

Mgr Karol Siebyła

Kolegium Gospodarki Światowej
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Szwedzka i duńska polityka rynku pracy w latach 1950–2005

WSTĘP

Celem artykułu jest porównanie ewolucji rynku pracy w Szwecji oraz w Danii w okresie powojennym. Najpierw został przedstawiony proces kształtowania się podstaw tej polityki w okresie przedwojennym. Następnie opisano etapy ustanawiania kolejnych instytucji rynku pracy oraz wypracowania modelu prowadzenia polityki gospodarczej w obu krajach. Na końcu zostaną zaprezentowane wnioski.

SZWEDZKA POLITYKA RYNKU PRACY W LATACH 1950–2005

POCZĄTKI POLITYKI RYNKU PRACY DO DRUGIEJ WOJNY ŚWIATOWEJ

Pierwsze działania rządu szwedzkiego, które można nazwać polityką rynku pracy miały miejsce w początkach Wielkiej Depresji, kiedy stopa bezrobocia wzrosła z 12,2% w roku 1930 do 23,7% w roku 1933. Szwedzka socjaldemokracja (SAP) właśnie zwyciężyła w wyborach, kiedy stopa bezrobocia była niemal najwyższa w czasie tego kryzysu. Partia ta rozpoczęła poszukiwania alternatywnej strategii gospodarczej wobec tradycyjnego biernego czekania na dostosowania płacowo-cenowe. Zamiast tego ostatniego pod wpływem myśli ekonomicznej J.M. Keynesa uznano, że przyczyną bezrobocia jest niedostateczny popyt. W programie kryzysowym założono dwa i pół raza większe wydatki publiczne na tworzenie miejsc pracy w budownictwie, przy budowie dróg i w leśnictwie. Zakładano powolny wzrost przychodów budżetowych, zaś wydatki rządowe realnie prawie podwoiły się w latach 1930–1939. Pobudzanie popytu miało więc być finansowane deficytem budżetu. W rezultacie liczba bezrobotnych spadła ze 164 tys. w roku 1933 do 36 tys. trzy lata później i do 18 tys. w roku 1937. Jednak nie ma zgody wśród historyków gospodarczych, w jakim stopniu środki polityki gospodarczej użyte do przeciwdziałania kryzysowi odpowiadają za polepszenie się sytuacji. Część z nich uważa, że wzrost gospodarczy był spowodowany przez eksport w rezultacie utrzymywania w latach 30. niedoszacowanej

waluty. Faktem jest, że wycofanie się Szwecji z systemu waluty złotej dało przemysłowi eksportowemu tego kraju przewagę konkurencyjną z powodu niedoszacowanego kursu walutowego [Whyman, 2003, s. 28–30].

Pierwszorzędnym celem polityki gospodarczej było osiągnięcie pełnego zatrudnienia. Dochodzono do tego celu przez szeroko zakrojone roboty publiczne i niedoszacowany kurs płynny-sterowany korony szwedzkiej, rozwój infrastruktury, niskie stopy procentowe, bardziej progresywny system podatkowy z ulgami dla pobudzenia produkcji i zatrudnienia oraz funduszami inwestycyjnymi tworzonymi ze zbieranych podatków. Celem było prowadzenie polityki przeciwdziałania cyklowi koniunkturalnemu, polityki antycyklicznej. Ta polityka zapewniła Szwecji w latach 1932–1940 wzrost PKB rządu 40% i systematyczny spadek bezrobocia [Whyman, 2003, s. 31].

Jednak nie tylko doświadczenia Wielkiej Depresji były bezpośrednią przyczyną podjęcia działań na rynku pracy, co m.in. wykształciło tzw. model szwedzki. Nie bez znaczenia były też doświadczenia bliskości geograficznej komunizmu i faszyzmu¹. Te wszystkie czynniki sprawiły, że istniała zgoda polityczna w Szwecji w sprawie tego, że wbrew partykularnym interesom klasowym, należy budować międzyklasowe mosty porozumienia [Swenson, 2002, s. 321].

POLITYKA GOSPODARCZA PIERWSZYCH LAT POWOJENNYCH

W pierwszych latach powojennych rząd Szwecji apelował do ruchu związkowego o umiarkowane żądania płacowe. Było to poparte innymi instrumentami politycznymi, wśród nich kontrolą cen, reformą podatków oraz ekspansją opieki socjalnej. To ostatnie miało największy wpływ na akceptację ograniczenia wzrostu płac przez związki zawodowe [Mares, 2006, s. 84–87].

Nowe powojenne uwarunkowania polityczne i ekonomiczne sprzyjały wysiłkom zmierzającym do międzyklasowego porozumienia². Szwedzka Konfederacja Związków Zawodowych (LO) powstrzymywała działania podważające keynesowską politykę pełnego zatrudnienia prowadzoną przez SAP. To dlatego związki zawodowe akceptowały politykę umiarkowanych płac w ramach reform społecznych i gospodarczych mających na celu podniesienie międzynarodowej konkurencyjności Szwecji. Przedstawiciele pracodawców również byli gotowi do współpracy, ponieważ gwarantowało to im ograniczenie wzrostu płac i stabilny rynek pracy. Po pierwsze, osiągnięciem było stworzenie instytucji mającej na celu rozwiązywanie konfliktów pracowników z pracodawcami, gdzie obie strony mogły prowadzić dialog społeczny. Po drugie, obie strony odkryły, że unikając konfliktu o sumie zerowej dochodzą do wyższego dobrobytu przez wzrost gospo-

¹ Często badacze Szwecji przypominają, że wśród części robotników szwedzkich idee komunistyczne cieszyły się dużą popularnością.

² Poprzednią epokę cechowały konflikty związków zawodowych z właścicielami kapitału.

darczy. W następstwie zwiększonego popytu po drugiej wojnie światowej okazało się, że proste keynesowskie zarządzanie popytem już nie wystarcza, aby zapobiec nieoczekiwanej presji inflacyjnej. W tych nowych warunkach skutkiem zgody związków zawodowych na ograniczony wzrost płac była redystrybucja dochodów świata pracy na rzecz właścicieli kapitału [Whyman, 2003, s. 35–43]. Z drugiej strony właśnie temu zjawisku miał przeciwdziałać Urząd Kontroli Cen, powołany w 1942 r. Dodatkowo, miało temu sprzyjać prowadzenie polityki ograniczającej wypłaty dywidend oraz polityka podatkowa [Mares, 2006, s. 84–87].

Co ważne, z powodu opisanego stanu rzeczy LO było również narażone na wewnętrzne konflikty na tle tego zjawiska. O ile dotychczas uznawano, że siła ruchu pracy gwarantowała pełne zatrudnienie, o tyle teraz zagrożenie spójności wewnętrznej LO naraziło SAP na utratę politycznego poparcia klasy robotniczej [Whyman, 2003, s. 35–43; Mares, 2006, s. 84–87]. Doprowadziło to do eksplozji płac w 1951 r. Przyczyną tego zjawiska był wzrost cen wywołany wojną w Korei oraz rywalizacja poszczególnych związków zawodowych w poszczególnych sektorach przemysłu. W ten sposób zakończył się pierwszy etap keynesizmu [Mares, 2006, s. 84–87].

MODEL REHNA-MEIDNERA

Za drugą fazę keynesizmu uważa się powstanie modelu Rehna-Meidnera. Na naturę tego modelu w dużym stopniu wpłynęły makroekonomiczne uwarunkowania „przegrzanej” gospodarki. Autorzy przyjęli, że dotychczasowa polityka zarządzania popytem jest zbyt prymitywnym narzędziem dla zróżnicowanej pod względem struktury gospodarki. W modelu zakłada się, że jeśli nawet zagregowane wydatki są równe całkowitej produkcji, to nadal implikuje to nierównowagę wewnątrz sektorów i między sektorami z powodu dynamiki procesów gospodarczych. Głównymi założeniami tego modelu było w krótkim okresie radzenie sobie z inflacją przez ograniczenie prywatnego popytu za pomocą polityki fiskalnej i polityki pieniężnej. W długim okresie zasadniczy nacisk położony był na wzrost produktywności, dzięki któremu następujący po nim wzrost płac nie wiązałby się z negatywnymi skutkami makroekonomicznymi [Whyman, 2003, s. 35–43; Mares, 2006, s. 87–94]. Można ten model streścić w czterech punktach, które omówione zostaną poniżej.

a) Ograniczenie zagregowanego popytu obniżające zyski

Ograniczenie zagregowanego popytu miało na celu zapobieżenie inflacyjnemu wzrostowi płac, które wynikałoby ze zbyt sztywnego rynku pracy. Z kolei niski poziom średnich zysków, będący również efektem ograniczonego popytu, zachęcał właścicieli kapitału do opierania się wygórowanym żądaniom płacowym. Wynika to z tego, że nie mieli oni możliwości wysokich podwyżek cen. Dodatkowo, ograniczony popyt hamował również zbyt intensywną konkurencję

o siłę roboczą. Innym celem obniżania zysków było stworzenie zachęty do większej racjonalizacji oraz innowacyjności produktowej, organizacyjnej, co miało w efekcie utrzymać konkurencyjność. Zatem obniżone zyski mogły przyczynić się do pożądanых strukturalnych zmian i w ten sposób do wyższego wzrostu gospodarczego [Whyman, 2003, s. 36–37].

W efekcie, aby osiągnąć opisane cele, prowadzono bardziej restrykcyjną politykę fiskalną niż w pierwszych latach powojennych. Instrumentem tej polityki były podatki pośrednie. W ten sposób ograniczono możliwe podwyżki cen przez firmy. Jednak taka polityka, jak okazało się, w największym stopniu obciąża firmy najmniej zyskowe, co mogło doprowadzać do ich upadku i wzrostu bezrobocia. To zagrożenie było przyczyną wypracowania kolejnego instrumentu, jakim była pomoc dla sektorów najmniej zyskowych. To właśnie to połączenie restrykcyjnej polityki fiskalnej i polityki pomocy dla wybranych firm w ramach tak zwanej selektywnej polityki kompensacyjnej, miało zagwarantować bezinflacyjne pełne zatrudnienie [Mares, 2006, s. 88].

b) Selektywnie działająca polityka rynku pracy mająca na celu strukturalne dopasowania podaży i popytu na pracę

Aby przeciwdziałać założonym w modelu trudnościom na rynku pracy opracowano program aktywnej polityki rynku pracy. Polityka ta była nazywana przez jednego z twórców omawianego modelu „kolejną wielką reformą polityki społecznej”. W założeniu zasadniczym celem tej polityki było zwiększenie mobilności siły roboczej na rynku pracy od przemysłów schyłkowych do tych dynamicznie rozwijających się. W praktyce aktywną politykę rynku pracy zastosowano w drugiej połowie lat 50. Wtedy przestały mieć znaczenie przeszkody polityczne utrudniające zastosowanie modelu Rehna-Meidnera w praktyce³. W porównaniu z początkiem dekady lat 50., w końcu tej dekady wydatki na tę politykę w cenach stałych wzrosły o ok. 600% [Mares, 2006, s. 87–94].

Aktywna polityka rynku pracy w założeniach omawianego modelu, powinna zawierać środki działające na stronę popytową oraz podażową oraz środki łączące obie te strony. Do środków oddziaływania na popyt na pracę w ramach omawianego modelu należały: programy robót publicznych, subsydiowanie zatrudnienia dla indywidualnych przedsiębiorstw, ulgi i zwolnienia podatkowe, nabywanie przedsiębiorstw przez państwo w regionach, gdzie w przeciwnym przypadku wzrosłoby bezrobocie oraz zatrudnienie chronione. Do środków wpływających na podaż pracy należało: subsydiowanie przestrzennej mobilności oraz darmowe przekwalifikowania. Usługami świadczonymi przez szwedzkie służby publiczne działające na rzecz zatrudnienia były: informacja, dostarczenie ofert pracy oraz konsultacje [Whyman, 2003, s. 35–43].

³ Chodzi o opozycję ze strony partii agrarnej oraz sceptycyzm wobec modelu Rehna-Meidnera w samym SAP.

c) Solidarna polityka płac promująca sektory bardziej konkurencyjne

Pojęcie solidarnej polityki płacowej rozumiane było w debacie publicznej w 1951 r.⁴ jako redukcja zróżnicowania płacowego, które wynika z innych przyczyn niż trudności wykonywania danej pracy lub z efektów wykonanej pracy. Innymi słowy ujmowano to w hasło: „równa płaca za równą pracę” [Mares, 2006, s. 88].

Solidarna polityka płacowa, w ramach scentralizowanych porozumień płacowych, preferowała najgorzej wynagradzanych pracowników oraz sektory lepiej radzące sobie pod względem konkurencyjności. Nieefektywne firmy nie były w stanie płacić swoim pracownikom wyższych wynagrodzeń. Drogi czynnik pracy sprawił, że był on zastępowany bardziej pracooszczędą technologią. W rezultacie nastąpiło szybkie wdrożenie nowych technologii. Aby minimalizować presję inflacyjną, tempo wzrostu płac miało być ograniczone do poziomu inflacji [Whyman, 2003, s. 39–41; Mares, 2006, s. 87–94]. W wyniku tych procesów możliwy był wzrost bezrobocia. Aby zminimalizować to ostatnie zjawisko, najważniejszym elementem tej polityki, akcentowanym przez związki, była aktywna polityka rynku pracy. Politykę tę uzupełniała polityka mieszkaniowa. W latach 50. XX w. rząd szwedzki osiągnął zamierzony cel wybudowania 75 tys. mieszkań średnio na rok. Jednak osiągnięto ten wynik tylko dzięki dynamicznemu przyspieszeniu w końcu dekady. Ten wzrost liczby wybudowanych mieszkań nastąpił w efekcie umożliwienia finansowania programów budownictwa mieszkaniowego dynamicznie rosnącym funduszem emerytalnym [Mares, 2006, s. 91–92].

d) Podwyższone publiczne oszczędności mające na celu skompensowanie obniżonych zysków przedsiębiorstw

Autorzy omawianego modelu przewidywali problemy związane z szybką modernizacją przemysłu szwedzkiego i potrzebną do tego większą podażą kapitału. Zainwestowanie tego kapitału było bardziej ryzykowne z powodu niższej stopy zwrotu z racji przewidywanych niższych zysków przedsiębiorstw. Gospodarstwa domowe nie mogły zlikwidować tej luki z powodu wysokiego poziomu opodatkowania finansującego z kolei polityki rynku pracy i rozwój świadczeń socjalnych. W rezultacie oszczędności powinny powstać albo w wyniku powiększenia sfery działalności sektora publicznego, albo większej liczby kredytów dostępnych dla przedsiębiorstw prywatnych. Proponowano na przykład uzupełniający plan emerytalny, z którego składki mogłyby finansować budownictwo mieszkaniowe oraz inne produktywne inwestycje przemysłowe, aby w ten sposób wpłynąć na wzrost gospodarczy [Whyman, 2003, s. 41–43].

⁴ Po raz pierwszy pojęcie to pojawiło się w debacie politycznej w 1922 r. i wtedy miało ono nieco inne znaczenie. Oznaczało postulat redukcji zróżnicowania dochodowego między poszczególnymi zawodami.

Z powodu przeszkód natury politycznej wdrożenie modelu Rehna-Meidnera w życie odłożono w czasie. Koalicyjny partner SAP, partia agrarna, nie zgadzał się na środki proponowane w tym modelu [Whyman, 2003, s. 41–43; Mares, 2006, s. 87–94].

W końcu powodem zastosowania tego modelu była frustracja wywołana decentralizacją porozumień płacowych. Zdecentralizowane negocjacje płacowe po drugiej wojnie światowej cechowały się ogromnymi żądaniami płacowymi. Przyczyną były warunki wzrastającej niestabilności, które wynikały z następstw wojny koreańskiej. Dla pracodawców najlepszym osiągalnym rozwiązaniem, aby ograniczyć te żądania, było doprowadzenie do centralizacji negocjacji płacowych. Było to niezwykle istotne dla wdrożenia modelu, ponieważ tylko centralnie ustalane porozumienia płacowe mogły zapobiec nieprzewidywalnej eksplozji żądań płacowych. W efekcie tych żądań w latach 1954–1957 wzrost płac realnych w Szwecji był wyższy od wzrostu produktywności. To żądania płacowe bezpośrednio zagrażały strategicznym celom stabilizacyjnej polityki gospodarczej prowadzonej przez SAP. Jak się wkrótce okazało, po wdrożeniu opisywanego modelu, posunięcie to było korzystne dla wszystkich stron. LO umocniła swoją pozycję wobec zrzeszonych w niej związków, ponieważ zyskała reputację dzięki nowej kompetencji. Zaś pracodawcy zyskali ustabilizowany rynek pracy. Rząd z kolei przestał zajmować się nadmiernym wzrostem wynagrodzeń na rynku pracy [Whyman, 2003, s. 41–43; Mares, 2006, s. 87–94]. Trzeba jednak zauważyć, że wdrażaniu polityki ograniczonego wzrostu płac sprzyjała nie tylko centralizacja negocjacji płacowych, ale także bardzo wysoki wzrost wydatków na transfery i usługi socjalne dla członków związków, finansowane ze wzrostu stawek podatków bezpośrednich i pośrednich [Mares, 2006, s. 94–99].

Kierownictwo LO postanowiło nie domagać się dodatkowych podwyżek płac, jako rekompensaty za podwyższone podatki. Uzasadniano to tym, że świadczenia społeczne finansowane tymi podatkami podwyższają standard życia pracowników. Jednak stanowisko to odrzuciły związki zawodowe pracowników umysłowych, żądające takiej rekompensaty. Taka sytuacja doprowadziła do otwartego konfliktu politycznego w 1966 r., w wyniku którego związki te zaczęły negocjować płace oddzielnie. Wynegocjowały one wzrost płac wyższy o 20% w porównaniu do tego, co było efektem negocjacji LO. W następnym roku głównym problemem politycznym stała się kwestia wyższych płac dla sektorów eksportowych oraz kwestia wyższych płac dla sektora prywatnego. Choć w tej ostatniej kwestii LO udało się doprowadzić do całkowitego porozumienia, to w innych porozumienia były tylko częściowe lub ich w ogóle nie było. W 1969 r. w efekcie takiego stanu rzeczy liczba strajków była bezprecedensowo wysoka. W roku 1970 Szwecja w wyniku strajków straciła ponad 150 tys. dni pracujących. Ponadto, powodem frustracji związków była, ich zdaniem, niezwykle restrykcyjna i w ich przekonaniu procykliczna polityka fiskalna rządu. W ten sposób doszło do atakowania przez związkowców jednego z głównych założeń

modelu Rehna-Meidnera, dotyczącego ograniczonego wzrostu płac. W następnej dekadzie lat 70. zdolność do koordynacji porozumień płacowych przez LO jeszcze bardziej osłabła wskutek szoków naftowych i rosnącego obciążenia podatkowego [Mares, 2006, s. 94–99; Scocco, 2008, s. 3–4].

Gospodarkę Szwecji w latach 60. charakteryzowało kilka cech, będących bezpośrednimi skutkami zastosowania modelu Rehna-Meidnera. Po pierwsze, wynegocjowane wzrosty płac coraz bardziej odstawały od wzrostu produktywności w danym okresie. Okazało się, że w dynamicznie rozwijających się sektorach eksportowych płace na poziomie zagregowanym są niedoszacowane. Z kolei w chronionych sektorach przemysłu krajowego płace zagregowane były przeszacowane. Na ograniczony wzrost płac wskazywała stosunkowo wysoka liczba wakatów w relacji do poziomu bezrobocia. Zatem związki zawodowe nie wykorzystywały zawodności rynku pracy, aby spowodować wzrost płac w krótkim okresie. Dodatkowo, koszty jednostki pracy w tym okresie także rosły bardzo wolno. Indeks produktywności w omawianym dziesięcioleciu wzrósł o 100%, zaś koszty jednostki pracy tylko o 37%. Takie warunki były przyczyną najwyższego wzrostu gospodarczego w latach 60. w porównaniu z innymi dekadami. Badacze gospodarki Szwecji zwracają uwagę, że w latach 1960–1973 relacja wzrostu produktywności do wzrostu kosztów pracy o wiele bardziej sprzyjała biznesowi w Szwecji niż w innych krajach nordyckich [Mares, 2006, s. 94–99].

KRYTYKA MODELU REHNA-MEIDNERA

Pod koniec lat 60. XX w. nasiliła się w SAP krytyka powojennej strategii gospodarczej zorientowanej na wzrost. Krytyka ta była szwedzką wersją wydarzeń roku 1968 i była przeprowadzona pod silnym wpływem marksizmu. Podważano samą istotę orientacji na wzrost gospodarczy, czyli podporządkowanie działań podejmowanych w ramach polityki społecznej priorytetom polityki gospodarczej [Andersson, 2006, s. 46–64]. Ta zmiana klimatu politycznego znalazła swój wyraz w wysokich żądaniach płacowych. W kolejnych rundach negocjacyjnych początku lat 70. ujawniała się rywalizacja na tle konfliktów o wysokość płac pracowników sektora prywatnego i publicznego oraz pracowników umysłowych i fizycznych. Jednak jakościową zmianą była decentralizacja negocjacji płacowych. Ten ostatni proces dokonał się na skutek dwu czynników. Pierwszym z nich było uniezależnienie poziomu płac w sektorze publicznym i prywatnym. Drugim zaś był nacisk związków zawodowych na przeciwdziałanie wzrostowi obciążeń podatkowych. Przeciętne obciążenie podatkowe w latach 1960–1976 wzrosło nieco ponad dwukrotnie. W rezultacie LO zmieniło stanowisko i zaczęło domagać się obniżenia stawek podatku dochodowego jako warunku wstępnego do negocjowania ograniczenia wzrostu płac. Socjaldemokratyczny rząd uwzględnił w końcu ten postulat w czasie rundy negocjacyjnej w 1974 r. Negocjacje w następnych dwóch latach wyglądały podobnie [Mares, 2006, s. 100–104].

Obok lewicowej krytyki dotychczasowego zastosowania modelu Rehna-Meidnera, w SAP był obecny jeszcze drugi nurt krytyki, wyraźnie opozycyjny wobec tego pierwszego. Przedstawiciele tego drugiego nurtu, w obliczu oznak końca złotej ery ekspansji gospodarczej oraz stagnacji, coraz głośniej nawoływali do reform sfery gospodarczej i socjalnej [Mares, 2006, s. 88–103].

W świecie kurczących się zasobów początku lat 70. XX w. wydawało się, że model Rehna-Meidnera zostanie zastosowany w pełni. Liczono, że dzięki restrykcyjnej polityce zarządzania popytem, presja inflacyjna może być zredukowana. Bardziej niż dotychczas restrykcyjna polityka budżetowa i pieniężna powodowała mniejszy poziom zysków, usuwając w ten sposób główną przyczynę presji inflacyjnej. Dlatego wzrost negocjowanych płac był mniejszy i w ten sposób nie powodował spirali płacowo-cenowej. Dotychczas receptą na niedostateczny poziom inwestycji był Narodowy System Funduszy Emerytalnych – w skrócie ATP. Jednak, kiedy fundusze te osiągnęły najwyższy możliwy udział na rynku kredytowym, konieczne stało się poszukiwanie nowych źródeł centralnego tworzenia kapitału inwestycyjnego. Dla LO w warunkach zmniejszania się inwestycji stało się jasne, że świat pracy straci politykę solidarności płacowej, albo politykę ochrony poziomu zatrudnienia. Dotychczas solidarna polityka płac miała zmniejszyć zróżnicowanie wewnątrz związkowego ruchu. Jednocześnie makroekonomiczna polityka zatrudnienia, o ile rząd zapewnił ograniczony wzrost zysków, zapewniała wysoki udział płac w dochodzie narodowym. Zatem dotychczas świat pracy miał zapewniony stosunkowo niski poziom bezrobocia oraz relatywnie wysoki poziom płac. Na początku lat 70. utrzymanie dotychczasowego stanu bezrobocia i poziomu płac stało się niemożliwe, co było przyczyną tego, że model Rehna-Meidnera przestał sprawdzać się i w rezultacie solidarna polityka płacowa utraciła poparcie społeczne [Whyman, 2003, s. 58–59].

Konsekwencją rosnących różnic płacowych wewnątrz LO było to, że pracownicy umysłowi coraz częściej opuszczali szeregi związków, co obniżało znaczenie centrali związkowej. W połowie lat 70. strategia wpływania na płace LO zmieniała się, oscylując raz w stronę solidarności płac, raz w stronę ochrony poziomu zatrudnienia [Whyman, 2003, s. 59–60].

POLITYKA TRZECIEJ DROGI

Po czterdziestu czterech latach rządzenia socjaldemokraci przegrali wybory w roku 1976. Był to czas problemów gospodarczych na skalę międzynarodową spowodowany szokiem gwałtownych podwyżek cen ropy. W szwedzkiej gospodarce również wywołało to destabilizację przez nakręcenie spirali płacowo – kosztowej w latach 1974–1976. Ten czynnik osłabił system porozumień płacowych oraz realizację modelu Rehna-Meidnera. Strategia gospodarcza koalicji partii liberalnej, centrowej oraz partii umiarkowanych była zbudowana na zasadach pierwszej fazy keynesizmu. Polegała na zarządzaniu popytem, posługując

się polityką fiskalną jako głównym narzędziem makroekonomicznym. Dodatkowo przeprowadzano dewaluacje: 9% w 1977 oraz 10% w 1981 r. Strategia ta zawierała również elementy drugiej fazy keynesizmu, głównie jeśli chodzi o politykę rynku pracy. Polityka ta objęła 5% siły roboczej. Ponadto usiłowano kontynuować solidarną politykę płacową przy obniżeniu realnej płacy godzinowej robotnika przemysłowego o 10% w ciągu pięciu następnych lat od roku 1976⁵ [Whyman, 2003, s. 85–88].

Szczyt stagnacji gospodarczej wydaje się być przyczyną wyborczej porażki tzw. burżuazyjnej koalicji. W obliczu wyzwań gospodarczych socjaldemokracji, dochodząc do władzy, zdecydowali się na wypracowanie unikatowej strategii gospodarczej, nazwanej potem programem gospodarczym trzeciej drogi⁶. Jak pokazała historia, koncepcja trzeciej drogi w Szwecji rozwijała się w trzech fazach [Whyman, 2003, s. 88–89].

Realizacja strategii gospodarczej trzeciej drogi w fazie wstępnej miała na celu ograniczyć rosnące ceny. Założeniem było połączenie dewaluacji w celu odbudowy międzynarodowej konkurencyjności oraz zacieśnienie polityki budżetowej i pieniężnej wraz z koordynacją polityki płac. Ponadto prowadzona polityka rynku pracy miała przeciwdziałać bezrobociu. Jednocześnie udział wydatków sektora publicznego w PKB miał rosnąć wolniej. Te dodatkowe środki na sektor publiczny miały umożliwić transfer zasobów do tych sektorów gospodarki, które były oceniane jako konkurencyjne w porównaniach międzynarodowych. Polityka ta trafiła na okres ożywienia gospodarczego w gospodarce światowej. Dlatego ekspansja szwedzkich produktów eksportowych zredukowała deficyt na rachunku bieżącym oraz przyspieszyła wzrost gospodarczy. Co więcej – szczytowy poziom powojennej stopy bezrobocia w wysokości 3,1% zaczął obniżać się⁷. W konsekwencji poziom zysków szwedzkiego przemysłu zwiększył się, co było bodźcem dla wyższego poziomu inwestycji przedsiębiorstw w kapitałowe dobra finalne. Stało to w sprzeczności w modelem Rehn-Meidnera, w którym zakładano minimalizowanie zysków przedsiębiorstw, by uniknąć presji inflacyjnej. Jednak równocześnie z dewaluacją szwedzkiej korony rząd rozpoczął prowadzenie twardej polityki kursowej. Trzeba zauważyć, że przeprowadzenie dewaluacji w roku 1982 było przez SAP tłumaczone jako zło konieczne. Politycy SAP uznawali, że dewaluacje są wymierzone w pracowników, ponieważ przyczyniają się do obniżenia poziomu życia. Sukces nowego

⁵ Ruch związkowy zgodził się na tę obniżkę, aby przeciwdziałać bezrobociu.

⁶ W założeniu miała to być polityka, która by proponowała pośrednie rozwiązanie między koncepcją monetarystyczną Margaret Thatcher a wersją podstawową keynesizmu, którą realizowała poprzednia burżuazyjna koalicja czy też François Mitterand we Francji. To drugie rozwiązanie było oceniane jako proste zarządzanie popytem wraz z dość szeroko zakrojonymi nacjonalizacjami.

⁷ Stopę tę w przybliżeniu potwierdzają dane OECD: <http://www.oecd.org/> (dostęp: 04.08.2009).

rządu był jednak połowiczny, ponieważ dostrzegano, że wynikał on również z polityki prowadzonej przez poprzedni, obecnie potępiany, burżuazyjny rząd. Ostatnim elementem programu naprawczego była szeroko zakrojona polityka rynku pracy, mająca na celu obniżenie bezrobocia przez zwiększenie zatrudnienia w sektorach produkujących na eksport⁸ [Whyman, 2003, s. 89–91].

Już w pierwszej fazie realizacji trzeciej drogi niemożliwe okazało się ograniczanie zyskowności przedsiębiorstw. Przyczyną tego była sprzeczność ograniczania zysków firm z polityką odbudowy przedsiębiorstw zorientowanych na eksport. Ten ostatni cel miał zapewnić pełne zatrudnienie. W związku z tym założenie modelu Rehna-Meidnera o zbiorowym tworzeniu kapitału stało się drażliwą kwestią polityczną, SAP unikał tej kwestii [Whyman, 2003, s. 92]⁹.

W tej sytuacji socjaldemokratyczny rząd zaskakująco zdecydował się włączyć do strategii gospodarczej elementy ortodoksyjno-neoliberalnej ekonomii. Objawiło się to między innymi w przeprowadzaniu procesu deregulacji sektora finansów oraz zaprzestaniu kontroli kursu walutowego w 1989 r. [Whyman, 2003, s. 92–93].

Założeniem, które legło u podstaw tej strategii było, że podmioty gospodarcze mają racjonalne oczekiwania, więc przewidują one skutki swoich działań. Zatem zarówno związki zawodowe oraz pracodawcy wiedzą, jakie są skutki ich działań, więc dostosowują się do powodujących inflację żądań płacowych. Zatem zastąpiono działania rządu prowadzącego politykę dyskrecyjną w celu utrzymania stabilności gospodarczej przy pełnym zatrudnieniu, przez konserwatywną politykę monetarną. Pod naciskiem ze strony SAF zdecentralizowano koordynowane na poziomie centralnym porozumienia płacowe, pomimo sprzeciwu SAP. Wprowadzono trójstronne spotkania rządu, pracodawców i związków zawodowych. Decentralizacja ta wywoływała wyższe żądania płacowe, czego skutkiem był wyższy poziom inflacji [Whyman, 2003, s. 93].

Kolejny etap polityki trzeciej drogi był związany z reakcją na zmianę ogólnego kursu polityki gospodarczej. SAP tłumaczył tę zmianę wyborcom jako „adaptację modelu Rehna-Meidnera do nowych czasów”. Część z tych reform, na przykład te dotyczące *welfare state* wywodziły się z USA i niewiele miały wspólnego z socjaldemokratyczną szwedzką tradycją¹⁰. Debata publiczna, która toczyła się na ten temat została nazwana „wojną róż”¹¹. Głównymi aktorami tej debaty był minister finansów oraz przywództwo LO. Związki zawodowe były przeciwnie deregulacji rynków finansowych, ponieważ założeniem modelu Reh-

⁸ W latach 1982–1983 aż 5% siły roboczej było objętych programami rynku pracy, z czego prawie połowa stanowiła czasowe programy robót publicznych. Wydatki na politykę rynku pracy w tym okresie szacuje się na 4% PNB.

⁹ Warto dodać, że w tym okresie obserwatorzy zauważyli swoiste wypalenie ideologiczne ruchu związkowego, co czyniło koncepcję ekonomicznej demokratyzacji mało prawdopodobną.

¹⁰ Główną reformą była zmiana w 1991 r. skali opodatkowania na mniej progresywną.

¹¹ Nazwa ta wzięła się od wspólnego symbolu, jaki miał sektor polityczny i przemysłowy szwedzkiego ruchu związkowego.

na-Meidnera wraz z jego keynesowską tradycją było zapewnienie ciągłości kredytów i kontrola kursu walutowego. Strona rządowa przekonywała, że deregulacja może zwiększyć efektywność alokacji kredytów. Spory toczyły się również o sposób prowadzenia polityki monetarnej. LO chciało utrzymania podejścia Rehna-Meidnera, podejmowania działań w celu walki z inflacją. Zatem ruch związkowy opowiadał się za restrykcyjną polityką pieniężną wraz z gromadzeniem zbiorowych oszczędności. Wobec tego można stwierdzić, że LO sprzeciwiało się polityce pieniężnej opartej na regulach. Narastała krytyka skrzydła związkowego partii, którego głównym zarzutem było odstępowanie rządu od tradycji socjaldemokratycznej polityki gospodarczej. Jednak politycy SAP byli w stanie opierać się tej krytyce, ponieważ LO w latach 80. traciło wpływy ideologiczne [Whyman, 2003, s. 93–94].

Jednoznacznie oceniano, że deregulacja i podniesienie szwedzkich stóp procentowych odniosły skutki odwrotne do zamierzonych. Okazało się ponadto, że szwedzka konkurencyjność spadała dość szybko na skutek szybko rosnących jednostkowych kosztów pracy w porównaniu do innych krajów OECD. Było to spowodowane, oprócz żądań płacowych, również postawą *free riders* poszczególnych sektorów chronionych. Wykorzystywały one nieefektywną kontrolę organizacji związkowych do dodatkowej eskalacji żądań płacowych [Whyman, 2003, s. 95–96].

Ostatnią słabością polityki trzeciej drogi okazało się założenie, że wyższy poziom zysków przedsiębiorstw przełoży się na wyższy poziom inwestycji, powiększając krajowe zdolności wytwórcze. Spadek poziomu inwestycji w Szwecji na rzecz inwestycji zagranicznych spowodował trudności inflacyjne. Działo się tak, ponieważ ekspansja popytu wewnętrznego przewyższała zdolności produkcyjne. Bez tworzenia większej ilości krajowych miejsc pracy oraz inwestycji kierowanych do szwedzkich zakładów pracy, przestał istnieć powód, dla którego związki zawodowe miałyby ograniczać żądania płacowe. Okazywało się, że zyski zatrzymane finansowały szybszy transfer ich miejsc pracy za granicę. Dlatego związki zawodowe zawsze wspierały bezpośrednie inwestycje zagraniczne pod warunkiem, że umocni to szwedzkie zakłady pracy, a więc miejsca pracy w Szwecji w dłuższym okresie. W rezultacie lata 80. nie wydają się być czasem, kiedy sektor produkcji w Szwecji wzmocnił swoją pozycję. Był to raczej okres, kiedy zniesienie kontroli kursu walutowego umożliwiło przepływy kapitałowe [Whyman, 2003, s. 96].

Kolejne porozumienia międzypartyjne tworzone w celu przeciwdziałania eksplozji cen proponowały pakiety kryzysowe. Trwałym ich skutkiem było ogłoszenie, że rząd SAP zrywa z tradycyjnym priorytetem w polityce gospodarczej, jakim było pełne zatrudnienie na rzecz walki z inflacją. Odtąd pełne zatrudnienie miało mieć drugorzędne znaczenie, pierwszym celem miał być niski poziom cen. Potwierdziło to wcześniej zarysowany trend odchodzenia od założeń keynesizmu na rzecz neoliberalnej ortodoksji [Whyman, 2003, s. 96–98].

Bardzo znacząca rola aktywnej polityki rynku pracy jako elementu polityki gospodarczej wydaje się, że miała silne uwarunkowania historyczne. Wydaje się, że

dominacja ruchu robotniczego (SAP) na scenie politycznej i współpraca tej formacji ze związkami zawodowymi, zdecydowały o prozatrudnieniowych strategiach polityki gospodarczej. W efekcie gospodarka szwedzka sprzyjała światu pracy aż do lat 70. Rezultaty reform przeprowadzonych po kryzysie lat 70. nadal sytuują świat pracy w tym kraju w korzystniejszej pozycji w porównaniu do innych państw.

DUŃSKA POLITYKA RYNKU PRACY W LATACH 1950–2005

Problematyka kształtowania się instytucji rynku pracy w Danii jako wariantu modelu „flexicurity” została podjęta przez badaczy w efekcie sukcesów gospodarczych na rynku pracy, jakie odniosła Dania. Sukcesy te były na tyle znaczące, że zostały zauważone na forum Unii Europejskiej oraz Międzynarodowej Organizacji Pracy w postaci zaleceń dla kształtowania swojej polityki dla krajów członkowskich [Bredgaard, Larsen; 2006, s. 4–5; *Rezolucja...*].

KOMPROMIS WRZEŚNIOWY

Ewolucja duńskiej polityki rynku pracy przebiegała w kilku etapach. Początków instytucji rynku pracy można poszukiwać w wydarzeniu historycznym z przełomu wieków XIX i XX, tak zwanym kompromisie wrześniowym. W 1899 r. duńskie organizacje rynku pracy (organizacje pracodawców oraz związki zawodowe) osiągnęły kompromis rozwiązujący spory między tymi organizacjami i wyznaczający ich rolę na rynku pracy. Ustanowiono centralne negocjacje płacowe oraz mechanizmy rozwiązywania sporów pracowniczych. Celem była samoregulacja rynku pracy z aktywnym udziałem zainteresowanych partii rynku pracy. Już wtedy można poszukiwać załóżków późniejszego modelu „flexicurity”, ponieważ połączono system pomocy społecznej w postaci zasiłków dla bezrobotnych z wysoką elastycznością rynku pracy. Ta cecha pozostała już na stałe na duńskim rynku pracy, wyznaczając późniejszą główną oś modelu „flexicurity”. Pracodawcy w wyniku tego kompromisu zyskali prawo do niskich kosztów zatrudnienia i zwolnienia pracownika (*the right to hire and fire*), zaś pracownicy zyskali prawa socjalne w postaci zasiłków dla bezrobotnych [Bredgaard, Larsen 2006, s. 12; Larsen 2004, s. 5].

POLITYKA RYNKU PRACY LAT 1950–1990

Trzeba zwrócić uwagę na to, że od samego początku okresu powojennego partie rynku pracy miały znaczący wpływ na ukształtowanie się trójstronnej reprezentacji (pracodawców, związków zawodowych i państwa) w organach samorządowych. W latach powojennych Dania charakteryzowała się umiarkowanym stopniem interwencji publicznej, polityką balansującą pomiędzy celami gospodarczymi i społecznymi [Larsen 2004, s. 5–6].

Pierwszym znaczącym wydarzeniem na powojennym rynku pracy było wdrożenie programu szkoleniowego dla robotników niewykwalifikowanych w 1960 r. oraz wprowadzenie instytucji kontynuacji wykształcenia dla robotników wykwalifikowanych w 1965 r. Jednak największe znaczenie miało utworzenie w roku 1969 publicznej służby zatrudnienia. Powodem utworzenia tej służby była zgoda polityczna na promocję mobilności pracowników i bardziej elastyczne relacje na rynku pracy. Chciano, aby czynnik bardziej mobilnej siły roboczej zapobiegł podwyżkom płac i spowodowanej nimi inflacji. Jednak założono, że państwo zagwarantuje pomoc dla pracowników czasowo bezrobotnych oraz podejmie działania systemowe na rzecz lepszego dostosowania się popytu i podaży na pracę [Larsen, 2004, s. 8–9; Bredgaard, Larsen, Madsen, 2005, s. 5–7].

Trzeba pamiętać, że lata 60. były okresem prosperity gospodarczej i braków siły roboczej. To właśnie obawa, że sytuacja na rynku pracy może zaszkodzić równowadze gospodarczej, było najsilniejszym argumentem za interwencją rządową w tę sferę gospodarki. Dostarczenie siły roboczej dla biznesu z jednej strony, a z drugiej strony znajdowanie pracy dla bezrobotnych zaczęło być postrzegane jako zadanie rządu. Zaistnienie takiej sytuacji było powodem tego, że publiczny system wspomagania zatrudnienia osób bezrobotnych odtąd znalazł legitymację jako ułatwiający alokację zasobów w gospodarce [Larsen, 2004, s. 9].

Następnym etapem ewolucji duńskiego rynku pracy było wprowadzenie szczerzego według standardów międzynarodowych systemu redystrybucji świadczeń w 1969 r. System ten był finansowany głównie przez rząd. Rozszerzono uprawnienia do ubezpieczenia oraz podwyższono świadczenia dla bezrobotnych. Dla osób tracących pracę zapewniono wysoki stopień kompensacji dochodów. W zamian za to ustępstwo na rzecz świata pracy pracodawcy zostali zwolnieni z obowiązku świadczeń dla tracących pracę pracowników. Zatem państwo przejęło odpowiedzialność od pracodawców za zwalnianych pracowników [Larsen, 2004].

Powstała sytuacja sprzyjała duńskiemu biznesowi. Przecież koszty zatrudniania i redukowania liczby pracowników były bardzo niskie. Czynnik ten wybitnie sprzyja przede wszystkim zakładaniu nowych przedsiębiorstw, wdrażaniu innowacji oraz sprostaniu konkurencji międzynarodowej, ponieważ koszty te mogą zniechęcić inwestorów ponoszących ryzyko likwidacji firmy. W efekcie powstały solidne fundamenty długofalowej duńskiej polityki rynku pracy zbudowane na połączeniu wysokiego poziomu ochrony socjalnej państwa dla bezrobotnych oraz niskiego poziomu ochrony zatrudnienia [Bredgaard, Larsen, Madsen, 2005, s. 12].

Można dodać, że kiedy duńscy politycy rozszerzali zakres ochrony socjalnej bezrobotnych, to był to okres, gdy ekonomiści byli przekonani, że zadowalający wzrost gospodarczy i pełne zatrudnienie są zjawiskami stałymi, zaś depresja i będące jej skutkiem masowe bezrobocie należą już do historii [Larsen, 2004, s. 9].

Jeszcze w 1973 r. poziom bezrobocia wynosił tylko 2%. Jednak w końcu lat 70. XX w. wskaźnik ten wzrósł do 7%, zaś w latach 80. poziom bezrobocia wy-

nosił już ponad 9%. Wtedy uznano, że problemem politycznym jest masowy charakter bezrobocia [Larsen, 2004].

Rząd nadal prowadził pasywną politykę rynku pracy, co przy dużych wskaźnikach bezrobocia doprowadziło do znacznie większego obciążenia wydatków publicznych. Trzeba pamiętać jak bardzo hojny był to system, jeśli porównywać przepisy duńskie do tych, jakie w tym czasie obowiązywały w innych państwach najwyżej rozwiniętych. Rok opłacania składek na ubezpieczenie od bezrobocia wystarczał do tego, by osoba bezrobotna otrzymywała 90% ostatnich zarobków przy jedynym wymogu, że powinna aktywnie szukać pracy przez 26 tygodni w ciągu trzech lat. Osoby nieubezpieczone otrzymywały 80% tych świadczeń, co otrzymywali ubezpieczeni [Larsen 2004, s. 10].

W latach 80. pod wpływem wysokiego poziomu bezrobocia znowu podejmowano dyskusje na temat lepszego dopasowania podaży i popytu na rynku pracy, które uznano jako główne zadanie. Jako główne elementy realizacji tego zadania uznano przekwalifikowanie oraz doksztalcanie zarówno bezrobotnych, jak i zatrudnionych. W 1985 r. programy zatrudnienia uzupełniono o programy edukacji. Pomimo trwającego dyskursu politycznego będącego pod wpływem idei neoliberalnych, trzeba zauważyć, że nienaruszony pozostał historyczny kompromis lat 60. o równowadze pomiędzy elastycznością i bezpieczeństwem socjalnym na rynku pracy [Larsen, 2004, s. 11].

REFORMY LAT 90.

Ogólny kształt programów *welfare* pozostał w niezmiennym kształcie aż do początku lat 90. W końcu lat 80. po raz pierwszy w publicznych dyskusjach jako kluczowe tematy uznano zdolność do bycia zatrudnionym oraz etykę pracy bezrobotnych, które oceniano bardzo krytycznie. Dodatkowo dyskutowano nad bezrobociem strukturalnym, które powodowało braki siły roboczej przy wysokim bezrobociu. W szczególności poprawa koniunktury w latach 1985–86, kiedy bezrobocie wciąż było wysokie, pokazała jak trudno jest zmotywować bezrobotnych, zwłaszcza tych pobierających przez lata wysokie świadczenia socjalne¹². W szczególności krytykowano programy oparte na pasywnym wydawaniu pieniędzy na świadczenia socjalne oraz podnoszono kwestie motywacji do pracy i szkoleń [Larsen 2004, s. 11–12; Campbell, Pedersen, 2005, s. 10–27].

Klimat polityczny początków lat 90. sprawił, że pomimo krytyki pasywnych i drogich programów *welfare*, cięcia świadczeń nie wchodziły w grę. Dlatego zaczęto poszukiwać innych rozwiązań. W ten sposób aktywna polityka rynku pracy okazała się być rozwiązaniem, które znalazło się w centrum uwagi [Larsen 2004, s. 12–13].

W wyniku wdrożenia reformy w 1994 r. zaproponowano bardziej aktywną politykę rynku pracy. Sukcesywnie wdrażano do tych programów coraz większą

¹² Programy szkoleń początkowo były ukierunkowane na nabycie prawa do kolejnych świadczeń.

liczbę bezrobotnych. Wprowadzono bardziej indywidualne i zorientowane na podnoszenie kwalifikacji programy rynku pracy oraz skrócenie okresu pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Wysokości zasiłku dla pozostających bez zatrudnienia nie uległa zmianie, jednak warunkiem otrzymania zasiłku było odciążenie uczestniczenie w programach aktywizacji i zatrudnienia. Maksymalny okres pobierania zasiłku dla bezrobotnych, który wynosił 7 lat skrócono do 4 lat. Obowiązkiem wypłacania świadczeń dla nieubezpieczonych obarczono samorządy lokalne. Ta zmiana była dla władz lokalnych bodźcem do restrykcyjnej weryfikacji prawa do pobierania zasiłku. Zdecentralizowano programy aktywizacji bezrobotnych, w taki sposób, aby każdy region jak najlepiej dopasował je do swoich potrzeb [Larsen 2004, s. 13; Campbell, Pedersen, 2005, s. 10–27].

W efekcie podjętych działań zredukowano poziom bezrobocia o połowę w ciągu pięciu lat¹³. Badacze duńskiego rynku pracy oceniali, że przyczyną tej zmiany było rozwiązanie problemów strukturalnego bezrobocia i pasywnej polityki rynku pracy [Larsen 2004, s. 13–14].

Reformę roku 1994 można streścić jako wprowadzenie lub rozszerzenie elementów dyscyplinowania społecznego i integracji społecznej do polityki rynku pracy. Po tej reformie te nowe elementy obok dotychczasowej pasywnej polityki rynku pracy zawarte są w tabeli 1.

Tabela 1. Zagadnienia aktywnej i pasywnej polityki rynku pracy po reformie w 1994 r.

	Aktywna polityka		Pasywna polityka
	Dyscyplinowanie społeczne	Integracja społeczna	Kompensacja społeczna
Problem	Brak bodźców do szukania pracy	Brak kwalifikacji, aby znaleźć pracę	Brak dochodów
Instrumenty	Zobowiązanie do szukania pracy	Przekwalifikowanie na potrzeby rynku	Kompensacja braku dochodów
Bodźce	Zewnętrzna motywacja (sankcje)	Wewnętrzna motywacja (pomoc dla samopomocy)	Nie ma
Kontrakt <i>welfare</i>	Warunkowy – zobowiązanie do pracy (coś za coś)	Warunkowy – zdolność do zatrudnienia (coś za coś)	Bezwarunkowy w stosunku do zobowiązania do pracy i zdolności do zatrudnienia (coś za nic)
Cele pośrednie	Po pierwsze pracować	Poprawić zdolność do zatrudnienia	Poprawić jakość życia
Cele ostateczne	Samowystarczalność		Bezpieczeństwo socjalne oraz równość

Źródło: [Larsen, 2004, s. 15].

¹³ Według danych OECD w szczytowym momencie stopa bezrobocia wynosiła 10,7% w 1993 r. i spadła do poziomu 5,4% w roku 1998, następnie obniżała się aż do 4,8% w 2005 i 3,3% w 2008 r.

Obserwatorzy duńskiej polityki rynku pracy jednoznacznie stwierdzają, że nastąpił o wiele silniejszy zwrot ku elementom społecznego zdyscyplinowania niż ku elementom integracji społecznej. W szczególności położono nacisk na to, by bezrobotny miał motywację do tego, aby pracować [Larsen 2004, s. 15–16].

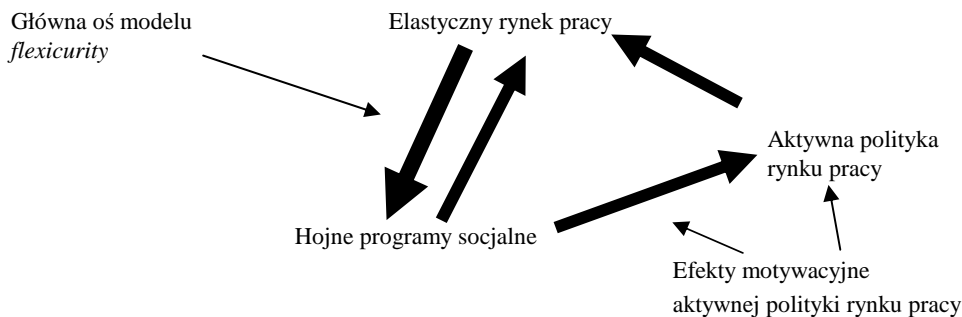
Postępujące procesy globalizacji gospodarki światowej sprawiły, że badacze rynków pracy postawili pytanie, w jakim stopniu model „flexicurity” jest w stanie obronić najslabiej zarabiających robotników przed wykluczeniem społecznym [Seifert, Tangian, 2006, s. 18–22].

Problem wpływu procesu globalizacji na sytuację robotników dostrzegają też duńscy politycy, co znajduje wyraz we wdrażanych reformach rynku pracy. W 2003 r. w wyniku zmian nastąpiło znaczące obniżenie liczby bezrobotnych, którzy brali udział w programach podwyższania kwalifikacji. Obecnie nacisk w tego typu programach jest położony na prowadzenie i wspieranie bezrobotnego w jego wysiłkach na rzecz znalezienia zatrudnienia w ramach spotkań oraz dotowania szkoleń zawodowych. Znacząca zmiana dotyczy struktury docelowych grup bezrobotnych objętych szkoleniami. Wzrastające bezrobocie oraz ucieczka miejsc pracy do krajów, gdzie płace są niskie, były czynnikami decydującymi o tym, że władze uznały, że o wiele szerzej niż dotychczas otworzą programy szkoleniowe na bezrobotnych nieposiadających jakichkolwiek kwalifikacji oraz bezrobotnych z bardzo niskimi kwalifikacjami [Larsen 2004, s. 14–15].

MODEL FLEXICURITY

Badacze modelu „flexicurity” w literaturze przedmiotu próbują wypracować jedną wspólną definicję [Wilthagen, 1998; Wilthagen, Rogowski, 2002; Wilthagen, Tros, 2004]. Z racji tego, że istnieją różne warianty „flexicurity”, w odniesieniu do duńskiego wariantu modelu „flexicurity” można przywołać jedną z dwóch definicji T. Wilthagena i F. Trosa. Według tej definicji: „flexicurity” jest to model łączący taki stopień zrównoważenia elementów elastyczności i bezpieczeństwa socjalnego na rynku pracy, że umożliwia on trwałą partycypację na rynku pracy i społeczną inkluzję robotników, którzy mają stosunkowo słabszą pozycję [Wilthagen, Tros, 2004, s. 170].

W ścisłym związku z pojęciem „flexicurity” pozostaje pojęcie schematu złotego trójkąta, który opisuje ten model. „Złoty trójkąt” jest modelem, który pokazuje w spójny sposób, jak łączą się poszczególne elementy tego modelu, mając na uwadze cele, jakie stawiane są w polityce rynku pracy.



Rysunek 1. Duński model „flexicurity”

Model ten zakłada wysoki poziom przepływow między poszczególnymi pracodawcami przy sieci zabezpieczeń socjalnych dla bezrobotnych na dość wysokim poziomie oraz aktywną politykę rynku pracy. Wysoki poziom przepływow pracowników między pracodawcami jest powiązany ze stosunkowo niskim poziomem ochrony pracowników na rynku pracy. Strzałki na rogach trójkąta na rysunku 1, przedstawiającym ten model ilustrują przepływy ludzi. Około 25% pracowników corocznie traci pracę i pobiera świadczenia socjalne dla bezrobotnych. Jednak zdecydowana większość z nich samodzielnie powraca na rynek pracy. Pozostali są grupą docelową oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy, która w założeniu ma pomóc im w powrocie na rynek pracy. Trzeba zauważyć, że udział w różnych programach doszkalania i edukacji poprawia szanse powrotu na rynek pracy pracowników o podwyższonych kwalifikacjach. Z drugiej strony programy te oddziałują również na słabe motywacje bezrobotnych do szukania pracy lub ich brak, aby jednak podjęli wysiłki na rzecz znalezienia zatrudnienia [Bredgaard, Larsen, Madsen, 2005, s. 5–7].

Duński model „flexicurity” to wysoka mobilność pracowników na rynku pracy w połączeniu z wysokim poziomem bezpieczeństwa socjalnego poziomu dochodów (szczodry system zasiłków) oraz bezpieczeństwa socjalnego zatrudnienia. To właśnie taka konfiguracja cech duńskiego rynku pracy sprawiła, że zaczęto mówić o złotej erze modelu „flexicurity”.

Przedstawiony w tej pracy zarys rozwoju najważniejszych instytucji rynku pracy w Danii w okresie powojennym może być przyczynkiem do dyskusji na temat duńskiego wariantu modelu „flexicurity”. Historycznie ukształtowane instytucje rynku pracy Danii wydają się być bardzo stabilne, szczególnie biorąc pod uwagę bardzo długie tradycje równoważenia elementów elastyczności na rynku pracy z bezpieczeństwem socjalnym pracowników. Tradycje te były mocną legitymacją dla modelu „flexicurity”, który to powstał poprzez wzbogacenie ich aktywną polityką rynku pracy.

Ukształtowany model „flexicurity” jest wypadkową historycznych okoliczności. W modelu duńskim nie dominuje ruch robotniczy, ani organizacje pracodawców. Od samego początku obie te siły polityczne osiągały kompromis. W efekcie powstał unikatowy model polityki gospodarczej broniący interesów zarówno

pracowników, jak i pracodawców. Duński model „flexicurity” na rynku pracy jest przykładem sukcesu prowadzenia *policy mix*.

ZAKOŃCZENIE

Śledząc proces kształtowania się modelu szwedzkiego i duńskiego polityki rynku pracy można dostrzec pewne prawidłowości. Chodzi o układ sił politycznych w początkowym stadium kształtowania się modelu i rezultaty w postaci, w jakim stopniu bronione są interesy danych grup po wielu latach funkcjonowania danego modelu.

Zarówno w przypadku Szwecji, jak i Danii początki kształtowania się podstaw polityki gospodarczej można odnaleźć w początkach XX w. Był to okres kształtowania się w analizowanych krajach głównych sił politycznych.

W przypadku Szwecji był to scenariusz powstania i zdobycia władzy, a następnie dominacja na scenie politycznej ruchu robotniczego. Współpraca między polityczną reprezentacją robotników i związkami zawodowymi owocowały sukcesami gospodarczymi aż do szoków naftowych lat 70. XX w. Pomimo późniejszych zmian w polityce gospodarczej nadal interesy świata pracy są znaczące w szwedzkiej polityce gospodarczej.

Zupełnie inny scenariusz zrealizował się w Danii. W tym kraju udało się wypracować kompromis między pracownikami a pracodawcami. W modelu duńskim nie dominują: ruch robotniczy, ani organizacje pracodawców. Od samego początku obie te siły polityczne ustanowiły trwałą równowagę. W efekcie powstał unikatowy model polityki gospodarczej broniący interesów zarówno pracowników, jak i pracodawców. Model ten ma bardzo długie tradycje równoważenia elementów elastyczności na rynku pracy z bezpieczeństwem socjalnym pracowników. Tradycje te były mocną legitymacją dla modelu „flexicurity”, który to powstał poprzez wzbogacenie ich aktywną polityką rynku pracy. Model duński w postaci modelu „flexicurity” na rynku pracy jest przykładem sukcesu prowadzenia *policy mix*.

Drugim spostrzeżeniem, jakie można wyrazić, może być ustalenie, że w dwu znacząco różniących się modelach, czynnikami, które zdecydowały o tym sukcesie była współpraca partnerów społecznych (w Szwecji partii socjaldemokratycznej oraz związków zawodowych, zaś w Danii pracodawców i związków zawodowych) oraz zrównoważony charakter celów polityki gospodarczej, w szczególności polityki na rynku pracy. Przez zrównoważony charakter tych celów można rozumieć adekwatność tych celów do sytuacji makroekonomicznej.

LITERATURA

Andersson J., 2006, *Between growth and security. Swedish social democracy from a strong society to a third way*, Manchester University Press, Manchester and New York.

- Bredgaard T., 2007, Larsen F., *Comparing Flexicurity in Denmark and Japan*, CARMA, Aalborg.
- Bredgaard T., Larsen F., Madsen P.K., 2005, *The flexible Danish labour market – a review*, CARMA Research Papers, April.
- Campbell J.L., Pedersen O.K., 2007, *The varieties of capitalism and hybrid success: Denmark in the global economy*, “Comparative Political Studies”, March.
- Hall P.A., 2001, *Soskice, Varieties of capitalism*, Oxford University Press, New York.
<http://www.oecd.org/>
- Larsen F., 2004, *The importance of institutional regimes for active labor market policies – The case of Denmark*, Rotterdam.
- Mares I., 2006, *Taxation, wage bargaining, and unemployment*, Cambridge University Press.
- Palme J., 2006, *Income distribution in Sweden*, “The Japanese Journal of Social Security Policy”, vol. 5, nr 1, czerwiec, s. 16–26.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie wspólnych zasad wdrażania modelu „flexicurity” (2007/2209(INI))
- Scocco S., 2008, *New measure for competitiveness, Growth Policy Current Affairs*, “Swedish Institute for Growth Policy Studies”, nr 1, s. 1–8.
- Seifert H., Tangian A., 2006, *Globalization and deregulation: Does flexicurity protest atypically employed?*, Dusseldorf, March.
- Swenson P.A., 2002, *Capitalists against markets. The making of labour markets and welfare states in the United States and Sweden*, Oxford University Press, Oxford – New York.
- Thakur S., Keen M., Horváth B., Cerra V., 2003, *Sweden’s Welfare State: Can the Bumblebee Keep Flying?*, IMF.
- Whyman P., 2003, *Sweden and the „Third way”. A macroeconomic evaluation.*, Ashgate, Aldershot-Burlington USA.
- Wilthagen T., Tros F., 2004, *The concept of „flexicurity”: a new approach to regulating employment and labour markets*, “Transfer”, 10(2).

Streszczenie

Celem artykułu było dokonanie opisu i analizy ewolucji rynku pracy w Szwecji oraz w Danii w okresie powojennym. Jak się okazuje, układ sił politycznych w początkowym stadium kształtowania się modelu wpływa bezpośrednio na zasadnicze cechy danego modelu. Chodzi o to, w jakim stopniu bronią interesy danych grup społecznych w długim okresie funkcjonowania danego modelu. W Szwecji sprawdziła się współpraca politycznej reprezentacji ruchu robotniczego ze związkami zawodowymi, zaś w Danii osiągnięto kompromis pomiędzy pracodawcami i związkami zawodowymi.

Swedish and Danish Labour Market Policy: 1950–2005

Summary

This article is to describe and analyze the evolution of the labour market in Sweden and Denmark during the postwar period. The political situation, at the very beginning of the 20th century affected the results whose political interests would be saved at the highest level, especially in the long run. Sweden succeed in co-operation between political representation of working class and trade unions. On the other hand, Denmark succeed as long as the compromise between employers and trade unions is considered.