

FLEXICURITY JAKO KONCEPCJA POLITYKI SPOŁECZNEJ I ZATRUDNIENIA

Karolina Czerwińska
Instytut Unii Europejskiej Collegium Civitas

CZYM JEST FLEXICURITY? GENEZA I GŁÓWNE ZAŁOŻENIA KONCEPCJI

Flexicurity to koncepcja regulacji rynku pracy, która w ostatnich latach zdobyła znaczną popularność zarówno w Europie, jak i poza nią. Jest to propozycja odpowiedzi na wyzwanie wynikające z dwojakiego rodzaju oczekiwań, pojawiających się w globalizującej się gospodarce. Z jednej strony przedsiębiorstwa, zmuszone stawić czoła coraz silniejszej konkurencji, domagają się uelastycznienia rynków pracy i organizacji pracy, z drugiej – równie widoczny jest postulat zapewniania bezpieczeństwa socjalnego pracownikom, szczególnie grupom będącym w gorszym położeniu na rynku pracy.

Flexicurity proponuje nowe spojrzenie na kwestie elastyczności i bezpieczeństwa socjalnego. Stara się pogodzić punkt widzenia ekonomistów, popierających uelastycznianie i postrzegających ochronę społeczną jako element ograniczający konkurencyjność i rozwój, z podejściem podkreślającym pozytywne, ze społecznego punktu widzenia, efekty działań redystrybucyjnych i osłonowych, i niedostrzegającym ich konsekwencji gospodarczych.

Istotne jest tutaj zrozumienie, że idee elastyczności i ochrony socjalnej nie są sprzeczne, a wręcz przeciwnie – mogą ze sobą współgrać. *Flexicurity* odrzuca bowiem traktowanie elastyczności jako elementu korzystnego wyłącznie dla pracodawców, a bezpieczeństwa socjalnego jako wartości istotnej wyłącznie dla pracowników i podkreśla obopólne korzyści wynikające ze zmian w obu wymiarach¹.

Ponadto, koncepcja *flexicurity* lansuje ideę polityki społecznej jako czynnika sprzyjającego rozwojowi. Zakłada bowiem, że wysoki poziom ochrony socjalnej jest warunkiem funkcjonowania wysoce elastycznego rynku pracy. Utrzymanie równowagi pomiędzy oboma składnikami *flexicurity* jest niezbędne dla prowadzenia tej polityki. Przekłada się to równocześnie na jej hybrydowy charakter, wynikający z połączenia mechanizmów właściwych dla liberalnego i socjaldemokratycznego modelu społecznego (Bredgaard et al. 2005, s. 19–21).

Warto także zwrócić uwagę na szczególnie sposób uzgadniania i wdrażania reform wpisujących się w politykę *flexicurity*. Dla państw stosujących tego typu rozwiązania charakterystyczne jest oparcie reform rynku pracy na rozbudowanym procesie konsultacji z partnerami społecznymi i uzyskaniem w jego wyniku szerokim konsensusie społecznym. Modelowi temu sprzyja wysoki stopień uzwiązkowienia pracowników, wysoka reprezentatywność i kompetencja organizacji pracodawców i pracowników oraz praktyka regulacji na poziomie układów zbiorowych, ograniczająca monopol państwa na reformowanie sfery rynku pracy.

FLEXICURITY JAKO STRATEGIA, SPOSÓB UKSZTAŁTOWANIA POLITYKI I NARZĘDZIE ANALITYCZNE

Termin *flexicurity* powstał poprzez połączenie angielskich słów *flexibility* (elastyczność) i *security* (bezpieczeństwo) jako określenie modelu rynku pracy

opartego na rozwiązaniach jednocześnie zapewniających elastyczność i bezpieczeństwo.

Choć pierwsza definicja tej szczególnej formy polityki odnosiła się do reform rynku pracy przeprowadzonych w Holandii, termin *flexicurity* najczęściej kojarzony jest z modelem rynku pracy funkcjonującym w Danii.

Zauważalna jest jednak tendencja do przeciwstawiania się utożsamianiu polityki *flexicurity* z konkretnym modelem krajowym i do przyjmowania znacznie szerszej i uniwersalnej interpretacji tego pojęcia. W rzeczywistości na forum OECD, MOP, ale przede wszystkim w Unii Europejskiej obserwuje się rozwój debaty poświęconej możliwościom przyjmowania pewnych rozwiązań czy założeń obecnych w koncepcji *flexicurity* w politykach innych państw.

Odkąd idea *flexicurity* po raz pierwszy pojawiła się w debacie publicznej wykształciły się co najmniej trzy różne jej definicje.

Pierwsza została sformułowana przez holenderskiego badacza Tona Wilthagena pod koniec lat 90. (Wilthagen, Tros 2003, s. 9)². Przedstawił on *flexicurity* jako rodzaj strategii politycznej *zmierzącej, w sposób zsynchronizowany i skoordynowany, z jednej strony do wzmocnienia elastyczności rynku pracy, organizacji pracy i stosunków pracy, a z drugiej – do wzmocnienia bezpieczeństwa – zatrudnienia i socjalnego – pracowników będących w relatywnie gorszej pozycji na rynku pracy lub będących poza nim* (Wilthagen 1998, s. 1–2; 2002, s. 4–5).

Opis ten wyklucza z zakresu definicji politykę doradczego i jednostronnego stosowania działań uelastyczniających i osłonowych. Implikuje także włączenie w proces wypracowywania strategii partnerów społecznych. Ponadto ujęcie to zawężone jest do działań dotyczących jedynie części pracowników, tych potrzebujących szczególnego wsparcia.

Powyższe rozumienie *flexicurity* wywodzi się z obserwacji procesu reformowania holenderskiego rynku pracy i jest tak mocno osadzone w warunkach holenderskich, że właściwie nie nadaje się do opisu rozwiązań polityki *flexicurity* stosowanych w innych państwach.

Dlatego też zespół Wilthagena opracował rozszerzoną koncepcję *flexicurity* jako pewnego sposobu ukształtowania rynku pracy. *Flexicurity* jest tu definiowana poprzez opis obu jej komponentów – elastyczności i bezpieczeństwa socjalnego, których kształt przekłada się na sposób funkcjonowania polityki rynku pracy. W takim wariantcie *flexicurity* to polityka zapewniająca (1) *poziom bezpieczeństwa pracy, zatrudnienia, dochodu i możliwości pogodzenia aktywności zawodowej z życiem rodzinnym, który ułatwia karierę na rynku pracy i zdobywanie doświadczenia zawodowego przez pracowników będących w gorszym położeniu oraz umożliwia dostęp do wysokiej jakości miejsc pracy i społeczną inkluzję, a równocześnie zapewnia (2) poziom elastyczności numerycznej (zewewnętrznej i wewnętrznej), funkcjonalnej i płacy, który umożliwia rynekom pracy i pojedynczym firmom szybkie i adekwatne dostosowanie się do zmieniających się warunków,*

w celu utrzymania i wzmocnienia konkurencyjności i produktywności (Wilthagen, Tros 2003, s. 5–6).

Opis ten zwraca uwagę, iż nieodzowną cechą polityki *flexicurity* jest istnienie równowagi między pożądanym poziomem elastyczności i bezpieczeństwa. Wyraźnie określone są warunki występowania tej równowagi, które równocześnie wskazują na korzyści wynikające z jej osiągnięcia.

Ponadto, wyłączenie z definicji elementu strategii, celowości i koordynacji znacznie rozszerza spektrum polityk rynku pracy, które można uznać za polityki *flexicurity*.

Warto wspomnieć tu o specyficznej formule duńskiej polityki rynku pracy, która została ukształtowana nie w skutek realizacji zaprogramowanej strategii, a raczej w wyniku niezależnych decyzji podejmowanych na przestrzeni wielu lat (Bredgaard, Larsen 2007, s. 5–6)³.

Odniesienie do ukształtowania obu członów *flexicurity* zostało rozwinięte w definicji traktującej tę koncepcję jako narzędzie analityczne, które tworzy ramy analizy kombinacji działań, wpływających na elastyczność na rynku pracy z działaniami warunkującymi bezpieczeństwo socjalne⁴.

Głównym założeniem jest tutaj dostrzeżenie wielowymiarowości obu komponentów. Pozwala to postrzegać polityki *flexicurity* jako swoiste kompromisy (*trade-offs*) pomiędzy konkretnymi formami elastyczności i bezpieczeństwa socjalnego.

Cztery główne typy elastyczności brane pod uwagę to:

- (zewnątrzna) elastyczność numeryczna (*numerical flexibility*) oznaczająca swobodę dostosowywania liczby zatrudnionych pracowników do potrzeb firmy poprzez zatrudnianie bądź zwalnianie;
- elastyczność czasu pracy (*working time flexibility*), zwana też wewnętrzną elastycznością numeryczną, pozwalająca na różnorakie dysponowanie liczbą godzin i porą wykonywanej pracy;
- elastyczność funkcjonalna (*functional flexibility*) umożliwiająca dostosowywanie organizacji pracy poprzez przesuwanie pracowników pomiędzy różnymi zadaniami wewnątrz firmy;
- elastyczność płacy (*wage flexibility*) pozwalająca na kształtowanie wynagrodzenia w zależności od sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa czy indywidualnych efektów wykonywanej pracy.

Z kolei bezpieczeństwo socjalne może być zapewnione poprzez:

- bezpieczeństwo etatu (*job security*), które jest określone przez ustawodawstwo ochrony zatrudnienia;
- bezpieczeństwo zatrudnienia (*employment security*) odnoszące się do zdolności pozostawania zatrudnionym (nie koniecznie na tym samym miejscu pracy), na które istotny wpływ ma istnienie aktywnej polityki rynku pracy, wsparcia w zakresie kształcenia i doszkalanania;
- bezpieczeństwo dochodu (*income security*) w sytuacji utraty zatrudnienia, wypadku lub choroby, które uzależnione jest od istniejącego systemu zabezpieczenia społecznego;
- *combination security* lub też *work-life balance* – umożliwiające godzenie wykonywania pracy zarobkowej z obowiązkami rodzinnymi (Bredgaard et al. 2005).

Takie wieloaspektowe rozumienie *flexicurity* zakłada zintegrowane podejście do zagadnienia, uwzględ-

niające różne obszary (politykę zatrudnienia, system zabezpieczenia społecznego, system edukacji itp.), ale także dostrzegające powiązania między nimi. Ujęcie to pozwala na uchwycenie specyfiki rozwiązań stosowanych w różnych warunkach krajowych (Bredgaard, Larsen 2007, s. 6–7).

FLEXICURITY W PRAKTYCE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ

Przedstawione wyżej definicje *flexicurity* są nierozdzielnie związane z modelami rynku pracy ukształtowanymi w Holandii i Danii. Dlatego też przyjrzenie się tym dwóm praktycznym przykładom działania polityki będzie ważnym dopełnieniem obrazu wyłaniającego się z definicji. Tym bardziej, że formy regulacji rynków pracy funkcjonujące w obu państwach stały się swego rodzaju punktem odniesienia dla kierunku reform obranego przez Unię Europejską.

Model holenderski

Wprowadzenie polityki *flexicurity* w Holandii było wynikiem celowego działania rządu. Jednak o ostatecznym kształcie przyjętych rozwiązań w dużej mierze przesądziły wyniki negocjacji dwu- i trójstronnych⁵. W procesie reformowania modelu holenderskiego decydującą rolę odegrały postulaty związane z funkcjonowaniem systemu zabezpieczenia społecznego i skomplikowanego systemu zwolnień oraz dotyczące sytuacji prawnej i socjalnej pracowników objętych elastycznymi formami zatrudnienia.

Negatywne skutki zdecydowanie pasywnej polityki rynku pracy, jak np. niska stopa aktywności zawodowej, przyczyniły się do popularności propozycji wprowadzenia programów aktywizujących.

Proponowane zmiany podyktowane były przede wszystkim troską o wydolność systemu i przekonaniem, że najlepszym sposobem walki z problemem wykluczenia społecznego jest aktywność zawodowa. Priorytet nadano formom wspierającym zatrudnienie, a nie kompensacji utraty dochodów wynikającej z braku pracy, stopniowo wydatnie ograniczono dostępność i zakres świadczeń (Oorschot 2006, s. 60–62, 6970).

Problem pracowników korzystających z nietypowych form zatrudnienia (tzw. *flex workers*) został wyeksponowany wskutek deregulacji i zwiększania elastyczności rynku pracy forsowanych w latach 80. i 90. (Oorschot 2006, s. 63, 69)⁶. Choć uelastycznienie form zatrudnienia przyczyniało się do powstawania miejsc pracy, które nie zostałyby stworzone w innych warunkach, to jednak objęte były one słabszą ochroną. Prowadziło to do widocznej segmentacji rynku pracy.

Za tę sytuację częściowo odpowiedzialna była dwustopniowa procedura zwolnień, stanowiąca szczególną cechę holenderskiego rynku pracy od końca II wojny światowej. Zgodnie z procedurą pracodawca mógł zwolnić pracownika jedynie po uzyskaniu wcześniejszej zgody dyrektora regionalnego urzędu zatrudnienia lub właściwego sądu (Wilthagen 1998, s. 9–12).

Tak sztywne przepisy w naturalny sposób potęgowały atrakcyjność angażowania pracowników na niestandardowych warunkach (np. na kontrakcie terminowym).

Propozycja reformy przedłożona została przez rząd w memorandum pt. *Elastyczność i bezpieczeństwo* z 1995 r., które wypracowano przy wsparciu ze strony Fundacji Pracy, niezależnej instytucji badawczej reprezentującej partnerów społecznych. Dało ono początek ustawie o tym samym tytule, wprowadzonej w życie z początkiem 1999 r. Stąd w Holandii zreformowana polityka rynku pracy opisywana jest raczej poprzez nierozłączną parę słów *flexibility and security*, a nie poprzez określenie *flexicurity*, choć sformułowanie to przewijało się już wtedy w debacie politycznej (Wilthagen 1998, s. 12–13).

Reforma zakładała wprowadzenie nowej równowagi w relacjach między elastycznością i ochroną na rynku pracy. Ograniczono ochronę gwarantowaną pracownikom zatrudnionym na standardowych zasadach (m.in. skrócono okres próbnny, okres wypowiedzenia oraz procedurę zwalniania pracowników), a równocześnie wzmocniono zabezpieczenie pracowników objętych nietypowymi formami zatrudnienia (m.in.: ustalono zasady stopniowego nabywania przez nich praw właściwych dla tradycyjnych kontraktów). Zmiany te interpretowane były jako realokacja praw i przywilejów między pracownikami w tradycyjnym i niestandardowym zatrudnieniu i jako usankcjonowanie zabiegów, które stosowali przedsiębiorcy, by obejść uciążliwe procedury zwalniania pracowników.

Ocenia się, że reformy wpłynęły na poprawę sytuacji prawnej, a przez to i bezpieczeństwa osób pracujących. Odnotowano bowiem z jednej strony wzrost popularności kontraktów bezterminowych, a z drugiej przechodzenie pracowników świadczących pracę czasową (*on-call workers*) pod skrzydła agencji pracy tymczasowej lub na kontrakty terminowe (Wilthagen 2002, s. 11–17).

W ten sposób doszło do reorientacji wysoce elastycznego rynku pracy, którego sukcesy w latach 90. opisywano w kategoriach cudu zatrudnieniowego (*Duch job miracle*).

Wielu badaczy uważa, że przeprowadzenie reformy nie byłoby możliwe bez konstruktywnej współpracy w trójkącie rząd – organizacje pracodawców – organizacje pracowników oraz utrzymującej się zgody na ograniczenie roszczeń płacowych w zamian za zobowiązanie firm do kreacji zatrudnienia, redukcji czasu pracy i wspierania kształcenia pracowników. Podkreśla się także, że wdrożenie zmian sprzyjały korzystnym warunkom ekonomicznym.

Krytycy osiągnięć holenderskiego rynku pracy zwracają uwagę m.in. na kwestię negatywnego wpływu długotrwałego ograniczania płac na produktywność pracy, ukrytego bezrobocia wśród osób niesłusznie uznanych za niezdolne do pracy i umiarkowanego wzrostu gospodarczego.

Wątpliwości budzi też dobrowolność ograniczania aktywności zawodowej oraz samowystarczalność finansowa pracowników niepełnoetatowych. Jako istotne wyzwanie dla Holandii wskazywane jest pełniejsze wykorzystanie potencjału ludności aktywnej zawodowo (więcej patrz: Salverda 2005; Becker 2005; Gorter 2000; Hardarson 2007).

Wyróżnikiem holenderskiej polityki *flexibility and security* jest osiąganie wysokiej zewnętrznej elastyczności numerycznej poprzez elastyczne formy zatrudnienia – pracę na czas określony i pracę tymczasową. Działania podejmowane na rzecz wzrostu zewnętrznej elastyczności numerycznej w przypadku standardowych form zatrudnienia są raczej wyważone.

Rekompensatą dla pracowników elastycznych jest zniwelowanie różnic pomiędzy stopniem ochrony tradycyjnych i nietypowych miejsc pracy, silnie związane z chęcią ograniczenia segmentacji rynku pracy. Widoczna jest też preferencja dla wzmocnienia wewnętrznej elastyczności numerycznej (stwarzającej możliwości indywidualnego zarządzania czasem pracy) i/lub elastyczności funkcjonalnej.

Propagowanie niestandardowych form zatrudnienia, obok fundamentalnego celu podziału dostępnej pracy między jak największą liczbę osób w wieku produkcyjnym i ich aktywizacji, ma także sprzyjać bezpieczeństwu osób łączących pracę zawodową z obowiązkami wychowawczymi, opiekuńczymi czy nauką (*combination security*). Pracodawcom ma z kolei zapewnić możliwość adaptacji do zmiennych warunków gospodarczych oraz łagodzenia niedostatku wyspecjalizowanych kadr.

Od lat 90. w polityce „elastyczności i bezpieczeństwa” w Holandii obserwuje się tendencję do ukierunkowania polityki rynku pracy nie tyle na zwalczanie bezrobocia, ile na aktywizację zawodową społeczeństwa. Coraz większy nacisk kładzie się na poszerzanie oferty programów edukacyjnych i szkoleniowych wzmocniających bezpieczeństwo pozostawania zatrudnionym.

Innym trendem jest promowanie pracy na kilku etatach jako m.in. sposobu na złagodzenie braków kadrowych odczuwanych przez firmy niektórych specjalności (Gorter 2000, s. 182; Wilthagen et al. 2004, s. 127–128).

Model duński

Bardzo często przytaczanym przykładem funkcjonującego modelu *flexicurity* jest duński model rynku pracy. Popularność tego przykładu prowadzi niekiedy do wymiennego stosowania obu terminów, czemu jednak zdecydowanie sprzeciwiają się znawcy tematu (Madsen 2006, s. 8).

Model duński jest postrzegany jako interesujące rozwiązanie hybrydowe, łączące elementy elastycznego i liberalnego rynku pracy ze szczerym systemem zabezpieczenia socjalnego typowym dla państw skandynawskich, uzupełnione aktywne polityką rynku pracy (Bredgaard et al. 2006, s. 65–66).

Schemat tzw. złotego trójkąta, opracowany przez duńskiego badacza Pera K. Madsena, przedstawia *flexicurity* jako kombinację interakcji pomiędzy (1) wysoce elastycznym rynkiem pracy, (2) hojnym systemem socjalnym i (3) aktywną polityką rynku pracy.

Główny przepływ osób odbywa się pomiędzy dwoma wierzchołkami trójkąta: rynkiem pracy i systemem socjalnym. Obejmuje on około 1/5 pracowników, którzy w każdym roku tracą zatrudnienie i stają się beneficjentami wsparcia dla osób bezrobotnych. Niemniej jednak jest to ruch dwukierunkowy, gdyż większość bezrobotnych w stosunkowo krótkim okresie ponownie znajduje zatrudnienie i powraca na rynek pracy (Pedersen 2006, s. 2).

Trzeci wierzchołek – aktywna polityka rynku pracy – stanowi koło ratunkowe dla tych bezrobotnych, którzy napotykają problemy w samodzielny powrocie do zasobu pracujących. Przepływ osób w kierunku od systemu społecznego do rynku pracy odbywa się zatem dwutorowo – bezpośrednio lub poprzez udział w programie wzmocniającym potencjał kwalifikacyjno-kompetencyjny (Madsen 2006, s. 8–9).

Duński rynek pracy charakteryzuje się wysokim poziomem elastyczności numerycznej, która jest pochodną stosunkowo mało restrykcyjnego ustawodawstwa ochrony zatrudnienia i wynika głównie z bardzo krótkiego czasu wypowiedzenia, relatywnie długiego okresu zatrudnienia próbnego i niskich odpraw (OECD 2004, s. 72, 117; Fredriksen 2005)⁷.

Paradoksalnie sprzyja to dominacji tradycyjnych kontraktów na czas nieokreślony⁸, które dzięki umiarkowanej ochronie zapewniają pracodawcom elastyczność (Hardarson 2007; Bredgaard et al. 2005). Usankcjonowanie prawa pracodawcy do zwalniania i zatrudniania pracowników w miarę potrzeb wywodzi się z „porozumienia wrześniowego”, zawartego pomiędzy przedstawicielami organizacji pracodawców i pracowników w 1899 r. (Mailand 2006, s. 372, 375–376; Egger, Sagenberger 2003, s. 49–50)⁹.

Obowiązujące przepisy z jednej strony stwarzają możliwość sprawnej adaptacji firm do zmieniających się warunków, z drugiej skutkują wysoką mobilnością pracowników, relatywnie niską średnią długością zatrudnienia w jednym miejscu pracy i wysoką fluktuacją miejsc pracy (Wilthagen et al. 2004, s. 118; OECD 2004, s. 96, 2007, s. 115, 265).

Niestabilność i niepewność związana ze słabą ochroną pracy jest akceptowana przez duńskich pracowników dzięki istnieniu rozbudowanego systemu zabezpieczenia społecznego. Wysoki poziom bezpieczeństwa dochodu w razie bezrobocia, wypadku czy choroby rekompensuje negatywne skutki wysokiej elastyczności numerycznej. Relatywnie wysoka skala wsparcia jest powiązana z warunkiem partycypacji w programach aktywizujących, choć kryteria uzyskiwania świadczeń uznawane są za stosunkowo mało restrykcyjne. Nieubezpieczeni bezrobotni mogą liczyć na wsparcie socjalne ze strony państwa (Andersen, Svarer 2007, s. 8–10; Egger, Sagenberger 2003, s. 56–57).

Innym przejawem równoważenia elastyczności jest wzmocnienie bezpieczeństwa zatrudnienia siły roboczej. Aktywna polityka rynku pracy na dobre dołączyła do wspomnianych tradycyjnych elementów duńskiego *flexicurity* dopiero dzięki reformom z ostatnich kilkunastu lat. Jej instrumenty wykorzystywane są nie tylko w celu przeciwdziałania bezrobociu, przedłużeniu zdolności do bycia zatrudnionym czy reintegracji osób nieaktywnych zawodowo, lecz także do tworzenia warunków dla łączenia pracy zawodowej z obowiązkami wychowawczymi czy opiekuńczymi (*combination security*).

Duży nacisk kładzie się również na włączenie pracodawców w inicjatywy ułatwiające aktywizację oraz rozwój sieci podmiotów (publicznych i prywatnych), oferujących wsparcie w zakresie poszukiwania zatrudnienia (Andersen, Mailand 2005, s. 14; Wilthagen et al. 2004, s. 119–120; Mailand 2006, s. 378–380).

Duńskie podejście wyróżnia fakt, że działania aktywizujące, pochłaniające około 40% wydatków polityki rynku pracy, obejmują co roku niemal połowę ludności aktywnej zawodowo. Przekłada się to na lepsze dostosowanie kwalifikacji siły roboczej do dynamicznie zmieniających się potrzeb współczesnej gospodarki, ale także na re/integrację grup w trudnym położeniu i poszerzenie bazy osób pracujących. Waga przywiązywana do aktywnego wymiaru polityki społecznej daje także wyraz podejściu Danii do wydatków społecznych jako inwestycji i czynnika prorozwojowego.

Analizy podkreślają, że system od dawna zawierający komponent elastyczności i bezpieczeństwa zaczął osiągać poprawę wskaźników rynku pracy dopiero po wprowadzeniu doń działań aktywnych i ściślejszych kryteriów dostępu do świadczeń, również mających na celu aktywizację (Andersen, Svarer 2007, s. 2–3; Egger, Sagenberger 2003, s. 60).

Naturalnie, przypisywanie sukcesu gospodarczego i poprawy wskaźników rynku pracy w Danii wyłącznie polityce *flexicurity* byłoby uproszczeniem. Eksperci wskazują na inne kluczowe czynniki, takie jak: sprzyjająca koniunktura międzynarodowa, wyważona polityka makroekonomiczna państwa oraz rozbudowana współpraca trójstronna oparta na konsensusie społecznym i politycznym.

Stabilność duńskiego systemu w przyszłości będzie determinowana przez utrzymanie wysokiego poziomu zatrudnienia i produktywności, doskonalenie potencjału kwalifikacyjno-kompetencyjnego pracowników oraz przeciwdziałanie bezrobociu pracowników o słabszych lub tracących zastosowanie kwalifikacjach. Elementy te będą decydujące ze względu na poziom rozwoju gospodarczego Danii oraz zapewnienie finansowania prowadzonej polityki rynku pracy (szerzej patrz np.: Bredgaard 2001; Egger, Sagenberger 2003; Bredgaard et al. 2006; Frederiksen 2005; zob. też *Agreement on future...* 2006).

Sposób ukształtowania złotego trójkąta sprawia, że duński wzór *flexicurity* jest uznawany za rodzaj „niepisanej umowy” lub też „kompromisu historycznego” (Pedersen 2006, s. 1–2). Pierwsze sformułowanie wskazuje na tradycję negocjacji, dialogu społecznego i budowy konsensusu jako podstawę funkcjonowania systemu, w którym zwyczajowo kwestie płac i warunków pracy regulują partnerzy społeczni w porozumieniach grupowych, a nie ustawodawstwo. Decydujące znaczenie ma zatem wysoka akceptacja państwa, pracodawców i pracowników dla obowiązujących relacji na rynku pracy, ugruntowana w wysokim poziomie legitymizacji niemal powszechnych organizacji pracowników i pracodawców oraz wzajemnym zaufaniu i zrozumieniu dla potrzeb partnerów.

Ogólne przekonanie o funkcjonalności systemu ma szczególne znaczenie zwłaszcza z uwagi na skalę redystrybucji dochodów, związaną z finansowaniem systemu z podatków bezpośrednich i pośrednich. Drugie określenie dopełnia powyższy opis, wskazując na aspekt historyczny.

W przeciwieństwie do modelu holenderskiego model duński nie jest rozwiązaniem wynikającym głównie z reform podjętych w latach 90. Jest on silnie zakorzeniony w porozumieniach społecznych, wypracowanych nawet ponad 100 lat temu. *Flexicurity* jest postrzegane jako nowy termin określający cechy charakterystyczne dla duńskiego rynku pracy od dekad (Andersen, Mailand 2005, s. 8–9; Egger, Sagenberger 2003, s. 57–59; 61–62; Bredgaard et al. 2005, s. 6–7).

ZINTEGROWANE PODEJŚCIE DO WDRAŻANIA FLEXICURITY NA POZIOMIE WSPÓLNOTOWYM

W efekcie decyzji podjętych na szczytach w Amsterdamie i Luksemburgu w 1997 r. państwa członkowskie UE rozpoczęły koordynację krajowych polityk zatrudnienia w ramach strategii opracowanej na poziomie wspólnotowym – Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ). W 2000 r. Rada Europejska w Lizbonie, wyznaczając cele strategiczne rozwoju Unii wskazała,

iz jednym z centralnych elementów na drodze do ich osiągnięcia jest modernizacja europejskiego modelu społecznego (*Presidency Conclusions* 2000).

Proces koordynacji polityk zatrudnienia i polityk społecznych państw członkowskich stanowi istotną część tej reformy, a realizacja wytycznych ESZ ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów zatrudnieniowych zawartych w uzgodnionej podczas wspomnianego szczytu wspólnotowej Strategii Lizbońskiej.

Tymczasem formułowane przez Radę wytyczne zatrudnienia od początku nawiązywały do elementów obecnych w koncepcji reformy rynku pracy określanej jako *flexicurity*. Działania proponowane przez ESZ zachęcały państwa członkowskie m.in. do nadawania aktywizującego i dyscyplinującego charakteru wsparciu przewidzianemu w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, popularyzowały pojęcie bezpieczeństwa zatrudnienia, zachęcały do poszukiwania równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem w procesie modernizacji organizacji pracy oraz ułatwień w zakresie łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Skłaniały ponadto do włączania partnerów społecznych w proces formowania polityki rynku pracy (*The 1998 guidelines* 1997; *Council decision...* 2003, s. 13–21).

Wśród zintegrowanych wytycznych na lata 2005–2008 znalazła się wytyczna nr 21 bezpośrednio wskazująca *promowanie elastyczności przy równoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa zatrudnienia oraz redukcję segmentacji rynku pracy z uwzględnieniem partnerów społecznych* (*Decyzja Rady...* 2005, s. 26) za pożądany kierunek zmian.

W tym kontekście warto także wspomnieć o przyjętych przez Radę w grudniu 2007 r. wspólnych zasadach wdrażania modelu *flexicurity* (*Presidency conclusions* 2007). Znajdą one odzwierciedlenie w zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia na kolejne lata tak, by usprawnić stosowanie założeń koncepcji w politykach krajowych.

Uzasadnieniem dla poszukiwania możliwości wypracowania wspólnych zasad wdrażania *flexicurity* była chęć sprostania celom wyznaczonym przez UE w Strategii Lizbońskiej. Ocenę możliwości wykorzystania założeń *flexicurity* w procesie modernizacji rynków pracy państw członkowskich powierzono grupie ekspertów, którą powołano w wyniku debaty na temat koncepcji *flexicurity*, zainicjowanej podczas prezydencji austriackiej w 2006 r. (*Presidency Conclusions* 2006; *Flexicurity Pathways...* 2007).

W komunikacie opartym na zaleceniach grupy ekspertów Komisja wskazała na 4 komponenty, które mogłyby stać się podstawą dla kształtowania i implementacji polityk na szczeblu krajowym:

- 1) działania na rzecz elastycznych i przewidywalnych warunków umów,
- 2) stworzenia kompleksowych systemów uczenia się przez całe życie,
- 3) skutecznych aktywnych polityk zatrudnienia,
- 4) nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego sprzyjających godzeniu pracy i życia rodzinnego (Komisja Europejska 2007a).

Komponenty te zostały przyjęte w zestawie zasad zatwierdzonym przez Radę.

Kwestia uelastyczniania form zatrudnienia przy równoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa znajduje swoje odbicie nie tylko we wspólnotowych strategiach, ale także we wspólnotowych regulacjach prawnych, np. w dyrektywie o pracy w niepełnym wymiarze go-

dzin czy dyrektywie o pracy na czas określony (Komisja Europejska 2006, s. 6).

Przykładem inicjatywy forsującej koncepcję *flexicurity* i mogącej doprowadzić do zmian legislacyjnych może być *Zielona księga – modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku* (Komisja Europejska 2006, 2007b), opublikowana w grudniu 2006 r. Miała ona na celu poddanie pod dyskusję roli, jaką prawo pracy i układy zbiorowe mogłyby odegrać we wdrażaniu założeń modelu *flexicurity* na wspólnotowym rynku pracy.

Podsumowując, należy podkreślić, iż Wspólnota nie zamierza dążyć do wypracowania jednolitego modelu *flexicurity* na poziomie ponadnarodowym, a jedynie zakłada koordynację reformowania polityk krajowych we wspólnie wyznaczonym kierunku, przy pełnym uwzględnieniu różnorodności warunków, w jakich ukształtowały się i są prowadzone polityki zatrudnienia i społeczne państw członkowskich.

WNIOSKI

Flexicurity jako innowacyjna forma regulacji rynku pracy została zdefiniowana i opisana w latach 90. i od tamtej pory wzbudza zainteresowanie zarówno w kręgach politycznych, jak też akademickich i eksperckich. Dania i Holandia dostarczają dwóch różnych przykładów prowadzenia polityki owocującej elastycznym, ale równocześnie bezpiecznym rynkiem pracy. Są to modele odmienne czy to ze względu na proces formowania, czy też z uwagi na specyficzną kombinację instrumentów zapewniających elastyczność i bezpieczeństwo. Pomimo różnic oba warianty – holenderski i duński – opierają się na podobnych założeniach, wskazując tym samym zasadnicze elementy koncepcji *flexicurity*.

Poszukiwanie równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem daje wyraz wpisanemu w politykę *flexicurity* kompleksowemu postrzeganiu ząbających się na rynku pracy dziedzin polityki społecznej, zatrudnienia czy edukacyjnej i dostrzeganiu interakcji zachodzących między nimi.

Wykorzystanie aktywizującej roli polityki społecznej, kładącej nacisk na usamodzielnianie pracowników i skłanianie ich do przejęcia odpowiedzialności za swoją sytuację, pomaga zerwać z wizerunkiem tej polityki jako czynnika hamującego rozwój.

Z pewnością nie bez znaczenia było też dostrzeżenie różnych wymiarów bezpieczeństwa socjalnego, gdyż poszerzyło możliwości poszukiwania kompromisów między elastycznością i bezpieczeństwem na rynku pracy. Dla obu państw właściwe jest postrzeganie polityki *flexicurity* w kategoriach sposobu na zabezpieczenie wspólnych interesów i osiągnięcie korzyści przez wszystkie strony: rząd, organizacje pracowników i organizacje pracodawców. Ta wspólnota poglądów oraz wzajemne zaufanie aktorów uczestniczących w tradycyjnym dla obu państw dialogu społecznym wydatnie wpływają na powodzenie polityki *flexicurity*.

Nasuwa się zatem wniosek, że prawdopodobieństwo wdrożenia polityki *flexicurity* jest ściśle związane z istnieniem lub możliwością stworzenia platform negocjacji, konsultacji i koordynacji w trójkącie rząd-pracodawcy-pracownicy (por. Bredgaard 2001, s. 12; Wilthagen 2002, s. 24–25).

Z drugiej strony przypadek holenderski i duński zdają się zaprzeczać przekonaniu o istnieniu jednej

uniwersalnej receptury na uzyskanie równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem. Sugerują raczej, że ani hojny system społeczny, ani powszechność stosowania nietypowych form zatrudnienia nie są warunkami koniecznymi dla prowadzenia polityki *flexicurity*.

Wewnętrzne różnicowanie obu modeli i fakt, że zrodziły się w nieco innych warunkach daje podstawę, by nie wykluczać prawdopodobieństwa sprawdzenia się pryncypialnych zasad porządku *flexicurity* w innych państwach. Założenie takie widoczne jest także w inicjatywach podejmowanych na poziomie wspólnotowym, które zmierzają do wypracowania zintegrowanego podejścia wdrażania modelu *flexicurity* w politykach państw członkowskich.

- ¹ Na przykład korzystna dla pracodawcy elastyczna organizacja pracy stwarza pracownikowi większe możliwości dopasowania trybu pracy do jego indywidualnej sytuacji (np. opieka nad dzieckiem, nauka).
- ² Nawiązywała ona do wypowiedzi prof. Hansa Adriaansensa, członka Duch Scientific Council for Government Policy. Używał on określenia *flexicurity* w odniesieniu do zwrotu w polityce od *job security* ku *employment security* i wprowadzenia aktywizującego systemu zabezpieczenia społecznego.
- ³ Duńscy badacze twierdzą nawet, że to ich kraj stał się inspiracją dla przeformułowania pierwotnej definicji *flexicurity*.
- ⁴ W koncepcji tej polityki *flexicurity* powstają poprzez połączenie wybranych form elastyczności z formami ochrony. Stosowana tu matryca obejmuje 16 teoretycznych kombinacji *flexicurity*, które mogą być uzgadniane i wdrażane na poziomie krajowym, lokalnym czy firmy. Por. m.in.: (Wilthagen, Tros 2003; Bredgaard et al. 2005; Madsen 2006).
- ⁵ W Holandii sfera polityki rynku pracy regulowana jest tradycyjnie w drodze konsultacji i negocjacji między rządem i partnerami społecznymi lub pomiędzy partnerami społecznymi (stąd też angielskie określenie *consultation economy*). (Wilthagen 1998, s. 2–5).
- ⁶ Na przykład porozumienie trójstronne „Agreement of Wasenaar” z 1982 r., zakładało ograniczenie nacisków na wzrost płac i promowanie redystrybucji dostępnej pracy poprzez pracę niepełnoetatową w celu ograniczenia bezrobocia i podniesienia stopy zatrudnienia.
- ⁷ W 2003 r. wskaźnik ustawodawstwa ochrony zatrudnienia w Danii wyniósł 1,8 w skali 0–6 (gdzie 0 oznacza najmniej, a 6 – najbardziej restrykcyjne ustawodawstwo).
- ⁸ Obejmują one niemal 90% zatrudnionych.
- ⁹ Porozumienie zapoczątkowało scentralizowany proces negocjacji i rozwiązywania konfliktów przez obie strony stosunku pracy, co wydatnie ograniczyło rolę rządu w regulowaniu rynku pracy.

LITERATURA

Andersen S.K., Mailand M. (2005), *The Danish flexicurity model. The role of the collective bargaining system*, Kopenhaga: Employment Relations Research Centre FAOS, University of Copenhagen.

Andersen T.M., Svarer M. (2007), *Flexicurity – labour market performance in Denmark*, School of Economics and Management, University of Aarhus, “Economics working paper” nr 9.

Agreement on future prosperity and welfare and investments in the future. English summary, 26.06.2006, [dostęp: 09.08.2007], dostępny na stronie Ministerstwa Pracy Danii: <www.fmdk/db/filarkiv/15326/Summarywelfare.pdf>.

Becker U. (2005), *An example of competitive corporatism? The Dutch political economy 1983–2004 in critical examination*, „Journal of European Public Policy” nr 12 (6), s. 1078–1102.

Bredgaard T. (2001), *The quest for the Holy Grail. The Danish labour market strategy of the 1990s*, artykuł wygłoszony podczas VI kongresu europejskiego IIRA, Oslo, 25–29 czerwca.

Bredgaard T., Larsen F. (2007), *Comparing Flexicurity in Denmark and Japan*, Tilburg: Flexicurity Research Papers nr 13.

Bredgaard T., Larsen F., Madsen P.K. (2005), *The Flexible Danish Labour Market – a review*, CARMA Research Papers nr 1, Aalborg: CARMA Aalborg University.

Bredgaard T., F. Larsen, P.K. Madsen, (2006), *Opportunities and challenges for flexicurity – The Danish example*, „Transfer” nr 1.

Council decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States (2003), 2003/578/EC, OJ L 197, 5 sierpnia.

Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich (2005), 2005/600/WE, Dz.U. L 205, 6 sierpnia.

Egger P., Sagenberger W. (2003), *Decent Work in Denmark: Employment, Social Efficiency and Economic Security*, Geneva: International Labour Office.

Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stones. Report by the European Expert Group on Flexicurity (2007), June.

Gorter C. (2000), *The Dutch Miracle?*, w: Esping-Andersen G., Regini M. (red.), *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford: Oxford University Press.

Hardarson O. (2007), *Man and woman employed on fix-term contracts involuntarily*, Eurostat „Statistics in focus” nr 98.

Komisja Europejska (2007a), *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity. Zwiększenie liczby miejsc pracy o wyższej jakości dzięki zapewnieniu elastyczności i bezpieczeństwa*, COM (2007) 359 wersja ostateczna, Bruksela, 27 czerwca.

Komisja Europejska (2007b), *Wyniki publicznych konsultacji w sprawie zielonej księgi Komisji pt. „Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku”*, COM (2007) wersja ostateczna.

Komisja Europejska (2006), *Zielona księga – modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI wieku*, COM (2006) 708 wersja ostateczna, Bruksela, 22 listopada.

Madsen P.K. (2006), *Flexicurity. A new perspective on labour markets and welfare states in Europe*, artykuł przygotowany na seminarium DG EMPL poświęconie *flexicurity*, Bruksela, 18 maja.

Mailand M. (2006), *Dynamic neo-corporatism – regulating work and welfare in Denmark*, „Transfer” nr 3.

OECD (2007), *OECD Employment outlook 2007*, publikacja dostępna on-line: <www.sourceOECD.org>.

OECD (2004), *OECD Employment outlook 2004*, publikacja dostępna on-line: <www.sourceOECD.org>.

Oorschot W. van (2006), *Whe Dutch welfare state: recent trends and challenges in historical perspective*, „European Journal of Social Security” nr 8 (1).

Pedersen J.H. (2006), *Traditions, experiences and challenges for the Danish model and Danish labour market and social policies*, w: *The Danish Flexicurity System. Innovation in Labour Market Policies Challenges in times of globalisation*, The National Directorate of Labour, Denmark, March, [dostęp 9.08.2007], dostępny w Internecie: <http://www.ambriga.um.dk/NR/rdonlyres/D5708B27-EA8C-43EF-9525-8029AEC1BE45/0/The_Danish_Flexicurity_System.doc>.

Presidency conclusions (2007), European Council, 14 December.

Presidency conclusions (2006), European Council, 23–24 March.

Presidency Conclusions (2000), Lizbona, 23–24 March.

Rymsza M. (2005), *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?*, w: Rymsza M. (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?* Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Salverda W. (2005), *The Dutch Model: Magic in a Flat Landscape?*, w: Becker U., Schwartz H. (red.), *Employment „Miracles”: a Critical Comparison of the Dutch, Scandinavian, Swiss, Australian and Irish Cases Versus Germany and the US*, Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 41–58.

Wilthagen T., Tros F., van Lieshout H. (2004), *Towards „Flexicurity”? Balancing Flexibility and Security in EU Member States*, „European Journal of Social Security” nr 6 (2).

Wilthagen T., Tros F. (2003), *The Concept of Flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets*. Tilburg: Flexicurity Research Papers nr 4.

Wilthagen T. (1998), *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Reform?* Berlin: WZB Discussion Paper.

Wilthagen T. (2002), *The Flexibility-Security Nexus: New approaches to regulating employment and labour markets*, Tilburg: OSA Working Paper nr 18.

Wystąpienie C.H. Frederiksen, Ministra Zatrudnienia Danii, podczas konferencji *Reconciling labour flexibility with social cohesion* (2005), Strasburg, 17 listopada, [dostęp 9.08.2007], dostępne w Internecie: <<http://www.bm.dk/graphics/Dokumenter/Temaer/EU%20og%20internationalt/Strasbourgtaale.pdf>>.

Visser J. (2002), *The first part-time economy in the world: a model to be followed?*, „Journal of European Social Policy” nr 12 (1), s. 23–42.

The 1998 guidelines (1997), w: *Presidency conclusions*, Extraordinary European Council meeting on employment, Luksemburg, 20–21 listopada.

SUMMARY

This article aims at presenting flexicurity as an approach to regulating social and employment policies. A brief introduction of flexicurity principles is followed by a presentation of the three main definitions of the concept: flexicurity as a strategy, a state of the labour market and an analytical tool. Then, the Danish and the Dutch models are analysed as important examples of application of flexicurity policy in practice. Finally, an integrated flexicurity approach at the EU level is described.