zatrudnionych (%); [6] Ustawowa ochrona zatrudnienia – wskaźnik ochrony zatrudnienia dotyczy wszystkich regulacji, które chronią stosunek pracy, takich jak: ochrona pracowników zatrudnionych w oparciu o umowę na czas nieokreślony przed zwolnieniem, regulacje w zakresie czasowych form zatrudnienia, szczególne wymagania odnośnie do zwolnień grupowych. Skala od 0, co oznacza brak jakiegokolwiek ochrony zatrudnienia, do 6, co oznacza rynek silnie regulowany. Indeks EPL (*employment protection legislation*⁸) został opracowany w 1999 r. przez OECD; [7] Pułapka bezrobocia – wskaźnik dotyczy osób samotnych i bezdzietnych, zarabiających 67% przeciętnego wynagrodzenia w przemyśle, i pokazuje odsetek dochodu brutto, który jest potrącany na podatki i składki na ubezpieczenia społeczne, a także uwzględnia wycofanie zasiłku dla bezrobotnych i innych świadczeń pieniężnych po powrocie bezrobotnego do pracy (%); [8] Zagrożenie ubóstwem – procent osób, których dochód rozporządzalny jest niższy od granicy ubóstwa ustalonej na poziomie 60% mediany dochodów rozporządzalnych (%); [9] Szkolenia osób 25-64 lata (LLL – *life-long learning*), udział osób w wieku 25-64 lata, które uczestniczyły w edukacji lub szkoleniu zawodowym w całej populacji tej grupy wiekowej (%); [10] Wydatki na aktywną politykę rynku pracy w odniesieniu do PKB (%); Wskaźniki podane w tabeli dotyczą roku 2009, z wyjątkiem wskaźników: ochrony zatrudnienia, pułapki bezrobocia, wydatków na aktywną politykę rynku pracy – dane z 2008 r.; - brak danych.

Źródło: opracowano na podstawie koncepcji przedstawionej w: B. Kłós, *Flexicurity w polityce Unii Europejskiej*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych, 2009, nr 16, s. 3; źródło danych: OECD www.oecd.org (wskaźnik ochrony zatrudnienia), EUROSTAT (pozostałe wskaźniki) www.ec.europa.eu/eurostat

Porównanie wskaźników prezentowanych w tab. 1 nie oddaje w pełni jakościowych różnic systemów funkcjonujących na poszczególnych rynkach pracy. Poza zmiennymi mierzalnymi istnieje szereg czynników niemierzalnych, które w istotny sposób wpływają na ostateczny kształt stosunków pracy. Czynniki te niejednokrotnie warunkują również możliwości wdrażania idei *flexicurity*. Do takich czynników można zaliczyć: mentalność, chęć pomocy i chęć poświęcenia się dla innych, stopień rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, stopień rozwoju demokracji, stopień

⁸ Od 2009 r. zaprzestano stosowania nazwy wskaźnika w postaci skrótu EPL, pełna nazwa brzmi: wskaźnik ochrony zatrudnienia (*employment protection indicator*). OECD Indicators of Employment Protection, OECD, www.oecd.org, 18.11.2010.

rozwoju poczucia sprawiedliwości, poczucie przynależności do społeczeństwa, wspólnotę celów danej społeczności, chęć i determinację osiągnięcia dobrobytu dla siebie i współobywateli, nastawienie do przedsiębiorczości, skłonność do ryzyka, potencjał umysłowy i innowacyjny⁹. Podkreśla się, że praktyka wdrażania modelu *flexicurity* jest procesem stopniowym, długotrwałym, zdeterminowanym przez stopień porozumienia między partnerami funkcjonującymi na rynku pracy.

6. Zastosowanie modelu *flexicurity* na przykładzie Danii i Holandii

Duński model *flexicurity*, określanymi również jako **model hybrydowy**, opiera się na trzech filarach polityki rynku pracy określanymi jako „złoty trójkąt”, do których zalicza się: elastyczny rynek pracy, aktywną politykę rynku pracy oraz rozbudowany system opieki socjalnej. W Danii pracodawcom zapewnia się bardzo wysoki stopień swobody w przyjmowaniu i zwalnianiu pracowników, ogólny indeks EPL jest porównywalny z liberalnymi rynkami pracy, równocześnie przeznaczają się znaczne siły i środki na politykę aktywizującą osoby bezrobotne oraz na hojne zasiłki na wypadek trudności ze znalezieniem zatrudnienia¹⁰. Duński rynek pracy charakteryzuje się wysoką mobilnością zasobów pracy skutkującą relatywnie niską, średnią długością zatrudnienia w jednym przedsiębiorstwie i wysoką fluktuacją miejsc pracy¹¹. Ponad 70% Duńczyków ma pozytywny stosunek do zmiany miejsca pracy co kilka lat (w Polsce, Austrii i Niemczech wskaźnik ten wynosi ok. 30%). Ponad połowa aktywnych zawodowo Duńczyków uczestniczy każdego roku w szkoleniach zawodowych¹².

System ten znajduje poparcie nie tylko wśród pracowników, ale także wśród pracodawców. „Gdy w 2003 r. rząd liberalno-konserwatywny próbował ograniczyć wydatki na system świadczeń dla bezrobotnych, spotkał się ze zdecydowaną krytyką nie tylko związków zawodowych, ale i organizacji pracodawców. Dostępność świadczeń socjalnych jest bowiem czynnikiem ułatwiającym pracodawcom podejmowanie decyzji o redukcji zatrudnienia”¹³.

⁹ L. Jodkowska, *Państwo opiekuńcze a idea flexicurity*, „*Ekonomista*” 2009, nr 2, s. 233.

¹⁰ Szerzej: P.K. Madsen, *The Danish Model of “Flexicurity” – A Paradise with some Snakes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Brussels 2002, s. 3-4.

¹¹ K. Czerwińska, *Flexicurity jako koncepcja polityki społecznej i zatrudnienia*, „*Polityka Społeczna*” 2008, nr 3, s. 16.

¹² P.K. Madsen, *Flexicurity in Danish – A Model for Labour Market Reform in Europe?*, „*Intereconomics. Review of European Economic Policy*” 2008, vol. 43, no. 2, s. 74.

¹³ P.K. Madsen, *The Danish Model of „Flexicurity”: Experiences and Lessons*, „*Transfer*” 2004, vol. 10, no. 2, s. 190-191.

Jak dotąd model duńskiego rynku pracy przynosi bardzo dobre rezultaty, chociaż koszty jego finansowania są niezwykle wysokie¹⁴. Najistotniejszymi elementami sukcesu są niewątpliwie: wypracowanie i konsekwentna realizacja spójnego systemu funkcjonowania rynku pracy, porozumienie i współpraca partnerów społecznych oraz efektywny system kształcenia młodzieży i doskonalenia zawodowego dorosłych.

Wprowadzenie polityki *flexicurity* w **Holandii** było wynikiem celowego działania rządu i stanowiło odpowiedź na niską stopę aktywności zawodowej, a przede wszystkim na pogłębiającą się segmentację rynku pracy w latach 80. i 90., na którym coraz powszechniejsze stawały się elastyczne formy zatrudnienia niezapewniające jednak równouprawnienia pracownikom „elastycznym” (*flex workers*). W wyniku reformy rynku pracy w 1999 r. ograniczono ochronę pracowników zatrudnionych na standardowych zasadach, a równocześnie wzmocniono zabezpieczenie *flex workers*, m.in. ustalono zasady stopniowego nabywania przez nich praw właściwych dla tradycyjnych kontraktów (np. praca na niepełnym etacie nie pociąga za sobą obniżenia świadczeń emerytalnych). Istotnym elementem polityki rynku pracy jest położenie w większym stopniu nacisku na aktywizację zawodową społeczeństwa poprzez upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia, a w mniejszym na zwalczanie samego bezrobocia. W Holandii popularne stało się „gospodarstwo domowe z półtora dochodu” (kobieta pracuje przeważnie na pół etatu), które umożliwia godzenie obowiązków zawodowych z rodzinnymi lub z kontynuacją nauki¹⁵.

Podobnie jak w Danii, w Holandii przeprowadzenie reform nie byłoby możliwe bez konstruktywnej współpracy rządu, organizacji pracodawców i przedstawicieli pracowników. Osiągnięto m.in. konsensus w sprawie ograniczenia roszczeń płacowych w zamian za zobowiązanie przedsiębiorstw do kreacji zatrudnienia, redukcji czasu pracy i wspierania kształcenia pracowników. Dodatkowo wprowadzanym zmianom towarzyszyły korzystne warunki ekonomiczne¹⁶.

7. Krytyka modelu *flexicurity*

Pomimo zadowalających rezultatów dla rynku pracy, model *flexicurity* wzbudza pewne kontrowersje, szczególnie w zakresie możliwości jego implementacji. Wśród

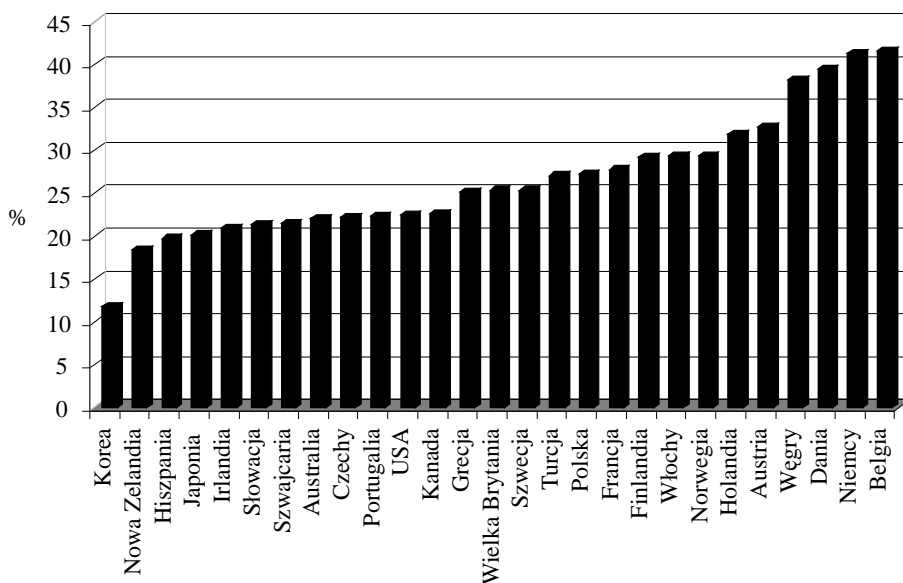
¹⁴ Dania ponosi najwyższe wydatki pośród krajów OECD na politykę rynku pracy. W latach 1990-2004 przekraczały one 4% PKB. W kolejnych latach wydatki te zostały nieco zredukowane i w 2008 r. wynosiły 2,56%. Dla porównania w krajach stosujących liberalną politykę rynkową wydatki te w 2008 r. wyniosły np.: w Wielkiej Brytanii 0,52% PKB, a w USA 0,98% PKB (co jest wyjątkowo wysoką wartością dla gospodarki USA, ponieważ w poprzednich latach wartość ta oscylowała pomiędzy 0,4 a 0,5% PKB). Źródło: OECD www.oecd.org.

¹⁵ Szerzej: 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, vol. 10, no. 2, s. 173-177.

¹⁶ K. Czerwińska, wyd. cyt., s. 15.

najistotniejszych przeszkód w procesie wdrażania idei *flexicurity* należy wymienić: wysokie koszty związane głównie z zapewnieniem wysokiego bezpieczeństwa socjalnego, opór przed zmianami, zwłaszcza ze strony pracowników i związków zawodowych, nieznamość przepisów prawa i praktyki stosowania elastycznych form zatrudnienia, niski poziom kwalifikacji pracowniczych, który potęguje strach przed utratą miejsca pracy, przeświadczenie, że tradycyjne formy zatrudnienia są „lepsze” od elastycznych, osłabienie bodźców do podejmowania zatrudnienia w warunkach funkcjonowania wysokich świadczeń socjalnych czy wreszcie niski poziom zaufania społecznego, będący istotną przeszkodą w osiągnięciu kompromisów w obszarze polityki rynku pracy.

W kategoriach makroekonomicznych wątpliwości budzi przede wszystkim efektywność funkcjonowania modelu *flexicurity*. Z jednej strony model ten zapewnia stosunkowo dobre wyniki w zakresie podstawowych parametrów rynku pracy, z drugiej jednak pociąga za sobą wysokie koszty skutkujące wzrostem obciążeń fiskalnych społeczeństwa.

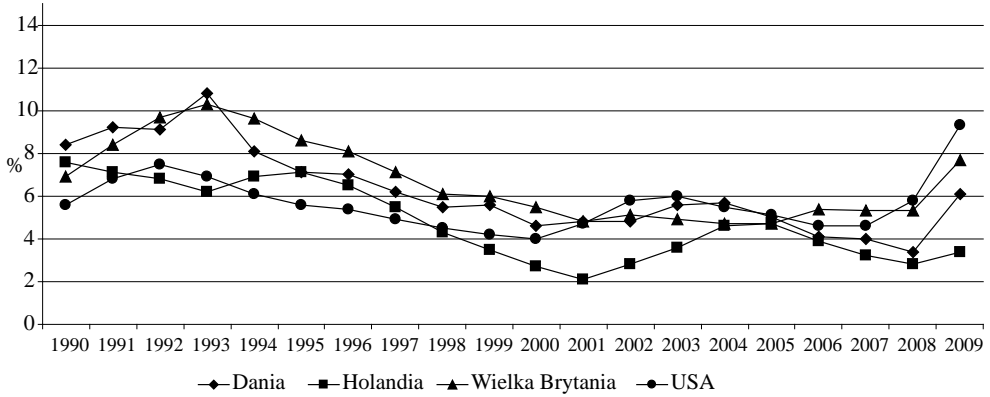


Rys. 2. Obciążenia podatkowe i socjalne dochodów osobistych w krajach OECD w 2009 r. (jako % dochodu brutto)

Źródło: opracowano na podstawie bazy danych OECD, www.oecd.org.

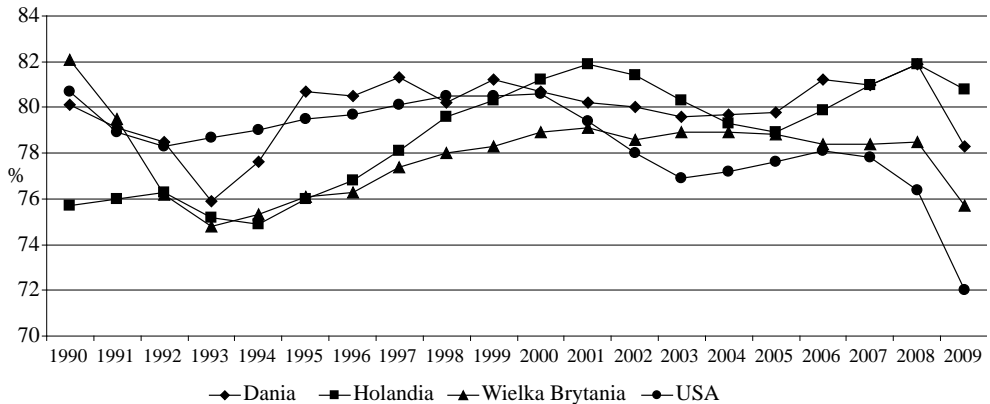
Obciążenia podatkowe i socjalne dochodów osobistych w krajach realizujących politykę *flexicurity* są wyższe niż przeciętnie w krajach UE i znacznie wyższe niż przeciętnie w krajach OECD (rys. 2). Jakkolwiek w zakresie wydatków budżetowych na cele socjalne, po okresie rozbudowy państwa opiekuńczego w latach 1950-

-1980, następuje mniej dynamiczny wzrost, jednakże redukcje w tej kategorii należą do wyjątków (np. Dania)¹⁷.



Rys. 3. Stopa bezrobocia w wybranych krajach w latach 1990-2009

Źródło: jak do rys. 2.



Rys. 4. Stopa zatrudnienia w wybranych krajach w latach 1990-2009

Źródło: jak do rys. 2.

Modelowi *flexicurity* zarzuca się, że prowadzi do osłabienia tempa wzrostu gospodarczego i wydajności pracy, może się przyczyniać do wzrostu deficytu budżetowego i inflacji. Podaje się przykłady anglosaskiego, wolnorynkowego modelu rynku pracy, gdzie szczególnie akcentowany jest element *flexibility*, a w znacznie mniejszym stopniu element *security*, takie jak np. USA czy Wielka Brytania, w któ-

¹⁷L. Jodkowska, wyd. cyt., s. 230.

rych pomimo niskich wydatków na politykę rynku pracy (por. tab. 1) parametry bezrobocia i zatrudnienia w długim okresie mają podobne wartości jak w krajach stosujących model *flexicurity* (rys. 2 i 3). Dodatkowo warto zauważyć, że wartości parametrów rynku pracy w poszczególnych krajach charakteryzują się zbieżnymi w czasie fluktuacjami, szczególnie w okresie kryzysów.

W literaturze nie ma konsensusu w sprawie tego, w jakim stopniu niskie bezrobocie można osiągnąć dzięki stosowaniu modelu *flexicurity*, a w jakim dzięki innym czynnikom oddziałującym na rynek pracy w tym samym czasie.

8. Podsumowanie

Wzrost elastyczności rynku pracy jest procesem, który towarzyszy nieodłącznie rozwojowi gospodarstwu przyczyniającemu się do zmiany struktury gospodarki i zmian w strukturze popytu globalnego. Przedsiębiorstwa funkcjonujące w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu poszukują nowych rozwiązań w zakresie stosunków pracy, które będą pozwalać na odpowiednio szybkie dostosowywanie się do tych zmian. Jednocześnie konieczny jest wzrost elastyczności po stronie podaży rynku pracy będący najlepszą receptą na ograniczanie poziomu bezrobocia (szczególnie strukturalnego). W europejskim modelu *flexicurity* próbuje się pogodzić wyzwania współczesnego rynku pracy z większą ochroną społeczeństwa przed niekorzystnymi skutkami towarzyszącymi tym wyzwaniom, takimi jak bezrobocie, bierność zawodowa czy wykluczenie społeczne. Pomimo sukcesu modelu *flexicurity* w niektórych krajach europejskich, niezbędna jest świadomość ograniczeń możliwości implementacji tego modelu w innych gospodarkach oraz rzetelna ocena jego efektywności.

Literatura

- Atkinson J., *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, IMS Report, nr 89, Institute of Manpower Studies, Brighton 1984.
- Atkinson J., Meager N., *Changing Working Patterns: How companies achieve flexibility to meet new needs*, Institute of Manpower Studies, National Development Office, London 1986, za: H. Chung, *Labour Market Flexibility, for Employers or Employees? A multi-dimensional study of labour market flexibility across European welfare states*, Paper prepared for the ESPAnet Annual Conference 21st ~ 23rd, September 2006, Bremen, Germany (OSA – Institute for Labour Studies), Tilburg University.
- Bekker S., Wilthagen T., *Europe's pathways to flexicurity: Lessons presented from and to the Netherlands*, "Intereconomics. Review of European Economic Policy", 2008, vol. 43, no. 2.
- Czerwińska K., *Flexicurity jako koncepcja polityki społecznej i zatrudnienia*, „Polityka Społeczna”, 2008, nr 3.
- Eurostat, www.ec.europa.eu/eurostat.
- Jodkowska L., *Państwo opiekuńcze a idea flexicurity*, „Ekonomista” 2009, nr 2.
- Kłos B., *Flexicurity w polityce Unii Europejskiej*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych, 2009, nr 16.

- Kryńska E. (red), *Flexicurity w Polsce diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
- Madsen P.K., *Flexicurity in Danish – A Model for Labour Market Reform in Europe?*, “Intereconomics. Review of European Economic Policy”, 2008, vol. 43, no. 2.
- Madsen P.K., *The Danish Model of “Flexicurity” – A Paradise with some Snakes*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Brussels 2002.
- Madsen P.K., *The Danish model of „flexicurity”: Experiences and lessons*, “Transfer: European Review of Labour and Research”, 2004, vol. 10, no. 2.
- OECD www.oecd.org.
- Towards common principles of flexicurity. More and better jobs through flexibility and security*, Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela 2007, COM(2007) 359, wersja ostateczna.
- Wilthagen T., Rogowski R., *Legal Regulation of Transitional Labour Markets*, [w:] G. Schmid, B. Gazier (ed.), *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”, vol. 10, no. 2, 2004.
- Wiśniewski Z., *Kierunki i skutki deregulacji rynku pracy w krajach Unii Europejskiej*, UMK, Toruń 1999.

THE CONCEPT OF FLEXICURITY IN PRACTICE

Summary: The essence of *flexicurity* is an attempt to combine flexibility for employers and security for employees on the labour market. *Flexicurity* works well in some countries (e.g. Denmark, the Netherlands) but is very costly and is determined by historical, political and social factors. The European Union promotes *flexicurity* among country members as a solution of labour market problems, giving free way in building their own model. The assessment of the effectiveness of *flexicurity* is the core element of the labour market policy.