



Anden fase af flexicurity-strategien: en analyse af praksis og politik i medlemsstaterne

Resumé

Indledning

Flexicurity, en strategi til styrkelse af både fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet, har været på dagsordenen for den offentlige debat og de politiske drøftelser i hele Europa siden 1990'erne. I lyset af den seneste økonomiske krise er det spørgsmål dukket op, om flexicurity, der blev udviklet i en periode med gode økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige betingelser, også fungerer i "dårligt vejr", dvs. om og på hvilken måde flexicurity-modellen gennemføres af EU-medlemsstaterne i økonomiske nedgangstider.

Det aktuelle forskningsprojekt undersøger anden fase af flexicurity-strategien ved at identificere en lang række offentlige og arbejdsmarkedsbaserede enkeltinstrumenter, der i sig selv indeholder et element af fleksibilitet og sikkerhed, og som derfor er en del af det samlede nationale flexicurity-system, selv om de ikke har fået påhæftet denne betegnelse. Dette skulle bidrage til at gøre det noget udflydende flexicurity-begreb mere håndgribeligt, ved at give en række eksempler på, hvorledes flexicurity kan gennemføres i praksis.

På grund af metodologiske begrænsninger kan kun politiske enkeltinstrumenter analyseres, og ikke de samlede nationale flexicurity-systemer. Konsekvensen er, at der ikke kan foretages en sammenligning mellem landene, der viser, hvor langt hvert enkelt land er kommet med at indføre flexicurity i forhold til de andre (dvs. hvor stor flexicurity der er i de enkelte medlemsstater). Alligevel kan resultaterne give i det mindste et fingerpeg om, hvorvidt og på hvilken måde flexicurity gennemføres rundt om i Europa.

Politisk kontekst

Fremkomsten af flexicurity som et politisk værktøj kan spores tilbage til 1990'erne og faldt tidsmæssigt sammen med en række arbejdsmarkedsreformer i Danmark og

Nederlandene, drevet frem af den økonomiske vækst og globaliseringen, en tiltagende svækkelse af den sociale samhørighed og uligheder med hensyn til indkomstfordeling og beskæftigelseschancer, og endelig de stadig flere forskelligartede aftalemæssige arrangementer vedrørende arbejdsforhold, der opstod.

Flexicurity-begrebet blev første gang anvendt i formandskabets konklusioner efter Det Europæiske Råds møde i Bruxelles i marts 2006. Senere hen har flexicurity stået øverst på dagsordenen for de politiske drøftelser på EU-plan og har givet anledning til en række indlæg og strategidokumenter fra Europa-Kommissionen, Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og arbejdsmarkedets parter på EU-plan.

Da Europa i slutningen af 2008 blev ramt af det værste økonomiske tilbageslag siden tiden umiddelbart efter anden verdenskrig, genoplivedes debatten om flexicurity, denne gang drevet af den manglende efterspørgsel efter arbejdstagere. Selv om EU hele tiden har støttet op om flexicurity-tankens, kan det konstateres, at nogle forskere og arbejdsmarkedsparter - af forskellige grunde - er imod strategien. Alligevel er der stadig enighed om, at flexicurity vil kunne bidrage til en win-win-situation - også i krisetider - hvis den tilpasses til de ændrede rammebetingelser.

Væsentlige konklusioner

Med hensyn til de aspekter, der er identificeret i den almindeligt anvendte "flexicurity-matrix", så er det - blandt de analyserede instrumenter, der kan betragtes som de faktisk gennemførte flexicurity-foranstaltninger i Europa - fleksible arbejdsomkostninger (beskæftigelsestilskud og støtte til uddannelsesomkostninger), der er det mest

fremtrædende fleksibilitets-element, især i Central- og Østeuropa, efterfulgt af ekstern fleksibilitet (outplacement og støtte til genindslutning af afskedigede arbejdstagere). Helt på linje hermed viser det sig, at det mest almindelige sikkerhedselement blandt de identificerede instrumenter er indkomstsikkerhed (meget fremtrædende blandt de analyserede instrumenter i nordiske/skandinaviske lande og kontinentaleuropæiske lande) efterfulgt af beskæftigelsessikkerhed (hyppigere at finde blandt de instrumenter, der er blevet identificeret i kontinentaleuropæiske og angelsaksiske lande). De fleste af de identificerede værktøjer tjener flere typer af fleksibilitet og sikkerhed samtidig.

Det mest udbredte flexicurity-princip, der anvendes i de identificerede instrumenter, er skabelse af nye og bevarelse af eksisterende arbejdspladser (særlig fremtrædende blandt de identificerede instrumenter i de nordiske/skandinaviske lande) efterfulgt af støtte til jobskift (den laveste andel af sådanne instrumenter blev fundet i Middelhavslændene). Over 90 % af de analyserede instrumenter forfølger mere end ét mål, f.eks. er forskellige kombinationer med livslang læring vidt udbredte, bl.a. kompetenceudvikling sammenkædet med fleksible og pålidelige kontraktformer, skabelse af bedre job, fremme af jobskift eller ligestilling.

De fleste af de identificerede offentlige foranstaltninger har arbejdsgiverne som målgruppe, men en stor del af instrumenterne er også rettet mod arbejdstagerne (de drejer sig f.eks. om kontraktmæssige arrangementer eller skabelse af bedre job) såvel som de arbejdsløse og personer i udkanten af arbejdsmarkedet (jobskabelse og støtte til jobskift, herunder foranstaltninger til fremme af ligestilling og afskaffelse af segmentering).

Langt de fleste af de indsamlede eksempler drejer sig om foranstaltninger, der er blevet til på foranledning af nationale eller regionale administrative organer. I lidt under halvdelen af de identificerede foranstaltninger kunne det konstateres, at arbejdsmarkedets parter var blevet inddraget. I et overvældende flertal af disse tilfælde spillede arbejdsmarkedets parter en aktiv rolle under forhandlingerne om udformning og gennemførelse af foranstaltningerne gennem kollektive overenskomster. I nogle forholdsvis få tilfælde bidrog de også aktivt til finansiering, gennemførelse, administration og evaluering af foranstaltningerne. Inddragelsen af arbejdsmarkedets parter kan betragtes som en vigtig, men ikke

tilstrækkelig forudsætning for at kunne opnå en balance mellem fleksibilitet og sikkerhed, og det vil også kunne bidrage til etablering af en omkostningsfordeling i forbindelse med finansieringen af instrumentet.

En forholdsvis stor del af de analyserede instrumenter er enten blevet implementeret som recessionsinstrumenter eller er blevet ændret, så de passer bedre til de ændrede socioøkonomiske forhold under og umiddelbart efter krisen, og de har også været karakteriseret af, at målgruppen hyppigere har gjort brug af dem under eller umiddelbart efter krisen sammenlignet med tider med "godt vejr". Dette understreger, at flexicurity også vil kunne fungere i økonomisk vanskelige tider.

Politiske anbefalinger

Denne analyse viser, at der findes et stort antal foranstaltninger, herunder samarbejde mellem regeringer og arbejdsmarkedets parter, der fremmer udformningen af instrumenter med et stort win-win-potentiale for både arbejdstagere og arbejdsgivere. Samtidig kan der dog påvises et vist potentiale for forbedring af arbejdsmarkedsparternes inddragelse i processen, især i de østeuropæiske og angelsaksiske lande.

I det nuværende økonomiske klima synes det endnu vigtigere end tidligere at opnå en balance mellem flexicurity-foranstaltninger for folk på arbejdsmarkedet og folk uden for arbejdsmarkedet. Instrumenter med folk på arbejdsmarkedet som målgruppe kunne f.eks. dreje sig om fleksible arbejdstider eller intern mobilitet (bl.a. jobskift under ansættelse), og de ville derfor også kræve en relativt beskeden offentlig finansiering. Blandt de analyserede instrumenter blev der kun fundet ganske få af denne type foranstaltninger i Central- og Østeuropa, hvilket tyder på, at der her er visse muligheder for forbedringer. Foranstaltninger rettet mod folk uden for arbejdsmarkedet bør forsøge at afhjælpe behovene hos dem, der er mest berørt af den økonomiske krise, f.eks. de unge.

Der bør også lægges større vægt på at få bragt de sociale sikringssystemer i samklang med flexicurity-princippet. I den forbindelse vil det være tilrådeligt, at arbejdsmarkedets parter i højere grad inddrages i de forskellige initiativer og reguleringstiltag.

Yderligere oplysninger

Rapporten *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States* findes på <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1183.htm>

Yderligere oplysninger fås ved henvendelse til Funda Celikel-Esser, forskningsmedarbejder, fce@eurofound.europa.eu.