

PROŽNA VARNOST (FLEXICURITY) KOT IZZIV REALNOSTI

POVZETEK

V javnosti je zadnje čase veliko pozornosti namenjene uveljavljanju tako imenovanega načela flexicurity oziroma prožne varnosti ter predvsem njegovim učinkom na posameznika. Načelo predstavlja velik izziv pri izvajanju in uresničevanju ciljev tako imenovane evropske strategije zaposlovanja, kot tudi pri izvajanju nacionalnih politik zaposlovanja. Načelo prožne varnosti je dejansko odgovor na vse višje zahteve globalizacije in konkurenčnosti, kot tudi na vse intenzivnejše potrebe po prilagodljivosti zaposlenih in podjetij. Načelo je sestavljeno iz štirih, med seboj povezanih komponent, da bi dosegli čim višje sinergije učinkov in uravnoveženosti. Cilji prožne varnosti so predvsem izboljševanje obstoječih razmer na trgu dela EU in omogočanje večje udeležbe na trgu dela za posameznika (zmanjševanje segmentacije), lajšanje prilagodljivosti delavcev in podjetij, zmanjševanje brezposelnosti (tudi in predvsem specifičnih skupin), podpora vstopa na trg dela za vse ter lažji in hitrejši prehodi med različnimi pogodbami (povečevanje varnosti pri nestandardnih zaposlitvah in zaposlitvah za določen čas). Uvajanje prožne varnosti v sedanjih gospodarskih razmerah ni izbira, temveč je pogoj konkurenčnosti in dviga gospodarske rasti in razvoja. To je dinamični mehanizem prilagajanja razmeram, kar v času svetovne finančne krize še toliko bolj prihaja v ospredje.

Ključne besede: prožna varnost, vseživljenjsko učenje, zaposljivost, globalizacija, segmentacija na trgu dela

Sodobni čas zahteva od posameznika intenzivnejše prilagajanje trenutnim zahtevam trga dela, ki sledijo in se odzivajo na specifičnosti vse ostrejšee globalne konkurenčnosti in se izražajo v zahtevah po višji konkurenčnosti in usposobljenosti posameznika. Kombiniranje posameznih elementov politik, ki v ustreznem razmerju lahko prispevajo k optimalnemu rezultatu, je velik izziv na ravni Evropske unije pri izvajanju tako imenovane evropske strategije zaposlovanja, pa tudi za snovalce nacionalnih politik.

V javnosti se ob omembi načela »prožna varnost« pogosto pojavi strah pred neznanimi negativnimi učinki načela na posameznika. Iz omenjenega razloga je primerno, da pove- mo nekaj besed o načelu prožne varnosti in o njegovih učinkih na posameznika, podjetja in družbo.

Evropska komisija je junija 2007 objavila komunike¹ o prožni varnosti, ki povzema dotedanje razprave in zaključke na temo definiranja ter uvajanja načela prožne varnosti. Dokument je nastal na podlagi strokovne delovne skupine

za varno prožnost, široke obsežne razprave in konsultacije o dokumentu so potekale do decembra 2007, ko je bil dokument tudi potrjen na decembrskem zasedanju Sveta Evrope v Bruslju. Tudi lizbonska strategija kot eden najpomembnejših strateških dokumentov EU v okviru doseganja svojih ciljev do leta 2010 med elemente učinkovitih trgov dela vključuje fleksibilnost, povezano z varnostjo zaposlitve in zmanjševanjem segmentacije na trgu dela (v okviru: Integrirane smernice št. 21).

Uresničevanje in ugotavljanje napredka pri izvajanju lizbonske strategije in zastavljenih smernic (in s tem tudi prožne varnosti) na nacionalni ravni se spremlja in ovrednoti v tako imenovanih letnih nacionalnih programih reform,² ki prikazujejo uresničevanje zastavljenih ukrepov na nacionalni ravni, pomen prednostne implementacije načela prožne varnosti pa je bil dodatno poudarjen tudi na spomladanskem vrhu 2006 in 2007. Ne nazadnje sta vloga prožne varnosti in njena izvedba doživela dodatno pozornost v aktualnih razmerah finančne krize, ki zahteva prilagajanje nacionalnih trgov dela razmeram gospodarstva.

KAJ JE PROŽNA VARNOST (FLEXICURITY)?

Koncept prožne varnosti je odgovor na vse višje zahteve globalizacije, konkurenčnosti in vse večje potrebe po prilagodljivosti zaposlenih in podjetij. Predstavlja načelo, ki se je začelo sistematično obravnavati v času predsedovanja Avstrije Svetu Evrope v letu 2006 in je večinoma opredeljeno kot »analitični instrument

za izboljšanje danih razmer na posameznem trgu dela in po drugi strani razvijanje uspešnih strategij v sklopu štirih komponent«. Razprava o vlogi in učinkih načela na evropski ravni se je nadaljevala v okviru neformalnega evropskega tripartitnega socialnega vrha v Lahtiju (Finska; oktobra 2006), sledili so konference in seminarji na temo prožne varnosti, razprave in možne praktične rešitve uvajanja načela, ki se nadaljujejo še danes in bodo verjetno še dolgo predmet različnih razprav in ocen. Pri tem lahko pripomnim, da prožna varnost ni nov koncept, ta je bil dejansko že razvit znotraj samostojnega obravnavanja in analiziranja posameznih komponent.

Prožna varnost skuša izboljšati obstoječe razmere na trgu dela EU in omogočiti večjo udeležbo na trgu dela (zmanjševanje segmentacije), lajšati prilagodljivost delavcev in podjetij, zmanjševati visoko brezposelnost (tudi specifičnih skupin), podpirati vstop na trg dela ter lažje in hitreje prehode med različnimi pogodbami (povečevanje varnosti pri nestandardnih zaposlitvah in zaposlitvah za določen čas).

Prožna varnost z ustrežno kombinacijo ukrepov lahko dodatno omogoča zmanjševanje neprijavljenega dela, lajša tako imenovane tranzicije, nastanek novih delovnih mest in posledično zvišuje produktivnost z zviševanjem kompetenc zaposlenih. Politike aktivnega zaposlovanja imajo pri tem pomembno vlogo v smislu zagotavljanja varnosti tranzicij – omogočajo prilagajanje spremembam na trgu dela in hitre prehode med različnimi statusi.

Vsekakor je prožna varnost predvsem instrument lažjega prilagajanja razmeram delavca

Prožna varnost je dinamičen mehanizem, ki povezuje fleksibilnost trga dela (zunanja fleksibilnost), organizacijo dela (notranja fleksibilnost) in raznovrstna pogodbeno razmerja. Koncept sestavljajo štiri povezane komponente: fleksibilne oblike delovnih razmerij, ustrezne aktivne politike zaposlovanja, vseživljenjsko učenje ter modernizacija socialnih sistemov s ciljem doseganja čim višje sinergije in uravnoveženosti med komponentami glede na izhodiščno stanje in značilnosti posamezne države. Pri uvajanju prožne varnosti je potreben korekten dialog vseh vključenih akterjev, za učinkovit razvoj in delovanje pa zahteva dolgoročno vizijo.

v celotnem delovnem obdobju – na eni strani omogoča stalno vlaganje v potrebe delavca za večjo konkurenčnost in zaposljivost, na drugi pa pripomore k prilagajanju delodajalca aktualnim spremembam. Za doseganje dolgoročne konkurenčnosti morajo podjetja čedalje intenzivneje investirati v zaposljivost in ustrezno upravljanje človeških virov in s tem posredno v lastno konkurenčnost.

Najpogosteje citirano definicijo načela prožne varnosti kot strategije je podal danski raziskovalec T. Wilthagen že v letu 1998. Wilthagen pravi, da »je prožna varnost strategija, ki po eni strani skuša usklajeno in premišljeno zvišati fleksibilnost trgov dela, organizacijo dela in delovna razmerja, po drugi strani pa poudarja varnost, zaposlitev in socialno varnost predvsem za šibkejše skupine in tiste, ki so zunaj trga dela«.

Nadalje, kot analitični instrument je prožna varnost po Wilthagnu (1) kombinacija varnosti delovnega mesta, zaposlitve, dohodka ter varnosti, ki olajšajo kariero delavcem z razmeroma šibkim položajem na trgu dela. Prožna varnost omogoča vztrajanje pri visokokakovostni aktivnosti na trgu dela in upošteva socialno vključenost, obenem pa omogoča (2) določeno stopnjo numerične (notranje in zunanje) funkcionalne in plačne varne prožnosti, kar nadalje omogoča prilagajanje trgov dela in posameznih podjetij na spremenjene pogoje v smislu zagotavljanja višje konkurenčnosti in produktivnosti (Wilthagen & Tros; 2004).

Definicija načela prožne varnosti T. Wilthagna je kompatibilna z drugo definicijo prožne varnosti, s tako imenovanim danskim zlatim trikotnikom (Bredgaard et al. (2005) Madsen). Ta pogosto citirani trikotnik je sestavljen iz treh komponent, in sicer iz: i) razmeroma ohlapne zakonodaje za zaščito zaposlenosti; ii) visoke socialne varnosti za brezposelne osebe; iii) intenzivne porabe sredstev aktivnih politik zaposlovanja za brezposelne osebe. »Trikotnik« predstavlja ustrezen teoretični model, ki pa ga v primerih posameznih držav zaradi njihovih spe-

cifičnosti v praksi ni mogoče (vsaj ne v celoti) uporabiti kot model dobre prakse. Tudi v tem primeru T. Withagen ponuja spremenjen model trikotnika, in sicer tako imenovani štrikotnik zaupanja, ki bolj nevtralno, glede na specifičnosti držav, poveže posamezne elemente za večjo učinkovitost načela prožne varnosti.

VSEŽIVLJENJSKO UČENJE KOT KOMPONENTA PROŽNE VARNOSTI

Zahtevo po prilagoditvi evropskih gospodarstev realnosti lahko tolmačimo kot potrebo po izboljšanju zaposljivosti zaposlenih, predvsem z vlaganjem v njihovo znanje, usposobljenost in ustrezne, sodobne kompetence, pa tudi v intenzivnejše usposabljanje v okviru aktivnih politik zaposlovanja. Pri prožni varnosti ima predvsem uvajanje komponente sodobnih strategij vseživljenjskega učenja čedalje pomembnejše mesto.³ Družba znanja namreč sloni na posamezniku, ki s svojim potencialom v veliki meri določa tudi gospodarsko uspešnost nacionalnega gospodarstva. Predstavlja pogoj inovativnosti, kreativnosti in sodobnega znanja. Po podatkih OECD so namreč makroekonomski donosi investicij v človeški kapital očitni, saj desetodstotno povečanje »zalogo« človeškega kapitala (merjeno z zviševanjem let šolanja posameznika) lahko na dolgi rok zviša BDP za štiri do sedem odstotkov (Economic Outlook, OECD; 2000).

Vseživljenjsko učenje kot sestavni del prožne varnosti je v že omenjenem komunikeju (COM (2007) 359) opredeljeno kot celovitost strategij vseživljenjskega učenja in učinkovit pristop k vlaganju v človeške vire, ki so nujni za sledenje hitrim spremembam in inovacijam. Vseživljenjska vključenost v izobraževanje in usposabljanje posamezniku namreč v spremenjenih (tudi neprijaznih) razmerah omogoča varnost zaposlitve namesto stalnosti delovnega mesta ter s tem lažje prehode in dolgoročno zaposljivost v smislu konkurenčnosti na trgu dela.



Letna publikacija *Zaposlovanje v Evropi (Employment in Europe 2006)* posebej poudarja, da obstaja pozitivna korelacija med visoko stopnjo udeležbe v vseživljenjskem učenju in visoko stopnjo zaposljivosti ter po drugi strani nizko stopnjo (tudi dolgoročno) brezposelnosti. Ravno iz omejenega razloga je zelo pomembno, da dostop do znanja in ustreznih kompetenc pridobijo tudi tiste kategorije oseb, ki jih zaradi svojih specifičnosti in razmer tudi najbolj potrebujejo za vzdrževanje ter ohranjanje svoje zaposljivosti in konkurenčnosti na trgu dela. Raziskave namreč dokazujejo, da dodatna znanja in kompetence najpogosteje pridobivajo ravno najbolj izobražene in usposobljene osebe (Promoting Adult Learning, OECD; 2005), žal pa ni ne volje ne sredstev za vlaganje v manjkajoča znanja, usposobljenost in kompetence najbolj ranljivih skupin oseb na trgu dela. Omejeno oviro večje zaposljivosti poskuša odpraviti načelo prožne varnosti s sočasnim zagotavljanjem varnosti zaposlitve in socialne varnosti tudi za že omenjene skupine.

Žal tudi tako dodelano načelo in dobra volja ne bosta prispevala k realnemu izboljšanju obstoječega stanja, če pomena vseživljenjskega učenja ne bodo dojel tisti, katerim se vlaganje vanj dolgoročno najbolj obrestuje – delodajalcem samim, ki z izobraženo, inovativno in usposobljeno delovno silo najučinkoviteje konkurirajo tekmečem na trgu.⁴

Prožna varnost je torej mehanizem, ki koristi tako delavcu kot delodajalcu. Predstavlja orodje za zmanjševanje segmentacije na trgu dela in učinkovitejše delovanje trgov dela, pri čemer vseživljenjsko učenje zaseda izjemno pomembno mesto. Vsekakor pa je tudi pri izvajanju prožne varnosti pomembno, kako se načelo interpretira ter kako korektno se zasleduje skupne in ne zgolj parcialne cilje.

PRILOŽNOSTI IN NEVARNOSTI PROŽNE VARNOSTI

Evropa in z njo tudi Slovenija se zavedata nujnosti sprememb obstoječega trga dela, pri tem

pa obstaja konsenz, da mora prožna varnost predstavljati celosten izziv sodobne družbe, hkrati pa mora ohranjati ustrežno ravnotežje med odgovornostmi vseh vključenih deležnikov v procesu. Po eni strani se s spremembami na trgih dela pojavlja, kot že omenjeno, vse večja zahteva po fleksibilnosti trgov dela, zaposlovanja in organizacije dela, po drugi strani je vse močnejša tudi zahteva po zaščiti najbolj ranljivih skupin na trgu dela (in tudi zunaj njega) v skladu z zagotavljanjem in ohranjanjem socialne kohezije v družbi.

Poudariti je treba, da uvajanje načela prožne varnosti sledi skupnemu cilju – učinkovitejšemu delovanju trgov dela, vendar obstaja veliko poti za doseganje zastavljenega cilja na podlagi štirih ključnih komponent. Implementacija načela se mora izvajati na nacionalni ravni v skladu z zgodovinskimi, ekonomskimi, socialnimi, ideološkimi in reformnimi dejavniki, ki ustrezajo posamezni državi in zagotavljajo najbolj optimalno razmerje med komponentami. Socialni partnerji morajo postati in tudi ostati pomemben in enakovreden člen pri odločanju o najpomembnejših vprašanih implementacijskih načela, povezava med izvedbo in socialnim dialogom je bistvenega pomena.

Pri izvajanju načela je izjemno pomembno ohranjanje ravnotežja med fleksibilnostjo in varnostjo na trgu dela ne glede na trenutni status posameznika. Omogočanje enakega dostopa do zaposljivosti oziroma zagotavljanje enakega dostopa do usposabljanja za uspešno zaposlitev je ključen izziv za doseganje višje stopnje zaposlenosti, predvsem v luči starajočega se prebivalstva Evrope (in Slovenije). Mobilnost in tranzicije so ključnega pomena za politike prožne varnosti, saj strategije prožne varnosti poudarjajo promocijo mobilnosti ex ante namesto redistribucije ex post v obliki socialnih transferjev (Guenter Schmid; 2002). Prožna varnost mora dejansko predstavljati načelo, ki zagotavlja večje možnosti delodajalcev pri prilagajanju trgu dela in globalizaciji, vendar poskrbi tudi za ustrezen dohodek in social-

Fleksibilnost ne sme postati orodje za zlorabo in subjektivna tolmačenja načela, kar seveda zahteva pravična pravila igre za vse vpletene. Le na tak, pošten način bo načelo orodje za korektno nove oblike na trgih dela in ne bo ogrožalo varnosti udeležencev na trgih dela ali kot je dejal že omenjeni Wilthagen: »fleksibilnost je predpogoj za varnost in varnost je predpogoj za fleksibilnost« (govoril je tudi o novi »varnosti« za »nevarne« čase).⁵ Omenjena zahteva po korektnosti fleksibilnosti, ki ne bo ogrožala varnosti, je še toliko bolj pomembna v trenutnih negotovih finančnih razmerah, kjer načelo ne sme postati zgolj orodje za lažje odpuščanje.

no varnost tistih, ki bi v teh procesih postali brezposelni, da bodo tudi s pomočjo ukrepov vseživljenjskega učenja in aktivne politike zaposlovanja čim prej našli novo delo.

Na ravni EU mora prožna varnost ustrezati skupnim ciljem skupne politike zaposlovanja in sprejeti doktrini (moderna) evropskega socialnega modela. Na ravni EU se mora vzpostaviti okvir, ki mu bo lahko sledilo izvajanje načela na nacionalni ravni v skladu z nacionalnimi značilnostmi trga dela. Pri tem je pomembno celostno zajemanje reform trga dela, kamor sodi tudi prožna varnost. Dinamična narava trgov dela bo tudi v prihodnje zahtevala prilagajanje in revidiranje ter dopolnitev načela, če bo to potrebno.

Z ravni Evropske unije, ki je načelo teoretično uokvirila, je treba prek nacionalne ravni (strategije razvoja v prihodnje) načelo implementirati tudi na lokalni in sektorski ravni, ne nazadnje v posameznem podjetju glede na njegove karakteristike. Na tak način bo prožna varnost dejansko služila svojemu cilju, zagotavljanju socialne varnosti posameznika v fazah tranzicije ter tudi v sedanjih razmerah zmanjšane gospodarske aktivnosti in kriz.

Za zagotovitev konsistentnosti in vzdržnosti s preostalimi politikami je nujno preveriti in ovrednotiti finančne vzvode za izvajanje začrtanih ukrepov, saj ima izvajanje načela v določenih primerih finančne posledice.

Pomembno je spoznati pomen kazalnikov za vrednotenje učinkov načela, da bi ugotovili učinke ukrepov na različne kategorije oseb in posamezne ciljne skupine. Pri tem lahko pripomnimo, da je velik del kazalnikov že na voljo

(na primer vključen v statistike OECD, EU-ROSTAT, ciljni kazalniki EU do leta 2010 ...). Le s spremljanjem in vrednotenjem namreč lahko ocenimo napredek ali napačne korake oziroma odločitve pri implementaciji načela.

ZAKLJUČEK

Uvajanje prožne varnosti v sedanjih gospodarskih razmerah ni ena od možnosti, temveč pogoj konkurenčnosti in dviga gospodarske rasti in razvoja. Predstavlja dinamični mehanizem prilagajanja razmeram, kar prihaja v ospredje še toliko bolj v času svetovne finančne krize, ki zahteva toliko večjo prilagodljivost razmeram.

In kaj lahko naredimo v Sloveniji za izboljšanje zavedanja pomena prožne varnosti kot pomembne komponente vseživljenjskega učenja? Vsekakor je za optimalni razvoj načela prožne varnosti treba identificirati ustrezno razmerje posameznih komponent glede na specifičnost Slovenije. Identificirati je treba ključne izzive in ukrepe za doseganje ciljev uspešne implementacije načela, pri tem pa so najbolj pomembni pravočasno in usklajeno vodenje politik, nadzor in evalvacija instrumentov ter morebitne revizije politik, če rezultat ni očiten.

Načelo ne pomeni, kot je bilo že mnogokrat napačno interpretirano, grožnje lažjega in nesankcioniranega odpuščanja, temveč priložnost za lažje prilagajanje razmeram in večjo konkurenčnost delavcev in podjetij, pri tem pa je seveda bistveni pogoj za izvajanje načela korektnost. Načelo omogoča celovito reformiranje nacionalnih trgov dela za večjo



učinkovitost in konkurenčnost, s tem pa tudi večjo konkurenčnost integracije v celoti v globalnem kontekstu.

V družbi znanja omogoča učinkovitejše vzpostavljanje in izvajanje ukrepov vseživljenjskega učenja, kot komponente varne prožnosti, posamezniku, ne glede na status v celotnem delovnem obdobju predvsem varnost zaposlitve, s tem pa tudi lažje prehode in dolgoročno zaposljivost v smislu konkurenčnosti na trgu dela. Ne nazadnje, za celovito in pravilno razumevanje načela je potrebno učinkovitejše komuniciranje ciljev načela v javnosti. Pomanjkanje zaupanja pri izvedbi reform in uvajanju načela lahko zelo ovira njihovo učinkovitost. Potruditi se je treba za ustvarjanje zavedanja, da so spremembe nujne, pri tem pa vzpostaviti korekten socialni dialog. Ta naloga čaka tudi Slovenijo.

LITRATURA IN VIRI

- Bredgaard, T., Larsen, F. and Madsen P. K. (2005), »The Flexible Danish Labour Market- a Review«, *CARMA Research Papers 1*. 2005: Aalborg University, CARMA.
- COM (2007) 803 final: *Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2008–2010*. Communication from the Commission to the Council. The Commission.
- COM (2007) 359 final. *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities, European Commission.
- Employment in Europe 2006*. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities, European Commission, 2006.
- Flexibility and security over the life course*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.
- Promoting Adult Learning*. OECD Publications, Paris, 2005.
- Madsen, P. K. (2006), »How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian

welfare state«. V: Campbell, J. L., Hall, J. A., and Pedersen, O. K. (eds.) *National Identity and a variety of Capitalism: the Case of Denmark*. Montreal, MacGill University Press.

SEC (2007) 861. *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security. Impact Assessment*. Luxembourg. Office for Official Publications of the European Communities, European Commission.

Schmidt G. (1998). »Transitional labour markets: A new European employment Strategy«. *WZB Discussion Paper*, št. 206.

Schmidt G. in Gazier B. (2002). *The dynamics of full employment and integrating through labour markets*. Cheltenham: Edward Elgar.

Wilthagen T. in Tros F. (2003). »Towards Flexicurity? Balancing flexibility and security in EU Member States.« *13th World Congress of the IIRA*: Berlin.

Wilthagen, T and Tros, F. (2004), »The Concept of 'Flexicurity': A New Approach to regulating Employment and Labour Markets«. V: *Flexicurity: Conceptual Issues and Political Implementation in Europe*. Transfer. European Review of labour and research, vol. 10, N° 2.

¹ COM (2007) 359 final – *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*.

² Pregled napredka držav članic pri približevanju ciljem lizbonske strategije v novembru 2008 je bil v veliki meri namenjen izmenjavi dobrih praks in ukrepom na področju varne prožnosti.

³ V okviru komponent prožne varnosti se komponenta vseživljenjskega učenja povezuje tudi s komponento aktivnih politik zaposlovanja, predvsem znotraj ukrepov in programov izobraževanja, usposabljanja, mentorstva in izmenjave izkušenj (tudi v okviru delovnega mesta).

⁴ Skrb zbujajoče, da za Slovenijo, kot za državo z razmeroma visokim deležem vključenih v vseživljenjsko učenje, podatki ankete o delovni sili kažejo, da se stopnja vključenosti v vseživljenjsko učenje že tretje zaporedno leto znižuje. Nedvomno je treba izboljšati in okrepati informiranje o učinku vseživljenjskega učenja na posameznika in gospodarski razvoj (tudi v obliki eksternalij) ter izboljšati informacije o možnem dostopu do vseživljenjskega učenja za vse zainteresirane posameznike in podjetja.

⁵ *Expert Group on Flexicurity, Interim Report*, Bruselj, 20. april 2007.