

Fleksibilnost trga dela, varovanje zaposlitve in reforme trga dela v Sloveniji

Povzetek

Članek predstavlja opredelitve trga dela in izpostavlja vprašanja varovanja zaposlitve, ki je pomemben del reform trga dela, in vpliv varovanja zaposlitve na gibanja na trgu dela. Ker se slovenski trg pogosto označuje kot tog in potreben reforme, članek predstavlja vsebino in uresničevanje usmeritev reform trga dela, ki jih je Vlada RS sprejela novembra 2005 (Vlada RS, 2006). Sprejete smernice na področju zaposlovanja na ravni EU, ki zahtevajo tudi iskanje ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo na trgu dela, so spodbudile razprave o t.i. varni fleksibilnosti in z gledovanjem po danskem modelu, ki ga predstavljamo in hkrati opozarjamo na omejitve pri posnemanju tega modela.

Ključne besede: varna fleksibilnost, reforme trga dela

Summary

The article gives definitions of labour market flexibility and in particular deals with employment protection and its impact on labour market developments. Since experts often stress the necessity to increase labour market flexibility in Slovenia, the article provides an overview of the reform guidelines adopted by the Slovene government in November 2005 and their implementation. Due to the very wide discussion in the EU about the flexicurity model, the paper presents the Danish flexicurity model and cautions against copying the Danish model in Slovenia and in other countries.

Key words: flexicurity, labour market reforms

JEL: J48, J88

Uvod

Razprave o fleksibilnosti trga dela in varni fleksibilnosti so pogoste v Sloveniji in EU. Dovolj fleksibilen trg dela je namreč pogosto pogoj za uspešnost države v monetarni uniji (Rantala, 2003). V ekonomski literaturi in v splošnih javnih razpravah je veliko različnih opredelitev in razumevanj pojma fleksibilnosti trga dela. Fleksibilnost trga dela lahko obravnavamo z več vidikov in ravni. Prvi del članka zato najprej obravnava različne opredelitve fleksibilnosti trga dela in raznolikost razprav o fleksibilnosti trga dela. Ker je varovanje zaposlitve največkrat izpostavljen dejavnik številčne fleksibilnosti, o kateri se tudi največkrat govori, članek podrobneje obravnava varovanje zaposlitve

in vpliva varovanja zaposlitve na gibanja in stanja na trgu dela glede na ekonomske teorije in empirične raziskave. Ker so reforme trga dela pogosto izpostavljene kot nujne za boljše delovanje trga dela, drugi del članka govori o usmeritvi reform trga dela, ki jih je Vlada RS sprejela novembra 2005 (Vlada RS, 2006), in njihovem uresničevanju. Sprejete smernice na področju zaposlovanja na ravni EU, ki jih morajo članice upoštevati pri pripravi politik in ukrepov, zahtevajo tudi iskanje ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo na trgu dela, kar je spodbudilo razprave o t.i. varni fleksibilnosti (ang. *flexicurity*). V tretjem delu članka je predstavljen danski model varne fleksibilnosti, v sklepnih mislih pa neizpolnjeni pogoji za posnemanje danskega modela v Sloveniji.

* Urad za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

1. Opredelitev pojma fleksibilnosti trga dela in obširnost razprav o tem

Fleksibilnost trga dela je zelo širok pojem, kar ponazarjamo z nekaj primeri opredelitve pojma. Fleksibilnost namreč lahko proučujemo in opredeljujemo na različnih ravneh in z različnih vidikov. Na abstraktni ravni pojem označuje sposobnost odzivanja in prilagajanja različnim spremembam. Na abstraktni ravni je najbolj logična delitev fleksibilnosti na dve razsežnosti, kakor jo predlaga (Monastiriotis, 2003, str. 6): prva razsežnost predstavlja delitev na številčno in funkcionalno fleksibilnost, druga pa na notranjo in zunanjo fleksibilnost trga dela. To omogoča razdelitev fleksibilnosti na štiri vrste:

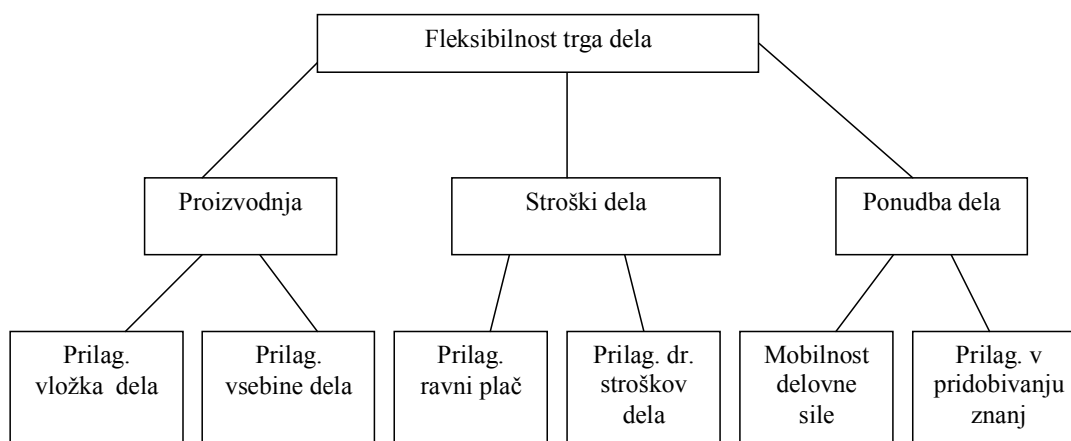
- 1) notranja številčna fleksibilnost, ki se osredotoča na prilagodljivost že uporabljenega vložka dela v podjetju - prilagodljivost delovnih ur, delovnega časa, odmora in dopusta;
- 2) zunanja številčna fleksibilnost, ki predstavlja prilagodljivost vložka dela s trga dela - predvsem povezana z možnostjo uporabe začasnih in delnih zaposlitev, pravil o najemanju in odpuščanju in povečano fleksibilnostjo plač;
- 3) notranja funkcionalna fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da se z načinom proizvodnje in organizacijo dela (usposobljenost delavcev za različna delovna mesta, manjšimi razmejitvami med delovnimi mesti in večjo vključenostjo zaposlenih) zagotovi prilagoditev spremembam v povpraševanju in tehnologiji;
- 4) zunanja funkcionalna fleksibilnost, ki zajema sposobnost podjetja, da določeni deli proizvodnje potekajo zunaj podjetja s podizvajalci.

Empirični vidik in pogled na fleksibilnost trga dela lahko povežemo s tremi področji, kjer lahko tržne sile svobodno delujejo: proizvodnja, stroški dela in ponudba dela. Monastiriotis (2003) takšno opredelitev prikazuje v shemi 1. Na kratko lahko rečemo, da je v okviru proizvodnje možno prilagajati vložek dela in vsebino dela, pri stroških dela je možno prilagajati raven plač (raven »rezervne« plače (angleško *reservation wage*) in povprečne plače) in prilagajati druge stroške dela. Ponudba dela na eni strani omogoča fleksibilnost z mobilnostjo delovne sile in prilagodljivostjo pri pridobivanju novih znanj.

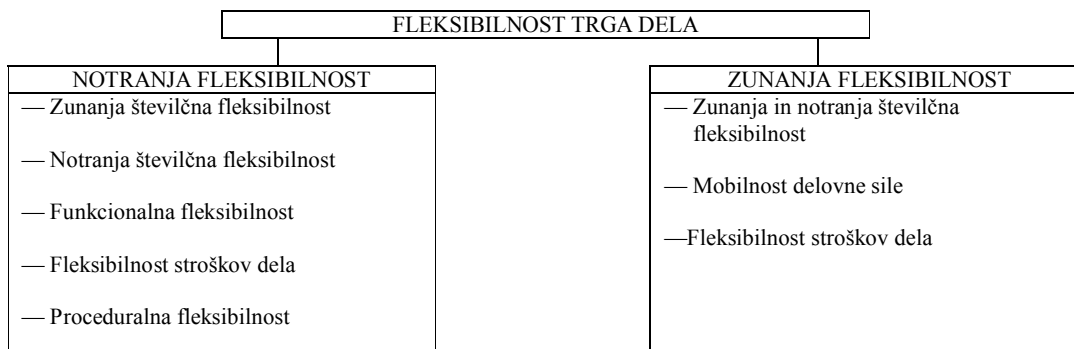
Fleksibilnost trga dela lahko opredelimo tudi na ravni podjetja (notranja fleksibilnost) in narodnega gospodarstva (zunanja fleksibilnost), kar je predstavljeno v shemi 2 (Kajzer, 2005, str. 12).

Na ravni podjetja, kjer fleksibilnost označujemo kot notranjo, sta Rimmer in Zappala (1988) opredelila naslednje oblike: (i) zunanja številčna fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da prilagodi raven potrebnega produkcijskega faktorja dela spremembam na trgu blaga z zmanjšanjem ali povečanjem števila zaposlenih; (ii) notranja številčna fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da prilagodi obseg in časovno razporeditev dela (število delovnih ur in delovni čas) brez zmanjšanja ali povečanja števila zaposlenih; (iii) funkcionalna fleksibilnost, ki daje delodajalcu možnost razporejanja zaposlenih na različna delovna mesta (notranja mobilnost zaposlenih); (iv) fleksibilnost plač in stroškov dela, ki znotraj podjetja predstavlja nagrajevanja dela oziroma povezanost plač z rezultati dela; (v) proceduralna fleksibilnost, ki jo določajo postopki pogajanj in

Shema 1: Oblike fleksibilnosti trga dela



Vir: Prirejeno po Monastiriotis (2003).

Shema 2: Oblike fleksibilnosti trga dela s stališča podjetja in gospodarstva

dogovarjanja o dejavnikih, ki določajo prej omenjene oblike fleksibilnosti na ravni podjetja.

Na ravni narodnega gospodarstva lahko opredelimo naslednje oblike zunanje fleksibilnosti: (i) številčna fleksibilnost, ki izraža stopnjo prilagajanja zaposlenosti (zunanja številčna fleksibilnost) in opravljenih delovnih ur (notranja številčna fleksibilnost), spremembam povpraševanja na trgih blaga; (ii) fleksibilnost stroškov dela, ki označuje prilagajanje ravni realnih plač in ostalih stroškov dela ter relativnih stroškov dela, spremembam v zaposlenosti, brezposelnosti in produktivnosti; (iii) mobilnost delovne sile in spremembe njenega obsega.

V ekonomski literaturi so številne opredelitve fleksibilnosti trga dela. Nickell (1997) je na primer izpostavil tri vidike fleksibilnosti trga dela: (i) varovanje zaposlitve, (ii) standardi dela in (iii) politika trga dela. Za merilo varnosti in zaščitenosti zaposlitve uporablja OECD-jev indeks varovanja zaposlitve. Za merilo standardov dela oblikuje indeks, ki odraža zakonodajno ureditev na številnih področjih, in sicer predvsem določitev delovnega časa, začasnih zaposlitev, varovanja zaposlitve, minimalnih plač, udeležbo zaposlenih pri upravljanju (npr. obstoj delavskih svetov in prisotnost delojemalcev v nadzornih odborih). Politiko trga dela razdeli na pasivno in aktivno. Pasivno politiko ocenjuje po višini nadomestilnega razmerja¹ nadomestil za brezposelnost v primerjavi s plačami in po trajanju nadomestila za brezposelnost. Aktivno politiko zaposlovanja meri z izdatki za programe, s katerimi brezposelni spet pridobijo zaposlitev, vključno s programi iskanja zaposlitve, subvencioniranja zaposlitve in posebnih ukrepov za invalide.

Paas in drugi (2002) ločujejo fleksibilnost trga dela na makro in mikro ravni. Na makro ravni

poznajo institucionalno fleksibilnost in fleksibilnost plač. Institucionalno fleksibilnost določa ureditev trga dela (delovna zakonodaja), politika trga dela, moč sindikatov. Na mikro ravni merijo fleksibilnost s tokovi delavcev (tokovi med stanji na trgu dela, s poklicno mobilnostjo in z regionalno mobilnostjo) in s tokovi zaposlitev (ustvarjanje in ugašanje delovnih mest).

Čeprav fleksibilnost trga dela ni sinonim za odsotnost zakonskega urejanja trga dela, je najbolj pogosta razlaga fleksibilnosti trga dela povezana z zakonsko ureditvijo trga dela in institucijami trga dela (npr. Siebert, 1997, Lazear, 1990). Ker se ureditev trga dela najpogosteje povezuje z varovanjem zaposlitve, v nadaljevanju tega prispevka podrobneje obravnavamo varovanje zaposlitve, ki se najpogosteje izraža z indeksom zaposlitvene varnosti (*Employment protection Legislation Index*).

1.1 Varovanje zaposlitve in njegov vpliv na gibanja na trgu dela

Varovanje zaposlitve je v ekonomski literaturi pomemben dejavnik obnašanja delodajalcev in delojemalcev. V ekonomski literaturi se fleksibilnost trga dela zelo pogosto povezuje z zakonsko ureditvijo trga dela in institucijami trga dela in z varovanjem zaposlitve. Pissarides (2001) trdi, da je edina korist varovanja zaposlitve, trajanje zaposlitev. Najpomembnejši razlogi za ureditev varovanja zaposlitve so: (i) delojemalčeva varnost pri delu, pri zaposlitvi in dohodku in »zavarovanje« delavcev pred negotovostmi, ki izhajajo iz trga dela; (ii) prednost stalne zaposlitve naj bi bila spodbujanje vlaganj v človeški kapital in s tem v povečanje produktivnosti; (iii) stalnost zaposlitve naj bi povečevala pripravljenost delavca na sprejemanje tehnološkega napredka, izobraževanja in usposabljanja in notranje mobilnosti. Glavna razloga proti

¹ Razmerje med višino nadomestila za brezposelnosti in plačo v času pred izgubo zaposlitve.

ureditvi varovanja zaposlitve sta: (i) dejstvo, da strogo varovanje zaposlitve zmanjšuje sposobnost prilagajanja podjetij spremembam v okolju zaradi globalizacije in tehnoloških sprememb in (ii) trditev, da strogo varovanje zaposlitve povečuje previdnost delodajalcev pri zaposlovanju in s tem zmanjšuje ustvarjanje novih delovnih mest.

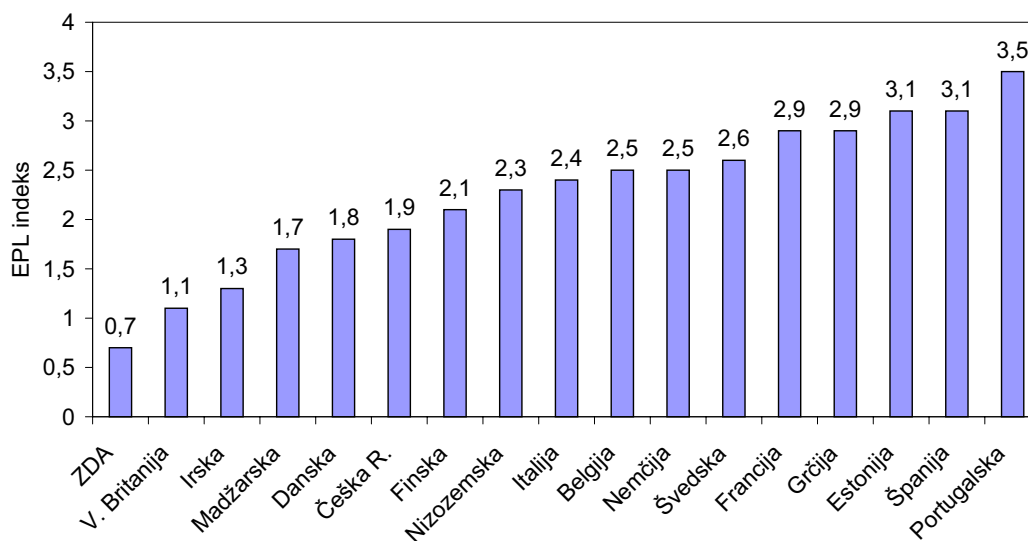
Varovanje zaposlitve ustvarja številne učinke na stroške dela, zaposlenost in produktivnost, ki so ugodni in neugodni. Neto učinek je odvisen od velikosti podjetja, vrste dejavnosti in razmer na trgu, kjer podjetje nastopa. Na ravni družbe Canzes in Nesprova (2003) izpostavljata dvojne stroške strogega varovanja zaposlitve: (i) delitev na insiderje in outsiderje, kar prispeva k večji segmentaciji trga dela, neenakosti in družbeni izključenosti, (ii) strah zaposlenih pred izgubo privilegijev preprečuje zaposlenim, da bi se premaknili na drugo delovno mesto ali sektor, kjer bi lahko bili bolj produktivni.

V ekonomski teoriji sta dva načina oziroma mehanizma, s katerima ekonomisti pojasnjujejo, kako stroški odpuščanja in najemanja (zaradi varovanja zaposlitve) vplivajo na gibanje za-

poslenosti in brezposelnosti v gospodarstvu. Prva skupina ekonomistov poudarja dejstvo, da stroški odpuščanja povečujejo stroške prilagajanja zaposlenosti in pomembno vplivajo na odločitve delodajalcev pri najemanju in odpuščanju, ki so predvsem previdnejši pri zaposlovanju in manj zaposlujejo. Druga skupina ekonomistov² poudarja, da stroški odpuščanja povečujejo pogajalsko moč zaposlenih, prispevajo k višjim plačam zaposlenih in s tem posredno zmanjšujejo zaposlenost.

Za mednarodne primerjave ureditve trga dela in razvrščanje držav po tem merilu so strokovnjaki OECD razvili »indeks zaposlitvene varnosti« (OECD, 1999). Indeks vsebuje opis 22 osnovnih delov ureditve trga dela, ki jih lahko združimo v tri področja oz. dele indeksa: (i) zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved;³ (ii) urejenost začasnih oblik zaposlenosti⁴ in (iii) posebne zahteve ob kolektivnem odpuščanju.⁵ Iz 22 informacij o urejenosti trga dela se oblikujejo indeksi v vrednosti od 0 do 6, s ponderiranjem pa dobimo sintezni indeks togosti delovne zakonodaje oziroma indeks zaposlitvene varnosti (OECD, 1999). Višja vrednost indeksa označuje bolj togo ureditev in večje varovanje zaposlitve.

Slika 1: Indeks zaposlitvene varnosti v letu 2003 v državah OECD



Vir: OECD 2004.

² Naslanjajo se na ideje insider-outsider teorij brezposelnosti, ki poudarjajo pomen prednosti, ki jo imajo v pogajanjih že zaposleni (insiderji) pred brezposelnimi (outsiderji), ki bi bili sicer pripravljene delati za nižje plačilo kakor insiderji, vendar je zamenjava zaposlenih (insider) z nezaposlenimi zaradi visokih stroškov odpuščanja nerentabilna.

³ Pri tem se ocenjuje 12 kazalnikov: postopek odpuščanja, odpovedni rok in odpravnina za delavca z 9 mesecev, 4 leta in 20 let delovne dobe, težavnost odpuščanja.

⁴ Pri tem se ocenjuje zakonska urejenost zaposlovanja za določen čas in delovanje agencij za posredovanje delovne sile, predvsem število ponovitev pogodb o začasnem delu in omejitve trajanja začasnega dela in dela za določen čas.

⁵ Pri tem se ocenjuje opredelitev skupinskega odpuščanja, obveščanje sindikatov in pristojnih javnih institucij, zahtevana oblika pogajanj, merila za odpuščanje zaposlenih in višina odpravnine.

Omenjeni indeks se v številnih empiričnih analizah uporablja kot spremenljivka, ki meri intenzivnost varovanja zaposlitve. Slika 1 prikazuje vrednosti indeksa zaposlitvene varnosti v državah OECD v letu 2003.

Kakor je razvidno iz slike 1 imata v EU najmanjše varovanje zaposlitve Irska in Združeno kraljestvo, ki predstavljata angolosaksonski model dereguliranega trga dela in socialne države. Na drugi strani imata najmočnejše varovanje zaposlitve Španija in Portugalska.

Po mnenju nekaterih strokovnjakov je vprašanje, ali manjše varovanje zaposlitve vodi k večji zaposlenosti, sporno na teoretični in empirični ravni (Andersen in Svarer, 2006). Vsekakor lahko rečemo, da ni enoznačnega in enostavnega odgovora na to vprašanje. Pregled rezultatov empiričnih analiz (OECD, 2004) pokaže, da iz večine empiričnih analiz izhaja, da ima varovanje zaposlitve zelo majhen učinek na skupno brezposelnost in zaposlenost, vendar pa vpliva na strukturo in trajanje brezposelnosti ter na zaposlitvene možnosti nekaterih skupin. Večje varovanje povečuje strukturno in dolgotrajno brezposelnost, negativno vpliva na vstop mladih na trg dela in zmanjšuje mobilnost zaposlenih. Večje varovanje zaposlitve vpliva na zaposlitvene možnosti nekaterih skupin na trgu dela – zmanjšuje predvsem stopnjo zaposlenosti mladih in žensk. Varovanje zaposlitve vpliva na tokove na trgu dela, npr. na priliv v brezposelnost, trajanje brezposelnosti in mobilnost delovne sile. Pogosto se kot razlog za skromne empirične dokaze o vplivu varovanja zaposlitve na zaposlenost in brezposelnost navajajo težave s podatki.

1.2 Odpravnine in odpovedni roki

Odpravnine in odpovedni rok sta najbolj pogosto izpostavljena dejavnika številčne fleksibilnosti. Predstavljata strošek odpuščanja, ki mu makroekonomisti v teorijah brezposelnosti pripisujejo pomembno vlogo. Odpovedni rok ima bolj kot odpravnina značilnost varovanja, saj dejansko podaljšuje trajanje zaposlitve. Odpravnina služi predvsem kot nadomestni dohodek delavca ob izgubi zaposlitve, ki delavcu zagotavlja dohodkovno varnost. Pri iskanju modela varne fleksibilnosti se zastavlja vprašanje, ali dohodkovno varnost brezposelnega bolje zagotavlja odpravnina ali nadomestilo za primer brezposelnosti. Pri iskanju rešitve bi se socialni partnerji morali zavedati, da institut odpravnine nima prerazdelitvene vloge in da praviloma več kakor kompenzira izgubo dohodka bolje plačanim in bolj izobraženim, ki praviloma tudi hitreje najdejo novo zaposlitev. Prav tako se je treba

zavedati, da zaposleni za določen čas, katerih delež v Sloveniji hitro narašča, niso upravičeni do odpravnine.

Pregled stroškov odpuščanja v državah OECD kaže, da so v državah, kjer so odpravnine večje, odpovedni roki običajno krajši. Uspešno kombinacijo varnosti in fleksibilnosti na trgu dela predstavlja danski model varne fleksibilnosti, o katerem podrobneje govori zadnji del članka. Primerjava odpovednih rokov zaposlenega s 4 in 20 let delovne dobe v Sloveniji z državami OECD pokaže, da imamo v Sloveniji te odpovedne roke približno usklajene z odpovednimi roki v evropskih državah OECD. Primerjava odpravnin za isti skupini zaposlenih kaže, da so zakonsko predpisane odpravnine v Sloveniji sorazmerno visoke, če jih primerjamo z višino predpisanih odpravnin v državah OECD.

Vodopivec (2005) je ocenil indeks zaposlitvene varnosti v Sloveniji za obdobje od 1991–2004. V začetku devetdesetih let je skupni indeks presegal vrednost 4 in se vse od leta 1998 ni bistveno spreminjal. Spremembe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, ki so začele veljati leta 1998, so uzakonile dejavnost agencij za posredovanje dela in zagotavljanje delovne sile (angleško *temporary work agencies*) in pomembno prispevale k znižanju skupnega indeksa varovanja zaposlitve na 3,1 (glej tabelo 1). Spremembe, ki jih je prinesel novi Zakon o delovnih razmerjih, ki je začel veljati leta 2003, so vrednost skupnega indeksa znižale na 2,7. Spremembe v smeri večje prožnosti je omenjeni zakon prinesel na področju »varovanja« zaposlitev za nedoločen čas, kjer se je ocena indeksa znižala s 4,0 na 2,7, saj je prišlo do skrajšanja odpovednih rokov in zmanjšanja odpravnin. Večjo fleksibilnosti pomenijo tudi spremembe glede kolektivnega odpuščanja. Na drugi strani spremembe na področju sklepanja pogodb za določen čas glede indeksa prinašajo večjo togost zaradi dodatnih omejitev pri zaposlitvah za določen čas.

Vodopivec (2005) je z ekonometrično analizo ugotovil, da je novi zakon z omilitvijo togosti zaposlitvene zakonodaje v prvem letu delovanja statistično značilno vplival na zmanjšanje razlik pri izstopu iz zaposlitve med delavci, zaposlenimi za nedoločen, in delavci za določen čas.

2. Pregled reform trga dela v Sloveniji

K izboljšanju delovanja trga dela in doseganju ugodnejšega stanja na trgu dela naj bi po mnenju mnogih ekonomistov pomembno prispevale reforme trga dela. Potreba po reformah trga dela

Tabela 1: Indeks zaposlitvene varnosti v Sloveniji

	1992	1995	1998	2003	2004
Indeks zaposlitvene varnosti (skupaj)	4,2	4,1	3,1	2,7	2,7
I. Zaposlovanje za nedoločen čas	3,8	4,0	4,0	2,7	2,7
Postopek	5,0	5,0	5,0	3,0	3,0
Odpovedni rok in odpravnina	3,1	3,1	3,1	1,8	1,8
Težavnost odpuščanja	3,3	4,0	4,0	3,3	3,3
II. Zaposlovanje za določen čas	4,4	3,8	1,3	2,0	2,0
Zaposlitev za določen čas	3,3	2,0	2,0	2,3	2,3
Agencije za zagotavljanje delovne sile	5,5	5,5	0,5	1,8	1,8
III. Kolektivno odpuščanje	4,7	5,3	5,3	4,8	4,8

Vir: Vodopivec (2005, str. 38).

je med drugim izpostavljena tudi v poročilu o izvajanju in učinkovitosti politike zaposlovanje v EU leta 2003 (Kok, 2003). Slovenski trg dela se pogosto označuje kot tog predvsem zaradi še vedno dokaj močnega varovanja zaposlitve in skromne odzivnosti zaposlovanja na povečanje gospodarske rasti v obdobju od 1995–2005 (Kajzer in drugi, 2005, str. 39). V drugem delu članka zato na kratko predstavljamo vsebino in usodo predlogov reform trga dela, ki jih je pripravila skupina za reforme trga dela in jih je novembra 2005 Vlada RS sprejela kot okvir ekonomskih in socialnih reform za povečanje blaginje prebivalcev Slovenije (Vlada RS, 2006). Skupina za reformo trga dela se je ukvarjala predvsem s politiko zaposlovanja, varovanjem zaposlitve, nadomestili za brezposelnost in spodbujanjem vseživljenjskega učenja. Obdavčitev dela je obravnavana v okviru celotne davčne reforme, kjer je izpostavljena potreba po zmanjšanju obdavčitve dela.

Za uspešnejšo politiko zaposlovanja reforme predlagajo: (i) vsebinsko združevanje programov aktivne politike zaposlovanja (APZ) v programe z jasno opredeljenim namenom ter tako preseči sedanjo razdrobljenost programov APZ ter hkrati zagotoviti njihovo večjo preglednost in izvedbeno učinkovitost; (ii) priprava večletnih programov APZ; (iii) dodatno usposabljanje svetovalcev za zaposlitev v »mentorje«, ki bodo brezposelnim znali zagotavljati najprimernejše načine in oblike pomoči in svetovanja pri iskanju zaposlitve ter jih vključevati v programe zaposlovanja, ki bodo najučinkoviteje prispevali k odpravljanju zaposlitvenih ovir brezposelnih in jih vključiti v delo; (iv) izboljšanje razmerja med številom brezposelnih in številom svetovalcev (približanje razmerju 150 brezposelnih na 1 svetovalca). Program ukrepov APZ za obdobje od 2007–2013 in izvedbeni načrt za leti 2007 in 2008 ter pravilnik o izvajanju ukrepov APZ do neke mere odpravljajo

razdrobljenost programov in vzpostavljajo bolj ustaljeno shemo financiranja programov.

Na področju varovanja zaposlitve je predlagano predvsem: (i) zmanjšanje najvišje višine odpravnine (na 6 mesečnih plač), (ii) proučitev možnosti skrajšanja zakonsko določenih razumnih odpovednih rokov, (iii) v okviru možnosti, ki jih dopuščajo ratificirani mednarodni sporazumi, odpraviti vzroke za visoke togosti "indeksa varovanja zaposlitev" ob kolektivnem odpuščanju. Ker usklajevanja socialnih partnerjev o spremembah Zakona o delovnih razmerjih še potekajo, usode reformnih predlogov ne moremo oceniti. Glede na aktualne predloge ocenjujemo, da so možnosti za večje spremembe na tem področju izredno majhne. Doslej so se partnerji zavzemali za večjo notranjo fleksibilnost – ureditev zaposlitve za vrsto del, za zniževanje odpovednih rokov, natančnejšo ureditev sorazmernosti pravic glede na čas zaposlitve in možnost vključitve posameznika v programe aktivne politike zaposlovanja že v času odpovednega roka ter vezavo ponujene ustrezne zaposlitve in odpravnine.

Na področju večje aktivacije brezposelnih oseb je predlagano: (i) da se vsako brezposelno osebo v roku od 3–6 mesecev vključi v eno od aktivnih oblik obravnav (programi pomoči za iskanje zaposlitev) ali v program zaposlovanja, ki najučinkoviteje povečuje njeno zaposljivost in delovno/zaposlitveno vključenost; (ii) izboljšati razmerje med številom brezposelnih na enega svetovalca zaposlitve in se postopno približati razmerju 150 brezposelnih/1 svetovalca. Povečati število obravnav brezposelnih v mreži centrov za poklicno svetovanje in informiranje ter v svetovalnih središčih za informiranje in svetovanje pri izobraževanju odraslih z namenom, da se poveča učinkovitost pri posredovanju brezposelnih na prosta delovna mesta ter njihovo vključevanje

v tiste programe, s katerimi se bo najhitreje zagotovila njihova delovna/zaposlitvena vključenost; (iii) oblikovanje in izvedba programa, ki povezuje usposabljanje zaposlenih in zaposlovanje brezposelnih po vzoru danskega modela »Job-rotation«; ustvarjanje in pozneje izvajanje tega programa zahteva sodelovanje socialnih partnerjev na nacionalni ravni in na ravni podjetij; (iv) vzpostavitev jasnih meril za obvezno vključevanje brezposelnih, ki prejemajo denarno nadomestilo ali denarno socialno pomoč, v delo ali zaposlitve in programe zaposlovanja; (v) denarna pomoč za brezposelne kot izraziti socialni transfer se ukine kot posebna dajatev iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti; brezposelne osebe, ki izpolnjujejo dohodkovni oz. materialni cenzus pa uveljavljajo pravico do denarne socialne pomoči pri centrih za socialno delo; prejemniki denarne socialne pomoči morajo sprejeti vsako delo ne glede na plačilo in se vključiti v katerega od programov zaposlovanja. Sprejete spremembe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZB) in Zakon o socialnem varstvu sta povečala obveznosti brezposelne osebe pri sprejemanju in iskanju dela. ZZZB združuje pravico do denarne pomoči za brezposelne s pravico do denarne socialne pomoči, kar je poenostavitev postopka in poenotenje višine pravice; hkrati je zakon zaostril obveznosti brezposelnih oseb glede sprejemanja zaposlitve in dela.

V okviru ukrepov za prilagodljivejši trg dela je posebej izpostavljena pomembna vloga Zavoda RS za zaposlovanje. Modernizirani Zavod RS za zaposlovanje se bo osredotočil na svojo osnovno dejavnost, to je na učinkovito posredovanje zaposlitev, kjer imajo ključno vlogo zaposlitveni svetovalci. Vzporedno je prenova potrebna tudi v centrih za socialno delo, ki imajo novo vlogo.

Na področju vseživljenjskega učenja reformni predlogi izpostavljajo ključne težave na tem področju in predlagajo: (i) oblikovanje in razvoj motivacijskih programov, ki zaposlene spodbujajo k ponovnemu vključevanju v formalno in neformalno izobraževanje in usposabljanje, ali pa v programe, ki zvišujejo raven funkcionalne pismenosti; (ii) v okviru APZ razviti program »Job-rotation«, ki bo po eni strani vzpodbujal in omogočal usposabljanje zaposlenih na manj zahtevnih delovnih mestih ter na drugi strani subvencionirano zaposlovanje brezposelnih, ki bi te delavce nadomestili med njihovim usposabljanjem; (iii) spodbujati podjetja, ki vlagajo v izobraževanje in usposabljanje svojih zaposlenih (razmisliti o sodelovanju socialnih partnerjev in morda oblikovanju skladov za izobraževanje in usposabljanje za zaposlene); (iv) spodbujati in

podpirati mednarodni standard »vlagatelji v ljudi«, ki je edini izmed standardov, ki ne temelji na procesih, temveč na vlaganju v izobraževanje in usposabljanje zaposlenih, komunikaciji in odgovornosti vseh za doseg organizacijskih ciljev, torej poudarja upravljanje človeških virov, ki je v Sloveniji še slabo razvito; (v) pri oblikovanju regij umestiti izobraževanje odraslih med temeljne pristojnosti in obveznosti regij ter opredeliti vire financiranja za to dejavnost. Žal na tem področju ni izrazite pospešitve dejavnosti in zakonskih sprememb, vzpostavljeni pa so bili pogoji za napredek, saj je bil oblikovan Sklad za razvoj kadrov. V pripravi je tudi strategija vseživljenjskega učenja, ki naj bi predvidela tudi konkretne ukrepe za spodbujanje vseživljenjskega učenja.

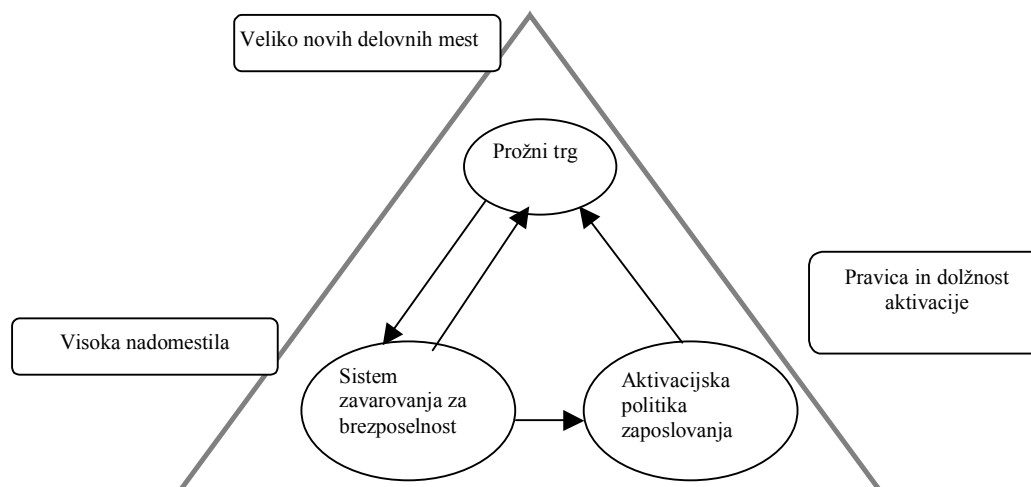
3. Iskanje ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo – model varne fleksibilnosti

Iskanje ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo je ena izmed usmeritev integriranih smernic za izvajanje lizbonske strategije, ki so bile sprejete leta 2005. To je zagotovo pomemben vzrok za pogostost razprav o varni fleksibilnosti (flexicurity) v EU. Varno fleksibilnost sta Withagen in Tros (2004) opredelila kot politiko in strategijo, ki na eni strani spodbuja fleksibilnost na trgu dela, v organizaciji dela in industrijskih odnosih pa varnost zaposlitve in socialno varnost na drugi strani. Njuna opredelitev varne fleksibilnosti, ki združuje značilni opredelitvi varnosti in fleksibilnosti: (1) stopnja zaposlitvene varnosti, ki omogoča kariero, aktivnost in socialno vključenost tudi manj usposobljenim delavcem s slabšim položajem na trgu dela; in hkrati zagotavlja (2) stopnjo številčne, funkcionalne in plačne fleksibilnosti, ki omogoča trgu dela in posameznemu podjetju hitro in ustrezno prilagoditev spremenjenim pogojem z namenom ohranitve konkurenčnosti in produktivnosti. Iz te opredelitve so izpeljane naslednje oblike fleksibilnosti: zunanja številčna, notranja številčna, funkcionalna in plačna fleksibilnost, in naslednje opredelitve varnosti: varnost delovnega mesta, varnost zaposlitve/zaposljivosti, dohodkovna varnost in varnost usklajevanja poklicnih dejavnosti z drugimi dejavnostmi.

V okviru razprav in iskanja rešitev se pogosto izpostavlja danski model, ki je največkrat izpostavljen model varne fleksibilnosti, čeprav se je pojem sredi devetdesetih let pojavil v povezavi z reformami trga dela na Nizozemskem.

Ker bomo v nadaljevanju govorili o (ne)primernosti posnemanja danskega modela, ga na kratko tudi

Shema 3: Zlati trikotnik danskega trga delovne sile ali varne fleksibilnosti



Vir: Povzeto po OECD Employment Outlook 2004, (2004) str. 97, in Kanjuo Mrčela, Ignjatovič (2004), str. 243.

predstavljamo. Danski model se največkrat predstavlja v obliki zlatega trikotnika trga dela (glej shemo 3).

Danski zlati trikotnik trga dela sestavljajo: (i) prožna pravila o odpuščanju, (ii) sorazmerno radodaren sistem zavarovanja za primer brezposelnosti in (iii) aktivacijska aktivna politika zaposlovanja. Madsen (2002) posebnost danskega modela opisuje kot prevlado majhnih in srednjih podjetij, visoka nadomestila za brezposelne, družbo blaginje, ki jo podpirajo visoke stopnje zaposlenosti moških in žensk, razvit javni sistem izobraževanja in usposabljanja ter sistem industrijskih odnosov, kjer imajo socialni partnerji veliko vlogo (povzeto po Kanjuo Mrčela, Ignjatovič, 2004).

Prožna pravila o odpuščanju na Danskem lahko prikažemo z indeksom zaposlitvene varnosti, ki znaša 1,8 (OECD, 2004), ki nakazuje precej skromno varovanje zaposlitve. Odpovedni roki so relativno kratki: za zaposlenega s 4 leti delovne dobe znašajo 3 mesece, za zaposlenega z 20 leti delovne dobe pa 4,25 mesecev. Zakonsko predpisane odpravnine na Danskem ne poznajo. Danska ima dobro razvit sistem spodbud za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih in vseživljenjsko učenje⁶, ki pomembno prispeva k funkcionalni fleksibilnosti zaposlenih in s tem tudi fleksibilnosti trga dela. Prožna pravila v povezavi z visoko vključenostjo odraslih v izobraževanje in

usposabljanje omogočajo zelo dinamičen trg dela, ki ga označuje velika mobilnost.

Sistem zavarovanja za primer brezposelnosti je na Danskem prostovoljen in ima dolgo tradicijo, saj je bil prvi zakon o zavarovanju za primer brezposelnosti sprejet že leta 1907. Sistem je prostovoljen in je radodaren do brezposelnih. Radodarnost se kaže v možnem trajanju prejemanja nadomestila za brezposelnost, ki znaša kar 4 leta, in tudi v visokih nadomestitvenih stopnjah za zaposlene, ki preidejo v brezposelnost, saj so precej nad povprečjem držav OECD⁷ (glej izračune Carone in drugi, 2003).

Danska aktivna politika trga dela je izrazito aktivacijsko usmerjena, saj ima vsaka brezposelna oseba pravico in obveznost do izobraževanja in usposabljanja ter ponovnega vključevanja v zaposlitev⁸. Uspešnost aktivne politike zaposlovanja je posledica zelo natančne ciljne določenosti glede delodajalcev in delojemalcev z močno decentralizacijo politike zaposlovanja in veliko vključenost socialnih partnerjev v njeno oblikovanje. Danska za politiko trga dela namenja veliko denarja: v letu 2004 so javni izdatki za politiko trga dela znašali 4,49 % BDP, od tega 1,83 % BDP za aktivne ukrepe (OECD, 2006).

Danski trg dela je zelo dinamičen. V povprečju doživi brezposelnost okoli ena četrtnina vseh zaposlenih. Stopnja brezposelnosti je v letu 2006

⁶ Na Danskem je kar 27,4 % odraslih v starosti med 25–64 let vključenih v izobraževanje in usposabljanje, kar je daleč največ v EU.

⁷ To velja za izračunane nadomestitvene stopnje za različne tipe družin in različne ravni plač.

⁸ Zaradi radodarnosti sistema zavarovanja za primer brezposelnosti se tudi na Danskem vse več govori o problemu premajhnih spodbud za delo.

na Danskem znašala 3,9 %, stopnja dolgotrajne brezposelnosti je že nekaj let med najnižjimi v EU (v zadnjih petih letih se giblje okoli 1 %). Čeprav trg velja za dinamičnega in fleksibilnega je delež začasnih zaposlitev na Danskem sorazmerno nizek,⁹ precej bolj pa so razširjene delne zaposlitve,¹⁰ ki veljajo za t. i. »prijazno« obliko fleksibilnega zaposlovanja, saj posamezniku omogoča lažje usklajevanje družinskega in poklicnega življenja.

Zanimivo je, da na Danskem v času t. i. zaposlitvenega čudeža (zmanjšanje stopnje brezposelnosti z 12 % na začetku devetdesetih le na 4,3 % v letu 2000) ni prišlo do sprememb v varovanju zaposlitve, ampak se je predvsem povečevala aktivacijska usmerjenost politike zaposlovanja in se je zmanjševal možni čas trajanja nadomestila za brezposelnost, hkrati pa se je v obdobju od 1995–2005 podvojil delež odraslih, vključenih v izobraževanje in usposabljanje. Za danski uspeh je pomembna dolga tradicija kolektivnih pogajanj in socialnega dialoga ter tradicionalna družbena odgovornost socialnih partnerjev. Za uspešnost delovanja in oblikovanje politike varne fleksibilnosti je zelo pomembno zaupanje med socialnimi partnerji, nekateri pa izrecno izpostavljajo tudi pomen vrednot. Algan in Cahuc (2006) na primer z ekonometrično analizo dokazujeta, da je za uspeh danskega modela varne fleksibilnosti ključna »zavest skupnosti«, ki je odraz kulture in tradicije, in jo merita z nagnjenostjo prebivalstva k goljufanju države in zlorabam socialnih pravic, ki je na Danskem izredno nizka. Za avtorja študije je pomanjkanje te »zavesti skupnosti« glavni razlog, da se danski model varne fleksibilnosti ne more prenesti v evropske celinske in sredozemske države, kamor bi lahko prištevali tudi Slovenijo.

Ker se danski model varne fleksibilnosti pogosto postavlja za vzgled drugim državam EU pri iskanju ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo, bomo v nadaljevanju skušali navesti nekaj dejstev, ki pomembno omejujejo možnosti za posnemanje danskega modela v Sloveniji. Začnimo z razliko v gospodarski razvitosti, ki lahko pomembno vpliva na razlike v obsegu sredstev, ki jih država nameni za politiko trga dela in socialno varnost prebivalcev. V letu 2005 je Danska dosegala 28600 bruto

domačega proizvoda (BDP) na prebivalca po kupni moči (PKM), kar jo je uvrščalo na 5 mesto po razvitosti v EU, Slovenija pa je dosegala le 19200 BDP na prebivalca po PKM. Danska za politiko trga dela namenja več kakor trikrat večji delež BDP kakor Slovenija.¹¹ Danska namenja največji delež BDP v EU tudi za celotno socialno zaščito (30,7 % BDP v letu 2004), Slovenija pa precej manj (24,3 % BDP).¹²

Zgoraj predstavljena dejstva in podatki kažejo, da posnemanje celotnega danskega modela v Sloveniji in tudi drugih državah ni primerno. Ključne ovire za posnemanje celotnega danskega modela v drugih državah sta po našem mnenju predvsem: (i) razlike v kulturi in pomenu socialnega partnerstva in (ii) javnofinančne omejitve, (predvsem omejitve iz Pakta stabilnosti o javnofinančnem primanjkljaju, ki ne sme presegati 3 % BDP).

Sklepne misli

V slovenskih razpravah o fleksibilnosti se varovanju zaposlitve pogosto pripisuje prevelik možni vpliv na gibanja na trgu dela. Najpomembnejši dejavnik gibanj na trgu dela so zagotovo makroekonomska gibanja in samo zmanjšanje zaposlitve ne bo čez noč prineslo na tisoče novih delovnih mest. Vsekakor pa so za zaposlitveno intenzivnost gospodarske rasti, ki je bila v Sloveniji v obdobju od 1995–2005 nizka, pomembne reforme trga dela, ki po katalogu reform trga dela Evropske komisije (Arpaia in drugi, 2005) zajemajo ob spremembah glede varovanja zaposlitve še naslednja področja: (i) obdavčitev dela, (ii) zavarovanje za primer brezposelnosti, (iii) aktivna politika zaposlovanja, (iv) pokojnine, (v) sistem pogajanj o plačah, (vi) organizacija delovnega časa, (vii) migracije.

Iskanje ravnovesja med varnostjo in fleksibilnostjo na trgu dela je proces, v katerem mora vsaka država najti kombinacijo politik, ki spodbujajo fleksibilnost in zagotavljajo zadostno varnost. Zaradi razlik v kulturi, pomanjkanju tradicije socialnega dialoga zaupanja med socialnimi partnerji ter javno-finančnih omejitev je danski model vsekakor neprimerno v celoti prenašati v Slovenijo. Kakor smo prikazali v prejšnjem poglavju, Danska

⁹ V drugem četrtletju 2006 je delež začasnih zaposlitev na Danskem znašal 9,6 %, povprečje EU-25 pa je znašalo 14,9 %.

¹⁰ V drugem četrtletju 2006 je delež delnih zaposlitev na Danskem znašal 22,9 %, povprečje EU-15 pa je znašalo 20,3 % (podatek za EU-25 znaša 18,3 %).

¹¹ V letu 2004 so javni izdatki za politiko trga dela na Danskem znašali 4,49 % BDP, od tega 1,83 % BDP za aktivne ukrepe (OECD, 2006). V Sloveniji je v letu 2005 država politiki trga dela namenjala 0,7 % BDP; od tega 0,34 % BDP za aktivne ukrepe.

¹² Gre za podatke EUROSTAT-a po metodologiji ESPROS.

bistveno več denarja kakor Slovenija namenja politiki zaposlovanja in socialni zaščiti. Ob cilju Vlade RS, da v prihodnjih letih zmanjša javno porabo in omejitve glede višine javnofinančnega primanjkljaja na ravni EU, je zato nerealno pričakovati, da bi Slovenija v prihodnjih letih močno povečala sredstva za aktivno politiko zaposlovanja. Celotnega modela varne fleksibilnosti zagotovo ni možno in smiselno prenašati v Slovenijo, smiselno pa se je zgledovati po določenih delih modela, ki lahko tudi v drugačnem družbenem okolju dajo pozitivne rezultate. Tako bi se Slovenija po Danski morala zgledovati po aktivacijski aktivni politiki zaposlovanja in njenemu velikemu poudarku na programih izobraževanja in usposabljanja brezposelnih, ki so ciljno usmerjeni za delodajalce in brezposelne osebe.

Literatura:

Algan, Y., Cahuc, P. (2006): Civic attitudes and the design of labour market institutions: Which countries can implement the danish Flexicurity model. IZA Discussion Papers No. 1928, Institute for the Study of Labor.

Andersen, T.M. in Svarer, M. (2006). Flexicurity - the Danish Labour market model. Paper prepared for EPC Labour market working Group meeting. Draft.

Arpaia, A. et al. (2005). Tracking labour market reforms in EU member states: an overview of reforms in 2004 based on LABREF data base. European Economy. Economic Paper, No, 239.

Kajzer, A. (2005). Pojem fleksibilnosti trga dela in stanje na trgu dela v Sloveniji. Urad za makroekonomske analize in razvoj, Delovni zvezek št. 14, vol. XIV/2005. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Kajzer in drugi (2006). Spremembe na trgu dela v Sloveniji v obdobju 1995-2005. Delovni zvezek št. 5, vol. XV/2005. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Lazear (1990). Job security and employment. V : Weiss in Fishelton (G.(editors): Advances in the teory and measurement o f unemployment: London: Macmillan str. 245-267.

Monastiriotis (2003): A Panel of regional indicators po labour market flexibility: the UK, 1979-1998. Royal Holloway college, university of London. Discusion paper series. 2003-1.

Rantala, A.(2003): Labour market flexibility and policy coordination in a monetary union. Bank of Finland Disscusion Papers, 11, 2003. Pridobljeno 31. 1. 2007 na: http://www.bof.fi/eng/6_julkaisut/

Nickell (1997): Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America. Journal of Economic Perspective. Vol.11, No. 3, str. 55-74.

Paas in drugi (2002): Labour flexibility and migration in the EU Eastward enlargement context: the case of Baltic states. Ezoneplus working paper No.11, September 2002.

OECD(2006): OECD Employment outlook 2006, Paris: OECD.

Siebert, H.(1997) Labour market rigidities: at the Root of Unemployment in Europe. Journal of Economic perspectives. Vol. 11, No. 3, str.37-54.

Vodopivec, M. (2005). Analiza mobilnosti dela in fleksibilnost sistema plač. Zaključno poročilo o raziskovalnem projektu. Tipkopis.