



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 27.6.2007
COM(2007) 359 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Oblikovanje skupnih načel prožne varnosti

nova in boljša delovna mesta v povezavi s prožnostjo in varnostjo

{SEC(2007) 861}
{SEC(2007) 862}

KAZALO

1.	Izzivi in priložnosti globalizacije in sprememb	3
2.	Celostni pristop prožne varnosti.....	4
3.	Politike prožne varnosti: izkušnje držav članic.....	7
4.	Prožna varnost in socialni dialog	8
5.	Oblikovanje skupnih načel prožne varnosti	9
6.	Pristopi na področju prožne varnosti.....	10
7.	Finančna razsežnost prožne varnosti.....	11
8.	Naslednji koraki: prožna varnost in lizbonska strategija za rast in delovna mesta	12
PRILOGA I PRISTOPI NA PODROČJU PROŽNE VARNOSTI.....		14
PRILOGA II PRIMERI PROŽNE VARNOSTI.....		21
PRILOGA III USTREZNI OSNOVNI KAZALNIKI NA PODROČJU PROŽNE VARNOST		24

1. IZZIVI IN PRILOŽNOSTI GLOBALIZACIJE IN SPREMEMB

Način življenja evropskih državljanov se hitro spreminja¹. Izpostavijo se lahko štirje glavni razlogi: evropsko in mednarodno gospodarsko povezovanje; razvoj novih tehnologij, zlasti na informacijskem in komunikacijskem področju; staranje prebivalstva evropskih družb v povezavi s še sorazmerno nizkimi stopnjami zaposlenosti in visokimi stopnjami dolgotrajne brezposelnosti, ki ogrožajo vzdržnost sistemov socialne zaščite, ter segmentacija trga dela v številnih državah², kjer hkrati delajo sorazmerno dobro zaščiteni delavci in delavci brez vsakršne zaščite („vključeni“ in „izključeni“ delavci).

Na splošno je globalizacija koristna za rast in zaposlenost, vendar pa prinaša tudi spremembe, na katere se morajo podjetja in delavci hitro odzivati. Zaposlenost v EU narašča, brezposelnost pa postopno upada. Čeprav smo priča pozitivnemu razvoju, je v EU (leta 2007) še vedno 17 milijonov brezposelnih, evropska gospodarstva pa je še vedno treba prestrukturirati. Za prilagoditev potrebujemo prožnejše trge dela skupaj s takšnimi stopnjami zaščite, ki upoštevajo nove potrebe tako delodajalcev kot zaposlenih. Evropa mora ustvarjati nova in boljša delovna mesta, da bi se lahko soočila s spremembami in novimi socialnimi tveganji. Zmanjšati mora segmentacijo trgov dela in negotovo zaposlitev ter spodbujati stalno vključevanje in pridobivanje spretnosti in znanj. Žensk, mladih in migrantov je že zdaj največ med ljudmi, ki so izključeni s trga dela, starejši delavci pa se spopadajo s številnimi težavami pri ohranjanju ali iskanju zaposlitve³. Tudi delavci s pogodbami za nedoločen čas se čutijo ogrožene, tako da se v primeru odpustitve spopadajo z enakimi težavami pri iskanju dobre zaposlitve.

Za doseganje lizbonskih ciljev za nova in boljša delovna mesta so potrebne nove oblike prožnosti in zaščite tako za posameznike in družbe kot za države članice in Unijo. Posamezniki potrebujejo čedalje večjo varnost zaposlitve namesto varnosti delovnega mesta, ker je vedno manj tistih, ki imajo službo za celo življenje. Podjetja, zlasti mala in srednja podjetja (MSP), morajo znati prilagoditi svojo delovno silo spremembam gospodarskih pogojev. Znati morajo zaposlovati ljudi, katerih spretnosti in znanja bolj ustrezajo njihovim potrebam in ki bodo bolj produktivni in prilagodljivi, kar bo omogočilo večjo konkurenčnost in inovativnost. Kljub temu se Evropa na šoke, ki jih doživlja njeno gospodarstvo, ne prilagaja tako, kot bi se lahko. To pa lahko še poglobi zaskrbljenost v zvezi z zunanjim izvajanjem in premeščanjem proizvodnje⁴ ter poveča dohodkovne neenakosti in razlike med kvalificiranimi in nekvalificiranimi delavci⁵. EU in njene države članice morajo doseči še večji napredek v smeri dinamičnega in uspešnega na znanju temelječega gospodarstva, z enakovrednejšo razdelitvijo koristi blaginje za vso družbo. Ta proces sprememb mora koristiti vsem in potrebno je več mobilnosti navzgor. Več najrevnejših se mora rešiti iz tega položaja.

¹ BEPA (2007): Evropska družbena realnost.

² Evropska komisija, Zaposlovanje v Evropi 2004, poglavje 4.

³ OECD (2006): Živeti in delati dlje. Glej tudi OECD (2007): Employment Outlook.

⁴ BEPA (2006): Konkurenčnost EU in lokacija proizvodnje.

⁵ J. Hudson: Inequality and the Knowledge economy: Running or standstill?

Evropski državljani se strinjajo o nujnosti potrebnih prilagoditev in sprememb. 76 % Evropejcev se strinja, da so službe za celo življenje pri istem delodajalcu stvar preteklosti. Prav toliko jih meni, da je možnost netežavne zamenjave službe prednost pri današnjem iskanju zaposlitve. 72 % ljudi je navedlo, da morajo pogodbe o delu postati bolj prožne za spodbujanje odpiranja delovnih mest. 88 % državljanov pa je izjavilo, da redno usposabljanje izboljšuje zaposlitvene priložnosti⁶.

Odziv splošne politike EU na izzive in priložnosti globalizacije je prenovljena lizbonska strategija za rast in delovna mesta. Spomladanski Evropski svet je države članice pozval, „naj v nacionalnih programih reform bolj sistematično oblikujejo celostne strategije za izboljšanje prilagodljivosti delavcev in podjetij“. Komisija je bila skupaj z državami članicami in socialnimi partnerji zaprosena, da „prouči možnosti za razvoj skupnih načel glede varne prilagodljivosti“ kot koristen referenčni okvir pri doseganju bolj odprtega in odzivnega trga dela ter bolj produktivnih delovnih mest⁷.

2. CELOSTNI PRISTOP PROŽNE VARNOSTI

Razlog za celostni pristop na področju prožne varnosti je potreba, da se dosežejo cilji prenovljene lizbonske strategije⁸, zlasti nova in boljša delovna mesta, in hkrati posodobijo evropski socialni modeli. To pa zahteva politike, ki hkrati predvidevajo prožnost trgov dela, organizacijo dela in delovnih razmerij ter varnost – varnost zaposlitve in socialno varnost.

Cilj prožne varnosti je zagotoviti, da bi lahko državljani EU uživali visoko stopnjo varnosti zaposlitve, tj. možnost, da kadar koli v aktivnem življenju brez težav najdejo zaposlitev in da imajo dobre možnosti za poklicni razvoj v hitro se razvijajočih gospodarskih okoljih. Prav tako si v enaki meri prizadeva pomagati zaposlenim in delodajalcem, da v celoti izkoristijo priložnosti, ki jih ponuja globalizacija. Zato vzpostavlja razmere, v katerih se varnost in prožnost medsebojno krepiata.

Države članice morajo storiti več, da bi njihovi trgi dela postali zaposlovanju prijazni: ukrepi na tem področju se pogosto oblikujejo in izvajajo postopoma, s čimer se ne obravnavajo širši problemi na trgu dela. Politike si prepogosto prizadevajo povečati *bodisi* prožnost za podjetja *bodisi* varnost za delavce; zaradi tega se njihov učinek zmanjša ali pa se med seboj izključujejo. Gospodarski razmah in gospodarska rast, ki sta največji v zadnjih šestih letih, ter 7 milijonov novih delovnih mest med leti 2005 in 2008 pomenijo priložnost za Unijo in države članice: zdaj je treba okrepiti prizadevanja in izvesti reforme, ki so potrebne za izpolnitev zavez Unije glede rasti in delovnih mest ter gospodarske in socialne kohezije.

Kaj je prožna varnost?

Prožno varnost lahko opredelimo kot celostno strategijo za hkratno okrepitev prožnosti in varnosti na trgu dela.

⁶ Evropske politika zaposlovanja in socialna politika, posebna raziskava Eurobarometer 261, oktober 2006.

⁷ Sklepi predsedstva, Evropski svet 23.–24. marec 2006 in 8. marec 2007.

⁸ Letna poročila o napredku, januar in december 2006: smernica 21.

Po eni strani gre pri prožnosti za uspešno obvladovanje razvojnih sprememb („prehodov“) v življenju posameznika: od šole do zaposlitve, od ene zaposlitve k drugi, med brezposelnostjo ali neaktivnostjo in zaposlitvijo ter od dela k upokojitvi. To ne pomeni, da je treba dati podjetjem več svobode pri zaposlovanju ali odpuščanju, kakor tudi ne pomeni, da so pogodbe za nedoločen čas zastarele. Gre za to, da se delavcem omogoči, da lažje najdejo boljše delovno mesto, da se spodbudi „mobilnost navzgor“ in optimalni razvoj talentiranih ljudi. Prožnost pa obsega tudi prožno organizacijo dela, ki omogoča hiter in učinkovit odziv na nove potrebe ter spretnosti in znanja pri proizvodnji, in spodbujanje usklajevanja delovnih in zasebnih obveznosti. Pri varnosti pa gre po drugi strani za več kot zgolj za varnost, da posameznik ohrani svoje delovno mesto: gre za to, da se ljudem zagotovijo spretnosti in znanja, s katerimi bodo lahko napredovali na svoji poklicni poti, in da se jim pomaga pri iskanju nove zaposlitve. Gre tudi za ustrezna nadomestila v primeru brezposelnosti, s katerimi se olajša prehod. Nenazadnje pa zajema možnosti usposabljanja za vse delavce, zlasti za nizkokvalificirane in starejše delavce.

Tako lahko podjetja in delavci uživajo koristi od prožnosti *in* varnosti, na primer zaradi boljše organizacije dela⁹, mobilnosti navzgor zaradi boljše usposobljenosti, naložb v usposabljanja, ki so koristna za podjetja, hkrati pa se delavcem pomaga pri prilagajanju in navajanju na spremembe.

Elementi prožne varnosti

Komisija in države članice so na podlagi izkušenj in analitičnih ugotovitev dosegle soglasje, da se politike prožne varnosti lahko oblikujejo in izvajajo v okviru štirih elementov:

- *prožnih in zanesljivih pogodbenih ureditev* (s stališča delodajalcev in zaposlenih, „vključenih“ in „izključenih“ delavcev) v okviru sodobnega delovnega prava, kolektivnih pogodb in organizacije dela;
- *celostnih strategij vseživljenjskega učenja*, da se delavcem zagotovi stalna prilagodljivost in zaposljivost, zlasti najbolj ranljivim;
- *učinkovitih aktivnih politik trga dela*, ki ljudem omogočajo, da se spopadejo s hitrimi spremembami, skrajšajo obdobja brezposelnosti in olajšajo prehod k novim zaposlitvam;
- *sodobnih sistemov socialne varnosti*, ki zagotavljajo ustrezno dohodkovno podporo in spodbujajo mobilnost na trgu dela. To vključuje širok izbor prejemkov socialnega varstva (nadomestila za brezposelnost, pokojnine in zdravstveno varstvo), ki ljudem pomagajo pri usklajevanju delovnih ter zasebnih in družinskih obveznosti, kot je otroško varstvo.

⁹ OECD (2006): Živeti in delati dlje.

Kako deluje prožna varnost?

Gospodarska analiza¹⁰ potrjuje, da se lahko ti štirje elementi vzajemno podpirajo in izboljšajo rezultate na področju zaposlovanja (v celoti kot tudi za ženske, mlade in starejše delavce), stopenj tveganja revščine in človeškega kapitala.

Medtem ko nekateri delavci poznajo visoko prožnost in nizko varnost, drugi delajo v *pogodbenih ureditvah*, ki odvrčajo in zavirajo premestitve. To še zlasti velja za zakonodajo o varnosti zaposlitve, ki je zelo stroga do odpuščanj iz ekonomskih razlogov. Glede na analitične ugotovitve¹¹ stroga zakonodaja o varnosti zaposlitve¹² sicer omeji število odpuščanj, vendar hkrati zmanjša ponovno vključitev brezposelnih na trg dela. Ko se podjetja odločajo za zaposlitev novega osebja, bodo pri tem upoštevala dejstvo, da bodo pozneje stroški v primeru odpovedi verjetno zelo visoki. To je zlasti pomembno za mala podjetja. Analiza¹³ prav tako navaja, da čeprav je vpliv stroge zakonodaje o varnosti zaposlitve omejen, pa lahko negativno vpliva na tiste skupine, ki bodo imele verjetno največ težav pri vključevanju na trg dela, kot so mladi, ženske, starejši delavci in dolgotrajno brezposelni. Ženske se tako na primer pogosteje kot moški znajdejo v položaju med obdobji, ko so aktivne in neaktivne, zlasti ko skušajo uskladiti delo in zasebno življenje, zato jih manjši obseg zaposlovanja zaradi stroge zakonodaje o varnosti zaposlitve bolj prizadene. Stroga zakonodaja o varnosti zaposlitve pogosto spodbudi uporabo različnih pogodb za določen čas z nizko stopnjo zaščite – največkrat za ženske in mlade – z omejeno možnostjo prehoda na zaposlitev za nedoločen čas¹⁴. Posledica tega je segmentacija trga dela – problem, ki ga skuša prožna varnost razrešiti. Seveda pa ima zakonodaja o varnosti zaposlitve tudi pozitivne učinke; zlasti spodbuja podjetja, da vlagajo v usposabljanje in podpira lojalnost in višjo produktivnost zaposlenih.

Za odziv na hitre spremembe in vedno večjo inovativnost so potrebne *celostne strategije vseživljenjskega učenja* in večja vlaganja. To je vedno bolj pomemben dejavnik tako za konkurenčnost podjetij kot za dolgoročno zaposljivost delavcev. Visokokakovostno začetno usposabljanje, širok spekter ključnih usposobljenosti in stalno vlaganje v spretnosti in znanja izboljšujejo možnosti ne samo podjetij, da se prilagodijo gospodarskim spremembam, ampak tudi delavcev, da ohranijo zaposlitev ali da najdejo novo. Visoka udeležba pri vseživljenjskem učenju je pozitivno povezana z visoko zaposlenostjo in nizko (dolgotrajno) brezposelnostjo¹⁵. Kljub temu pa ta vlaganja prepogosto koristijo samo visoko kvalificiranim¹⁶: tisti, ki najbolj potrebujejo učenje, kot so nizko kvalificirani delavci, delavci s pogodbami za določen čas, samozaposleni in starejši delavci, najbolj trpijo zaradi nezadostnega vlaganja v usposabljanje. Podjetja lahko obupajo nad vlaganji v spretnosti in znanja, ker lahko nato usposobljeno osebje zaposlijo drugi delodajalci. Ta problem se lahko

¹⁰ Evropska komisija, Zaposlovanje v Evropi 2006, poglavje 2.

¹¹ OECD (2007): Employment Outlook, strani 69–72.

¹² OECD ocenjuje splošno strogost zakonodaje o varnosti zaposlitve. Glej na primer OECD (2004): Employment Outlook.

¹³ Npr. Algan in Cahuc (2004), Job Protection: the Macho Hypothesis, IZA DP št. 1192 in Nickell in Layard, (1999), Labour Market Institutions and Economic Performance, v: Ashenfelter in Card (Eds.), Handbook of Labour Economics.

¹⁴ Evropska komisija, Zaposlovanje v Evropi, 2004.

¹⁵ Zaposlovanje v Evropi 2006: str. 108.

¹⁶ OECD (2005): Spodbujanje izobraževanja odraslih.

delno prepreči z delitvijo stroškov prek ustanavljanj skladov na sektorski ravni. Strategije vseživljenjskega učenja, ki vključujejo vse, zahtevajo aktivno sodelovanje vlad, socialnih partnerjev, podjetij in vseh delavcev.

Sodobni sistemi socialne varnosti, ki nudijo ustrezna nadomestila v primeru brezposelnosti, ter *aktivne politike trga dela* so bistveni elementi, ki zagotavljajo varnost dohodka in podporo pri zamenjavi zaposlitve. Za ublažitev negativnih posledic na dohodek med zamenjavo zaposlitve so potrebni dobri sistemi, ki zagotavljajo zadostna nadomestila v primeru brezposelnosti, vendar pa lahko negativno vplivajo na intenzivnost iskanja zaposlitve in zmanjšajo pomembnost finančnih spodbud za sprejetje zaposlitve. To se lahko v veliki meri nadomesti z uvedbo učinkovite podpore za iskanje zaposlitve in delovnih spodbud¹⁷, ki zagotavljajo ravnotežje med pravicami in obveznostmi. Ugotavlja se, da je neposredna pomoč pri iskanju zaposlitve, kot so seminarji o iskanju zaposlitve in klubi za iskanje zaposlitve, eden od najučinkovitejših ukrepov, s katerimi se brezposelnim pomaga, da najdejo zaposlitev¹⁸. Finančno podpiranje aktivnih politik zaposlovanja je povezano z nižjo splošno brezposelnostjo¹⁹. Uspešnost aktivnih politik zaposlovanja je pozitivno povezana z ohlapnejšo zakonodajo o varnosti zaposlitve²⁰.

Uspešna strategija na področju prožne varnosti mora temeljiti na skrbnem ravnotežju med zagotavljanjem rednih prihodkov iz sistema zadostnih nadomestil v primeru brezposelnosti in ustrezno „aktivacijsko“ strategijo, oblikovano za olajšanje prehoda med zaposlitvami in spodbujanje poklicnega razvoja. Empirični dokazi kažejo, da se delavci počutijo bolje, če imajo zagotovljena ustrezna nadomestila v primeru brezposelnosti, kot pa če so dobro zaščiteni pred odpuščanjem. Tudi aktivne politike trga dela pozitivno vplivajo na občutek varnosti med delavci²¹. Na vprašanje o njihovih možnostih, da v primeru odpustitve najdejo novo zaposlitev, so vprašanci iz cele Evrope odgovorili zelo različno. Tako na primer francoski delavci s strogo zakonodajo o varnosti zaposlitve menijo, da so njihove možnosti zelo nizke, medtem ko danski delavci z ohlapno zakonodajo o varnosti zaposlitve menijo, da so zelo visoke²². To kaže, da ustrezna nadomestila v primeru brezposelnosti, učinkovite aktivne politike trga dela in dinamični trgi dela krepijo občutek varnosti ljudi.

3. POLITIKE PROŽNE VARNOSTI: IZKUŠNJE DRŽAV ČLANIC

V zadnjih letih so razpravo o prožni varnosti spodbudili ugodni dosežki na področju zaposlovanja in socialno-ekonomski rezultati v nekaterih državah članicah, kot je poudarjeno v ponovno pregledani strategiji OECD za delovna mesta²³. OECD opredeljuje prožno varnost na naslednji način: zmerena zakonodaja o varnosti zaposlitve; visoka udeležba pri vseživljenjskem učenju; visoka raven izdatkov,

¹⁷ OECD (2005): From unemployment to work.

¹⁸ Jochen Kluge, The Effectiveness of Active Labour Market Policy, IZA Discussion Paper, marec 2007.

¹⁹ OECD (2006): Strategija OECD za delovna mesta: *Lessons from a decade's experience*.

²⁰ Jochen Kluge (glej zgoraj).

²¹ OECD (2004, glej zgoraj) in Postel-Vinay in Saint-Martin (2004) „Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?“

²² Evropske politika zaposlovanja in socialna politika, posebna raziskava Eurobarometer 261, stran 27.

²³ OECD (2006), Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy.

namenjenih (pasivnim in aktivnim) politikam zaposlovanja; sistemi, ki zagotavljajo visoka nadomestila v primeru brezposelnosti; široka vključenost sistemov socialne varnosti in močna prisotnost sindikatov. Za socialno-ekonomske rezultate so značilne visoke stopnje zaposlenosti, nizke stopnje brezposelnosti in nizke stopnje relativne revščine v primerjavi s povprečjem EU. Delo, ki so ga opravili OECD²⁴, ILO²⁵ in Evropska komisija²⁶, kaže, da so politike prožne varnosti prispevale k tem dobrim rezultatom.

V skladu s strategijo za rast in delovna mesta je treba prožno varnost obravnavati v širšem kontekstu. Preudarne in finančno vzdržne makroekonomske politike ter učinkovite mikroekonomske politike ter odprti in konkurenčni trgi proizvodov, storitev in kapitala ustvarjajo okolje, kjer podjetja lahko izkoristijo priložnosti, financirajo nove tržne ideje in ustvarjajo delovna mesta. Podobno morajo socialne politike, ki so namenjene najrevnejšim in tistim, ki so najbolj oddaljeni od trga dela, dopolnjevati prožno varnost.

Priloga II izpostavi nekaj primerov držav, ki izvajajo učinkovite politike prožne varnosti ali ki se svojih izzivov lotevajo na celostni in k prožni varnosti usmerjeni način.

Za spremljanje uspešnosti politik prožne varnosti države članice in Komisija razpravljajo o opredelitvi in uporabi kazalnikov, ki so primerni za prožno varnost; rezultat dosedanjega dela, ki še vedno poteka, je prikazan v Prilogi III.

4. PROŽNA VARNOST IN SOCIALNI DIALOG

Aktivno sodelovanje socialnih partnerjev je bistveno za zagotovitev, da imajo vsi koristi od prožne varnosti. Prav tako je pomembno, da so vse vključene zainteresirane strani pripravljene sprejeti spremembe in prevzeti odgovornost. Celostne politike prožne varnosti se pogosto izvajajo v državah, kjer imata dialog in zlasti zaupanje med socialnimi partnerji ter med socialnimi partnerji in javnimi organi pomembno vlogo. Socialni partnerji so v najboljšem položaju, da se odzovejo na potrebe delodajalcev in delavcev ter da odkrijejo sinergije med njimi, na primer pri organizaciji dela ali oblikovanju in izvajanju strategij vseživljenjskega učenja. Podpora socialnih partnerjev pri temeljnih ciljih lizbonske strategije ni nezanemarljiva; vključitev te podpore v konkretne politične pobude pa je v pristojnosti vlad in socialnih partnerjev. Celostni pristop na področju prožne varnosti – v nasprotju z ločenimi ukrepi na tem področju – je nedvomno najboljši način za zagotovitev, da socialni partnerji začnejo celostno razpravo o prilagodljivosti.

Izkušnje kažejo, da je partnerski pristop najbolj primeren za razvoj politike prožne varnosti. Seveda pa se morajo ustrezne zainteresirane strani kot avtonomne

²⁴ Ibidem.

²⁵ ILO, sedmo evropsko regionalno zasedanje, 14.–18. februar 2005: uradni sklepi št. 18; ILO, Spremembe delovnega okolja, poročilo generalnega direktorja, junij 2006: strani 33–35. Tudi: S. Cazes in A. Nesporova, Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe, ILO 2007.

²⁶ OECD (2006), Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy. Evropska komisija, GD EMPL, Zaposlovanje v Evropi 2006.

organizacije same odločiti, kako bodo sodelovale v okviru socialnega dialoga o politikah prožne varnosti.

Na ravni držav članic bi prožna varnost zagotovila okvir za proces, s katerim bi se določili nacionalni cilji za prilagajanje in spremembe na področju zaposlovanja, produktivnosti, prožnosti in varnosti. Ta proces bi zahteval večjo ozaveščenost o posebnih potrebah glede sprememb in izboljšanja politik. Proces bi sprožili javni organi, vendar bi po potrebi skušali doseči zavezanost socialnih partnerjev in drugih zainteresiranih strani. Na nacionalni ravni bi se lahko vzpostavil dialog s predstavniki delodajalcev, delavcev, vlade in drugih strani, ki bi imeli nalogo oblikovati vrsto pristopov na področju politike ali začeti pogajanja o paketu ukrepov. To bi lahko pripeljalo do sprejetja celostne nacionalne strategije na področju prožne varnosti. Komisija spodbuja države članice, da sodelujejo s socialnimi partnerji z namenom vključitve njihovih pristopov na področju prožne varnosti v nacionalne programe reform.

5. OBLIKOVANJE SKUPNIH NAČEL PROŽNE VARNOSTI

Medtem ko morajo politike prožne varnosti odražati povsem različne nacionalne razmere, se vse države članice EU spopadajo z istim izzivom posodabljanja in prilagajanja globalizaciji in spremembam. Zato se za spodbuditev nacionalnih razprav v okviru skupnih ciljev strategije za rast in delovna mesta zdi primerno, da se na ravni EU doseže soglasje o vrsti „skupnih načel prožne varnosti“.

Ta skupna načela bi bila lahko koristen referenčni okvir pri doseganju bolj odprtega in odzivnega trga dela ter produktivnejših delovnih mest. Državam članicam bi morala pomagati pri vzpostavljanju in izvajanju strategij na področju prožne varnosti, ki v celoti upoštevajo njihove posebne izzive, priložnosti in okoliščine, z aktivnim sodelovanjem socialnih partnerjev.

Ta skupna načela bi lahko bila:

- (1) Prožna varnost vključuje prožne in zanesljive pogodbene ureditve (s stališča delodajalcev in zaposlenih, vključenih in izključenih delavcev), celostne strategije vseživljenjskega učenja, učinkovite aktivne politike trga dela in sodobne sisteme socialne varnosti. Njen cilj je krepitev izvajanja strategije za rast in delovna mesta, ustvarjanje novih in boljših delovnih mest ter krepitev evropskega socialnega modela z zagotavljanjem novih oblik prožnosti in varnosti za povečanje prilagodljivosti, zaposlovanja in socialne kohezije.
- (2) Prožna varnost temelji na ravnovesju med pravicami in odgovornostmi za delodajalce, delavce, iskalce zaposlitve in javne organe.
- (3) Prožna varnost je treba prilagoditi posebnim okoliščinam, razmeram na trgih dela in industrijskim razmeram držav članic. Pri prožni varnosti ne gre za en sam model trga dela ali enotno strategijo.

- (4) Prožna varnost mora zmanjšati razliko med vključenimi in izključenimi delavci na trgu dela. Danes morajo biti vključeni delavci pripravljeni na prehajanja z enega na drugo delovno mesto in biti med tem procesom zaščiteni. Danes potrebujejo izključeni delavci, vključno z brezposelnimi, kjer je žensk, mladih in migrantov največ, lahek dostop do trga dela in odskočno desko, ki jim omogoča napredovanje do stabilnih pogodbenih ureditev.
- (5) Treba je spodbujati tako notranjo (znotraj podjetij) kot zunanjo (med podjetji) prožno varnost. Zadostno prožnost pri zaposlovanju in odpuščanjih morajo spremljati varna prehajanja z enega na drugo delovno mesto. Treba je spodbujati mobilnost navzgor kakor tudi mobilnost med obdobji brezposelnosti ali neaktivnosti in zaposlitvijo. Dobro vodena visokokakovostna delovna mesta, dobra organizacija dela in stalno nadgrajevanje spretnosti in znanj so del ciljev prožne varnosti. Socialna varnost mora podpirati mobilnost, ne pa jo ovirati.
- (6) Prožna varnost mora podpirati enakost spolov s spodbujanjem enakega dostopa do kakovostnih delovnih mest za ženske in moške, z zagotavljanjem možnosti v zvezi z usklajevanjem dela in družinskega življenja ter enakih možnosti za migrante, mlade, invalide in starejše delavce.
- (7) Prožna varnost zahteva ozračje zaupanja in dialoga med javnimi organi in socialnimi partnerji, kjer so vsi pripravljeni prevzeti odgovornost za spremembe in sprejeti sklope uravnoteženih politik.
- (8) Politike prožne varnosti imajo proračunske posledice in jih je treba izvajati tako, da prispevajo k preudarnim in finančno vzdržnim proračunskim politikam. Prav tako si morajo prizadevati za pravično razdelitev stroškov in koristi, zlasti med podjetji, posamezniki in javnimi proračuni ter namenjati posebno pozornost posebnemu položaju MSP. Hkrati pa lahko učinkovite politike prožne varnosti prispevajo k takšnemu splošnemu cilju.

6. PRISTOPI NA PODROČJU PROŽNE VARNOSTI

Izvajanje skupnih načel prožne varnosti v državah članicah zahteva vzpostavitev skrbno načrtovanih in dogovorjenih povezav in zaporedij politik in ukrepov. Ker pa se socialno-ekonomski, kulturni in institucionalni okviri držav članice zelo razlikujejo, bodo posebne povezave in zaporedja prav tako različna.

Medtem ko pri prožni varnosti ne gre za en sam model trga dela ali enotno strategijo, najboljše prakse po vsej Uniji državam članicam nudijo veliko možnosti, da se učijo druga od druge z analizo najboljših rešitev v nacionalnem okviru.

Lahko se določijo številne široke, „značilne“ povezave in zaporedja elementov politike prožne varnosti, ki lahko zagotovijo odziv na značilne izzive, s katerimi se spopadajo države na svoji poti v smeri prožne varnosti; imenujemo jih pristopi na področju prožne varnosti. Štirje značilni pristopi – in izzivi, katere poskušajo rešiti –, opisani v Prilogi I, ne odražajo (in niti ne morejo odražati) konkretnih razmer katere koli posamezne države. Vendar pa vsak pristop – ali celo kombinacija pristopov – obravnava posebne izzive, ki veljajo za številne države članice.

Ti pristopi so bili razviti na podlagi razmer v državah članic in poročila skupine strokovnjakov o prožni varnosti²⁷.

Države članice morajo ob upoštevanju svojih razmer in institucionalnega okvira ter v posvetovanju s socialnimi partnerji in drugimi zainteresiranimi stranmi proučiti posebne izzive in značilne pristope, s katerimi lahko obravnavajo te izzive, da bi oblikovale svoj celostni pristop k boljši povezanosti prožnosti in varnosti.

Značilni pristopi morajo prav tako služiti kot orodje za vzajemno učenje in primerjalno analizo v okviru prenovljene lizbonske strategije.

7. FINANČNA RAZSEŽNOST PROŽNE VARNOSTI

Zaradi hitrih gospodarskih sprememb in sprememb na trgu dela morajo delavci v svojem poklicnem življenju pogosteje menjati zaposlitev. To pomeni, da lahko prejemajo nadomestila v primeru brezposelnosti, hkrati pa se jih lahko še naprej podpira pri aktivnem iskanju zaposlitve in izboljšanju spretnosti in znanj.

V državah, kjer je sistem nadomestil v primeru brezposelnosti že vzpostavljen in kjer so ta nadomestila visoka, mora uporaba načela pravic in dolžnosti prispevati k izboljšanju stroškovne učinkovitosti sistema. Za države, kjer je sistem nadomestil manj razvit, lahko javni organi predvidijo prerazporeditev javnih sredstev za krepitev politik prožne varnosti in razdelitev vseh dodatnih stroškov med različne vire bodisi z večjim obdavčenjem ali višjimi socialnimi prispevki.

Kljub temu je treba finančne stroške prožne varnosti vedno ocenjevati na podlagi proračunskih koristi zaradi večje dinamičnosti trga dela ter višje zaposlenosti in produktivnosti. Neka študija²⁸ ocenjuje, da 10 % povečanje izdatkov aktivnih politik trga dela na zaposleno osebo zniža stopnjo brezposelnosti za 0,4 %. Zgodnje ukrepanje dolgoročno zniža stroške brezposelnosti, vendar tudi stroške, povezane z boleznijo in socialno izključenostjo²⁹.

Za boljše vseživljenjsko učenje bo potrebna učinkovitejša in včasih večja uporaba javnih in zasebnih sredstev, vendar bi se morala ta sredstva povrniti v smislu novih delovnih mest in višje produktivnosti dela. Ocenjeno je bilo, da posamezniki, ki se odločijo za poklicno usposabljanje na delovnem mestu, povprečno zaslužijo 5 % več od tistih, ki tega ne storijo³⁰. Velik delež stroškov usposabljanja na delovnem mestu nosijo delodajalci in tako bo tudi v prihodnje. Poleg tega se lahko z javnimi politikami prav tako spodbuja vseživljenjsko učenje, ki ga financirajo posamezniki, na primer z davčnimi olajšavami. V večini držav se lahko delavce tudi spodbuja k odgovornemu ravnanju v zvezi z vlaganji v vseživljenjsko učenje in sprejemanju

²⁷ Flexicurity Pathways, poročilo prof. Tona Wilthagna, poročevalec skupine strokovnjakov o prožni varnosti, maj 2007.

²⁸ Bassani in Duval, „Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions“, OECD WP št. 35, 2006.

²⁹ Iskra Beleva, Long-Term Unemployment as Social Exclusion, Poročilo o človekovem razvoju, UNDP 1997.

³⁰ De la Fuente in Ciccone, „Human capital in a global and knowledge-based economy“, maj 2002.

ponudb za usposabljanje. Zato morajo delavci prav tako nositi del stroškov, na primer s koriščenjem svojega časa.

Za krepitev aktivnih politik trga dela je treba usmeriti nova sredstva v posamezne in preventivne politike. Vendar pa te politike ne postanejo učinkovitejše zgolj zaradi povečanja skupnih izdatkov. Njihova učinkovitost je odvisna od njihove kakovosti in primernosti trga dela, vprašanja, ali so dovolj prilagojene, ter od učinkovite povezave med varnostjo in pripravljenostjo za sprejetje sprememb in dinamičnosti trga dela. Učinkovite protidiskriminacijske politike prav tako dopolnjujejo aktivne politike zaposlovanja.

Politike prožne varnosti imajo proračunske posledice in morajo ostati popolnoma skladne s preudarnimi in finančno vzdržnimi proračunskimi politikami. V nekaterih državah so sami izdatki, povezani s prožno varnostjo, dovolj visoki, vendar je treba povečati njihovo učinkovitost, zlasti z izboljšanjem strukture vseživljenjskega učenja in aktivnih politik trga dela. Druge države nedvomno potrebujejo dodatna sredstva, in sicer s povečanjem javnih in zasebnih izdatkov (vsaj kratkoročno); kljub temu pa to dodatno financiranje ne izhaja nujno iz povečanja skupnih javnih izdatkov, ampak tudi iz pravične porazdelitve stroškov med podjetji, posamezniki in javnimi proračuni ter iz razporejanja javnih izdatkov v okviru prednostnih nalog politik.

Financiranje politik prožne varnosti: prispevek Skupnosti

Smernice Skupnosti o koheziji in smernice za razvoj podeželja poudarjajo prispevek kohezijske politike in politike za razvoj podeželja k strateškim ciljem Unije, zlasti pa k ciljem lizbonske strategije. Natančneje to pomeni, da so vsi ukrepi iz smernic zaposlovanja (torej vključno s politikami prožne varnosti) upravičeni do podpore Evropskega socialnega sklada (ESS), ki bo državam članicam v programskem obdobju 2007–2013 namenil približno 70 milijard EUR; pogosto pa lahko tudi Evropski sklad za regionalni razvoj zagotovi finančno podporo. Ukrepi, ki se lahko financirajo, zajemajo usposabljanje na ravni podjetij in aktivne ukrepe na trgu dela, vključno s pomočjo iskanja zaposlitve za brezposelne, vseživljenjsko učenje in spodbujanje samozaposlovanja in podjetništva. Evropski sklad za prilagajanje na globalizacijo lahko prav tako zagotovi znatni prispevek Skupnosti.

8. NASLEDNJI KORAKI: PROŽNA VARNOST IN LIZBONSKA STRATEGIJA ZA RAST IN DELOVNA MESTA

Namen tega sporočila je spodbuditi splošno razpravo med institucijami EU, državami članicami, socialnimi partnerji in drugimi zainteresiranimi stranmi, da bi lahko Evropski svet do konca leta 2007 sprejel skupna načela prožne varnosti. Ta skupna načela bi morala nato spodbuditi in prispevati k izvajanju integriranih smernic za rast in delovna mesta ter zlasti smernic zaposlovanja.

Naslednje Skupno poročilo o zaposlovanju 2007/2008 se mora osredotočiti na vprašanje, v kakšni meri države članice razvijajo celostne strategije, ki obsegajo štiri elemente prožne varnosti. V svoji analizi lizbonskih nacionalnih programov reform bo Komisija predložila začetne pripombe glede načina, s katerim bi lahko države članice izkoristile skupna načela in pristope na področju prožne varnosti za oblikovanje svojih posameznih politik.

V naslednjem ciklu integriranih smernic bodo države članice pozvane, da s pomočjo svojih nacionalnih programov reform predložijo jasno poročilo o svojih strategijah na področju prožne varnosti. Komisija bo te strategije spremljala v letnih poročilih o napredku in na koncu ciklusa lizbonske strategije poročala o doseženem napredku pri strategijah na področju prožne varnosti. Komisija bo predlagala okrepljen in bolj osredotočen program vzajemnega učenja za zagotovitev, da bodo imele države članice koristi od dobrih izkušenj na področju politik prožne varnosti.

Glede na vlogo, ki jo ima socialni dialog pri vzpostavljanju in izvajanju uspešnih strategij na področju prožne varnosti, Komisija poziva evropske socialne partnerje, da na ravni Skupnosti vzpostavijo dialog, in sicer na podlagi skupnih načel prožne varnosti, ki jih odobri Evropski svet. Ta razprava bi dopolnila in okrepila temeljno vlogo, ki jo imajo socialni partnerji v svojih nacionalnih okvirih. Tako bi se lahko razprava na tristranskem socialnem vrhu leta 2008 osredotočila na prožno varnost.

PRILOGA I

PRISTOPI NA PODROČJU PROŽNE VARNOSTI

Pristop 1: reševanje problema segmentacije pogodb

Ta klasični pristop je zanimiv za države, kjer je glavni izziv segmentacija trga dela z vključenimi in izključenimi delavci. Ta pristop si prizadeva za enakomernejšo porazdelitev prožnosti in varnosti v okviru delovne sile. Iskalcem prve zaposlitve zagotavlja vstop na trg dela in spodbuja njihov napredek k zagotavljanju boljših pogodbenih ureditev

V teh državah se pogodbe za nedoločen čas štejejo kot najboljši način dostopa do zaščite, ki jo zagotavljajo delovno pravo in kolektivne pogodbe. Tudi možnosti usposabljanja in socialna nadomestila so ponavadi odvisna od pogodb za nedoločen čas. V okviru prizadevanj za povečanje prožnosti trga dela je prišlo do razvoja pogodb za določen čas, pogodb o dežurstvu, dela prek zaposlitvenih agencij itd. Pogosto delavci dolgo delajo na podlagi pogodb za določen čas, preden dobijo pogodbo za nedoločen čas. Namesto odskočne deske lahko te pogodbe pomenijo past za delavce. V teh državah varnost ponavadi bolj temelji na varnosti delovnega mesta kot na socialnih nadomestilih. Zato so nadomestila za primer brezposelnosti dokaj nizka, sistemi socialne pomoči pa so slabo razviti. Glede na trenutne razmere potrebujejo ustanove socialne varnosti in zavodi za zaposlovanje institucionalno okrepitev, da bi brezposelnim zagotavljali učinkovito upravljanje in učinkovite aktivne politike trga dela.

Če se vzpostavi sistem učinkovit odskočnih desk, ki bi delavcem omogočal vstop na trg dela, napredovanje na njem ter uresničitev mobilnosti navzgor, bi bile koristi za državljane in družbo večje.

V okviru pogodbenih ureditev je cilj tega pristopa izboljšanje položaja delavcev, ki delajo na podlagi pogodb za določen čas, dela prek zaposlitvenih agencij, pogodb o dežurstvu itd. Tem delavcem bi zagotavljal ustrezno varnost, kot sta na primer enako plačilo in najmanjše število ur delovnega časa za delavce, ki delajo na podlagi pogodb o dežurstvu. Za te delavce bi se uporabljali tudi sekundarni pogoji zaposlovanja, kot je vključenost v poklicno pokojninsko zavarovanje in dostop do usposabljanja. Zakonodaja in kolektivne pogodbe bi omejile zaporedno uporabo nestandardnih pogodb in spodbujale pravočasen prehod na boljše pogodbe.

Naloga dopolnilnega pristopa bi bila preoblikovanje pogodbe za nedoločen čas. V okviru te možnosti bi imeli delavci že od sklenitve delovnega razmerja s svojim delodajalcem pogodbo za nedoločen čas in ne bi več začeli delati, kot se zdaj pogosto dogaja, na podlagi cele vrste pogodb za določen čas ali pogodb za delo prek zaposlitvenih agencij. Pogodba za nedoločen čas bi se preoblikovala, da bi se vključila postopna uveljavitev varnosti delovnega mesta. Najprej bi se vzpostavila osnovna raven varnosti delovnega mesta, ki bi se s trajanjem zaposlitve postopno zviševala, dokler se ne doseže „dokončna“ varnost. Ta pristop v zvezi s „trajanjem zaposlitve“ bi zagotavljal samodejni prehod k boljšim pogodbenim pogojem; nevarnost, da se „obtiči“ znotraj pogodbe, ki zagotavlja manj varnosti, se tako zmanjša.

Ponovna opredelitev pravil v zvezi z odpuščanji iz ekonomskih razlogov bi bila predvidena za pogodbe za nedoločen čas, da bi se zmanjšal obseg birokracije, trajanje postopkov, izboljšala preglednost rezultatov in povečala zanesljivost procesa.

V zvezi z vseživljenjskim učenjem morajo delodajalci in javni organi sodelovati za izboljšanje možnosti usposabljanja začasne delavce. Trenutno se pogosto zgodi, da ti delavci ne dobijo možnosti usposabljanja, ker delodajalec ni prepričan, kako dolgo jih bo obdržal v svojem podjetju. Ustanovili bi se skladi in zavodi za poklicno usposabljanje na sektorski ali regionalni ravni za zagotovitev, da bi se lahko vsak delavec udeležil usposabljanja. Za večjim vključevanjem v usposabljanje bi se povečale spodbude za delavce in podjetja, vključno s finančnimi prispevki in davčnimi olajšavami.

Izvajanje aktivnih politik trga dela bi se začelo s krepitvijo zavodov za zaposlovanje v smislu uslužbencev in njihove usposobljenosti. Predvideno bi bilo sodelovanje s tržnimi partnerji, kot so agencije za začasno zaposlovanje. Aktivne politike trga dela bi bile oblikovane za podporo (dolgotrajno) brezposelnih in tistih oseb, ki so pogosto brezposelne.

Sistemi socialne varnosti bi začasnim delavcem zagotovili možnost, da zbirajo pravice, obenem pa bi izboljšali prenosljivost pravic med podjetji ali sektorji. Ti sistemi bi se preoblikovali na način, ki bi zagotavljal višja nadomestila v krajših obdobjih brezposelnosti. Uvedba sistema socialne pomoči bi lahko povečala mobilnost državljanov in jim omogočila, da bi bili manj odvisni od neformalne družinske podpore.

Zaupanje med socialnimi partnerji bi se še bolj okrepilo tako, da se jim omogoči, da na lokalni ravni prikažejo koristnost sprememb.

V zvezi s kronološkim zaporedjem ukrepov in njihovim financiranjem bi bili prednostno obravnavani ukrepi proti segmentaciji trga, kar bi pomenilo omejene neposredne stroške. Ukrepi v okviru vseživljenjskega učenja in aktivne politike trga dela so zelo pomembni, vendar pa je potreben čas, da prinesejo rezultate. Prav tako zahtevajo javne in zasebne naložbe. Za izboljšanje socialne zaščite, zlasti z vzpostavljanjem socialne pomoči, bi bilo treba povečati ali prerazporediti javne izdatke, kar mora biti usklajeno s spremljanjem in pogojevanjem nadomestil za zagotovitev stroškovne učinkovitosti teh izdatkov. Ponovna opredelitev pravil v zvezi z odpuščanji iz ekonomskih razlogov se lahko izvede s hkratno vzpostavitvijo teh pogojev.

Pristop 2: razvijanje prožne varnosti v okviru podjetij in zagotavljanje varnosti med prehodnimi obdobji

Ta klasični pristop je zanimiv za države, v katerih se trg dela sorazmerno malo spreminja. Omogoča povečanje naložb v zaposljivost, da se delavcem v podjetjih omogoči stalno nadgrajevanje njihove usposobljenosti, s čimer se bolje pripravijo na prihodnje spremembe metod proizvodnje ali organizacije dela. Ta pristop tudi presega okvir posamezne zaposlitve in posameznega delodajalca s tem, da uvaja sisteme, ki zagotavljajo varna in uspešna prehajanja z enega na drugo delovno mesto v primeru prestrukturiranja družb ali odpuščanja.

V državah v okviru tega pristopa prevladujejo velika podjetja, ki zagotavljajo visoke stopnje varnosti delovnega mesta. Delavci so močnejše vključeni v svoje podjetje, dinamičnost trga dela pa je precej nizka. V zadnjih letih je to stanje ogroženo, ker postajajo prestrukturiranja družb in zunanja izvajanja bolj pogosta. Sistemi socialne varnosti v teh državah so večinoma dobro razviti, nadomestila pa so ustrezna. Povezovanje ugodnih nadomestil in močnih spodbud, da delavci sprejmejo zaposlitev, še vedno ostaja izziv. Izdatki za aktivne politike

trga dela so se pogosto močno povečali, vendar pa programi niso vedno učinkoviti, zlasti ko se išče zaposlitev za dolgotrajno brezposelne.

Zaradi okrepljene mobilnosti delavcev med podjetji bi se povečale koristi za državljane in družbo. Delavci bodo lažje sprejeli tveganje, povezano z zamenjavo zaposlitve, če med prehodnimi obdobji prejemajo ustrezna nadomestila in če so možnosti za novo in boljšo zaposlitev uresničljive.

Pogodbene ureditve bi morale izpolnjevati naslednje zahteve: (a) preventivni pristop s stalnim vlaganjem v vseživljenjsko učenje (glej spodaj), večjo prožnost delovnega časa in boljšo prilagoditev pri usklajevanju delovnih in družinskih obveznosti; (b) zgodnje ukrepanje, kar pomeni, da se iskanje zaposlitve ne sme začeti pred odpustitvijo delavca, lahko pa se začne takoj, ko postane jasno, da je to verjetno in (c) skupno ukrepanje vseh zadevnih strani. Delodajalci, socialni partnerji, zavodi za zaposlovanje in agencije za začasno zaposlovanje bi skupaj sodelovali pri organizaciji prehajanj in pri preprečevanju, da presežni delavci ne postanejo (dolgotrajno) brezposelni. Če bi bili ti pogoji izpolnjeni, bi postopki odpuščanja postali precej bolj enostavni, cenejši in krajši.

Od podjetij bi se pričakovalo, da močno povečajo vlaganja v vseživljenjsko učenje in zaposljivost svoje delovne sile. To bi se izvedlo ob upoštevanju različnosti podjetij in njihove velikosti. Programi za razvoj spretnosti in znanj bi vsakemu zaposlenemu omogočali osebno usposabljanje. Takšni programi bi bili del pogodbe o zaposlitvi, kar bi pomenilo vzajemno obveznost, da se naredi vse za doseg dogovorjenih zahtev glede spretnosti in znanj. Prav tako bi zaposljivost postala predmet pogajanj na ravni podjetij ali sektorjev. S kolektivnimi pogodbami bi se uvedle zahteve glede spretnosti in znanj za vsak zadevni poklic, zagotovile možnosti za doseg teh spretnosti in znanj ter vzpostavili časovni okviri za delavce za izpolnitev teh zahtev. V sektorjih, kjer prevladujejo MSP, bi sodelovanje na sektorski ravni pomagalo pri oblikovanju učinkovitih politik za razvoj človeškega kapitala.

Aktivne politike trga dela, ki jih izvajajo zavodi za zaposlovanje, bi prispevale k uspešnim prehajanjem z enega na drugo delovno mesto (glej zgoraj). Poleg tega bi se zavodi za zaposlovanje osredotočili na dolgotrajno brezposelne. Nudili bi jim programe, s katerimi bi se bolje odzvali na potrebe trga dela, in osebna usposabljanja iskalcev zaposlitve.

Glavna naloga sistemov socialne varnosti bi bila zagotavljanje pogojevanja nadomestil in učinkovitega spremljanja prizadevanj v zvezi z iskanjem zaposlitve. Ravni nadomestil, čeprav so na splošno ustrezne, bi bilo morda na začetku brezposelnosti treba dvigniti, da bi se izboljšal položaj delavcev med prehodnim obdobjem.

Čeprav je institucionalni socialni dialog dobro razvit, je treba zaupanje med socialnimi partnerji nujno okrepiti, zlasti na nacionalni ravni. Kadar je mogoče, bi pogajanja potekala v okviru decentraliziranih ravni.

V zvezi s kronološkim zaporedjem ukrepov in njihovim financiranjem bi bili prednostno obravnavani ukrepi in naložbe na ravni podjetij in sektorjev z namenom nadaljnega razvoja notranje prožne varnosti in varnosti med obdobji prehoda. To bi bilo usklajeno s prestrukturiranjem postopkov odpuščanja v smeri zgodnjega ukrepanja in prehajanja. Boljše aktivne politike trga dela bi prej potrebovale boljšo dodelitev sredstev za izdatke kot pa njihovo povečanje.

Pristop 3: odpravljanje pomanjkanja spretnosti in znanj ter priložnosti znotraj delovne sile

Ta klasični pristop je zanimiv za države, kjer je glavni izziv veliko pomanjkanje spretnosti in znanj ter priložnosti med prebivalci. Več priložnosti bi namenjal nizkokvalificiranim ljudem pri vstopu na trg dela in razvoju svojih spretnosti in znanj, da bi se lahko na njem trajno obdržali.

V teh državah so stopnje zaposlenosti ponavadi visoke, vendar to ne velja v enaki meri za vse skupine. Treba je spodbujati mobilnost navzgor. Pogodbene ureditve so ponavadi dovolj prožne, vendar bi morale v nekaterih primerih zagotavljati večjo zaščito šibkejšim skupinam na trgu dela. Pomanjkanje znanja in spretnosti ter priložnosti lahko povzroči segmentacijo na ravni sektorjev in delovnih mest ter rezultatov na trgu dela. Obstaja nevarnost, da se nekatere posebne skupine (ženske, matere samohranilke, migranti, invalidi, mladi in starejši delavci) izključijo s trga dela. To lahko povzroči visok delež ljudi, ki stalno prejema nadomestila, kar lahko poveča stopnje revščine. Aktivne politike trga dela predvidevajo močne spodbude za sprejetje zaposlitve, vendar bi bila najbrž potrebna dodatna prizadevanja za zagotovitev napredka v smislu kakovosti zaposlitve ter ravni spretnosti in znanj.

S pripravo ljudi na prehod v različne poklice, ki jim jih nudijo nove priložnosti, bi zagotavljanje boljših možnosti socialne mobilnosti nizkokvalificiranim osebam pomenilo več koristi za državljane in družbo.

Pogodbene ureditve bi nizkokvalificiranim delavcem omogočile vstop na trg dela na podlagi ugodnih pogojev za potencialne delodajalce, vendar tudi, da preidejo na stabilnejše pogodbene ureditve, ko se njihova usposobljenost izboljša in ko njihovo delovno razmerje postane bolj trajno.

S politikami vseživljenjskega učenja bi se delovni sili zagotavljale priložnosti že na začetku izobraževalnega sistema. Vsaki predčasni opustitvi šolanja bi se poskušalo izogniti in splošna raven izobraženosti mladih, ki prežgodaj prekinajo šolanje, bi se izboljšala. Odpraviti bi bilo treba težave z nepismenostjo in neznanjem računanja pri odraslih. Usposabljanje delovne sile bi se osredotočilo zlasti na nizkokvalificirane osebe. Spodbujala bi se usposabljanja, povezana z delom, in mobilnost med sistemi usposabljanja. Neformalno usposabljanje bi bilo priznано in potrjeno, organizirana bi bila osnovna, lahko dostopna jezikovna in računalniška usposabljanja v okviru delovnega mesta in zunaj njega. Glede na njihovo različnost in velikost bi podjetja razvijala celostne strategije na področju spretnosti in znanj, ki bi vsemu osebju omogočale usposabljanje in pridobivanje novih spretnosti in znanj. Z davčnimi olajšavami in drugimi instrumenti bi javni organi lahko izboljšali spodbude, da bi podjetja vlagala v svojo delovno silo. Vendar pa bi prav tako izboljšala spodbude za delavce, na primer z vzpostavitvijo sistema individualnih poročil o usposabljanju. Takšna poročila bi delavcem omogočila, da v sodelovanju s svojimi delodajalci namenijo nekaj (delovnega) časa in denarja svojemu osebnemu razvoju.

Aktivne politike trga dela bi jasno razlikovale med iskalci zaposlitve, ki imajo zadostne spretnosti in znanja, ter tistimi, ki morajo svoje spretnosti in znanja še izboljšati. Pri prvi skupini bi bil poudarek lahko na individualni podpori za iskanje zaposlitve. Pri drugi skupini pa bi se aktivne politike trga dela osredotočile na zagotavljanje ustreznega usposabljanja za podporo mobilnosti navzgor in trajne, bolj kot hitre ponovne vključitve na trg dela.

Sistemi socialne varnosti bi zagotavljali spodbude nizkokvalificiranim delavcem, ki prejemaajo nadomestila, in spremljali pogojevanje takšnih nadomestil za zagotovitev, da se sprejetje zaposlitve obrestuje, po potrebi z dodelitvijo dodatnih nadomestil ali njihovo postopno ukinitvijo. S tem bi se izognili težavam zaposlenih revnih oseb. Prav tako bi prispevali k zmanjšanju stroškov dela nizkokvalificiranih delavcev, ki ne spadajo v plačo.

Kadar *socialno partnerstvo* ni močno razvito, bi se socialni dialog lahko oživil z uvajanjem novih točk na dnevni red za razpravo, kot so raziskave in razvoj, inovacije, izobraževanje ter spretnosti in znanja.

V zvezi s *kronološkim zaporedjem ukrepov in njihovim financiranjem* bi se izboljšave osnovnega izobraževanja obravnavale prednostno, vendar bo potreben čas, da prinesejo rezultate. Za izboljšanje usposabljanja na delovnem mestu bi bile potrebne zasebne naložbe, ki bi jih podpirale spodbude javnih organov. Treba je okrepiti učinkovite aktivne politike trga dela in politike na področju socialne varnosti, da se poveča privlačnost zaposlovanja nizkokvalificiranih delavcev.

Pristop 4: izboljšanje možnosti prejemnikov nadomestil in neformalno zaposlenih delavcev

Ta klasični pristop je zanimiv za države, ki so pred kratkim doživele pomembno gospodarsko prestrukturiranje, kar je pripeljalo do velikega povečanja števila ljudi z dolgoročnimi nadomestili in slabimi možnostmi ponovnega vstopa na trg dela. Prizadeva si izboljšati možnosti prejemnikov nadomestil in zmanjšati raven neformalne zaposlitve v korist formalne z razvojem učinkovitih aktivnih politik trga dela in sistemov vseživljenjskega učenja v povezavi z ustreznimi nadomestili za primer brezposelnosti

V teh državah so morala tradicionalna podjetja, pogosto industrijska, odpustiti veliko število ljudi. Nezaposleni delavci prejemaajo nadomestila, ki so pogosto oblikovana kot „nadomestila ob odhodu s trga dela“ in ne kot „prehodna nadomestila pri iskanju nove zaposlitve“. Vlaganja v aktivne politike trga dela so omejena, možnosti najdbe nove zaposlitve nizke. Ustanove socialne varnosti in zavodi za zaposlovanje potrebujejo institucionalno okrepitev za zagotovitev učinkovitih aktivnih politik trga dela. Razvijajo se nove gospodarske dejavnosti, zlasti na področju storitev. Za prejemnike nadomestil je težko pridobiti zaposlitvene možnosti, povezane s tem gospodarskim razvojem. Nova delovna mesta imajo pogosto nizko raven zaščite, medtem ko so lahko nekateri ukrepi, ki se uporabljajo za stara delovna mesta, preveč omejevalni. Neenakosti med spoloma se nadaljujejo. Veliko ljudi dela v sivi ekonomiji. Zaradi neučinkovitih sistemov poklicnega usposabljanja se nizkokvalificirani delavci in mladi ljudje brez delovnih izkušenj težko prilagodijo zahtevam trga dela.

Z ustvarjanjem novih možnosti za nezaposlene in vključitvijo dejavnosti sive ekonomije v formalno gospodarstvo bi se povečale koristi za državljanke in družbo.

Pogodbene ureditve bi zagotovile, da se delavcem, ki so zaposleni v novo nastajajočih sektorjih gospodarstva, od katerih jih veliko dela na podlagi pogodb za določen čas ali občasno, nudijo ustrezne ravni zaščite. Zakonska ureditev sive ekonomije bi lahko postala bolj privlačna z izboljšanjem pravic „neformalnih delavcev“ in zagotavljanjem dostopa do poklicnega usposabljanja. Z večjo zakonsko urejenostjo zaposlitev bi se povečali davčni prihodki in socialni prispevki. Za prehod na formalno zaposlitev bi bilo prav tako treba izvesti nadaljnje reforme na področju obdavčenja dela, zahtev glede registracije podjetij ter okrepiti inšpektorate za delo in finančne institucije, ki se ukvarjajo z bojem proti sivi ekonomiji. Delavci s pogodbami za nedoločen čas bi imeli koristi od večjih vlaganj v njihovo usposabljanje in zgodnjega ukrepanja v primeru, da jim grozi odpustitev. Če so izpolnjeni ti pogoji, strožja pravila v zvezi z odpuščanjem iz ekonomskih razlogov niso tako nujna.

Sistemi vseživljenjskega učenja, izobraževalni sistemi in sistemi poklicnega usposabljanja bi se razvijali v tesnem sodelovanju s podjetji glede na potrebe trga dela. Spodbujala bi se vlaganja družb v vseživljenjsko učenje. Obveznost delodajalcev, da vlagajo v svoje zaposlene, bi bilo lahko ključno vprašanje pri kolektivnih pogajanjih. Za razvijanje sistemov vseživljenjskega učenja in poklicnega usposabljanja bi bilo treba vzpostaviti tesno partnerstvo med zasebnimi družbami in javnimi organi. Potrebna je boljša povezanost med dodeljevanjem sredstev in rezultati na področju izobraževanja, da bi bila ta sistema stroškovno učinkovita.

Prednostna naloga bi bila upravná zmogljivost zavodov za zaposlovanje. Za to so potrebne izboljšave na področju števila osebja, usposobljenosti, procesa odločanja in organizacije dela. Okrepilo bi se sodelovanje med ustanovami socialne varnosti in zavodi za zaposlovanje, da se zagotovijo učinkovite aktivne politike trga dela. Aktivne politike trga dela bi se osredotočile na dolgotrajno brezposelne in invalidne delavce ter delavce, ki jim grozi odpustitev. Zagotavljale bi prilagojeno pomoč, vključno s programi, s katerimi bi se bolje odzvali na potrebe trga dela, da iskalci zaposlitve uspešno najdejo delo. Javno-zasebno partnerstvo vseh zainteresiranih strani (javni organi na vseh ravneh, ponudniki izobraževanja in usposabljanja, socialni partnerji, družbe, nevladne organizacije, zasebne agencije za zaposlovanje) bi prispevalo k uspešnosti aktivnih politik trga dela.

V zvezi s sistemi socialne varnosti bi nadomestila za primer brezposelnosti dosegla ustrezno raven, da se delavcem omogoči iskanje zaposlitve, ne da bi sprejeli neformalno zaposlitev. Hkrati bi bilo treba izboljšati spodbude za delo in pogojevanje nadomestil tako za delavce kot delodajalce. Po eni strani bi to spodbudilo ljudi, ki prejemajo nadomestila in ki lahko delajo, da si najdejo zaposlitev, po drugi strani pa delodajalce, da ustvarijo nova delovna mesta. Olajšali bi se pogoji za vključitev invalidov na trge dela. Izboljšala bi se prenosljivost pravic na področju socialne varnosti.

Okrepila bi se zmogljivost socialnih partnerjev, na primer z razširitvijo pravic do pogajanj glede ključnih elementov delovnih pogojev, vključno z delovnim časom. Vlade bi spodbujale ustanavljanje vsesplošnih organizacij delodajalcev in zaposlenih ter njihovo združevanje v širša telesa. Okrepila bi se dvostranski in tristranski socialni dialog. Prav tako bi se lahko razvil socialni dialog na sektorski in regionalni ravni.

V zvezi s kronološkim zaporedjem ukrepov in njihovim financiranjem bi bila prednostna naloga vključitev sive ekonomije v formalno gospodarstvo. Institucionalna reforma ustanov socialne varnosti in izboljšanja na področju socialne varnosti bi bila tako dostopnejša. Za vlaganja v vseživljenjsko učenje bi bili potrebni skupni ukrepi javnih organov in podjetij. Preoblikovanje postopkov odpuščanja bi bilo izvedljivo hkrati z izboljšanjem aktivnih politik trga dela, vseživljenjskega učenja in socialne varnosti.

PRILOGA II

PRIMERI PROŽNE VARNOSTI

Naslednji primeri prikazujejo, kako lahko delujejo politike prožne varnosti. Poudarjajo koristi celostnega pristopa za vsaj nekatere od štirih elementov prožne varnosti, kjer se prožnost in varnost medsebojno krepi.

Avstrijski sistem odpravnin. Avstrija pozna precej visoko prožnost trga dela v povezavi s povprečno ravno socialnih nadomestil in učinkovitimi aktivnimi politikami trga dela, pri čemer se močno opira na socialno partnerstvo. Avstrijsko delovno pravo zagotavlja sorazmerno nizko dejansko raven varnosti zaposlitve, čeprav statistika kaže povprečni indeks. Neskladje je povezano z vidiki glede postopkov, ki omogočajo precej nezapletene postopke odpuščanja. Delodajalci sorazmerno malo uporabljajo pogodbe za nedoločen čas, katerih delež je manjši od povprečja (9 % leta 2006 v primerjavi s povprečjem EU, ki znaša 14,4 %). Stopnja brezposelnosti je med najnižjimi v Evropi (4,8 %). Dolgotrajna brezposelnost je 1,3 %. Stopnje zaposlenosti so v skladu z lizbonskim ciljem (70,2 % splošna in 63,5 % za ženske). Stopnja vključenosti v vseživljenjsko učenje je dosegla cilj EU in znaša 12,9 % (2005). Z 12 % je stopnja tveganja revščine nizka.

V tem okviru je leta 2003 prišlo do pomembne spremembe, ko je začel veljati nov sistem odpravnin. V starem sistemu so bile odpravnine presežnim delavcem odvisne od trajanja delovnega razmerja. To pomeni, da so delavci, ki so prehajali od enega delodajalca k drugemu, izgubili svoje do takrat zbrane pravice. Novi sistem obvezuje delodajalca, da na individualni račun delavca mesečno nakazuje stalni znesek. Delavci lahko v primeru odpustitve dvignejo denar s tega računa. Novi sistem odpravlja učinke, ki odvračajo mobilnost, in preprečuje, da delavci izgubijo svoje pravice, če se sami odločijo za prekinitev delovnega razmerja. Poleg tega so delavske ustanove (Arbeitsstiftungen) zelo uspešen model za blaženje posledic prestrukturiranj. Služijo kot prehodne ustanove za podporo pri posredovanju delovnih mest v primerih grožnje masovnih odpuščanj, pri čemer uporabljajo načelo zgodnjega ukrepanja in skupnih ukrepov vseh zadevnih javnih in zasebnih strani.

Danski „zlato trikotnik“. Danski trg dela je uspešna kombinacija prožnosti in varnosti, ki zagotavlja prožno delovno pravo in sorazmerno nizko varnost delovnega mesta, ogromna prizadevanja na področju vseživljenjskega učenja in aktivnih politik trga dela ter radodarnost sistema socialne varnosti. To sega nazaj do tako imenovanega „septembrskega sporazuma“ iz leta 1899, ki je izpogajal pravico do zaposlovanja in odpuščanja na račun razvoja javnega sistema nadomestil na področju zaposlovanja. Država je v 60. letih z ustanovitvijo javnega zavoda za zaposlovanje prevzela velik del tveganja v zvezi z brezposelnostjo. V poznih 80. in na začetku 90. let so bile dodane aktivne politike trga dela, katerih naloga je bila motivacija brezposelnih, da iščejo in sprejmejo delovna mesta ter nadgrajujejo svojo usposobljenost. Sistem kroženja na delovnih mestih je spodbudil razvoj spretnosti in znanj, s čimer je delavcem omogočil, da se usposablajo, medtem ko jih nadomeščajo začasno zaposlene osebe. Skupaj ti elementi sestavljajo tako imenovani „zlato trikotnik“ prožnih pogodbenih ureditev, radodarnosti socialne varnosti in sistemov socialnega varstva ter razširjene uporabe aktivnih politik trga dela. Za Dansko so značilne zelo visoke stopnje zaposlenosti (77,4 % leta 2006), zelo nizka brezposelnost (3,9 %), brezposelnost mladih (7,7 %) in dolgotrajna brezposelnost (0,8 %), visoka stopnja menjave zaposlitve (četrtna zaposlenih ostane pri istem delodajalcu manj kot leto), visoka stopnja vključenosti v vseživljenjsko učenje (27,4 %), nizka stopnja tveganja revščine (12 %) in visoka stopnja splošnega občutka varnosti med prebivalci.

Začasno delo na Nizozemskem. Nizozemski sporazum „Wassenaar“ (1982) je izpogajal zaposlenost na račun zmernosti plač in postavil temelje za razvoj zaposlitev s krajšim delovnim časom v okviru kolektivnih pogodb. Zaposlitve s krajšim delovnim časom so večinoma pogodbe za nedoločen čas in jih ne kaže zamenjevati z negotovo zaposlitvijo. Velika večina delavcev s krajšim delovnim časom, ki so večinoma ženske, so takšno zaposlitev izbrale prostovoljno. V 90. letih je naraščala zaskrbljenost zaradi relativne neprožnosti trga dela, vendar pa javni organi niso mogli doseči dogovora o posodobitvi delovnega prava. Nazadnje so bili socialni partnerji (v okviru delovnih ustanov) povabljeni za začetek pogajanj o splošnem sporazumu. Njihov sporazum se je osredotočil na okrepitev položaja delavcev z začasnimi pogodbami, s čimer so zmanjšali negotovost zaposlitve, ne da bi pri tem odpravili vidik prožnosti. Vseboval je tri glavne elemente: (1) omejitev uporabe pogodb za določen čas na tri zaporedne pogodbe (naslednja mora biti pogodba za nedoločen čas); (2) odprava ovir za agencije za začasno zaposlovanje; (3) priznanje pogodb za določen čas in pogodb agencij za začasno zaposlitev v delovnem zakoniku ter uvedba minimalne zaščite in plačila. Kolektivna pogodba bi zajemala začasno zaposlene delavce z zagotavljanjem zajamčene plače, usposabljanje in dodatne pokojnine. Sporazum je bil vključen v zakonodajo; Zakon o prožnosti in varnosti je začel veljati 1. januarja 1999. V 90. letih je brezposelnost na Nizozemskem drastično upadla, število na novo ustvarjenih delovnih mest pa močno naraslo. Stopnje zaposlenosti so visoke, tako splošna (74, 3% leta 2006) kot žensk (67,7 %). Zaposlenost v ekvivalentih polnega delovnega časa je nižja zaradi visokega deleža zaposlitev s krajšim delovnim časom. Brezposelnost je nizka (3,9 %), prav tako brezposelnost mladih (6,6 %) in dolgotrajna brezposelnost (1,7 %). Vključenost v vseživljenjsko učenje je relativno visoka (15,9 %). Z 11 % je stopnja tveganja revščine relativno nizka.

Zmanjšanje števila pogodb za določen čas v Španiji. Španija ima stalno visok delež pogodb za določen čas, ki zajemajo približno 34 % celotne zaposlenosti. Splošni sporazum med socialnimi partnerji, ki ga je podprla vlada in ki velja do konca leta 2007, je bil podpisan maja 2006. Sporazum omejuje pretirano uporabo pogodb za določen čas in blaži obveznosti delodajalcev. Vsakemu delavcu, ki je za isto družbo podpisal dve pogodbi za določen čas ali več in ki je na istem položaju delal več kot 24 mesecev v obdobju 30 mesecev, se pogodba samodejno spremeni v pogodbo za nedoločen čas; obvezna odpravnina v tej pogodbi se zmanjša s 45 na 33 dni plače za vsako leto zaposlitve.

Sporazum socialnih partnerjev na Irskem „Proti letu 2016“. V zadnjih letih sta irsko gospodarstvo in trg dela doživela obdobje hitrih sprememb. Irska se je iz gospodarstva z nizkim dohodkom, počasno rastjo in visokimi stopnjami brezposelnosti preoblikovala v državo z visoko rastjo, visokim dohodkom in nizko brezposelnostjo. Irska ima prožen trg dela in krepi svoje naložbe v aktivne politike trga dela (0,75 % BDP v primerjavi s povprečjem EU, ki znaša 0,5 %). Nizka stopnja izobrazbe starejših delavcev (41,7 % oseb, starih med 45 in 54 let ima največ nižjo srednješolsko izobrazbo) odraža prejšnja nezadostna vlaganja v izobraževanje, vendar se to pri mlajših generacijah bistveno izboljšuje. Vključenost v vseživljenjsko učenje je še vedno za najboljšimi rezultati na ravni EU in odraža težave pri zagotavljanju možnosti izobraževanja nizkokvalificiranim in starejšim delavcem. Sporazum „Proti letu 2016“ iz leta 2006 se teh izzivov loteva v okviru celostnega pristopa. Opredeljuje potrebo po večjem sodelovanju, produktivnosti in vključevanju z večjo osredotočenostjo na dolgotrajne brezposelne, mlade brezposelne in tiste, ki so najbolj oddaljeni od trga dela. Prav tako poudarja, da se mora nadgrajevanje spretnosti in znanj osredotočiti na usposabljanje na delovnem mestu (vključno z osnovnimi spretnostmi in znanji) ter na nizkokvalificirane in ranljive delavce in migrante. Načrtuje razširitev usposabljanja na delovnem mestu in povečanje financiranja Sklada za osnovno usposabljanje na delovnem mestu, ki si prizadeva odpraviti težave z nepismenostjo in neznanjem računanja.

PRILOGA III

USTREZNI OSNOVNI KAZALNIKI NA PODROČJU PROŽNE VARNOST

Spodaj navedeni kazalniki, katerih večina izhaja iz dogovorjenih seznamov kazalnikov za spremljanje evropskih smernic zaposlovanja, lahko veljajo za vsakega od štirih elementov prožne varnosti kakor tudi za splošne rezultate trga dela.

A. Prožne pogodbene ureditve

- togost varnosti zaposlitve, na splošno, zaposleni za nedoločen in določen čas (OECD)
- različnost pogodbenih ureditev in ureditve dela ter razlogi (EUROSTAT)

B. Celostne strategije vseživljenjskega učenja

- odstotek odraslih prebivalcev med 25 in 64 letom starosti, ki so vključeni v izobraževanje in usposabljanje (EUROSTAT)
- stopnja izobrazbe starostnih skupin 45–54 let in 25–34 let (delež prebivalcev, ki imajo vsaj višjo srednješolsko izobrazbo (EUROSTAT)

C. Učinkovite aktivne politike trga dela

- raven izdatkov, namenjenih pasivnim in aktivnim politikam trga dela, kot delež BDP (EUROSTAT)
- raven izdatkov, namenjenih pasivnim in aktivnim politikam trga dela, na brezposelno osebo (EUROSTAT)
- število oseb, ki so vključene v aktivne politike trga dela glede na vrsto ukrepa (OECD)
- delež mladih ali odraslih brezposelnih oseb, ki niso dobile ponudbe za zaposlitev ali prejele ukrepa za vključevanje v 6 oziroma 12 mesech (EUROSTAT)

D. Sodobni sistemi socialne varnosti

- razmerja neto nadomestil v prvem letu in po petih letih (OECD)
- past brezposelnosti kot ukrep ravni nadomestil (OECD-EUROSTAT)

E. Rezultati trga dela

- stopnja zaposlenosti, splošna, žensk in starejših delavcev (EUROSTAT)
- stopnja brezposelnosti mladih (15–24 let) (EUROSTAT)
- stopnja dolgotrajne brezposelnosti (EUROSTAT)
- rast produktivnosti dela (EUROSTAT)
- kakovost dela (v pripravi)
- stopnje tveganja revščine (EUROSTAT)