

Ewa ROLLNIK-SADOWSKA<sup>1</sup>

## ZASTOSOWANIE MODELU *FLEXICURITY* W POLITYCE ZATRUDNIENIA UNII EUROPEJSKIEJ (ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM POLSKI)

### Streszczenie

Duński model *flexicurity*, na który składa się: elastyczny rynek pracy, aktywna polityka rynku pracy i hojne państwo opiekuńcze, stanowi obecnie wzorzec do naśladowania przez wiele krajów europejskich. Ponadto, model ten odgrywa istotną rolę w kształtowaniu Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Jednak, aby osiągnąć tak korzystne rezultaty z wdrażania polityki *flexicurity*, jak w Danii, nieodzowne jest współwystępowanie wszystkich jej składowych, które z jednej strony zapewniają elastyczność form pracy, natomiast z drugiej bezpieczeństwo socjalne dla osób z nich korzystających. Celem publikacji jest przedstawienie, w jakim stopniu realizuje się politykę *flexicurity* w krajach Unii Europejskiej, w tym w Polsce, a także, jakie są problemy związane z jej wdrażaniem.

**Słowa kluczowe:** model *flexicurity*, elastyczne formy pracy, Europejska Strategia Zatrudnienia

### APPLICATION OF FLEXICURITY MODEL IN EUROPEAN UNION EMPLOYMENT STRATEGY

#### Summary

The Danish flexicurity model, which comprises: a flexible labour market, active labour market policy, and a generous welfare state, seems to be nowadays the pattern to follow for many European countries. Moreover, this model plays an important role in the creation of the European Employment Strategy. However, in order to achieve such success in the implementation of flexicurity policy as Denmark has, it is essential that all of its constituent elements are present, so as to ensure flexible forms of labour, on the one hand, and security for those who use flexible contracts, on the other hand.

The purpose of this paper is to present the scope in which flexicurity policy is applied in the European Union countries, with special attention to Poland, and to diagnose the problems of its implementation.

**Key words:** flexicurity model, flexible forms of labour, European Employment Strategy

## 1. Wstęp

Jednym z efektów kryzysu ekonomicznego z 2007 roku jest spadek popytu i pogarszanie się sytuacji na poszczególnych rynkach pracy krajów Unii Europejskiej. Rosnące bezrobocie, obniżanie się poziomu konsumpcji oraz towarzyszące im niezadowolenie społeczne wzbudzają dyskusję dotyczącą skuteczności polityki społecznej.

---

<sup>1</sup> dr Ewa Rollnik-Sadowska – Wydział Zarządzania, Politechnika Białostocka; e-mail: e.rollnik@pb.edu.pl.

Jednak nie wszystkie kraje członkowskie odnotowały drastyczne spadki zatrudnienia. Niektóre, pomimo niekorzystnych globalnych trendów ekonomicznych, utrzymują stabilną sytuację na rynku pracy. Należą do nich: Wielka Brytania, Niemcy, Austria, Holandia, Finlandia, Szwecja czy Dania. Kraje te reprezentują odmienne reżimy polityki społecznej – od liberalnego (Wielka Brytania) poprzez konserwatywno-korporacyjny (Niemcy i Austria), aż po socjaldemokratyczny (kraje nordyckie i Holandia), [Esping-Andersen, 2010, s. 23-55]. Te trzy grupy krajów stosują także różne rozwiązania w zakresie polityki rynku pracy.

Koncepcją, która posiada szerokie uznanie przy kształtowaniu ogólnoeuropejskich wytycznych odnoszących się do strategii zatrudnienia, jest funkcjonujący w krajach skandynawskich model *flexicurity*, który został zapoczątkowany w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w Danii, w związku z pilną potrzebą reformowania ówczesnej polityki społecznej tego kraju<sup>2</sup>. Wdrożony model przyniósł znaczącą poprawę sytuacji na rynku pracy (choć nie bez znaczenia była równoczesna poprawa koniunktury światowej), dlatego też współcześnie jest on postrzegany jako *remedium* na wysokie bezrobocie.

Istotą modelu *flexicurity* są takie regulacje rynku pracy, które jednocześnie zapewniają elastyczność i bezpieczeństwo. Model ten zawiera kombinację trzech elementów: bardzo elastycznego rynku pracy, aktywnej polityki rynku pracy i hojnego systemu socjalnego. Elastyczny rynek pracy oznacza popularność elastycznych form pracy, a te zapewniają łatwe zatrudnienie, ale także przyczyniają się do zwalniania pracowników (w Danii około 25% osób pracujących jest dotkniętych bezrobociem każdego roku, lecz znacząca większość z nich bardzo szybko znajduje nową pracę), [Madsen, 2002, s. 246-265]. Jeżeli osoby przechodzą z zasobu zatrudnienia do bezrobocia, objęte są wsparciem ze strony instytucji rynku pracy oferujących programy aktywizujące, które większości bezrobotnym pomagają znaleźć pracę. Równocześnie osoby bezrobotne nie tracą drastycznie dotychczasowego statusu materialnego, ze względu na hojny system zasiłków zapewnianych w części przez państwo, a w części finansowanych z ich prywatnych ubezpieczeń.

Celem naukowym publikacji jest ukazanie roli, jaką odgrywa model *flexicurity* w kształtowaniu Europejskiej Strategii Zatrudnienia, w tym zastosowania tego modelu w Polsce.

## 2. Elastyczne formy pracy w krajach Unii Europejskiej

Elastyczne formy pracy, będące elementem składowym modelu *flexicurity*, to pojęcie, które obejmuje dwa elementy: elastyczne formy zatrudnienia (przez niektórych badaczy nazywane nietypowymi formami zatrudnienia) oraz elastyczną organizację czasu pracy [*Flexicurity w Polsce...*, 2009, s. 136]. Elastyczność w pierwszym przypadku wynika z na-

---

<sup>2</sup> Potrzeba reform i poprawy sytuacji na rynku pracy w Danii wynikała z dotkliwych skutków kryzysu energetycznego z lat siedemdziesiątych, gdyż w tamtym okresie gospodarka tego kraju w znacznym stopniu była uzależniona od eksportu ropy (90% duńskiej energii produkowano z ropy naftowej).

wiązania nietypowego, innego niż tradycyjny<sup>3</sup>, stosunku pracy, natomiast w drugim – z zastosowanego niestandardowego rozkładu czasu pracy.

Stopień rozpowszechnienia elastycznych form pracy jest różny w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Zależy on zarówno od determinant ekonomicznych (np.: wielkości popytu na pracę wobec podaży pracy, poziomu kosztów pracy, stopnia bezpieczeństwa socjalnego towarzyszącego tym formom pracy), uwarunkowań prawnych (w tym istniejącego prawodawstwa legalizującego poszczególne formy zatrudnienia i elastyczną organizację czasu pracy), a także czynników kulturowych (np. modelu rodziny).

Szeroko rozpowszechnione, usankcjonowane prawnie, elastyczne formy pracy występują w takich krajach, jak: Austria, Niemcy, Holandia, kraje skandynawskie czy Wielka Brytania. Niektóre kraje (np. Włochy) wprowadzają do prawa pracy regulacje zapewniające ramy prawne do funkcjonowania tego typu zatrudnienia. Jednak w części krajów Unii Europejskiej (np.: Bułgarii, Czechach, Estonii, na Łotwie) dominuje tradycyjne zatrudnienie, a elastyczne formy pracy są mało popularne [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/tn0812019s.htm>, data wejścia: 19.04.2013].

Na poziomie europejskim rozpowszechnioną formą elastycznego zatrudnienia jest praca w niepełnym wymiarze [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Employment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics), data wejścia: 19.04.2013]. W przeciętnym kraju Unii Europejskiej w 2011 roku w porównaniu z rokiem 2001 popularność tego typu aktywności zawodowej wzrosła o 3,3 punktu procentowego. Krajami, w których ta forma zatrudnienia jest bardzo popularna, są przede wszystkim: Holandia (w 2011 roku 49,1% ogółu zatrudnionych pracowało w niepełnym wymiarze), a także Wielka Brytania (26,8%), Niemcy (26,6%), Szwecja (26%), Dania (25,9%), Austria (25,2%) i Belgia (25,1%). We wszystkich tych krajach, w analizowanym okresie, występowała także tendencja rosnąca udziału zatrudnionych w niepełnym wymiarze. Natomiast krajami, które charakteryzują się niskim udziałem osób wykonujących tego typu pracę, są Bułgaria (2,4% w 2011 roku) czy Słowacja (4,1%). Udział pracujących w niepełnym wymiarze w Polsce jest obecnie ponad dwukrotnie niższy od średniej unijnej, a ponadto, w analizowanym okresie, wykazywał tendencję malejącą (spadł z 10,3% do 8%). Podczas kryzysu łatwiej było zwolnić osoby zatrudnione na podstawie mniej zabezpieczonych prawnie umów niż pracowników na tradycyjnych kontraktach.

Analizując strukturę zatrudnionych w niepełnym wymiarze ze względu na płeć, można stwierdzić, iż kobiety częściej decydują się na tego typu pracę. W 2011 roku 32,1% wszystkich pracujących kobiet w UE-27 pracowało w niepełnym wymiarze (przy 9% mężczyzn). Ponownie Holandia zdominowała klasyfikację miernika ze względu na płeć, gdyż aż 76,7% pracujących Holenderek było zatrudnionych w niepełnym wymiarze [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Employment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics), data wejścia: 30.03.13].

---

<sup>3</sup> Tradycyjne zatrudnienie jest rozumiane jako zatrudnienie na czas nieokreślony, w przewidzianym ustawowo pełnym wymiarze czasu pracy, w stałych godzinach pracy od poniedziałku do piątku, w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę.

Ponadto, w krajach Unii Europejskiej rośnie udział osób pracujących na umowach na czas określony. Miernik ten dla średniej 27 krajów Unii Europejskiej wynosił 13,6% wszystkich zatrudnionych w 2009 roku, 13,9% w 2010 roku i 14% w roku 2011. Ponad jeden z czterech pracowników w Polsce i Hiszpanii jest zatrudniony na umowy na czas określony (22,2% w Portugalii i 18,2% w Holandii). Najbardziej na tego typu kontraktach pracują Litwini (2,8%) i Rumuni (1,5%), [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Employment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics), data wejścia: 30.03.13].

### 3. Miejsce polityki *flexicurity* w Europejskiej Strategii Zatrudnienia

W Unii Europejskiej 23 miliony osób funkcjonują jako bezrobotni, co stanowi 10% populacji aktywnej zawodowo. Determinantą rozwoju i konkurencyjności europejskiej gospodarki jest większa liczba miejsc pracy. Począwszy od 2012 roku, zasób ludności w wieku roboczym zacznie się zmniejszać. Chcąc zapewnić stabilność systemów opieki społecznej, należy zwiększyć liczbę osób pracujących. Dlatego też kwestia wzrostu zasobu osób pracujących w populacji w wieku produkcyjnym obejmuje jeden z priorytetów polityki spójności Unii Europejskiej.

Kierunki działań polityki spójności są wyznaczone obecnie w Unii Europejskiej dzięki strategii na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zatytułowanej „Europa 2020”. Jest to strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Ram inwestycyjnych i narzędzi niezbędnych, aby zrealizować cele strategii „Europa 2020”, dostarcza polityka spójności.

Zgodnie z dokumentem „Europa 2020”, Europejska Strategia Zatrudnienia (ESZ) ma na celu stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy w całej Unii Europejskiej. ESZ wspiera działania, które pozwolą do roku 2020 osiągnąć następujące cele główne:

- podwyższenie wskaźnika zatrudnienia w grupie wieku 20-64 lat do 75%;
- obniżenie odsetka osób zbyt wcześnie kończących naukę do poziomu poniżej 10% i podwyższenie odsetka osób w grupie wieku 30-34 lat kończących uczelnie wyższe do co najmniej 40%;
- zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=958>, data wejścia: 08.04.2013].

Podstawowe znaczenie dla realizacji powyższych celów mają działania wymienione w inicjatywie przewodniej „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”. Program ten powstał w 2010 roku jako część, wspomnianej już, strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

Zawiera szereg konkretnych działań, które między innymi pomogą:

- przyspieszyć reformy służące zwiększeniu elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia na rynku pracy (a więc realizacji modelu *flexicurity*);

- dostosować kwalifikacje pracowników do potrzeb rynku pracy obecnie i w przyszłości;
- poprawić jakość miejsc pracy i warunki pracy;
- stworzyć lepsze otoczenie dla tworzenia miejsc pracy [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=958>, data wejścia: 08.04.2013].

Realizacja modelu *flexicurity* zajmuje więc istotne miejsce w europejskiej polityce spójności, w tym w Europejskiej Polityce Zatrudnienia. Komisja Europejska kładzie nacisk na kooperację: władz centralnych, samorządowych oraz instytucji naukowo-badawczych, w celu opracowania i wdrożenia systemu *flexicurity* w poszczególnych krajach. Powinny one skoncentrować się na czterech grupach działań, aby zapewnić elastyczne bezpieczeństwo na rynku pracy:

- wdrażaniu elastycznych, a jednocześnie rzetelnych umów o pracę;
- opracowywaniu konkurencyjnych strategii kształcenia ustawicznego;
- funkcjonowaniu efektywnej polityki rynku pracy;
- stosowaniu nowoczesnych systemów polityki społecznej [Dokument elektroniczny, tryb dostępu: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>, data wejścia: 08.04.2012].

W ramach inicjatywy „Misja dla *Flexicurity*” przedstawiciele Komisji Europejskiej wraz z partnerami społecznymi odbyli wizyty studyjne w pięciu krajach (Finlandii, Francji, Szwecji, Polsce i Hiszpanii) i prowadzą dyskusję nad upowszechnianiem modelu w całej Unii Europejskiej i jego dostosowaniem do uwarunkowań społeczno-gospodarczych poszczególnych krajów członkowskich.

Realizacja wspólnych zasad polityki *flexicurity* w poszczególnych krajach członkowskich wymaga od nich wypracowania własnej kombinacji sekwencji elementów polityki elastycznego bezpieczeństwa, odpowiadającej ich potrzebom. Ścieżki te zostały opracowane na podstawie analizy zróżnicowanych uwarunkowań instytucjonalnych oraz sytuacji społeczno-ekonomicznej w państwach członkowskich i przedstawione w raporcie Grupy Ekspertów *Flexicurity*. Za punkt wyjścia posłużyły cztery zasadnicze obszary problemowe, zidentyfikowane w obrębie rynków pracy w krajach UE. Dzięki nim wytyczono cztery typowe ścieżki osiągania systemu *flexicurity* (*flexicurity pathways*):

1. Przeciwdziałanie segmentacji pracowników wynikającej z rodzaju zawartych umów. Ścieżka ta ma służyć krajom, w których jest dostrzegana segmentacja rynku pracy (*outsider-insider*) z dużym odsetkiem osób świadczących pracę za sprawą nietypowych form zatrudnienia, które w porównaniu z formami tradycyjnymi niedostatecznie zabezpieczają ich prawa. W wielu państwach członkowskich rozległe systemy ochrony zatrudnienia, rozbudowywane przez lata, dostępne są w szczególności dla stałych pracowników, a umowy na czas nieokreślony są traktowane jako droga prowadząca do szerszego spektrum uprawnień społecznych. Problem ten dotyczy głównie: kobiet, ludzi młodych, pracowników starszych oraz długotrwale bezrobotnych;
2. Rozwój systemu *flexicurity* wewnątrz przedsiębiorstw i zapewnienie bezpieczeństwa pracowników zmieniających pracę. Ścieżka ta jest sugerowana krajom o ograniczonej dynamice rynku pracy, gdzie obserwuje się relatywnie niski poziom

fluktuacji kadr przy jednocześnie występującym wysokim poziomie ochrony pracy i ograniczonym poziomie bezpieczeństwa zatrudnienia. Zjawiska takie są obserwowane w szczególności w państwach z wysokim udziałem dużych przedsiębiorstw przemysłowych, posiadających znaczną przewagę rynkową. Wyzwaniem, stojącym przed tymi podmiotami, jest zwiększenie poziomu adaptowalności pracowników do potrzeb rynku pracy, co oznacza konieczność położenia większego nacisku na politykę rozwoju kapitału ludzkiego (przez na przykład zwiększenie roli szkoleń) i wspieranie, za pośrednictwem różnego rodzaju świadczeń, osób zmieniających i podejmujących pracę;

3. Ograniczenie braków w umiejętnościach i możliwościach zasobów pracy, stanowiących barierę wzrostu wydajności pracy. Ścieżka ta jest zalecana krajom, w których rynki pracy są wystarczająco dynamiczne, a największym wyzwaniem pozostaje stosunkowo duża liczba nisko wykwalifikowanych pracowników, funkcjonujących w warunkach relatywnie elastycznego rynku pracy i stosunkowo niskiego poziomu bezpieczeństwa. W tej sytuacji propozycje unijne zmierzają w szczególności w kierunku rozwoju różnych form kształcenia i jego wsparcia (także finansowego) przez władze publiczne. Pomoc ta dotyczy zarówno przedsiębiorstw, jak i samych pracowników, przybierając postać zachęt podatkowych czy indywidualnych kont szkoleniowych;
4. Poprawa możliwości zawodowych zasiłkobiorców i pracowników nierejestrowanych. Przypadek ten dotyczy krajów, które w ostatnich latach przeszły poważne procesy restrukturyzacyjne. Ich cechą charakterystyczną jest relatywnie niski poziom wskaźnika zatrudnienia, przy dość wysokim (w stosunku do minimalnego dochodu) poziomie świadczeń socjalnych. Duża część pracowników znajduje się poza oficjalnym rynkiem pracy, świadcząc pracę w „szarej strefie”. Transformacja gospodarki, skutkując wzrostem bezrobocia, przyczyniła się do wzrostu liczby osób korzystających ze świadczeń zasiłkowych. Innym wyróżnikiem tych krajów jest wysoki odsetek osób przedwcześnie opuszczających rynek pracy, co w konsekwencji ogranicza możliwości wykorzystania ich umiejętności i kwalifikacji w dłuższej perspektywie czasowej [*Flexicurity Pathway...*, 2007, s. 19-34].

Rosnące potrzeby kwalifikacyjno-zawodowe przedsiębiorstw implikują konieczność bardziej skutecznego i zakrojonego na szerszą skalę rozwoju aktywnej polityki rynku pracy i kształcenia ustawicznego. Jak wydaje się, czwarta ścieżka osiągnięcia systemu *flexicurity* odpowiada realiom krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym również Polski.

#### 4. Zastosowanie modelu *flexicurity* w Polsce

Istotną składową modelu *flexicurity* jest wykorzystanie elastycznych form pracy. W Polsce dominującą, elastyczną formą zatrudnienia jest praca na czas określony. Od 2000 roku jest widoczna tendencja do zwiększania się jej udziału wśród innych form pracy. Na umowy na czas określony pracuje w Polsce niemal dwukrotnie więcej osób niż w krajach tzw. starej Unii Europejskiej [*Flexicurity w Polsce...*, 2009, s. 137].

Rosnąca popularność zatrudnienia na czas określony stanowi reakcję pracodawców na nowe, mniej stabilne, warunki gospodarowania [Bednarski, 2012, s. 163]. W tym przypadku praca jest świadczona na podstawie terminowej umowy o pracę i stanowi korzystne rozwiązanie dla pracodawcy ze względu na niewielkie koszty związane ze zwolnieniem pracownika. Badania pokazują, że najczęściej umowy na czas określony są wykorzystywane przez przedsiębiorstwa z branży produkcji przemysłowej (81,4%) oraz firmy produkcyjno-handlowo-usługowe (70,4%), [Flexicurity w Polsce..., 2009, s. 137].

Kolejną, elastyczną formą zatrudnienia, często stosowaną przez polskich pracodawców, są umowy cywilnoprawne (w tym głównie umowy zlecenia i umowy o dzieło). Ich popularność wynika z tego, iż są korzystne z punktu widzenia pracodawcy ze względu na ograniczony lub niewystępujący wcale zakres świadczeń pracowniczych – ubezpieczeń społecznych, urlopów, świadczeń socjalnych. W rozważaniach dotyczących *flexicurity*, a więc koncepcji zawierającej w sobie elementy elastyczności zatrudnienia z bezpieczeństwem socjalnym, należy więcej uwagi poświęcić zagadnieniom zapewnienia bezpieczeństwa osobom zatrudnianym w tej formie pracy [Flexicurity w Polsce..., 2009, s. 137].

Pozostałe, elastyczne formy zatrudnienia, takie jak: praca w niepełnym wymiarze, zatrudnienie tymczasowe (przy użyciu usług agencji pracy tymczasowej), praca w domu, telepraca (pomimo jej usankcjonowania w *Kodeksie pracy* z 2007 roku) nie cieszą się w Polsce dużą popularnością [Flexicurity w Polsce..., 2009, s. 137]. Przyczyna takiego stanu rzeczy leży nie tylko po stronie pracodawców, którzy stopniowo otwierają się na elastyczne formy pracy z uwagi na niższe koszty zatrudnienia, co jest szczególnie istotne w dobie kryzysu ekonomicznego. Na niską popularność tego typu form pracy oddziałuje także postawa pracowników, którzy często postrzegają je jako gorsze, ograniczające ich prawa, obniżające bezpieczeństwo socjalne, a więc nie są skłonni do korzystania z nich [Kucharski, 2012, s. 254].

Wśród elastycznych form czasu pracy największą popularnością wśród polskich przedsiębiorców cieszą się zmienne godziny rozpoczynania czasu pracy [Flexicurity w Polsce..., 2009, s. 148].

Jak wykazują wyniki badań, odejściem od zasad modelu *flexicurity* w Polsce jest również niskie zaangażowanie pracodawców w procesy edukacyjne pracowników [Flexicurity w Polsce..., 2009, s. 156]. Niejednokrotnie pracodawcy nie rozumieją korzyści, które niesie inwestycja w kształcenie kadry i kierują się głównie kosztami, jakie musieliby ponieść na tego typu proces.

Kolejnym elementem modelu *flexicurity* jest aktywna polityka rynku pracy. W Polsce występuje znaczna różnica w tempach wzrostu liczby osób wykorzystujących podażowo (staże, szkolenia, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy) i popytowo zorientowane instrumenty aktywnej polityki rynku pracy (zatrudnienie subsydiowane), co świadczy o oddalaniu się od założeń modelu *flexicurity*<sup>4</sup>. Ponadto, niska efektywność aktywnej polityki

---

<sup>4</sup> W latach 2005-2008 w Polsce skala zatrudnienia subsydiowanego zwiększyła się o 29,6%, a udział osób aktywizowanych tą drogą, w ogóle bezrobotnych uczestniczących w programach aktywnej polityki rynku pracy, zwiększył się z 32,2 do 36% ogólnej liczby uczestników aktywnych programów rynku pracy. Natomiast w tym okresie w znacznie mniejszym stopniu zwiększyła się liczba uczestników instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, zorientowanych podażowo, gdyż o 9,7%. Ich udział w ogóle bezrobotnych,

rynku pracy jest związana z nieznacznymi środkami przeznaczonymi na jej realizację, jak również z niskim stopniem komercjalizacji usług zatrudnienia<sup>5</sup>.

Trzecim elementem modelu *flexicurity* jest zakres bezpieczeństwa socjalnego, zapewniany przez państwo swoim obywatelom. Na mocy nowelizacji *Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* z grudnia 2008 roku wprowadzono regresję wysokości zasiłku dla bezrobotnych w zależności od okresu jego pobierania (taki system zróżnicowanego poziomu zasiłku funkcjonuje od 1 stycznia 2012 roku). W 2013 roku podstawowy wymiar zasiłku dla bezrobotnych wynosił 794,20 zł miesięcznie w pierwszych trzech miesiącach oraz 623,60 zł w okresie kolejnych miesięcy posiadania prawa do zasiłku (wynoszącym do sześciu lub dwunastu miesięcy, w zależności od stopy bezrobocia w danym regionie). Rozwiązanie to ma motywować zasiłkobiorców do zwiększenia aktywności w obszarze poszukiwania zatrudnienia w pierwszych trzech miesiącach ze względu na perspektywę obniżenia świadczenia po tym okresie.

Przy silnych trendach dezaktywujących świadczeń socjalnych (w tym zasiłków dla bezrobotnych), [*Flexicurity w Polsce...*, 2009, s. 130] do poszukiwania i podjęcia zatrudnienia także należy rozważyć negatywne konsekwencje wdrożenia systemu *flexicurity* w Polsce. W Danii 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 około 800 tys. osób, znajduje się poza siłą roboczą i dużej części tych osób będzie bardzo trudno powrócić do aktywnego życia [Lang, 2005, s. 8]. Larsen opisał to w następujący sposób: *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* [Lang, 2005, s. 8].

Są również inne aspekty modelu duńskiego, które z różnych powodów mogą być niechcianym elementem w innych krajach europejskich (w tym też w Polsce), lecz mają one zasadnicze znaczenie dla spójności całego systemu. W szczególności ciężar podatków ponoszą głównie gospodarstwa domowe i konsumenci. W konsekwencji, 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 jest zwiększone przez podatek VAT na poziomie około 25% [Lang, 2005, s. 8]. Dla krajów takich jak Polska wprowadzenie podatków na tak wysokim poziomie oznaczałyby negatywne oddziaływanie na poziom wzrostu i rozwoju gospodarczego.

Niektóre z cech modelu duńskiego nie mogą być przeniesione na grunt polskich realiów społeczno-ekonomicznych ze względu na strukturę zatrudnienia w Danii w sektorze publicznym i prywatnym. Jedną z nich jest bardzo duże znaczenie sektora małych i średnich przedsiębiorstw, który tworzy główne źródło zatrudnienia dla Duńczyków.

---

objętych aktywną polityką rynku pracy, zmniejszył się w tym czasie z 67,8 do 64%; zob. [*Flexicurity w Polsce...*, 2009, s. 25].

<sup>5</sup> Należy zaznaczyć, iż MPiPS przedsięwzięło działania prowadzące do stopniowej komercjalizacji usług zatrudnienia wobec wybranych grup osób pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Pierwszym etapem ma być program pilotażowy „Partnerstwo dla pracy”, który będzie polegał na włączeniu prywatnych agencji zatrudnienia w świadczenie usług dla bezrobotnych, finansowanych ze środków publicznych. Pilotaż ten będzie realizowany w trzech województwach o zróżnicowanej sytuacji na rynku pracy. Do udziału w pilotażu zostały zaproszone województwa: dolnośląskie, mazowieckie i podkarpackie.



Pomaga to wyjaśnić fenomen zdecentralizowanych rokowań zbiorowych. Podobny charakter ma rozmiar sektora publicznego, który stanowi jeden z największych na świecie – 30% Duńczyków jest zatrudnianych 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 instytucji, jak Komisja Europejska czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Ponadto, duński model *flexicurity* wdrażano w społeczeństwie, które posiada specyficzną mentalność i ceni odmienne wartości. Były one kształtowane przez, inne niż polskie, uwarunkowania historyczne, kulturowe czy czynniki gospodarcze.

## 5. Podsumowanie

Struktury decyzyjne, kształtujące Europejską Strategię Zatrudnienia, dostrzegają, iż w obecnych realiach społeczno-gospodarczych jest niezbędne upowszechnienie elastycznych, a zarazem rzetelnych form pracy. Jednak, aby zostały one rozpowszechnione w takim stopniu, jak ma to miejsce w Holandii czy w krajach nordyckich, musi funkcjonować kompleksowy model ich implementacji, uwzględniający, szeroko pojętą, pomoc osobom, które tracą pracę (zarówno w kontekście utrzymania poprzedniego statusu materialnego, jak i wsparcia merytorycznego w zmieniających się realiach rynku pracy). Duński model *flexicurity*, tak skutecznie wdrażany w krajach nordyckich, przynoszący korzyści w równej mierze dla podaży pracy, jak i samych pracodawców, mimo wszystko może być źródłem problemów implementacyjnych w niektórych krajach europejskich.

System państwa opiekuńczego w Danii stanowi efekt kształtujących się przez dziesięciolecia relacji społecznych i jest silnie związany z kulturą jej mieszkańców. Prowadzona polityka społeczna charakteryzuje się silną pozycją związków zawodowych i ich współpracą z organizacjami pracodawców w zakresie wypracowywania kompromisowych porozumień w obszarze prawa pracy. Co więcej, w Danii funkcjonuje długa tradycja ubezpieczeń społecznych, w dużym zakresie wspieranych przez państwo. Protestanckie, duńskie społeczeństwo jest przyzwyczajone także do długiej aktywności zawodowej i uzależnionych od niej wysokości i form przyznawanych świadczeń. Duńska polityka rynku pracy posiada również długą historię działalności aktywizacyjnej, realizowanej przez instytucje publiczne. Dzięki powyższym uwarunkowaniom kształtował się model elastycznego bezpieczeństwa – *flexicurity*, który miał stanowić odpowiedź na pogarszającą się sytuację na rynku pracy, lecz zakładał poszanowanie zarazem praw pracowniczych, jak i interesów pracodawców.

Model ten, we wszystkich jego założeniach, jest trudny do naśladowania w niektórych krajach europejskich, a dotyczy to zwłaszcza państw takich jak Polska z gospodarką w transformacji, gdzie wysoki poziom wzrostu gospodarczego jest niezbędny do redukcji bezrobocia. Główne ograniczenie stanowi zapewnienie bezpieczeństwa, istotnej składowej modelu, w obszarze świadczeń społecznych. Nabiera ono szczególnego znaczenia w dobie oddziaływania na życie społeczno-gospodarcze wielu krajów europejskich (w tym Polski) efektów kryzysu finansowego, powodującego niekorzystne proporcje w finansach publicznych.

Przy czym, dopełnienie modelu *flexicurity* stanowi skuteczną, aktywną politykę rynku pracy wdrażaną przez sprawne instytucje rynku pracy. W takich krajach, jak: Wielka Brytania, kraje skandynawskie czy Niemcy działania te przynoszą korzystne efekty w stosunku do sytuacji na rynku pracy, dzięki ograniczaniu bezrobocia i redukcji bierności zawodowej. Mimo to kraje Europy Środkowo-Wschodniej czy Południowej borykają się z brakiem spójnej polityki w tym obszarze.

Z drugiej strony, zwłaszcza w dobie kryzysu, pracodawcy poszukują redukcji kosztów działalności gospodarczej, które zapewniają elastyczne formy pracy. Tego typu zatrudnienie wydaje się szczególnie korzystne także dla pewnych grup – osób pełniących obowiązki wychowawczo-opiekuńcze czy osób w wieku niemobilnym. Jednak istnieje obawa, że popularyzacja elastycznych form pracy będzie następowała bez zapewniania socjalnego bezpieczeństwa pracowniczego, co sprawia, że niestandardowe zatrudnienie nie cieszy się popularnością wśród zasobów podaży pracy. Natomiast, jeżeli model elastycznego bezpieczeństwa nie będzie wdrożony w całości – z trzema składowymi, tym samym nie będzie w sposób pełny i korzystny wpływał na rynek pracy.

### Literatura

- Bednarski M. 2012 *Praca na czas określony, źródła ekonomiczne i skutki społeczne*, [w:] *Polityka społeczna. Kontynuacja i zmiana*, J. Orczyk, B. Balcerzak-Paradowska, M. Szyłko-Skożny, C. Żołędowski (red.), Warszawa.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>, data wejścia: 20.05.2013 ].
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/tn0812019s.htm>, data wejścia: 20.05.2013].
- Esping-Andersen G. 2010 *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa.
- Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stone* 2007, Report by the European Expert Group on Flexicurity, Brussels.
- Flexicurity w Polsce – diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań* 2009, E. Kryńska (red.), Warszawa.
- Kucharski M. 2012 *Koncepcja flexicurity a elastyczne formy zatrudnienia na polskim rynku pracy*, Warszawa.
- Lang D., tłum. R. Szarfenberg 2005 *Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity). Źródło do naśladowania?*, „Problemy Polityki Społecznej”, nr 8, Warszawa.
- 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 Papers, no. 2005-11, Amsterdam.
- Madsen P. K. 2002 *The Danish Model of Flexicurity: A Paradise with some snakes*, [in:] *Labour market and social protection reforms in international perspective: Parallel or converging tracks?*, Aldershot, UK, Burlington, Ashgate.