

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Elastyczność i pewność zatrudnienia (flexicurity): przypadek Danii”

(2006/C 195/12)

Dnia 14 lipca 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 swojego Regulaminu Wewnętrznego, opracować decyzję w sprawie: „Elastyczność i pewność zatrudnienia (flexicurity): przypadek Danii”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 kwietnia 2006 r. Sprawozdawczynią była Anita Vium.

Na 427. sesji plenarnej w dniach 17-18 maja 2006 r. (posiedzenie z dnia 17 maja 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 98 do 1 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia — elastyczność i pewność zatrudnienia: przypadek Danii

1.1 Flexicurity w wersji duńskiej wydaje się stanowić przykład na to, w jaki sposób można osiągnąć wzrost gospodarczy, wysoki poziom zatrudnienia oraz zdrowe finanse publiczne przy zrównoważonym systemie socjalnym. Taki rozwój jest zgodny z procesem lizbońskim, który pozwala zagwarantować zrównoważony wzrost oraz wysoki poziom zatrudnienia w połączeniu z modelem państwa socjalnego.

1.2 Trzonem duńskiego systemu flexicurity jest elastyczność rynku pracy, osiągana przy pomocy elementów zapewniających bezpieczeństwo socjalne oraz aktywną politykę zatrudnienia i kształcenia, przy czym taki układ wydaje się faktycznie korzystny dla konkurencyjności Danii. Wraz z innymi cechami charakterystycznymi społeczeństwa duńskiego umożliwiło to powstanie w Danii silnego i elastycznego rynku pracy, dzięki któremu kraj ten będzie mógł stawić czoła przyszłym wyzwaniom. Wysoki poziom zatrudnienia, wysokie zasiłki dla bezrobotnych i optymistyczne nastawienie sprawiają, że wszyscy, pracodawcy i pracownicy, akceptują elementy niepewności i wady związane z tym systemem ze względu na panujące między poszczególnymi grupami różnice zdań na jego temat.

1.3 Kluczem do zrozumienia duńskiego systemu „flexicurity” jest założenie, że elastyczność i bezpieczeństwo niekoniecznie muszą się nawzajem wykluczać. Pracodawcy mogą być zainteresowani stabilnymi i bezpiecznymi stosunkami pracy oraz pracownikami o wysokiej motywacji, podczas gdy pracownicy mogą być zainteresowani elastycznymi: godzinami pracy, organizacją pracy oraz systemem wynagradzania.

1.4 W obliczu globalizmu i faktu przenoszenia miejsc pracy za granicę flexicurity zapewnia ludziom wysoki poziom bezpieczeństwa gospodarczego i społecznego poprzez zmianę paradygmatów „pewność zatrudnienia zamiast pewności miejsca pracy” oraz „nowe szanse osobiste dzięki gotowości do zmian przy ograniczonym ryzyku”. Prawdą jest, że istnieje ryzyko utraty miejsc pracy, jednak jeśli już do tego dojdzie, sieć bezpieczeństwa socjalnego zapewnia w krótkim okresie bezrobotnym środki umożliwiające przetrwanie, natomiast w długim okresie ich szanse na znalezienie nowej pracy wzrastają dzięki aktywnej polityce rynku pracy w połączeniu z wysokim poziomem zatrudnienia.

1.5 W duńskim systemie flexicurity bezpieczeństwo zatrudnienia poszczególnych pracowników jest niskie, co oznacza możliwość kilkakrotnej utraty pracy w trakcie kariery zawodowej. Pomimo tego, zabezpieczenia stanowiące integralny element systemu flexicurity — dzięki wysokim zasiłkom dla

bezrobotnych finansowanych ze środków publicznych i podatków płaconych przez całe społeczeństwo oraz dzięki ochronie zatrudnienia — sprawiają, iż Duńczycy czują się bezpieczni i zadowoleni (patrz załącznik 2).

1.6 W kontekście europejskim jest oczywiste, że ze względu na zróżnicowane stosunki kulturowe, strukturalne oraz gospodarcze niemożliwe jest bezpośrednie przeniesienie duńskiego modelu flexicurity na inne kraje. Jednakże dla krajów i regionów, które osiągnęły już pewien standard socjalny, możliwe jest przejście niektórych ogólnych elementów jako strategii politycznej, a mianowicie w szczególności tam, gdzie kapitał socjalny, rozumiany jako pełna gama norm, sieci i oraz zaufania pomiędzy osobami i instytucjami, ukształtował się podobnie jak w Danii w formie tradycji współpracy pomiędzy rządem i partnerami społecznymi oraz pozytywnego nastawienia obywateli do zmian. Elastyczność geograficzna może jednak przynieść ze sobą także problemy dla rodzin, partnerów oraz w zakresie wykształcenia i wychowania dzieci wymagające niezwykle poważnego potraktowania. Dotyczy to zwłaszcza krajów dużych lub krajów o strukturze federalnej.

1.7 Mówiąc ogólnie, za duńskim systemem flexicurity kryje się pomysł połączenia elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego i konkurencyjności. Duński system flexicurity łączy w sobie stosunkowo wysoki poziom świadczeń dla bezrobotnych (i pozostałych transferów społecznych) z elastycznością wynikającą z liberalnych uregulowań dotyczących ochrony przed zwolnieniem, jak na przykład krótki okres wypowiedzenia. Oprócz bezpieczeństwa socjalnego oraz dużej mobilności kładzie się nacisk na aktywną politykę rynku pracy, która zapewnia faktyczną dostępność bezrobotnych dla rynku pracy oraz zachęca ich do zdobywania kwalifikacji niezbędnych do podjęcia danej pracy. Dla duńskiego rynku pracy charakterystyczne jest zatem „wspieranie i wymaganie”; to drugie przybiera na przykład formę obowiązkowej aktywizacji, na którą składają się wysokiej jakości oferty podnoszenia kwalifikacji. Aktywna polityka na rynku pracy jest instrumentem niezbędnym dla funkcjonowania rynku pracy z wysokim poziomem świadczeń dla bezrobotnych. Aktywna polityka rynku pracy jest niezbędna, o ile rynek ten ma funkcjonować skutecznie przy wysokim poziomie zasiłków dla bezrobotnych.

1.8 Duńskiego systemu flexicurity nie można jednak rozpatrywać w oderwaniu od warunków ramowych państwa socjalnego i wysoko rozwiniętego systemu organizacyjnego. Funkcjonowanie duńskiego rynku pracy jest uwarunkowane przez szereg innych czynników społecznych. Dotyczy to, przykładowo, kluczowej roli partnerów społecznych w podejmowaniu

decyzji politycznych oraz realizacji polityki rynku pracy i polityki kształcenia zawodowego, rozbudowanego systemu opieki społecznej finansowanego ze środków publicznych, poziomu kwalifikacji społeczeństwa, a także kombinacji środków polityki makroekonomicznej stosowanej w ostatnim dziesięcioleciu.

1.9 Jedną z głównych ról w procesie kształtowania duńskiego systemu flexicurity odegrali partnerzy społeczni, którzy zostali włączeni zarówno w procesy decyzyjne, jak i w realizację polityki kształcenia zawodowego i reform strukturalnych rynku pracy. W wielu dziedzinach podstawą rozwoju są umowy pomiędzy partnerami społecznymi, jak ma to miejsce np. przy wprowadzaniu prywatnych emerytur w oparciu o rynek pracy. Rola partnerów społecznych jest wynikiem, z jednej strony, historycznego rozwoju, z drugiej zaś ich wysokiego stopnia zorganizowania. Dzięki wkładowi partnerów społecznych możliwe było opracowanie twórczych rozwiązań, które spotkały się z powszechną akceptacją. Jednakże znaczny udział partnerów społecznych i innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego wymaga również, aby byli oni przygotowani na zmiany i podjęcie współpracy, jak również nieortodoksyjnego podejścia otwartego na nowe punkty widzenia i gotowego do zrozumienia interesu ogólnego. Wzmocnione uczestnictwo i prawo głosu partnerów społecznych może zatem być korzystne społecznie w związku z dążeniem do zwiększenia zdolności do konkurowania i dostosowania się. W trakcie tych procesów istotne znaczenie ma również wsparcie, współpraca i opinie ze strony innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, takich jak podmioty społeczne i instytucje edukacyjne oparte na stowarzyszeniu.

1.10 Wysoki poziom zasiłków dla bezrobotnych wymaga wysokiego poziomu kwalifikacji społeczeństwa, ponieważ w przeciwnym wypadku powstałaby duża grupa osób niezdolnych do uzyskania dochodu przewyższającego wysokość świadczeń dla bezrobotnych. Wysoki poziom kwalifikacji oraz gotowość do dostosowania się, również wśród pracowników o niższym poziomie wykształcenia formalnego, są jednymi z kluczy do sukcesu duńskiego systemu flexicurity.

1.11 W wyniku głębokich reform strukturalnych, przeprowadzonych w Danii w drugiej połowie lat 90-tych, zaostrożono regulacje dotyczące rynku pracy oraz wdrożono ekspansywną politykę gospodarczą, co doprowadziło do ożywienia gospodarczego oraz zwiększenia zatrudnienia. W Danii, oprócz bezpieczeństwa w zakresie dochodów, zagwarantowanego dzięki wysokiemu poziomowi zasiłków dla bezrobotnych, dąży się także do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa zatrudnienia. Wprawdzie nikt nie może oczekiwać gwarancji zatrudnienia, ale istnieją duże szanse na zdobycie nowej pracy, szczególnie wobec pomocy udzielanej przez sektor publiczny. Ponadto w atmosferze optymizmu i wzrostu gospodarczego sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy łatwiej jest przeprowadzić reformy strukturalne, które spotykają się z większą akceptacją społeczeństwa. Duński system flexicurity jest zatem oparty na kombinacji instrumentów makroekonomicznych, która sprzyja zarówno wzrostowi gospodarczemu, jak i zatrudnieniu.

1.12 Duński model flexicurity jest przedmiotem ciągłych dyskusji i zmian. System ten ma swoje wady i zalety, przy czym pomimo faktu, że elastyczność, bezpieczeństwo i aktywna polityka rynku pracy są niewątpliwie ściśle powiązane

ze sobą, toczy się nieustanna dyskusja odnośnie tego, w jaki sposób można uzyskać właściwą równowagę pomiędzy tymi elementami.

1.12.1 Wysokie wpływy z podatków są niezbędnym warunkiem duńskiego systemu flexicurity i innych czynników mających istotne znaczenie dla funkcjonowania rynku pracy. Przykładowo, w 2003 r. wydatki publiczne na politykę rynku pracy wyniosły 4,4 % PKB, co było rekordem w skali europejskiej⁽¹⁾. Z jednej strony, Duńczycy są gotowi zaakceptować wysokie obciążenie fiskalne na poziomie ok. 49 % PKB, jednak z drugiej strony podatki są stałe przedmiotem dyskusji, zaś w przyszłości należy spodziewać się obniżenia podatku od zatrudnienia. Wysokie obciążenie podatkowe tłumaczy się z jednej strony wysokim poziomem zatrudnienia, który sam w sobie ma pozytywny wpływ na finanse publiczne. Zwiększenie zatrudnienia może przyczynić się do dalszego wzrostu wpływów z podatków.

1.13 Znaczenie „flexicurity po duńsku” dla Unii Europejskiej zasadza się w wymaganej przez to podejście gotowości do aktywnego dostosowywania się do nowych realiów poprzez wyważoną zmianę paradygmatów społeczno-ekonomicznych należycie wynegocjowaną pomiędzy zainteresowanymi stronami, przy pełnym poszanowaniu fundamentalnych wartości europejskiego modelu społeczeństwa.

2. Konkurencyjność systemu duńskiego

2.1 Dania charakteryzuje się stabilnym wzrostem i uporządkowanymi finansami publicznymi. Przykładowo, w latach 2000 — 2005 wzrost gospodarczy wyniósł w Danii średniorocznie 1,7 %, przy średniej stopie zatrudnienia na poziomie 77,5 % i średniej nadwyżce budżetowej wynoszącej 1,4. W 2004 r. łączny dług publiczny wyniósł 42,7 % PKB, zaś nadwyżka budżetowa 2,8 % PKB. Istnienie nadwyżki budżetowej wynika przede wszystkim z doskonałej sytuacji w dziedzinie zatrudnienia, przynoszącej budżetowi państwa znaczące wpływy z podatków.

2.2 Na duńskim rynku pracy występuje wysoka fluktuacja, ponieważ rocznie znika ponad 10 % miejsc pracy i tworzona jest podobna ilość nowych miejsc pracy. Rocznie około 30 % zatrudnionych zmienia miejsce pracy, co daje Danii drugi po Wielkiej Brytanii najkrótszy w Unii Europejskiej przeciętny czas trwania stosunku pracy. Jest to wynikiem obowiązujących przepisów, ale także struktury gospodarki duńskiej, w której przeważają małe i średnie przedsiębiorstwa.

2.3 Oddziaływanie kombinacji instrumentów makroekonomicznych i reform strukturalnych, jakie przeprowadzono w Danii m.in. na rynku pracy, można zilustrować na podstawie krzywej Phillipsa, która ukazuje związek między stopą bezrobocia a wzrostem kosztów płac. W załączniku 1 pokazano przebieg tej krzywej dla Danii. Pokazuje ona, że od 1993 r. udało się znacznie obniżyć stopę bezrobocia bez zwiększenia inflacji płacowej, ponieważ, ogólnie rzecz biorąc, przebieg krzywej Phillipsa dla tego okresu jest płaski. Działania w dziedzinie edukacji i rynku pracy zapobiegają problemom dostosowawczym oraz barierom, które w innych przypadkach powodują wzrost płac lub cen.

(¹) OECD Employment Outlook 2005, tablica H.

2.4 W analizach dotyczących atrakcyjności krajów dla inwestorów Dania często zajmuje czołowe lokaty. W opracowaniu Economic Intelligence Units z marca 2005 r. Dania zajęła nawet pierwsze miejsce. W załączniku 2 pozycja Danii została zilustrowana na podstawie szeregu parametrów w porównaniu do pozostałych państw członkowskich.

3. Duńska definicja flexicurity

3.1 Od kilku lat termin „flexicurity” obecny jest w dyskusjach, jednakże jego definicja nie jest jednoznaczna i różni się w poszczególnych krajach.

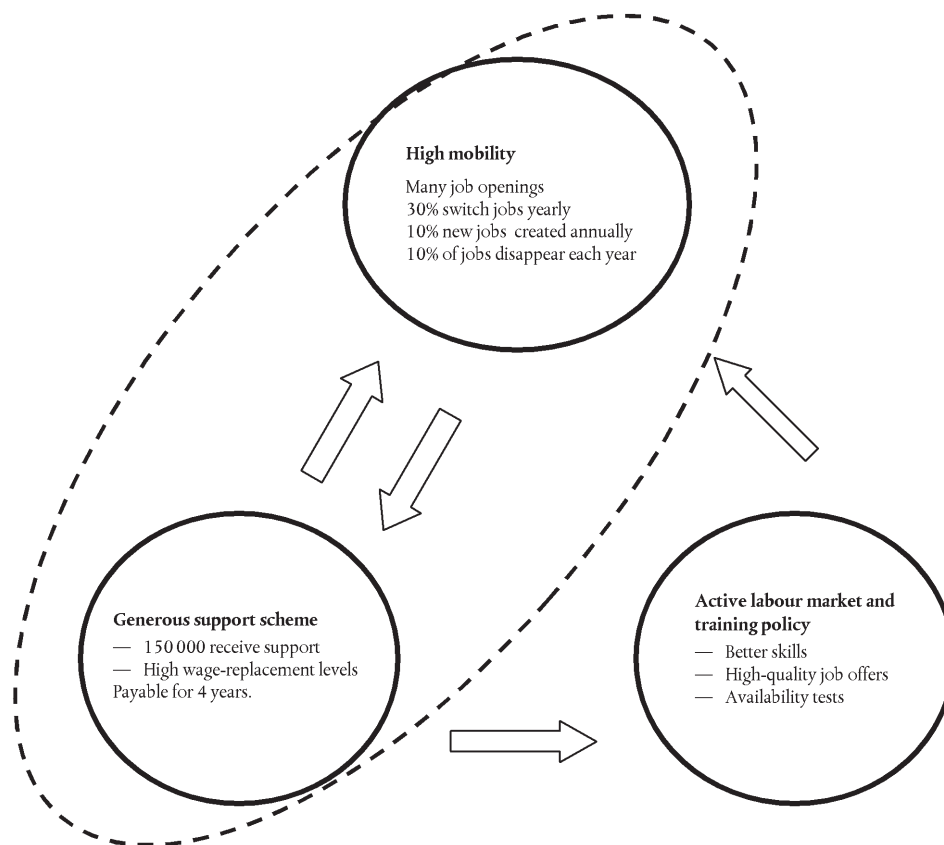
3.2 Na rynku pracy termin funkcjonuje jako „złoty trójkąt”, którego wierzchołkami są: elastyczne przepisy dotyczące zatrudnienia (prowadzące do wysokiej elastyczności liczbowej), rozbudowany system wsparcia (zapewniający bezpieczeństwo socjalne) oraz powszechne działania aktywizacyjne i eduka-

cyjne (motywujące bezrobotnych do poszukiwania pracy oraz pozwalające im uzyskać kwalifikacje niezbędne do ponownego wejścia na rynek pracy).

3.2.1 Duński system flexicurity przyczynia się do tworzenia odpowiednich, tzn. dobrych jakościowo i satysfakcjonujących miejsc pracy. Wysoki poziom zasiłków dla bezrobotnych sprawia, że wysoki jest także poziom płacy roboczej, jaki byłby do przyjęcia dla pracownika. W efekcie zarobki Duńczyków zapewniają im dostatnie życie. Dlatego też na formalnym rynku pracy zjawisko „ubogich pracujących” („working poor”) występuje rzadko i nie odgrywa istotnej roli — włączając w to Duńczyków o innym pochodzeniu etnicznym.

3.3 Poniżej zilustrowano zasadę „złotego trójkąta”. W załączniku 3 znajduje się krótki opis duńskiego systemu dochodów transferowych i aktywnej polityki na rynku pracy.

Główne cechy duńskiego systemu flexicurity



3.4 Jednakże elastyczność duńskiego rynku pracy jest zagadnieniem wielowymiarowym i nie wynika jedynie z niewielkiej ochrony przed zwolnieniem; jej innym źródłem jest elastyczny czas pracy, przy czym, zgodnie z układem zbiorowym, godziny pracy mogą być płynne w okresie roku oraz dozwolone jest dzielenie pracy w krótszych okresach. Tendencja w kierunku ustalania ostatecznej wysokości płac roboczych na poziomie przedsiębiorstw w ramach umów zbiorowych także zapewnia elastyczność tych płac. Elastyczność wynika również z wysokich podstawowych kompetencji pracowników, którzy pracują samodzielnie, są otwarci na zmiany i odpowiedzialni, co umożliwia im szybkie dostosowanie się do zmiany profilu produkcji lub nowej pracy.

3.5 Bezpieczeństwo na duńskim rynku pracy nie wynika wyłącznie z wysokiego poziomu zasiłków dla bezrobotnych, ale również z wysokiej stopy zatrudnienia i fluktuacji rynku pracy, dającego niejaką gwarancję zatrudnienia. Gwarancję tę dodatkowo wzmacnia szereg działań z zakresu edukacji i szkoleń, których realizacją i administrowaniem zajmują się wspólnie władze i partnerzy społeczni. Ponadto społeczeństwo duńskie oferuje rodzinom również pewien margines bezpieczeństwa w zakresie łączenia życia rodzinnego z pracą zawodową, na przykład w formie przepisów dotyczących urlopów macierzyńskich, możliwości opieki nad dziećmi itp.

3.6 Kluczem do zrozumienia duńskiego systemu „flexicurity” jest założenie, że elastyczność i bezpieczeństwo niekoniecznie muszą się nawzajem wykluczać. Zwykle się uważa, że dążenie pracodawców do wyższego stopnia elastyczności na rynku pracy jest sprzeczne z dążeniem pracowników do uzyskania bezpieczeństwa pracy i wysokich świadczeń w przypadku bezrobocia i choroby.

3.7 Idea flexicurity zrywa z tym antagonizmem. Pracodawcy mogą być zainteresowani stabilnymi i bezpiecznymi stosunkami pracy oraz pracownikami o wysokiej motywacji. Można również z drugiej strony przyjąć założenie, że pracownicy są zainteresowani elastycznymi godzinami pracy, organizacją pracy oraz systemem wynagradzania. Z tego względu na nowego typu rynkach pracy może dochodzić do powstawania nowych powiązań między elastycznością a bezpieczeństwem.

3.8 Duński system flexicurity zapewnia na rynku pracy połączenie dynamiki wolnej gospodarki rynkowej z bezpieczeństwem socjalnym i równowagą społeczną skandynawskiego państwa socjalnego poprzez powszechne usługi publiczne i wyrównywanie dochodów. Patrząc z szerszej perspektywy, jest to jeden z efektów przyjętych celów politycznych, jakimi są zapewnienie obywatelom szansy startu w życiu zawodowym oraz redystrybucja zasobów za pośrednictwem budżetu i działań sektora publicznego. To z kolei poprzez politykę znacznego wyrównania dochodów prowadzi do spójności społecznej i zapobiega silnym napięciom społecznym, dając przy tym pracownikom możliwość bezpiecznego przystosowania się i radzenia sobie z elastycznością systemu.

4. Rola partnerów społecznych

4.1 Zgodnie z tradycją partnerzy społeczni mają silne prawo głosu w mechanizmach tworzenia i zarządzania polityką w zakresie rynku pracy i kształcenia. Wpływ partnerów społecznych przyczynił się do opracowania kreatywnych i zrównoważonych rozwiązań problemów w dziedzinie rynku i innowacji, co z kolei przyczyniło się do osiągnięcia przez Danię takiej pozycji, w której kraj ten może sprostać wynikającym z globalizacji wymogom odnoszącym się do zmian i rozwoju. Korzystne jest również to, że partnerzy oceniają potrzebę działania w danej sytuacji i mogą zapewnić dostosowania. Dzięki dyskusjom prowadzonym między partnerami z czasem wytworzono kapitał społeczny, co znajduje swój wyraz w lepszym porozumieniu się, większej odpowiedzialności oraz wspólnej perspektywie w odniesieniu do poszczególnych zagadnień.

4.2 Obecna sytuacja ma swoje historyczne podstawy wywodzące się z okresu wcześniejszego o ponad 100 lat. Szczególny duński model regulacji rynku pracy sięga roku 1899, kiedy na podstawie tak zwanego „kompromisu wrześnieo-

wego” duńska Konfederacja Związków Zawodowych (LO — Landsorganisationen) oraz Duńskie Stowarzyszenie Pracodawców (DA — Dansk Arbejds giverforening), które na krótko przedtem zostały założone jako organizacje ogólnokrajowe, zawarły pierwszy zbiorowy układ pracy na świecie. Od tego czasu stanowi on podstawę zawierania porozumień dotyczących stosunków między partnerami społecznymi.

4.2.1 Pracodawcy uznali duńską organizację związkową za partnera do negocjacji, zaś związkowcy zaakceptowali prawo pracodawców do zatrudniania i zwalniania pracowników, uznając zarazem ich prawo do podejmowania decyzji. Takie podstawowe zasady przyczyniły się do ukształtowania panującego w Danii liberalnego poglądu w sprawie zwolnień. Ważnym elementem kompromisu wrześnieowego był również zakaz strajków w okresie obowiązywania układu zbiorowego. Aż do 2003 r. głównym „credo” partnerów społecznych były dobrowolna regulacja rynku pracy oraz samodzielne rozwiązywanie konfliktów. Dopiero gdy UE nie chciała uznać możliwości dobrowolnej realizacji dyrektyw przez partnerów społecznych, w Danii zaczęły powstawać dodatkowe przepisy prawne. W załączniku 4 przedstawiono dalsze informacje dotyczące historycznego rozwoju roli partnerów społecznych i ustanowienia modelu duńskiego.

4.3 Po wielu latach występowania wysokiej stopy inflacji oraz gwałtownych zmian płac realnych, na przełomie 1987 i 1988 r. partnerzy społeczni doszli do wniosku, że w porozumieniach należy również uwzględnić nadrzędne zasady makroekonomiczne. Choć nastawienie duńskich pracodawców, pracowników i rządu oczywiście się różni, jednocześnie panuje zasadnicza kultura dialogu i konsensusu, będąca częścią „kapitału społecznego”. Płaskie struktury na wszystkich szczeblach życia społecznego przyczyniają się do zachowania tej kultury konsensusu.

4.4 Z politycznego punktu widzenia, od lat 60-tych Dania posiadała obszerny publiczny system edukacji i kształcenia zawodowego zarówno dla osób czynnych zawodowo, jak i bezrobotnych. Okazało się to korzystne dla zdolności do przystosowania się wszystkich pracowników. Przez cały XX wiek partnerzy społeczni odgrywali i wciąż odgrywają kluczowe role w publicznych strukturach decyzyjnych i wykonawczych. W przeciwieństwie do większości krajów europejskich rola ta uległa dalszemu wzmocnieniu po 1993/94 r.

4.5 Dokonało się zasadnicze przeobrażenie polityki rynku pracy: wcześniej była ona ukierunkowana na przepisy, teraz jest ukierunkowana na potrzeby i wykorzystuje indywidualne strategie rozwiązywania problemów. Partnerzy społeczni, wspólnie z gminami, zaczęli odgrywać główną rolę w 14 regionalnych radach rynku pracy, którym przyznano zarówno uprawnienia, jak i środki finansowe umożliwiające położenie nacisku na działania w zakresie zwalczania bezrobocia oraz na regionalną politykę rynku pracy.

4.6 Przez wiele lat partnerzy społeczni wypracowali szeroką, kolektywną świadomość tego, czym jest ponoszenie społecznej odpowiedzialności, zaś władze nauczyły się korzystać ze swoich zasobów i wpływów. Partnerzy społeczni dysponują wyjątkową w swoim rodzaju wiedzą i znajomością rynku pracy i mogą w związku z tym szybko i niezawodnie określić jego potrzeby. Poprzez swoje zaangażowanie dostarczają oni władzom wolnych zasobów i znajdują twórcze rozwiązania

wspólnych problemów poprzez udział w dyskusjach i forach decyzyjnych. Ponadto ich organizacje zapewniają przyjęcie i wdrożenie odpowiednich polityk oraz, co równie ważne, ich akceptację. Tak więc władze są uzależnione od współpracy z partnerami społecznymi w dziedzinie ustaleń dotyczących flexicurity.

5. Odpowiednia kombinacja polityk

5.1 Aby zrozumieć wszystkie wymiary duńskiego systemu flexicurity, należy uwzględnić społeczny kontekst, którego częścią jest tenże system. Zarówno polityka gospodarcza, jak i wpływ rządu w pozostałych dziedzinach oddziałują na funkcjonowanie rynku pracy, tworząc łącznie elementy określone jako „duński model”. To wzajemne powiązanie przedstawiono w załączniku 7.

5.2 W drugiej połowie lat 80-tych i na początku lat 90-tych duńska gospodarka przeżywała kryzys. W latach 1987-1993 średnioroczne tempo wzrostu gospodarczego wynosiło zaledwie 0,8 %, natomiast bezrobocie wzrosło z 5,0 % w 1987 r. do 9,6 % w 1993 r. Kryzys ten był m.in. wynikiem restrykcyjnej polityki gospodarczej, jaką wprowadzono w następstwie znacznego deficytu budżetowego w latach ubiegłych.

5.3 Poczynając od 1993 r. wzmocniono aktywną politykę rynku pracy, a jednocześnie gospodarka uzyskiwała wsparcie w formie niskich stóp procentowych oraz ekspansywnej polityki gospodarczej. Z tego względu na początku okresu wzrostu w połowie lat dziewięćdziesiątych Dania posiadała tak wysoki deficyt budżetowy, że stanowiłoby to złamanie zasad Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, gdyby istniał on już w tym okresie. Ponadto m.in. zmieniono przepisy w zakresie finansowania nieruchomości (dłuższe okresy kredytowania oraz możliwość konwersji długu), co zwiększyło zasoby środków dostępnych dla społeczeństwa. Dzięki wysokiej stopie wzrostu, malejącej stopie bezrobocia oraz powszechnemu optymizmowi obywatele łatwiej zaakceptowali zaostrzenie przepisów rynku pracy.

5.4 Dodatkowe środki z budżetu zostały przeznaczone m.in. na szeroko zakrojone działania zwiększające pokrycie zapotrzebowania na opiekę nad dziećmi, co zwiększyło dostępność rynku pracy dla matek z małymi dziećmi.

5.5 Wzmoczone skupienie się na polityce rynku pracy oznaczało również zintensyfikowane działania w zakresie edukacji i kształcenia, w ramach których państwo oferowało znaczne dotacje na dalsze kształcenie zarówno osób zatrudnionych, jak i bezrobotnych. Dotacje były realizowane w formie finansowania działań edukacyjnych, jak również w formie częściowego pokrycia utraty wynagrodzeń. Jednocześnie na wszystkich poziomach zwiększono ilość miejsc pracy dla młodych ludzi.

5.6 Ogólnie należy zwrócić uwagę, że wykwalifikowana i produktywna siła robocza jest niezbędna dla systemu duńskiego, charakteryzującego się wysokim poziomem zasiłków dla bezrobotnych oraz wysokim poziomem płacy „akceptowalnej”. Istnienie dużej grupy osób o niskich kwalifikacjach, które nie mogą uzyskać wysokiego poziomu płacy, uprawniającego do wysokiego poziomu zasiłków dla bezrobotnych, prowadziło do wysokiej stopy bezrobocia.

5.7 Strategią gospodarczą, którą z powodzeniem stosowano od połowy lat dziewięćdziesiątych, była strategia inwestycyjna, która za pomocą agresywnych reform oraz inwestycji w edukację i świadczenia bytowe pozwoliła uzyskać znaczną

dynamikę rozwoju. Wiara w przyszłość oraz wysoki poziom bezpieczeństwa dochodów napędzają konsumpcję i zapewniają wysoki popyt wewnętrzny.

5.8 Obecną strategię ekonomiczną należy traktować jako odpowiedź na kryzys gospodarczy panujący w Danii po 1987 roku, podczas którego rząd zmniejszył znaczne deficyty w budżecie publicznym oraz bilansie płatniczym poprzez oszczędności i cięcia w wydatkach. Strategia oszczędności pozwoliła wyeliminować nierównowagę, lecz jednocześnie przyniosła spowolnienie wzrostu i rosnące bezrobocie. Wydaje się, że obecna strategia chroni wzrost i zatrudnienie przy jednoczesnym zrównoważeniu finansów publicznych i zapewnieniu korzystnego bilansu płatniczego. Takiego układu warunków nie obserwowano w Danii od czasów poprzedzających kryzys naftowy lat 70-tych.

6. Obecne wyzwania

6.1 Chociaż w ostatnich latach duński system flexicurity przynosił pozytywne efekty, istnieją oczywiście wyzwania, którym należy stawić czoła.

6.2 Globalizacja i rozwój technologiczny wywierają pewną presję na duński rynek pracy. Konkurencja ze strony krajów charakteryzujących się niskim poziomem płac oraz automatyzacja produkcji oddziałują w szczególności na nisko wykwalifikowanych pracowników.

6.2.1 Jak dotąd Danii udawało się niwelować tę presję poprzez zmniejszanie liczby nisko wykwalifikowanych pracowników na rynku pracy, ponieważ nisko wykwalifikowana siła robocza przeważa raczej wśród osób starszych, wycofujących się z rynku pracy, niż wśród osób młodych, dopiero wchodzących na rynek pracy. Jednakże w chwili obecnej dużo młodych ludzi nie uzyskuje żadnych kwalifikacji zawodowych, co w dłuższej perspektywie może zagrozić duńskiemu systemowi flexicurity. Tak więc, o ile podaż wykwalifikowanej siły roboczej nie dostosuje się do popytu na nią, wydatki publiczne na zasiłki dla bezrobotnych i inne transfery społeczne mogą okazać się za wysokie.

6.2.2 W Danii można zaobserwować procesy przenoszenia produkcji, w ramach których firmy zamykają swoje zakłady w Danii i przenoszą część lub całość produkcji do krajów o niskim poziomie płac. Jest to wyzwaniem szczególnie dla regionów przygranicznych, które są bardzo wrażliwe na zamykanie poszczególnych przedsiębiorstw. Duński rynek pracy, na którym dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, należy jednak traktować jako zjawisko dynamiczne. Zamiast utrzymywania takich miejsc pracy dąży się, na poziomie politycznym i we współpracy z partnerami społecznymi, do tworzenia nowych, konkurencyjnych miejsc pracy.

6.3 Wysoka fluktuacja na rynku pracy prowadzi do zmniejszenia zainteresowania pracodawców finansowaniem kształcenia, ponieważ nie wiedzą oni, jak długo dany pracownik będzie u nich jeszcze zatrudniony. Problem ten dotyczy w szczególności pracowników niewykwalifikowanych, gdyż pracodawcy są bardziej skłonni zatrudniać i szkolić pracowników o poszukiwanych specjalnościach, a pracownicy niewykwalifikowani nie zawsze wykazują motywację do uczestniczenia w doskonaleniu zawodowym. Dlatego też istnieje obszerny system, dotowany ze środków publicznych, służący edukacji i doskonaleniu zawodowemu pracowników, zarówno

nisko jak i wysoko wykwalifikowanych, z obowiązkowymi składkami ze strony pracodawców, ponieważ wykwalifikowana siła robocza ma bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania duńskiego systemu flexicurity, a ponadto promowanie szerokiego, proaktywnego podejścia do podnoszenia kwalifikacji jest politycznie pożądane.

6.4 Duża liczba imigrantów ma trudności z utrzymaniem się na duńskim rynku pracy, przez co mniejsze są szanse na ich integrację. Trudności napotymane na rynku pracy biorą się m.in. stąd, że grupy imigrantów i ich potomkowie nie mają wystarczających kompetencji niezbędnych dla osiągnięcia wysokiego poziomu płac i świadczeń dla bezrobotnych, jaki istnieje w Danii. Przykładowo, w porównaniu do etnicznych Duńczyków, grupa imigrantów i ich potomków charakteryzuje się niższym poziomem wykształcenia oraz przeciętnie niższą stopą zatrudnienia i wyższym bezrobociem w stosunku do reszty społeczeństwa. Mogą się za tym kryć problemy językowe lub społeczne, jak również kwestie dotyczące wykształcenia.

6.4.1 Przyczyny tego stanu rzeczy tkwią być może w różnicach kulturowych i w głęboko zakorzenionych nawykach. Jak wynika z doświadczeń, bezrobocie w tej grupie wykazuje większą fluktuację niż w pozostałych grupach. Przykładowo, gdy bezrobocie spada, pracodawcy są bardziej skłonni wypróbować „nową formułę” i zatrudnić osoby o odmiennym pochodzeniu etnicznym. Tak więc w sytuacji utrzymywania się wysokiego zatrudnienia i niskiego bezrobocia imigranci i ich potomkowie mają zapewniony lepszy dostęp do miejsc pracy, co jednak nie rozwiązuje w całości kwestii integracji. Przemiany demograficzne oznaczają, że w nadchodzących latach nastąpi szersze otwarcie duńskiego rynku pracy dla imigrantów.

6.5 Duński model państwa socjalnego charakteryzuje się wysokim poziomem zatrudnienia kobiet, co ma związek koniecznością zapewnienia zarówno świadczenia usług publicznych, jak i wysokich wpływów z podatków. Z jednej strony oznacza to, że kobiety stają się bardziej ekonomicznie niezależne, zaś z drugiej strony stanowi wyzwanie pod względem pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym. W porównaniu z pozostałymi krajami europejskimi Dania poczyniła znaczny postęp w tej dziedzinie, niemniej jeszcze wiele pozostaje do zrobienia, aby m.in. zapewnić równe szanse kariery zawodowej dla mężczyzn i kobiet.

6.6 System duński jest kosztowny dla państwa, które finansuje dużą część świadczeń dla bezrobotnych. Na przykład w 2003 r. wydatki na pasywną politykę rynku pracy stanowiły 2,7 % PKB, co jest rekordem w skali Unii Europejskiej. W przyszłości należy się spodziewać presji z różnych stron na finansowanie duńskiego państwa socjalnego. Dla jego sfinansowania bez podnoszenia podatków konieczne będzie uzyskanie wyższej stopy zatrudnienia ludności w wieku produkcyjnym.

6.6.1 Dania jest w UE krajem o najwyższym obciążeniu podatkowym sięgającym 49 %, przy średniej unijnej wynoszącej ok. 40 %. Dotyczy to w szczególności bardzo wysokich podatków konsumpcyjnych, podczas gdy opodatkowanie pracy nie należy do najwyższych. Podatek dochodowy jest wysoki i progresywny, podczas gdy pracodawcy nie ponoszą praktycznie żadnych opłat socjalnych. W załączniku 5 obszernie przedstawiono strukturę podatkową Danii. W wyniku globalizacji niektóre wpływy podatkowe będą w przyszłości zagrożone.

6.6.2 Rozwój demograficzny powoduje, że będzie przybywało osób w wieku emerytalnym i ubywało osób w wieku produkcyjnym. Wynika to z faktu, że młode pokolenie jest nieliczne, zaś pokolenie powojenne stanowi dużą grupę, a ponadto wzrasta długość życia. W dyskusji o możliwych reformach państwa dobrobytu uwzględnić należy również politykę rynku pracy, włączając w to zasiłki dla bezrobotnych. Duński system emerytalno-rentowy jest częściowo przygotowany na te zmiany, co zostało opisane w załączniku 6. Należy się obawiać niedoboru siły roboczej, a ponieważ rezerwy w postaci zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy zostały już w dużej mierze wykorzystane, należy znaleźć inne rozwiązania umożliwiające zwiększenie zatrudnienia. Mogą one oznaczać podniesienie granicy wieku emerytalnego lub zwiększenie liczby pracujących imigrantów posiadających wymagane kwalifikacje.

6.7 Około jedna czwarta ludności w wieku produkcyjnym nie podejmuje pracy zarobkowej i żyje w tej lub innej formie ze środków publicznych (zasiłek dla bezrobotnych, dodatek aktywacyjny, wcześniejsza emerytura, itp.). Około połowa spośród tych osób wycofała się na stałe z rynku pracy z powodu fizycznego przemęczenia, bezrobocia lub z własnej woli, zaś pozostała połowa pozostaje przejściowo. Model duński przewiduje utrzymanie tych osób przez państwo, co może stanowić wyzwanie dla przyszłego finansowania państwa socjalnego. W celu zapewnienia długoterminowej wypłacalności państwa socjalnego konieczne jest obniżenie udziału ludności przedwcześnie wycofującej się z rynku pracy.

6.8 Coraz większa część polityki rynku pracy regulowana jest przepisami i procedurami określonymi przez Unię Europejską. W Danii stosunki na rynku pracy są tradycyjnie uzgadniane między partnerami społecznymi, a nie określane za pomocą przepisów prawnych. Jeżeli uregulowania UE staną się zbyt szczegółowe, istnieje niebezpieczeństwo, że akceptacja obywateli zmniejszy się i sytuacja rozwinie się w kierunku innym niż ten, do którego dążą partnerzy społeczni. Przyjęta w UE metoda otwartej koordynacji wydaje się stanowić sposób na zapewnienie zarówno dalszego rozwoju duńskiej tradycji, jak również synchronizacji europejskiej polityki zatrudnienia i rynku pracy.

Bruksela, 17 maja 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND