

Ewa IGNACIUK¹

WPŁYW POLITYKI ELASTYCZNEGO BEZPIECZEŃSTWA NA DUŃSKI RYNEK PRACY²

Streszczenie

Kryzys, który dotknął Danię na początku lat dziewięćdziesiątych, przyczynił się do powstania ogromnych nadwyżek podaży pracy oraz wzrostu nakładów na finansowanie skutków rosnącego bezrobocia. W obliczu narastających problemów ekonomicznych rząd Danii postanowił wdrożyć politykę elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*). Jej głównymi filarami stały się: elastyczne zasady zwalniania i zatrudniania pracowników, system zabezpieczeń socjalnych na wypadek utraty zatrudnienia oraz aktywna polityka rynku pracy.

Cechą duńskiej polityki aktywizacji bezrobotnych jest indywidualizm w podejściu do osób poszukujących zatrudnienia, jak również przyjęcie założenia, że osoby te mają prawo i obowiązek uczestniczyć w programach aktywizacyjnych. Prawo do skorzystania ze środków pobudzania zatrudnienia rozciąga się na wszystkie osoby pozostające bez pracy, bez względu na to, czy mają prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Dania jest europejskim liderem w zakresie udziału wydatków na programy rynku pracy w PKB. W latach 2002-2011 na realizację programów rynku pracy przeciętnie przeznaczano w Danii 7 685,48 mln euro, co stanowiło 3,28% PKB tego kraju. Większa elastyczność w nawiązywaniu i rozwiązywaniu stosunku pracy wzmacnia ryzyko utraty zatrudnienia, ale także pozwala na szybsze ponowne wejście na rynek pracy. W konsekwencji zastosowanej polityki rynku pracy, udało się znacząco obniżyć stopę bezrobocia: z 7% w 1995 roku do 3,4% w 2008 roku. Dania należy do krajów o najniższej stopie bezrobocia długoterminowego, które w latach 1995-2012 wynosiło przeciętnie 1,1%. Jest jednocześnie krajem o jednym z najwyższych w Europie wskaźników zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata. W latach 2000-2011 wynosił on przeciętnie 77,81% i zdecydowanie przewyższał średni wskaźnik zatrudnienia liczony dla 27 krajów UE (68,17%).

Słowa kluczowe: rynek pracy, elastyczne bezpieczeństwo, bezrobocie, wskaźnik zatrudnienia, polityka rynku pracy

IMPACT OF FLEXICURITY POLICY ON DANISH LABOUR MARKET

Summary

Among the results of the crisis which took place in Denmark in the early 1990s were a huge excess of labour supply and increased expenditure on counteracting the effects of rising unemployment. In the face of growing economic problems, the Danish government decided to implement a flexicurity policy. The main elements of the policy included: (1) flexible rules for hiring and dismissing employees, (2) a system of social security in the event of loss of employment, and (3) active labour market policies.

¹ dr Ewa Ignaciuk – Uniwersytet Gdański, Katedra Mikroekonomii; e-mail: ewaignaciuk@interia.pl.

² Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS4/05502.

The Danish policy of activation of the unemployed is characterised by an individualised approach to job seekers, and the assumption that they have the right and obligation to participate in activation programmes. All persons without a job are eligible for receiving aid under employment stimulation schemes, regardless of whether they are entitled to unemployment benefits. Denmark is the European leader in terms of the share of GDP devoted to labour market programmes. In the years 2002-2011, an average of EUR 7,685.48 million, (3.28% of the country's GDP) was spent on the implementation of labour market programmes in Denmark. Greater flexibility in establishing and resolving employment relationships increases the risk of loss of employment, but also allows one to quickly re-enter the labour market. As a result, the labour market policy applied by Denmark has significantly reduced the unemployment rate: from 7% in 1995 to 3.4% in 2008. Denmark is among the countries with the lowest rate of long-term unemployment, which in the years 1995-2012 averaged 1.1%. It is also a country with one of the highest employment rates in Europe for people aged 20-64. In the years 2000-2011, it amounted to an average of 77.8%, which was well above the average employment rate calculated for the EU-27 (68.17%).

Key words: labour market, flexicurity, unemployment, employment rate, labour market policy

1. Wstęp

Zagadnieniem, które w ostatnim czasie nabrało dużego znaczenia, jest kwestia ochrony zatrudnienia. Dzieje się tak, ponieważ w aktywizacji zawodowej społeczeństw upatruje się podstawowej determinanty wzrostu gospodarczego. Rolę zasobów pracy w rozwoju społeczeństw dostrzega także Unia Europejska, która w wielu programach zwraca uwagę na konieczność stwarzania warunków do stymulowania zatrudnienia i tworzenia bezpieczeństwa materialnego obywateli poszczególnych krajów. Wprowadzona w 2010 roku strategia „Europa 2020” obejmuje trzy, wzajemnie ze sobą powiązane obszary: rozwój gospodarki opartej na innowacji i wiedzy, zrównoważony rozwój oraz wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. Sformułowane przez Komisję Europejską wytyczne, które mają być zrealizowane przez rządy poszczególnych krajów do 2020 roku, ukazują wymierne cele podstawowych wskaźników rynku pracy, w tym: wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata (na poziomie 75%), odsetka osób przedwcześnie kończących naukę szkolną (poniżej 10%) i zwiększenia liczby osób w wieku 30-34 lata posiadających wykształcenie wyższe (co najmniej 40%), a także wskazują na konieczność wydzwignięcia z wykluczenia społecznego i ubóstwa 20 milionów obywateli państw należących do Unii Europejskiej („Europa 2020”). Dobrym połączeniem wysokiego poziomu zatrudnienia z troską o dobrostan obywateli, jak również zdrowe finanse publiczne wydaje się być duńska koncepcja bezpiecznej elastyczności (*flexicurity*).

Celem artykułu jest przedstawienie wpływu polityki elastycznego bezpieczeństwa na wielkość i strukturę duńskiego rynku pracy. W opracowaniu przyjęto założenie, że realizowana w Danii polityka elastycznego bezpieczeństwa stymuluje aktywizację zawodową społeczeństwa oraz ogranicza liczbę osób pozostających bez pracy. Ocena wielkości i struktury nakładów na politykę rynku pracy, a także podstawowych wskaźników rynku pracy jest oparta na danych statystycznych Eurostat i Danish Statbank.

2. Istota modelu *flexicurity*

Termin *flexicurity* powstał z połączenia dwóch angielskich wyrazów: *flexibility* (elastyczność, giętkość, łatwość przystosowania się) i *security* (bezpieczeństwo, pewność, zabezpieczenie, gwarancja). Zastosowany neologizm ma odzwierciedlać istotę modelu, łączącego w sobie – na zasadach równorzędności [Oliński, Krukowski, 2010, s. 11] – uelastycznienie rynku pracy z poprawą poczucia bezpieczeństwa zatrudnienia i ochrony socjalnej, zwłaszcza w odniesieniu do słabszych grup z rynku pracy i znajdujących się poza nim [Wilthagen, Tros, 2003, s. 4].

Koncepcję elastycznego bezpieczeństwa (*flexicurity*) zaproponował w 1994 roku, ówczesny minister finansów w centrolewicowym rządzie Danii, Mogens Lykkesoft [Sereni, 2013]. Miała być ona odpowiedzią na trudną sytuację ekonomiczną, w jakiej znalazła się Dania po kryzysie z lat 1989-1993. W następstwie recesji gospodarczej, Dania stanęła w obliczu niespotykanego dotąd bezrobocia, które w 1993 roku dotknęło 348 817 osób (w porównaniu z 1989 rokiem liczba osób bezrobotnych zwiększyła się o 31,(6)%). Rząd zaczął poszukiwać sposobów ożywienia gospodarczego za pośrednictwem aktywizacji rynku pracy. Polityka elastycznego bezpieczeństwa miała być próbą znalezienia równowagi pomiędzy ochroną pracobiorców a jak najbardziej efektywnym wykorzystaniem dostępnych zasobów pracy, a także powrotem do stosowanych w historii Danii elementów polityki rynku pracy, w tym do słynnej tzw. *Ugody wrześniowej z 1899 roku między pracodawcami i pracownikami*, która wprowadziła prawo pracodawców do dowolnego zatrudniania i zwalniania pracowników. Współcześnie proponowany model elastycznego bezpieczeństwa jest również swoistą, niepisaną „umową” między państwem, pracodawcami a pracownikami najemnymi i bez zgody wszystkich trzech stron porozumienia system *flexicurity* nie działa [Flexicurity, 2013].

Model *flexicurity* bywa w praktyce często określany mianem „złotego trójkąta” [Lang, 2013], którego boki tworzą: elastyczne zasady zwalniania i zatrudniania pracowników, system zabezpieczeń socjalnych na wypadek utraty zatrudnienia oraz aktywna polityka rynku pracy.

Liberalizacja zasad zatrudniania i zwalniania pracowników, w tym ograniczenia w wysokości odpraw i okresów wypowiedzenia pozwalają na dopasowywanie stanu załogi do aktualnych potrzeb pracodawcy. Umożliwia to w praktyce zwalnianie nadwyżek podaży pracy w okresie recesji i ponowne zwiększanie liczby pracowników w czasie poprawy koniunktury.

Niskie bezpieczeństwo zatrudnienia wymusza na pracownikach bycie gotowym do ciągłych zmian poziomu posiadanych kwalifikacji i doksztalcenie się przez całe zawodowe życie. Z drugiej strony, większa elastyczność w nawiązywaniu stosunków pracy pozwala na szybsze, ponowne znalezienie zatrudnienia [Marchlewska, 2013].

W sytuacji zagrożenia utratą pracy elementem, stanowiącym gwarancję zaspokojenia potrzeb bytowych, stają się – ustalone na stosunkowo wysokim poziomie – zasiłki dla bezrobotnych oraz aktywna polityka zatrudnieniowa. Podstawą modelu *flexicurity* jest więc państwo zdolne do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony socjalnej i stałych ram prawnych negocjacji zbiorowych i dialogu społecznego [Klimek, 2010, s. 51]. W zastosowanych rozwiązaniach pełni ono rolę stymulatora pozytywnych zmian na

rynku pracy³ i instytucji dbającej o zagwarantowanie odpowiednich warunków funkcjonowania mechanizmu rynkowego.

3. Implementacja polityki bezpiecznej elastyczności

Naczelną instytucją zarządzającą polityką rynku pracy w Danii jest Ministerstwo Zatrudnienia (Beskæftigelsesministeriet). Realizowana w Danii polityka rynku pracy opiera się na przekonaniu, że zadaniem państwa jest dbanie o prawidłowy rozwój obywateli i ich godne warunki życia. W tym celu, państwo duńskie stara się stworzyć odpowiednie warunki do zdobywania wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, które umożliwią aktywne uczestnictwo w rynku pracy. Jednocześnie wprowadza system zabezpieczeń społecznych, gwarantujący zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych w sytuacji wystąpienia zdarzeń losowych.

Wraz z liberalizacją przepisów prawa pracy następował także rozwój systemowej pomocy osobom bezrobotnym w znalezieniu zatrudnienia. Celem polityki rynku pracy stało się zmobilizowanie bezrobotnych do ponownego poszukiwania pracy. W konsekwencji, położono nacisk na programy aktywizujące osoby bezrobotne do poszukiwania pracy (m.in.: doradztwo zawodowe, ocena predyspozycji zawodowych, treningi pracy, prace subsydiowane). Powiązano częstotliwość działań stymulujących zatrudnienie, w których uczestniczą osoby bezrobotne, z czasem pozostawania bez pracy. Uznano, że działania aktywizujące muszą ulegać nasileniu w miarę wydłużania się okresu braku zatrudnienia [Andersen, Bosch, Deelen, 2011]. Wdrożono program gwarancji dla młodzieży⁴, zgodnie z którym każdy młody człowiek, który nie ukończył 25. roku życia, musi w ciągu czterech miesięcy od ukończenia szkoły lub utraty pracy uczestniczyć w programie aktywizacyjnym, służącym: uzyskaniu zatrudnienia, kontynuowaniu nauki lub szkolenia zawodowego [Kozłowski, 2013].

3.1. Aktywna polityka zatrudnienia

W ramach dostępnych programów rynku pracy na szczególną uwagę zasługuje aktywna polityka rynku pracy. Ma ona na celu przyczynienie się do zapewnienia dobrze funkcjonującego rynku pracy. Odbywa się to w formie szeregu środków stosowanych zarówno w odniesieniu do osób bezrobotnych, jak i pracujących osób, które poszukują pracy lub chcą przejść szkolenia bądź uczestniczyć w procesie edukacji. Środki w ramach aktywnej polityki zatrudnienia są ukierunkowane na przedsiębiorstwa prywatne i publiczne.

Wieloaspektowy i wielopłaszczyznowy charakter aktywnej polityki zatrudnienia sprawia, że efekty tych działań wpływają na różne obszary życia społeczno-gospodarczego kraju. Wymiernym rezultatem polityki prozatrudnieniowej staje się zatem nie

³ Należą do nich m.in. tworzenie i finansowanie programów rynku pracy czy rozwój systemu oświaty.

⁴ Program zaczął być realizowany w 1996 roku.

tylko stopa bezrobocia czy wskaźnik zatrudnienia, ale także wydajność pracy, długość i rodzaj zawieranych umów o pracę, odsetek osób zagrożonych ubóstwem czy też produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca [Wiśniewski, Zawadzki, 2010, s. 113].

Realizowana w Danii aktywna polityka rynku pracy przyjęła cztery ogólne cele [*Active labour market policy*, 2013]:

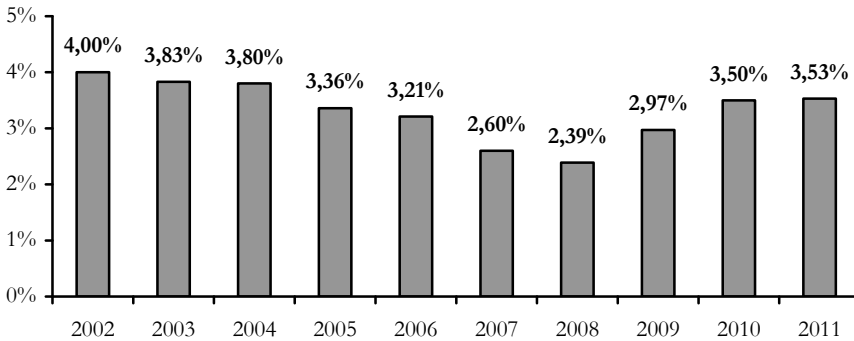
1. Pomoc osobom poszukującym pracy w jej znalezieniu;
2. Usługi na rzecz prywatnych i publicznych pracodawców, szukających pracowników lub chcących utrzymać stan zatrudnienia;
3. Pomoc osobom korzystającym z pomocy społecznej w znalezieniu pracy i uzyskaniu niezależności finansowej;
4. Pomoc osobom, które z powodu ograniczonej zdolności do pracy mają szczególne potrzeby w zakresie wsparcia w znalezieniu pracy.

Cechą duńskiej polityki aktywizacji osób bezrobotnych jest indywidualizm w podejściu do osób poszukujących zatrudnienia oraz przyjęcie założenia, że osoby te mają prawo i obowiązek uczestniczyć w programach aktywizacyjnych. Prawo do skorzystania ze środków zatrudnienia rozciąga się na wszystkie osoby pozostające bez pracy, niezależnie od tego, czy mają prawo do zasiłku dla bezrobotnych⁵.

Dania jest europejskim liderem w zakresie udziału wydatków na programy rynku pracy w PKB. W latach 2002-2011 na realizację programów rynku pracy przeciętnie przeznaczano w Danii 7 685,48 mln euro, co stanowiło 3,28% PKB tego kraju (wykres 1.). Wskaźnik finansowania programów rynku pracy w Danii znacząco przewyższał udział nakładów na tego typu cele ponoszone zarówno przez 27 krajów Unii Europejskiej (przeciętnie 1,81% PKB), jak i kraje „piętnastki” (przeciętnie 1,92% PKB krajów UE15). Prymat Danii utrzymywał się, mimo że w latach 2002 - 2008 rząd duński zmniejszył wydatki na programy rynku pracy (z 7 760,41 mln euro w 2002 roku do 5 756,52 mln euro w 2008 roku, tj. o 25,82%), (tabela 1.).

Spadek nakładów budżetowych na duński rynek pracy był spowodowany przede wszystkim sytuacją zatrudnieniową w tym kraju w latach 2003-2008. Jak wynika z Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności Danii, liczba osób pozostających bez pracy i aktywnie jej poszukujących zmniejszała się w analizowanym okresie do 101 tys. (ze 154 tys. w 2003 roku). Lata 2002 – 2008 to także okres wzrostu liczby osób aktywnych zawodowo (z 2 849 tys. w 2002 roku do 2 958 tys. w 2008 roku).

⁵ Dotyczy także osób, które korzystają z pomocy społecznej lub pobierają świadczenia chorobowe.

WYKRES 1.**Udział nakładów na programy rynku pracy w PKB Danii w latach 2002-2011**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Struktura wydatków budżetowych na programy rynku pracy wskazuje na dominujący udział programów zmierzających do aktywizacji bezrobotnych i zwiększenia ich szans na posiadanie pracy (przeciętnie 77,39%). Warto w tym miejscu podkreślić, że nakłady na aktywną politykę rynku pracy w Danii podlegają dość znacznej fluktuacji, skorelowanej ze stopą bezrobocia w kraju. W latach 2002-2004 można było zaobserwować wzrost nakładów na programy rynku pracy, w tym aktywne programy walki z bezrobociem. Łączne wydatki na programy rynku pracy wzrosły z 7 760,41 mln euro w 2002 roku do 8 645,86 mln euro w 2004 roku (tj. o 11,41%), w tym samym czasie finansowanie aktywnych programów rynku pracy zwiększyło się z 6 180,38 mln euro do 6 901,23 mln euro (tj. o 11,66%). W związku z tym, że od roku 2004 był zauważalny w Danii spadek liczby osób bezrobotnych, rząd podjął decyzję o zmniejszeniu nakładów na programy rynku pracy (z 8 645,86 mln euro w 2004 roku do 5 756,52 mln euro w 2008 roku, tj. o 33,42%), w tym na aktywizowanie osób pozostających bez pracy i wspomaganie utrzymania zatrudnienia (z 6 901,23 mln euro w 2004 roku do 4 080,61 mln euro w 2008 roku, tj. o 40,87%). Zmniejszone nakłady były przeznaczane na analizowane programy rynku pracy do roku 2008, w którym to ponownie wzrosło zarówno bezrobocie, jak i finansowanie polityki prozatrudnieniowej (tabela 1.).

W ramach programów aktywnej polityki rynku pracy w latach 2002 – 2011 najczęściej środków⁶ przeznaczano na utrzymanie miejsc pracy (51,04%) oraz zatrudnienie wspierane (23,13%). W dalszej kolejności znalazły się: szkolenia (16,46%), pobudzenie zatrudnienia (9,18%) oraz praca rotacyjna i praca dzielona (0,19%)⁷.

⁶ Przy uwzględnieniu w latach 2009-2011 nakładów na pracę rotacyjną i pracę dzieloną.

⁷ Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

TABELA 1.

Nakłady na programy rynku pracy w latach 2002-2011 (w mln euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Usługi publicznych służb zatrudnienia	174,98	204,88	323,74	330,05	341,85	328,23	547,14	692,17	1122,29	1306,18
Wcześniejsze emerytury	1 401,31	1 448,43	1 420,68	1 386,09	1 236,05	1 182,98	1 128,77	981,74	867,24	756,73
Praca rotacyjna i praca dzielona	:	:	:	:	:	:	:	3,87	8,8	21,10
Szkolenia	1 299,71	1 160,43	1 061,16	1 043,33	940,98	757,93	541,03	663,36	978,83	1 193,67
Pobudzanie zatrudnienia	982,37	931,95	919,84	527,9	457,65	300,15	315,08	425,48	750,97	948,38
Zatrudnienie wspierane	1 032,19	1 055,39	1 096,75	1 157,41	1 361,2	1 352,76	1 519,94	1 628,03	1 675,92	1 666,42
Utrzymanie miejsc pracy i wsparcie dochodów	2 866,11	3 568,59	3 823,48	3 469,51	2 833,37	2 220,09	1 704,56	2 865,43	3 336,2	3 199,94

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

3.2. Pasywna polityka rynku pracy

Duńscy pracownicy i osoby samozatrudnione mogą na zasadach dobrowolności przystąpić do ogólnego lub branżowego funduszu ubezpieczeniowego dla bezrobotnych (dobrowolne ubezpieczenie na wypadek bezrobocia)⁸. Zasiłek dla bezrobotnych, wypłacany ze środków funduszu, przysługuje dopiero po upływie 12 miesięcy od momentu przystąpienia do ubezpieczenia na wypadek bezrobocia.

Warunkiem uzyskania zasiłku dla bezrobotnych jest:

1. Bycie członkiem kasy ubezpieczeniowej na wypadek bezrobocia (*A-kasse*) przez co najmniej 12 miesięcy;
2. Przepracowanie w ciągu ostatnich trzech lat co najmniej 52 tygodni na całym etacie (pełne ubezpieczenie) lub 34 tygodni w niepełnym wymiarze godzin;
3. Zarejestrowanie się w lokalnym urzędzie pośrednictwa pracy (*Jobcenter*) oraz umieszczenie swojego *CV* na internetowej stronie urzędu pracy;
4. Dostarczenie pisemnego potwierdzenia nabycia statusu bezrobotnego i karty zasiłkowej (*dagpengekort*) do kasy ubezpieczeniowej (*A-kasse*);
5. Aktywne poszukiwanie pracy (co najmniej raz w tygodniu odwiedzanie swojego profilu „min side” na stronie urzędu pracy);
6. Uczestniczenie w tworzeniu własnego planu rozwoju we współpracy z pracownikiem *A-kasse*;
7. Zgłaszanie się na wezwania biura pośrednictwa pracy następnego dnia po uzyskaniu zawiadomienia [*Praca w Danii*, 2013, s.13].

⁸ Według danych Duńskiego Urzędu Statystycznego w 2011 roku, ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia było objętych w Danii 2 041 040 osób korzystających z usług 27 funduszy ubezpieczeniowych, zob. dokument elektroniczny: [http://www.dst.dk, data wejścia: 18.06.2013].

Wysokość zasiłku dla bezrobotnych jest ustalana na podstawie dochodów (udokumentowanych w postaci miesięcznych odcinków wypłat „lønsedler”) za okres ostatnich trzech miesięcy zatrudnienia. Jednak zasiłek dla bezrobotnych nie może przekraczać kwoty:

1. 725 koron na dzień przez 5 dni w tygodniu, jeśli świadczeniobiorca przed utratą pracy był zatrudniony w pełnym wymiarze godzin;
2. 483 korony dziennie, jeżeli bezrobotny w czasie poprzedzającym okres zasiłkowy był zatrudniony w niepełnym wymiarze godzin.

Przez pierwsze 3 dni bezrobocia zasiłek jest wypłacany przez byłego pracodawcę (tzw. *Dagpengeogtdørelse fra arbejdsgiveren, G-dage*). Za pozostały czas pozostawania bez pracy zasiłek dla bezrobotnych wypłaca fundusz ubezpieczeniowy. Maksymalny okres pobierania świadczenia z tytułu bezrobocia może wynosić nawet dwa lata.

Osoby, które nie były objęte ubezpieczeniem na wypadek bezrobocia – w przypadku utraty pracy – mogą ubiegać się o świadczenie socjalne, wypłacane przez lokalny urząd gminy.

W latach 2002-2011 wydatki na pasywne programy walki z bezrobociem stanowiły w Danii przeciętnie 22,61% środków przeznaczonych na finansowanie programów rynku pracy (0,73% PKB Danii). Zasadnicza część tej kwoty (68,73%) była przeznaczona na sfinansowanie wcześniejszych emerytur, zaś pozostała na usługi publicznych służb zatrudnienia (tabela 1.). W latach 2002-2011 można było zaobserwować zmianę struktury nakładów na pasywne programy rynku pracy. Systematycznie malały środki przeznaczane na finansowanie wcześniejszych emerytur (z 1 401,31 mln euro w 2002 roku do 756,73 mln euro w 2011 roku, tj. o 46%) oraz rósł koszt utrzymania publicznych służb zatrudnienia (174,98 mln euro w 2002 roku do 1 306,18 mln euro w 2011 roku, tj. o 646,47%)⁹. Spadek wydatków na finansowanie wcześniejszej dezaktywacji zawodowej wynikał ze zmian dokonanych w systemie emerytalnym w 2004 roku, polegających na redukcji wieku emerytalnego do 65 lat¹⁰. Dzięki temu, już w 2004 roku liczba osób pobierających wcześniejsze świadczenia emerytalne obniżyła się z rekordowego poziomu osiągniętego w czwartym kwartale 2003 roku, tj. 178 700 osób do 122 200 osób (spadek o 31,6%).

4. Zmiany w wielkości podstawowych wskaźników rynku pracy

Aktywna polityka rynku pracy oraz ułatwienia w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników bardzo szybko wpłynęły pozytywnie na duński rynek pracy. Efektem realizowanej przez rząd polityki rynku pracy był znaczący spadek bezrobocia (w tym bezrobocia długookresowego) i wzrost liczby osób pracujących.

Jak wynika z danych Eurostat, liczba osób bezrobotnych w Danii zmniejszyła się w analizowanym okresie ze 196 tys. osób w 1995 roku do 118 tys. osób w 2001 roku (tabela 2.). Co prawda, światowe problemy gospodarcze z 2001 roku spowodowały

⁹ Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

¹⁰ Do 2004 roku wiek emerytalny w Danii wynosił 67 lat.

ponowny wzrost stopy bezrobocia w latach 2002-2004 (ze 122 tys. do 151 tys.), to jednak bardzo szybko duński rynek pracy zdołał uporać się z problemem nadmiaru podaży siły roboczej. Tendencja spadkowa w zakresie liczby osób bezrobotnych utrzymywała się w Danii aż do 2008 roku ¹¹, kiedy to światowa recesja ponownie odcisnęła swoje piętno na duńskim rynku pracy. Największy spadek liczby osób bezrobotnych miał miejsce w początkowym okresie wprowadzenia nowej polityki rynku pracy (tj. w latach 1995-1999)¹² oraz po modyfikacji programów rynku pracy dokonanej w 2005 roku.¹³

TABELA 2.

Liczba osób bezrobotnych w latach 1995-2012, według BAEL (w tys.)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dania	196	127	118	122	154	151	140	114	111	101	177	218	221	219

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Przedstawione zmiany w stanie bezrobocia ukazują siłę stosowanej polityki rynku pracy, nie tylko w kontekście tempa spadku bezrobocia w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, ale także w szybkości, z jaką duński rynek pracy potrafi podnieść się po różnego rodzaju zawirowaniach, które dotknęły gospodarkę.

Miarą skuteczności realizowanych programów rynku pracy jest stopa bezrobocia długotrwałego¹⁴. Według danych Eurostat za lata 1995–2012, w Unii Europejskiej stopa bezrobocia, trwającego powyżej 12 miesięcy, wynosiła przeciętnie 3,9% (2,9% w krajach „starej Unii Europejskiej”)¹⁵. Najniższe bezrobocie długoterminowe miało miejsce w: Luksemburgu (przeciętnie 1,09%), Austrii (1,1%) i Danii (1,1%). Jednak sukces Danii nie polega tylko na tym, że znalazła się ona wśród liderów walki z długookresowym bezrobociem. Miarą jej osiągnięć jest również fakt, że w kraju tym udało się obniżyć stopę bezrobocia długoterminowego z 2% w 1995 roku do 0,9% w latach 2000-2002 i – po okresie nieznacznego wzrostu tego wskaźnika w latach 2003-2005¹⁶ – zaktywizować rynek pracy tak, że w 2008 roku zaledwie 0,5% osób nie mogło znaleźć zatrudnienia przez okres dłuższy niż 12 miesięcy. W latach 2006-2009 Dania była krajem Unii Europejskiej o najniższym wskaźniku bezrobocia długoterminowego, wynoszącym odpowiednio: 0,8%, 0,6%, 0,5% i 0,6%. Podobnie jak w in-

¹¹ W 2008 roku odnotowano w Danii 101 tys. bezrobotnych osób (na podstawie BAEL). Rok później liczba osób bezrobotnych wzrosła do 177 tys. osób (wzrost o 69,3%).

¹² Liczony rok do roku spadek liczby osób bezrobotnych w latach 1995-1999 wynosił: 17,5%, 16,1%, 11,2%, 17,9% oraz 13,07% [Obliczenia własne na podstawie danych Danish Statbank].

¹³ W latach 2006-2008 liczony rok do roku spadek osób bezrobotnych wynosił: 22,6%, 29,24% i 33,25% [Obliczenia własne na podstawie danych Danish Statbank].

¹⁴ Dotyczy ona okresu powyżej 12 miesięcy.

¹⁵ Obejmuje ona obliczenia własne na podstawie danych Eurostat.

¹⁶ W latach: 2003, 2004 i 2005 stopa bezrobocia długoterminowego w Danii wynosiła odpowiednio: 1,1%, 1,2% i 1,1%.

nych krajach europejskich, również w Danii po roku 2008 wzrastał odsetek pozostających bez pracy, w tym osób długotrwale wykluczonych zawodowo (z 0,5% w 2008 roku do 2,1% w 2012 roku).

Jednocześnie, zarówno w innych krajach europejskich, jak i w Danii, najtrudniejsza sytuacja zatrudnieniowa wystąpiła w grupie osób młodych. Stopa bezrobocia wśród Duńczyków, którzy nie ukończyli 25. roku życia, liczona na podstawie danych z pierwszego kwartału w latach 1996-2012, wynosiła przeciętnie 9,78%. W tym samym czasie bez pracy pozostawało 6,86% osób w wieku 25-34 lata, 4,92% osób w wieku 35-44 lata, 4,32% w grupie wiekowej 45-54 lata oraz 5,3% osób w wieku 55-64 lata (wykres 2.).

Przedstawione na wykresie 2. zmiany w udziale procentowym osób bezrobotnych w populacji osób należącej do danej grupy wiekowej ukazują pozytywne oddziaływanie programu gwarancji dla młodzieży na sytuację zatrudnieniową osób młodych. Wprowadzenie prawa i obowiązku młodych bezrobotnych do uczestnictwa w programach szkoleniowych (trwających 18 miesięcy) lub do kontynuowania nauki wpłynęło na redukcję stopy bezrobocia osób w wieku 15-24 lata z 10,8% w 1996 roku do 7,6% w 2000 roku (tj. o 29,63%). Co prawda, w tym samym czasie stopa bezrobocia w pozostałych grupach wiekowych także ulegała zmniejszeniu (w tym wśród osób w wieku 45-54 lata z 6,6% do 4,4%, tj. o 33,33%), to jednak tak znaczący spadek bezrobocia w grupie uznawanej za „problemową” wydaje się znaczącym sukcesem. Oddziaływanie programu aktywizacji młodzieży przyczynia się do mniejszego wpływu dekonunktury gospodarczej na tę grupę uczestników rynku pracy. Widać to szczególnie w zmianie stopy bezrobocia młodzieży w latach 2008-2011, kiedy to spadkowi koniunktury gospodarczej towarzyszył mniej dynamiczny – w odniesieniu do pozostałych grup wiekowych¹⁷ – wzrost odsetka osób pozostających bez pracy (wykres 2.).

W Danii, w latach 2000-2011, wskaźnik zatrudnienia¹⁸ osób w wieku 20-64 lata wynosił przeciętnie 77,8%¹⁹ i zdecydowanie przewyższał średni wskaźnik zatrudnienia liczony dla 27 krajów UE (68,17%). Wyższy odsetek osób pracujących w populacji w wieku 15-64 lata posiadała jedynie Szwecja, w której w analizowanym okresie wynosił on przeciętnie 78,7%. Światowy kryzys gospodarczy odbił się w sposób widoczny na poziomie duńskiego wskaźnika zatrudnienia po 2008 roku, ale relacje między jego wysokością w Danii a średnią dla Unii Europejskiej nadal pozostają podobne.

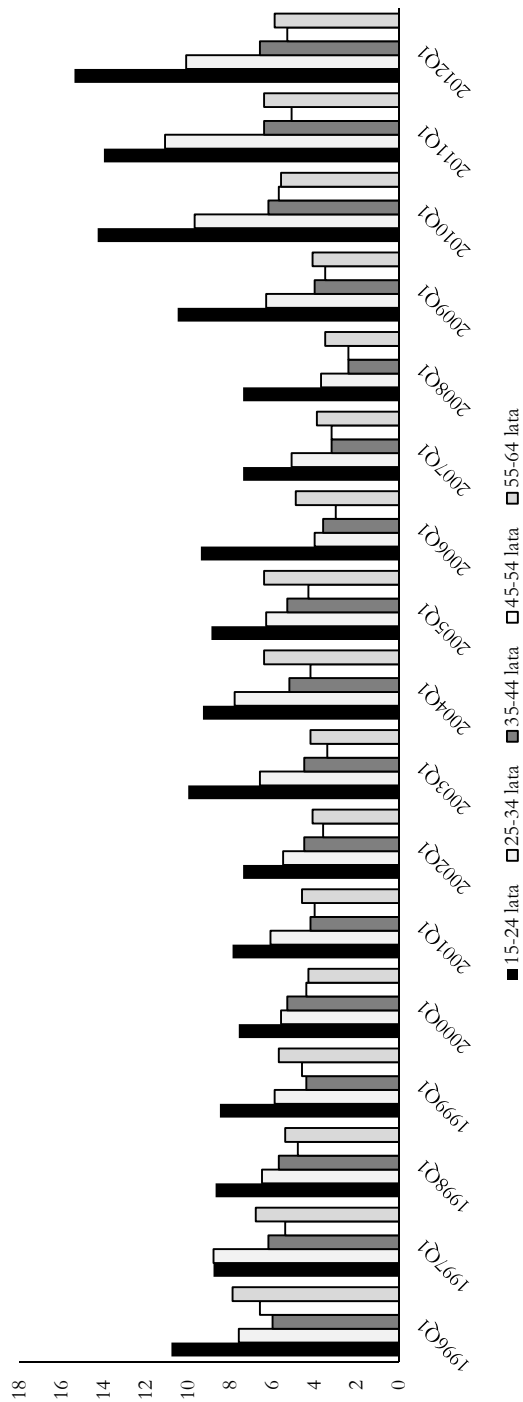
¹⁷ W latach 2008-2011 odsetek osób bezrobocia w wieku 15-24 lata wzrósł o 89,19%, podczas gdy osób w wieku 25-34 lata zwiększył się o 200%, osób w wieku 35-44 lata wzrósł o 166,67%, zaś osób w wieku 45-54 lata o 112,5%.

¹⁸ Jest on liczony jako udział osób pracujących w wieku 20-64 lata w populacji osób z tej samej grupy wiekowej.

¹⁹ W latach 2000-2011 aktywnych zawodowo było przeciętnie 2 898,94 tys. Duńczyków.

WYKRES 2.

Stopa bezrobocia według wieku w latach 1996-2012



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Danish Statbank.

5. Podsumowanie

Szybkość, z jaką duński rynek pracy radzi sobie z oddziaływaniem niekorzystnych zjawisk gospodarczych, dowodzi skuteczności polityki elastycznego bezpieczeństwa i słuszności wyboru drogi pobudzania rynku pracy. Warto w tym miejscu podkreślić, że sukces wprowadzonych rozwiązań nie wynika jedynie z doboru narzędzi i środków realizacji celu, lecz jest w dużej mierze konsekwencją przygotowania społeczeństwa do aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i ekonomicznym kraju oraz wynika z zaufania Duńczyków do organów i instytucji państwowych. W tym kontekście można powiedzieć, że chociaż koncepcja *flexicurity* jest dość młoda, to w istocie sięga ona w głąb historii Danii i wyrasta z tradycji i doświadczeń ekonomicznych duńskiego społeczeństwa.

Realizacja modelu *flexicurity* jest przykładem kompromisu pomiędzy liberalizacją zasad zatrudniania i zwalniania pracowników a systemem opieki socjalnej, wspomaganym aktywnymi programami rynku pracy. Pokazuje nie tylko, że taki kompromis jest możliwy, ale również, że w sytuacji odpowiednio przygotowanego społeczeństwa przynosi on nadzwyczajne rezultaty. Tym samym realizowany w Danii program wyznacza nowy sposób patrzenia na naturę i metody rozwiązywania problemów rynku pracy w innych krajach.

Literatura

- Active labour market policy*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://uk.bm.dk/en/Themes/The%20Danish%20Labour%20Market/Active%20labour%20market%20policy.aspx>, data wejścia: 24.06.2013].
- Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim* 2010, Z. Wiśniewski, K. Zawadzki (red.), Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu, Toruń.
- Andersen T. M., Bosch N., Deelen A., Euwals R. 2011 *The Danish flexicurity model in the Great Recession*, VoxEU, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.voxeu.org/article/flexicurity-danish-labour-market-model-great-recession>, data wejścia: 18.01.2013].
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, (3.03.2010), dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020>, data wejścia: 24.06.2013].
- Flexicurity*, Beskæftigelsesministeriet, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://uk.bm.dk/en/Themes/The%20Danish%20Labour%20Market/Flexicurity.aspx>, data wejścia: 22.06.2013].
- Klimek J. 2010 *Bezpieczeństwo i elastyczność na rynku pracy*, [w:] *Flexicurity jako recepta na wyzwania współczesnego rynku pracy*, A. Tomanek (red.), Izba Rzemieślnicza i Przedsiębiorczości w Białymstoku, Białystok.

- Kozłowski J. *Gwarancje dla młodzieży szansą na walkę z bezrobociem*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://jankozlowski.pl/aktualnosci/gwarancje-dla-mlodziezy-szansa-na-walke-z-bezrobociem>], data wejścia: 25.06.2013].
- Lang D. *Duński model elastycznego bezpieczeństwa. Wzór do naśladowania?*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://rzarf.ips.uw.edu.pl/pdf/lang.pdf>], data wejścia: 21.01.2013].
- Marchlewska K. *Flexicurity – model elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego na miarę Europy 2020?*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://ec.europa.eu/cgi-bin/etal.pl>], data wejścia: 25.06.2013].
- Oliński M., Krukowski K. 2010 *Flexicurity w teorii i praktyce*, Fundacja „Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, Olsztyn.
- Praca w Danii. Przewodnik po duńskim rynku pracy*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://uk.bm.dk/~media/BEM/Files/English/Pracawdaniu_polish.ashx], data wejścia: 15.03.2013].
- Sereni J.P. „*Model skandydamski*” w Danii się sypie, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://mondediplomatique.pl/LMD45/index.php?id=2>], data wejścia: 10.04.2013].
- Wilthagen T., Tros F. 2003 *The concept of „Flexicurity”. A new approach to regulating employment and labour markets*, Tilburg University, Flexicurity Research Paper, Tilburg, nr 4.