

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**BREZPOSELNOST IN AKTIVNA POLITIKA
ZAPOSLOVANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Anja Grašič

Ljubljana, oktober 2011

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**BREZPOSELNOST IN AKTIVNA POLITIKA ZAPOSLOVANJA V
REPUBLIKI SLOVENIJI**

Kandidatka: Anja Grašič
Vpisna številka: 04034417
Študijski program: univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja
Mentor: prof. dr. Zvone Vodovnik

Ljubljana, oktober 2011

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Anja Grašič, študentka univerzitetnega programa prve stopnje Uprava, z vpisno številko 04034417, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Brezposelnost in aktivna politika zaposlovanja v Republiki Sloveniji, ki sem ga izdelala pod mentorstvom prof. dr. Zvoneta Vodovnika.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektoriral: g. Alojzij Boc

Ljubljana, 04. 10. 2011

Anja Grašič

POVZETEK

Diplomsko delo obravnava brezposelnost in aktivno politiko zaposlovanja v Republiki Sloveniji. V začetnem poglavju je definirano delo iz različnih vidikov in kateri so tisti dejavniki, ki vplivajo na človekovo ustvarjalnost pri delu, v naslednjem poglavju pa je predstavljeno stanje na trgu dela od osamosvojitve Slovenije ter njegove značilnosti. V istem poglavju je obravnavana tako evropska kot tudi slovenska zakonodaja s področja zaposlovanja in brezposelnosti. Med slednjo sodita poglobitna pravna akta, to sta Zakon o urejanju trga dela in Zakon o delovnih razmerjih. V nadaljevanju je predstavljena brezposelnost v Sloveniji, kamor sodi opredelitev brezposelnosti ter najpomembnejše vrste brezposelnosti. Temu poglavju sledi poglavje o analizi brezposelnosti v Sloveniji, kjer sta predstavljeni dve različni metodologiji merjenja brezposelnosti ter njuna primerjava. Poleg tega je v tem delu prikazano gibanje brezposelnosti v Sloveniji glede na različne strukturne značilnosti registriranih brezposelnih oseb (spol, starost, izobrazba,...).

V zadnjem poglavju diplomske naloge je podrobno predstavljena aktivna politika zaposlovanja, od njenega nastanka in razvoja do njenih značilnosti in ciljev. Pomemben del tega poglavja tvori opredelitev programov in najpomembnejših ukrepov aktivne politike zaposlovanja, s katerimi poskuša država zmanjšati brezposelnost oziroma preprečiti njeno povečanje. Da je izbira ukrepov pravilna in učinkovita, mora država dobro poznati strukturne značilnosti brezposelnih oseb, ki jih v diplomskem delu tudi predstavljam.

Ključne besede: brezposelnost, trg dela, aktivna politika zaposlovanja, Slovenija, gospodarska kriza.

SUMMARY

UNEMPLOYMENT AND ACTIVE EMPLOYMENT POLICY IN THE REPUBLIC OF SLOVENIA

This thesis deals with unemployment and active employment policy in Republic of Slovenia. In the beginning of this chapter, the work is defined from different points of view and mentions factors which affect person's creativity at work. In the next chapter, it presents the state of labour market since Slovenia's independence as well as its characteristics. In the same chapter, it deals with European as well as Slovenian legislation in the field of employment and unemployment. Among the latter belong main legal acts, which are the Law on Labour Market Regulation and Labour Relations Act. In continuation, unemployment in Slovenia is presented where definition of unemployment belongs to and the most important types of unemployment. This chapter follows a chapter about unemployment's analysis in Slovenia where two different methodologies measuring unemployment and its comparison are presented. In addition, in this part there is unemployment movement in Slovenia according to different structural characteristics of unemployed (sex, age, education,...).

In the second part of my thesis, I thoroughly present active employment policy since its formation and development to its characteristics and goals. The important part of this chapter forms definition of programs and the most important measures in active employment policy with which the state tries to cut down unemployment or prevent its increasing. In order to have the right and correct choice of measures the state needs to know the structural characteristics of unemployed which are presented in this thesis.

Key words: unemployment, labour market, active employment policy, Slovenia, economic crisis.

KAZALO VSEBINE

POVZETEK	iii
SUMMARY.....	iv
KAZALO PONAZORITEV	vii
1 UVOD	1
2 ČLOVEK, DELO IN NJEGOVA USTVARJALNOST	3
3 TRG DELOVNE SILE V REPUBLIKI SLOVENIJI	5
3.1 STANJE NA TRGU DELA OD OSAMOSVOJITVE SLOVENIJE DO SEDAJ	5
3.2 ZNAČILNOSTI TRGA DELA V EVROPI	7
4 PRAVNA UREDITEV ZAPOSLOVANJA IN BREZPOSELNOSTI V	
 EVROPSKI UNIJI	10
4.1 MEDNARODNI AKTI S PODROČJA ZAPOSLOVANJA IN BREZPOSELNOSTI.	10
5 PRAVNA UREDITEV ZAPOSLOVANJA IN BREZPOSELNOSTI V	
 SLOVENIJI.....	15
5.1 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE	15
5.2 ZAKON O UREJANJU TRGA DELA (ZUTD)	16
5.3 ZAKON O DELOVNIH RAZMERNOSTI (ZDR).....	20
5.3.1 ODPOVEDNI ROKI IN ODPRAVNINE PO PREDLOGU SPREMENB ZDR.	22
6 BREZPOSELNOST V REPUBLIKI SLOVENIJI	24
6.1 OPREDELITEV BREZPOSELNOSTI	24
6.2 VRSTE BREZPOSELNOSTI.....	25
6.2.1 FRIKCIJSKA BREZPOSELNOST.....	26
6.2.2 STRUKTURNA BREZPOSELNOST.....	26
6.2.3 CIKLIČNA BREZPOSELNOST	27
6.2.4 NARAVNA BREZPOSELNOST.....	28
6.2.5 PRIKRITA (LATENTNA) BREZPOSELNOST	29
7 ANALIZA BREZPOSELNOSTI V REPUBLIKI SLOVENIJI	30
7.1 MERJENJE BREZPOSELNOSTI	30
7.1.1 REGISTRSKO MERJENJE BREZPOSELNOSTI	31
7.1.2 ANKETNO MERJENJE BREZPOSELNOSTI.....	33
7.1.3 PRIMERJAVA REGISTRIRANE IN ANKETNE STOPNJE	
BREZPOSELNOSTI.....	34
7.2 STRUKTURNE ZNAČILNOSTI REGISTRIRANIH BREZPOSELNIH OSEB.....	37
7.2.1 SPOLNA STRUKTURA REGISTRIRANIH BREZPOSELNIH OSEB.....	37
7.2.2 STAROSTNA STRUKTURA REGISTRIRANIH BREZPOSELNIH OSEB.....	39
7.2.3 IZOBRAZBENA STRUKTURA REGISTRIRANIH BREZPOSELNIH OSEB..	41
7.2.4 STRUKTURA REGISTRIRANIH BREZPOSELNIH OSEB PO TRAJANJU	
BREZPOSELNOSTI.....	44
7.2.5 REGIONALNA PORAZDELITEV BREZPOSELNOSTI.....	46
8 AKTIVNA POLITIKA ZAPOSLOVANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI.....	49
8.1 NASTANEK IN RAZVOJ AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA	49
8.2 ZNAČILNOSTI IN CILJI AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA.....	50
8.3 PROGRAMI IN UKREPI TER VIŠINA SREDSTEV ZA AKTIVNO POLITIKO	
ZAPOSLOVANJA V LETU 2009.....	50
8.4 VKLJUČITVE V POSAMEZNE UKREPE AKTIVNE POLITIKE	
ZAPOSLOVANJA V LETU 2009.....	54

8.5	PROTIKRIZNI UKREPI NA TRGU DELA V LETU 2009.....	56
8.5.1	ZAKON O DELNEM SUBVENCIONIRANJU POLNEGA DELOVNEGA ČASA	56
8.5.2	ZAKON O DELNEM POVRAČILU NADOMESTILA PLAČE.....	57
8.5.3	UKREPI POMOČI MALE VREDNOSTI	58
8.6	PRIMER DOBRE PRAKSE S PODROČJA AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA V SLOVENIJI	58
9	ZAKLJUČEK.....	59
	LITERATURA IN VIRI.....	61

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Graf 1: Registrirana brezposelnost v letu 2009.....	32
Graf 2: Primerjava anketne in registrirane stopnje brezposelnosti v obdobju 2005-2009.....	35
Graf 3: Spolna struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija, 2005-2009.....	39
Graf 4: Starostna struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija,	41
Graf 5: Izobrazbena struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija,	43
Graf 6: Struktura registrirano brezposelnih po trajanju brezposelnosti, Slovenija, 2005-2009 (v %).....	46
Graf 7: Stopnja registrirane brezposelnosti po statističnih regijah, Slovenija,	48
Graf 8: Primerjava števila vključitev v ukrepe APZ v letih 2008 in 2009	55

KAZALO SLIK

Slika 1: Sestava aktivnega prebivalstva v RS po formalnem statusu – po registrskih virih....	30
Slika 2: Primerjava števila brezposelnih oseb med registrskimi in anketnimi podatki, Slovenija, 2. četrtletje 2009.....	36

KAZALO TABEL

Tabela 1: Prednosti in slabosti obeh metodologij merjenja podatkov.....	34
Tabela 2: Primerjava anketne in registrirane stopnje brezposelnosti v obdobju 2005-2009 .	34
Tabela 3: Spolna struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija,.....	38
Tabela 4: Starostna struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija,.....	40
Tabela 5: Izobrazbena struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija,.....	42
Tabela 6: Struktura registriranih brezposelnih po trajanju brezposelnosti, Slovenija, 2005-2009	44
Tabela 7: Stopnja registrirane brezposelnosti po statističnih regijah, Slovenija, 2005-2009 (v %).....	47
Tabela 8: Število in rast vključitev po skupinah ukrepov APZ.....	54

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

ADS – anketa o delovni sili
APZ – aktivna politika zaposlovanja
CIPS – Center za informiranje in poklicno svetovanje
EGP – evropski gospodarski prostor
EGS – Evropska gospodarska skupnost
EMCO – Odbor za zaposlovanje pri Evropski komisiji
ESS – Evropski socialni sklad
EU – Evropska unija
EUROSTAT – Evropski statistični urad
ILO – Mednarodna organizacija za delo
MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
MG – Ministrstvo za gospodarstvo
MOD – Mednarodna organizacija za delo
OECD – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OP RČV – Operativni program razvoja človeških virov
OZN – Organizacija združenih narodov
RS – Republika Slovenija
RZZ – Republiški zavod za zaposlovanje
SURSTAT – Statistični urad Republike Slovenije
ZDA – Združene države Amerike
ZDPNP – Zakon o delnem povračilu nadomestila plače
ZDR – Zakon o delovnih razmerjih
ZDR-A – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih
ZDSPDČ – Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa
ZMD – Zakon o malem delu
ZRSZ – Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZUTD – Zakon o urejanju trga dela
ZZZPB – Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti

1 UVOD

V Sloveniji je število ljudi, ki so izgubili zaposlitev, začelo naraščati v začetku devetdesetih let, ko se je država poslovila od samoupravnega socialističnega sistema in se odločila za tržni sistem gospodarjenja. Prehajanje v tržno gospodarstvo ni bilo preveč prijazno ljudem, čeprav je marsikdo pričakoval, da bo nastal pravi raj takoj po prestopu iz socializma v kapitalizem. S tem prehodom so se, podobno kot v drugih bivših socialističnih državah, tudi v Sloveniji močno spremenile razmere na trgu dela. Tako so bili zaposleni deležni vse manjše zaščite pred izgubo delovnega mesta, manj zaščite pa so bila deležna tudi ekonomsko šibkejša podjetja, od katerih so številna šla v stečaj, čemur so posledično sledila množična odpuščanja. Dodatni udarec so utrpela tudi podjetja, usmerjena na jugoslovanski trg, saj so se jim z razpadom zvezne države pretrgale gospodarske vezi. Rezultat tega je bil pojav množične brezposelnosti, za katerega je bil posredno odgovoren socialistični družbenoekonomski sistem in značilnosti takratnega trga dela. Z osamosvojitvijo Slovenije in s spremembo usmeritve ekonomske politike se je obnovila gospodarska rast, število zaposlenih pa se je vendarle še naprej zmanjševalo.

Ob koncu leta 2008 pa je sledil drugi gospodarski šok, ki pretežno ni bil posledica lastnih dejanj naše države, ampak je preplaval globalno gospodarstvo in traja še danes, to je t. i. gospodarska kriza. Zanetili so jo na zahodnoevropskih trgih (ZDA), od tam pa se je vztrajno širila še po drugih državah sveta, saj so časi, ko so bile države same sebi lastne utrdbe, ograjene od gospodarstev drugih držav, že zdavnaj minili. Posledice gospodarske krize so bile vidne v strmem naraščanju registriranih brezposelnih. Zaradi tako visoke brezposelnosti se je njeno preprečevanje oziroma zmanjševanje povzpelo med pomembnejše družbeno-ekonomske cilje Evropske unije (EU) in tudi Slovenije. Slovenija je zato začela voditi svoje programe aktivne politike zaposlovanja, s katerimi je želela spodbuditi posameznika k aktivnemu razreševanju svojega statusa brezposelnosti.

Ker je tema v današnjem času zelo aktualna, sem se v diplomski nalogi posvetila problemu brezposelnosti pri nas in predstavitvi ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ki lahko veliko pripomorejo k izboljšanju stanja na trgu dela, če sta njihova izbira in uporaba dosledni.

Diplomsko delo je namenjeno preučitvi pojava brezposelnosti in ukrepov za njeno preprečevanje oziroma zmanjšanje v Sloveniji. Osredotočila sem se na analizo brezposelnosti v opazovanem obdobju od 2005 do 2009 glede na različne strukturne značilnosti registriranih brezposelnih oseb, s pomočjo katere sem prišla do ugotovitev, katere skupine ljudi so bile v opazovanem obdobju najbolj ogrožene oziroma izpostavljene brezposelnosti, kar je tudi osnovni cilj diplomskega dela. Poleg tega sem raziskala ukrepe, ki so bili kot odziv na spremembe na trgu dela sprejeti v letu 2009, njihove značilnosti in učinkovitost delovanja le-teh. Cilj diplomskega dela je bralce seznaniti tudi z novimi ukrepi aktivne politike zaposlovanja, ki jih je država začela izvajati s 1. januarjem 2011, ko je v

uporabo stopil nov Zakon o urejanju trga dela (ZUTD) in je nadomestil Zakon zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB).

Pri pisanju diplomskega dela sem uporabljala metodo zbiranja in metodo deskriptivne analize primarnih virov (ZDR, ZZZPB, ZUTD) ter metodo deskriptivne analize sekundarnih virov, torej strokovnih člankov, prispevkov strokovnjakov iz omenjenega področja v zbornikih ter internetnih virov. Uporabila sem metodo kompilacije, v okviru katere sem v diplomsko delo vključila citate in navedbe različnih avtorjev. Ker sem si pri pisanju diplomske naloge pomagala z različno literaturo (knjige, diplomska dela, članki,...) in pravnimi viri (zakoni, pravilniki,...) sem s tem uporabila tudi metodo študije literature pravnih virov. Zaradi statistične obdelave podatkov, ki prikazujejo gibanje brezposelnosti v Sloveniji v opazovanem obdobju od 2005 do 2009, sem uporabila statistične metode.

Diplomsko delo poleg uvoda in zaključka obsega še sedem poglavij.

V drugem poglavju sem za lažje razumevanje človeka kot posameznika in kot družbenega bitja definirala delo iz različnih vidikov in predstavila dejavnike, ki vplivajo na človekovo ustvarjalnost pri delu.

V tretjem poglavju sem opisala stanje na trgu dela od osamosvojitve do sedaj in njegove bistvene značilnosti.

Četrtemu in petemu poglavju, ki predstavljata tako evropsko kot tudi nacionalno zakonodajo s področja zaposlovanja in brezposelnosti, sem namenila precejšnjo pozornost.

V šestem poglavju sem za lažje razumevanje diplomskega dela opredelila pojem brezposelnost ter predstavila najpomembnejše vrste brezposelnosti.

V okviru sedmega poglavja sem obravnavala merjenje brezposelnosti in analitično interpretirala ter primerjala rezultate dveh različnih metodologij merjenja brezposelnosti, to sta registrirana in anketna brezposelnost. V tem poglavju sem z uporabo statističnih metod (deleži, strukturni deleži, indeksi,...) analizirala gibanje brezposelnosti v Sloveniji glede na različne strukturne značilnosti registriranih brezposelnih oseb (spol, starost, izobrazba,...) ter na podlagi analize predstavila najpomembnejše ugotovitve.

V osmem poglavju sem se poglobila v natančno predstavitev aktivne politike zaposlovanja v letu 2009. Opisala sem njen nastanek in razvoj, značilnosti in cilje, programe in ukrepe ter bralce seznanila, koliko sredstev je država namenila za izvajanje aktivne politike zaposlovanja. Zanimalo me je tudi, koliko brezposelnih oseb je bilo vključenih v posamezne ukrepe aktivne politike zaposlovanja v letih 2008 in 2009 ter njuna primerjava. Ker je država s posebnimi ukrepi še okrepila delovanje aktivne politike zaposlovanja, sem prednosti, pomanjkljivosti in učinkovitost delovanja teh ukrepov tudi predstavila. Ker pa se je s 1. januarjem 2011 pri nas začel uporabljati ZUTD, ki bo med drugim namenjen tudi povečanju učinkovitosti izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja, sem se odločila, da v tem poglavju predstavim poglavitne novosti, ki se bodo v prihodnje pojavile na trgu dela pri nas in ki naj bi zagotovile večjo varnost iskalcev zaposlitve, zlasti brezposelnih oseb in oseb, katerih zaposlitev je ogrožena.

2 ČLOVEK, DELO IN NJEGOVA USTVARJALNOST

»Delo je pojav, ki je temeljnega pomena za razumevanje človeka kot posameznika in kot družbenega bitja, za razumevanje nastanka in razvoja človeštva. Zato je tudi predmet številnih naravoslovnih in družbenih znanosti. Definicij pojma delo je veliko, deloma zaradi tega, ker posamezne vključujejo le posamezne vidike dela, deloma pa zato, ker različne znanosti delo različno definirajo, v skladu s svojim predmetom in metodo. Najsplošneje delo definiramo kot smiselno in namerno, k cilju usmerjeno dejavnost človeka.« (Kavčič, 1987, str. 11)

»Popolnoma elementarno pojmuje delo kot zavestno dejavnost združenih ljudi, kjer se, ob uporabi napora, fizične in intelektualne energije, s pomočjo sredstev za delo in na predmetih dela, povzroča spremembe, ki so bile vnaprej zastavljene kot cilj in ki imajo smisel pri zadovoljevanju človekovih potreb.« (Flere, 1997, str. 104).

»Delo je človekova dejavnost, s katero si človek zagotavlja ekonomske razmere za življenje. Človek lahko opravlja delo kot posameznik, neodvisno od drugih, lahko pa se vključi v organiziran delovni proces v različnih vrstah organizacij, v katerih se opravlja delo. Sodobne pravne ureditve ne določajo razlik med fizičnim in umskim delom ter intelektualno ustvarjalnostjo posameznikov.« (Vodovnik, 2003, str. 17)

»Človekovo delo je zavestno in usmerjeno na uresničevanje vnaprej določenih ciljev. Z delom človek nenehno spreminja sebe in družbo.« (Marinček, 1982, str. 49)

Vsakdo ima pravico do dela in proste izbire zaposlitve, do pravičnih in zadovoljivih pogojev dela in do varstva pred brezposelnostjo. Prav tako ima vsakdo brez kakršne koli diskriminacije pravico do enakega plačila za enako delo. Vsakdo, ki dela, ima pravico do pravične in zadovoljive nagrade, ki zagotavlja njemu in njegovi družini obstoj, ki naj se dopolni z drugimi sredstvi socialnega varstva, če je to potrebno (po Marksu in Claphamu, 2005, str. 432).

V sodobnem svetu skoraj ni discipline, ki ne bi tako ali drugače preučevala dela.

»S fiziološkega vidika je delo neizogibna potreba človekovega organizma. Če so človekovi organi dalj časa neaktivni, atrofirajo. Delovna aktivnost človeka vpliva tudi na njegove psihične sposobnosti.« (Marinček, 1982, str. 49)

»V filozofskem pomenu besede je delo zavestna dejavnost, pri kateri si človek prizadeva osvojiti svobodo, se potrditi kot ustvarjalno bitje, se izraziti, samoaktualizirati in samouresničiti.« (Flere, 1997, str. 104)

»V ekonomski analizi je pojmovanje dela ožje, bolj v skladu z okoliščinami in pogojenostmi človekovega življenja v zgodovini. Tu gre za delo s sredstvi za delo (orodja

in predmeti dela), za proizvodne odnose, predvsem pa za ekonomsko namenskost dela (zadovoljevanje ekonomskih potreb v okoliščinah relativnega pomanjkanja).« (Flere, 1997, str. 104)

Razlika med filozofskim in ekonomskim pojmovanjem človeka je v tem, da je v filozofskem pomenu človek samostojno, ustvarjalno bitje; v ekonomskem pomenu pa je človek povezan v strukturo procesa proizvodnje.

»S stališča tehnike opredeljujejo delo predvsem kot storitev, ki jo opravijo ljudje v določeni proizvodnji, pravo pa zanimajo predvsem norme, ki urejajo odnose med ljudmi pri delu in položaj dela v družbi.« (Kavčič, 1987, str. 12)

Sociologija dela ima širši predmet preučevanja, saj preučuje delo kot družbeno kategorijo z vsemi oznakami, s katerimi se razlikuje od drugih družbenih kategorij, in odnose pri delu na vseh področjih družbenega dela ter vpliv odnosov pri delu na družbene odnose nasploh (po Kavčiču, 1987, str. 12-13).

Psihologija dela preučuje predvsem odnose med delom in človekom ter opredeljuje dejavnike, ki vplivajo na delovni učinek (utrujenost, motivacija, monotonija, prilagojenost delavca delu in dela delavcu,...) (po Kavčiču, 1987, str. 11-12).

Na človekovo zavzetost za delo, njegovo pripravljenost za delo in s tem tudi učinkovitost vpliva prisotnost številnih znanih in nezanih motivacijskih dejavnikov. Dejavniki, katerih prisotnost bistveno ne dviguje motivacije za delo in ne povečuje zadovoljstva z delom, njihova odsotnost pa povzroča upad motivacije in nezadovoljstvo z delom, so dejavniki okolja, pogosto pa tudi osebni dogodki. Dejavniki, ki dvigujejo posameznikovo pripravljenost, zavzetost za delo in tudi učinkovitost, so ustrezni medsebojni odnosi, pohvale, napredovanja, priznanja, ustrezen odnos nadrejenih do podrejenih,... (po Škof, 1992, str. 280).

Človekovo delo mora posamezniku omogočati pošten zaslužek, s katerim bo lahko ustvaril in vzdrževal svojo družino, spoštljive odnose, v katerih bo lahko razvijal svoje talente, njegovo delo mora postati prostor solidarnosti in darovanja za skupno dobro. Bolj kot delo samo je pomembno to, kakšen človek postajaš, ko ga opravljaš.

3 TRG DELOVNE SILE V REPUBLIKI SLOVENIJI

3.1 STANJE NA TRGU DELA OD OSAMOSVOJITVE SLOVENIJE DO SEDAJ

Razmere na trgu delovne sile v Sloveniji so se po prehodu iz samoupravnega socialističnega sistema v sistem tržnega gospodarstva močno in vidno spremenile. Ob nastanku države je bilo izhodišče trg dela, ki smo ga imeli še v okviru Jugoslavije. V tem času so bila delovna mesta skoraj trajna, zaposleni so z delovnim mestom dobili pravice in koristi, ki pa niso bile vezane na uspešnost gospodarstva. Brezposelnosti skoraj ni bilo, med delavci tudi ni bilo konkurence. Ustvarjanje in zapiranje delovnih mest ni bilo odvisno od produktivnosti. Tako je trg dela v Sloveniji kot tudi v številnih drugih socialističnih in komunističnih državah z začetkom tranzicije razumljivo doživel velik šok, kajti gospodarske spremembe, na katere so se razvite družbe počasi privajale do konca druge svetovne vojne, je morala nova država osvojiti čez noč. Podjetja, ki so izgubila veliko južno tržišče, na katerega so bila vsa bolj ali manj vezana, so množično razglašala stečaje. Eden od ključnih političnih ciljev v takšni situaciji je bil vzdrževati socialni mir, kar je pomenilo ohranjati velika državna podjetja pri življenju, ne glede na to, ali so imela razvojne vizije za prihodnost ali ne. Država se je odločila, da bo postopno in ne takoj pristopila k reformam, zato se je na trgu dela dogajalo veliko manj, kot bi se lahko in moralo, če bi hoteli učinkovito zastaviti razvoj podjetništva kot osnovnega gonila gospodarskega razvoja ter pospešiti izobraževanje, usposabljanje in vsestranski razvoj človeških virov v Sloveniji. Razvoja in vlaganje v kadre je bilo tako bistveno premalo (po Drobničju, 2009, str. 46-47).

Vstop v EU je bil za Slovenijo in slovenski trg dela dober test, s katerim se je preverilo, ali je nacionalna zakonodaja dejansko usklajena s pravnim redom EU in, ali je Slovenija pripravljena na učinkovito obravnavanje težav na trgu dela. Slovenija je takoj odprla svoj trg dela, kar je pomenilo, da je v Slovenijo na delo lahko prišel katerikoli državljan EU.

Proces priprave Slovenije na vstop v EU in sam vstop sta bila za Slovenijo in slovenski trg dela pomembna tudi zato, ker sta povzročila zmanjšanje državnih subvencij državnim in monopolnim podjetjem, ki so si z državnim denarjem dolgo kupovala čas, direktorska delovna mesta in ohranjala monopole. To je na ljudi na trgu dela vplivalo slabo in nerazvojno, saj so ohranjali iste zaposlitve in se niso izobraževali, usposabljali, prekvalificirali, pripravljali na nove poklicne izzive in na podjetniško aktivnost. Po vstopu v EU se je slovensko gospodarstvo razcvetelo, delavcev na trgu dela je izrazilo primanjkovalo skoraj vse do jeseni leta 2008, ko se je stopnja registrirane brezposelnosti iz meseca v mesec in iz leta v leto vztrajno zmanjševala. Septembra 2008 je število brezposelnih doseglo najnižjo raven, to je 59.303 registrirano brezposelnih. Kljub zmanjševanju registriranega števila brezposelnih pred gospodarsko krizo pa je velik delež brezposelnih brez izobrazbe ali z nizko izobrazbo ter starejših ostal brezposeln (po Drobničju, 2009, str. 47-48).

Ko se je gospodarska kriza leta 2009 razmahnila, je postalo reševanje problemov brezposelnosti ter problemov trga dela, izobraževanja in podjetniške aktivnosti še pomembnejše. Rešitve iz krize, v kateri se je znašlo gospodarstvo, se je iskalo tako v podjetjih in v državni upravi kot tudi v javnih in zasebnih institucijah, ki se ukvarjajo s kadri¹. Z nastopom gospodarske krize je mnogo agencij za zaposlitev ostalo brez rednih prihodkov, ki so jih pridobivale predvsem od podjetij in institucij, ki so zaposlovale kadre, zato se je zaposlovanje kar čez noč ustavilo.

Posledice tranzicije v tržno gospodarstvo so na trgu dela danes zapustile problem strukturne brezposelnosti, razkoraka med ponudbo in potrebami na trgu dela, nizke stopnje zaposlenosti nizko izobraženih oseb, nižjo stopnjo zaposlenosti v storitvah, visok delež zaposlenosti v industriji, ki je leta 2006 v Sloveniji znašal 37,5 odstotka, v EU pa 28,2 odstotka, ter visok delež zaposlenih v delovno intenzivnih dejavnostih. Za reševanje takšnih razmer so potrebne pogostejše in hitrejša prekvalifikacije in izobraževanje odraslih, spodbujanje razvoja podjetništva in storitvenega sektorja, ki je že nekaj let najhitreje razvijajoči sektor v državah članicah EU glede odpiranja novih delovnih mest. Na našem trgu dela znaša delež zaposlenosti za krajši delovni čas od 12 do 13 odstotkov. Predvsem je majhen delež zaposlenosti starejših, ki pa se je v zadnjih letih v Sloveniji povečal. V skupni brezposelnosti je zelo visok delež dolgotrajno brezposelnih, dokaj visoka je tudi stopnja brezposelnosti mladih (15 do 24 let), zato je treba povečati aktivnosti za zaposlovanje mladih in jih vključiti v delo, da bi pridobili potrebne delovne izkušnje, se prekvalificirali ter se lažje tudi zaposlili (po Drobnič, 2009, str. 51).

Gibanje stopnje registrirane brezposelnosti se je od osamosvojitve Slovenije pa vse do danes močno spreminjalo. Od leta 1996 je stopnja registrirane brezposelnosti konstantno padala in je leta 2003 znašala 11,2 odstotka, leta 2004 10,6 odstotka, v prvem četrtletju leta 2005 pa 10,3 odstotka. Septembra leta 2008 je bilo v zgodovini Slovenije najmanj registrirano brezposelnih, in sicer 59.303, največ pa ob koncu leta 1993, ko je bilo v Sloveniji približno 137.000 registrirano brezposelnih. Velika gospodarska kriza v letih 2008 in 2009 pa je samo v nekaj mesecih, do konca marca leta 2009, povečala število registrirano brezposelnih na skoraj 80.000, v juliju pa je število brezposelnih že preseglo 88.000. V začetku oktobra leta 2009 je stečaj Murinih družb napovedal povečanje brezposelnosti za vsaj 2.000 oseb in nakazal, da bomo presegli številko 90.000 registrirano brezposelnih (po Drobnič, 2009, str. 56).

Pri nas je bilo vseskozi bolj prisotno zavedanje, da je za preprečevanje brezposelnosti in poklicni razvoj ljudi potrebno izobraževanje, usposabljanje ter povezovanje trga dela in

¹ Zasebne institucije so pod pritiskom trga ustvarjale nove ideje, zamisli in storitve.

Pomembnejše javne institucije na trgu dela so: ZRSZ, Sklad RS za razvoj kadrov in štipendije, Center za poklicno izobraževanje, Andragoški center Slovenije, CMEPIUS, Urad za mladino, Zavod RS za šolstvo in druge. Za razvoj specifičnih in interesnih ciljnih skupin se zavzemajo tudi nevladne organizacije (invalidske, humanitarne in okoljevarstvene). Pomembni so tudi različni razvojni centri, večnamenski »centri za usposabljanje«, zasebniki in podjetja v zasebni lasti (po Drobnič, 2009, str. 49).

izobraževanja². Poleg šol in fakultet ter podjetij za kakovost in usposobljenost svojih kadrov skrbijo tudi državne institucije, ki pripravljajo izobraževalne programe in programe usposabljanja, ali pa se ukvarjajo z aktiviranjem brezposelnih.

V zadnjih letih po vstopu Slovenije v EU je postal trg dela nekoliko bolj dinamičen in se je bolj razvijal, predvsem v smislu aktivnosti zasebnih podjetij, kadrovskega sektorja in drugih zainteresiranih pravnih subjektov, ki se ukvarjajo s kadri, kljub še vedno prisotni togi delovnopравни zakonodaji, ki je v zadnjih letih uvedla manj zahtevne postopke. Rezultat tega razvoja so večji, bolj obiskani karierni sejmi, aktivni nastopi podjetij in javnih institucij na teh sejmih.

3.2 ZNAČILNOSTI TRGA DELA V EVROPI

V Sloveniji pa tudi drugje po Evropi se srečujemo s problemi na trgu dela, to je s pomanjkanjem delovne sile, strukturnim neskladjem pa tudi s togostjo trga dela in delovnih razmerij. Čeprav je bila leta 2000³ sprejeta Lizbonska strategija, ki naj bi oživila gospodarski razvoj, povečala hitro odzivanje na izzive drugih gospodarstev, bodo evropske države še dolgo časa reševale nakopičena zaposlitvena vprašanja, tudi Slovenija. Zato je pri reševanju konkretnih vprašanj zaposlovanja pri delodajalcih, torej v gospodarskih družbah, zavodih in drugih institucijah pomembno poznavanje značilnosti trga dela (po Drobniču, 2009, str. 15).

Ključna značilnost trga dela v Evropi in pri nas je pomanjkanje delovne sile zaradi nizke rodnosti in podaljševanja izobraževanja mlade generacije, s čimer se ustvarja nesorazmerje med aktivnim in vzdrževanim prebivalstvom. Delež aktivne populacije se znižuje, povečuje pa se delež vzdrževanih, mladih pred vstopom v zaposlitev in upokojske generacije. Prav zato je treba povečati stopnjo zaposlenosti v celoti, starejše

² V prihodnje bo potrebno še več truda vložiti v aktivnosti fakultet pri vključevanju svojih kadrov v podjetja ali na trg dela, predvsem pa mladim omogočiti izkušnjo študija v tujini. Na svetovni ravni se povezujejo znanstveniki in študentje iz različnih kontinentov (npr. v programu Skupnosti Erasmus Mundus), na evropski ravni pa se poleg programov študijskih izmenjav in drugih programov (npr. Erasmus, in Leonardo da Vinci) gradi tudi Evropski kvalifikacijski okvir, ki bo zagotovil, da se bodo posamezne kvalifikacije enotno priznavale ne glede na to, v kateri državi članici EU so bile pridobljene. Svoje znanje v Evropi lahko izkazujemo s projektom Europassa, ki je že uveljavljen (po Drobniču, 2009, str. 50).

³ »Neuradni začetek Lizbonske strategije sega v devetdeseta leta, ko so vzporedno potekali nekateri procesi. Proces iz Luksemburga je prinesel prve smernice za zaposlovanje. Proces iz Cardiffa je osnoval pobudo za povezovanje notranjega trga in za strukturne reforme, ki naj bi EU takrat pomagale prebroditi gospodarsko krizo. Proces iz Kölna pa je prinesel pobudo za socialni dialog. Proces so bili po večini neuspešni, kar se je odražalo v nadaljnji izgubi konkurenčnih prednosti EU pred ZDA in vse hitreje razvijajočimi se azijskimi državami. Zato so se na spomladanskem zasedanju Evropskega sveta v Lizboni leta 2000 zedinili, da EU potrebuje strategijo, ki bi jo do leta 2010 popeljala med »najbolj konkurenčna, na znanju temelječa gospodarstva na svetu«. Lizbonska strategija je bila dopolnjena na spomladanskem zasedanju Evropskega sveta 2001 v Stockholmu in 2002 v Barceloni. Švedsko predsedstvo je vanjo vključilo okoljevarstveno razsežnost, špansko predsedstvo pa dalo večji poudarek socialni razsežnosti ter znamenitim 3 % BDP za raziskave in razvoj« (Drobnič, 2009, str. 15).

generacije, težje zaposljive, vključiti mlade na trg dela in povečati naravni prirastek prebivalstva skozi povečanje števila rojstev, ki ga je mogoče dosegati le na dolgi rok. Ravno skozi ohranjanje populacije ali njeno rahlo naraščanje je dolgoročno najlažje ohranjati populacijsko, socialno in ekonomsko ravnotežje, vključno z utrjevanjem nacionalne identitete (po Drobnič, 2009, str. 15).

Druga značilnost slovenskega trga dela, pa tudi evropskega, je strukturno neskladje v poklicih med ponudbo in povpraševanjem. Na eni strani imamo zelo iskane poklice in zaposlitve (poklici v zdravstvu, negi, računalništvu), na drugi strani pa tudi zaposlitve na poklicni ravni servisnih storitev (gradbeništvo, komunalne storitve,...), kjer stalno primanjkuje delavcev in teh potreb ni možno pokriti z naravnim prilivom⁴. Poleg tega je na našem trgu prisotno tudi neskladje med znanji, ki jih iščejo delodajalci, in tistim, kar prihaja iz izobraževalnih sistemov. To kaže, da je izobraževalni sistem tog, nezmožen prilagajanja, da bi ponudil zaposlitveni potencial, ki ga iščejo delodajalci. Pri tem je potrebno dvigniti znanje v ponudbi delavcev bolj skladno s potrebami delodajalcev. Politika zaposlovanja in izobraževanja morata ponudbo spremeniti z bolj aktualnimi znanji in s hitrejšim prenosom znanja med gospodarstvom in univerzo ter obratno. Pri tem naj bi vse bolj dejavno vlogo imeli tudi delodajalci, zavodi za zaposlovanje ter zaposleni sami. Kakovost delovnih mest glede znanja in sposobnosti zaposlenih je mogoče povečati z uvajanjem novih in izboljševanjem obstoječih tehnologij ter s selitvijo nezahtevnih proizvodenj v manj razvita območja. S pospeševanjem razvoja na znanju temelječega gospodarstva se bo ta trend še krepil. V 10 letih se po ocenah EU zamenja 80 % tehnologije in le četrtnina delavcev. Naslednja značilnost je neenakomerna porazdelitev bogastva med ljudi, kar je razlog za konflikte. Ključni delavci zavzemajo najkakovostnejša delovna mesta, pri čemer postajajo nadpovprečno obremenjeni in uživajo vrsto ekonomskih in socialnih privilegijev, večina obrobni delavcev pa opravlja nekakovostna dela, z majhnimi materialnimi in drugimi ugodnostmi, z izpostavljenostjo pritiskom povečevanja prožnosti ali pa je večino časa celo izključena iz dela. Zato je treba zagotoviti enako dostopnost do znanja vsem, ne glede na premoženjski status, saj je to ključni imperativ sodobnih družb (po Drobnič, 2009, str. 16).

Naslednja značilnost evropskega in slovenskega trga je podaljševanje izobraževanja mladih, kar vpliva na nižjo aktivnost mladih, odlaganje zaposlitve v poznejša obdobja, kasnejše osamosvajanje od staršev in ustvarjanje lastnih družin. Zato se v reformskih ukrepih poudarjata zgodnejše zaposlovanje mladih in uvajanje potrebnih ukrepov za to, da bodo postali zanimivi za delodajalce⁵.

⁴ Ena od rešitev za primanjkljaj delavcev, ki jo uporabljajo evropske države, so migracije in spremembe vpisa mladih v deficitarne poklice, vendar jim to nikakor ne uspeva (po Drobnič, 2009, str. 16).

⁵ To bi dosegli s skrajšanjem časa sekundarnega izobraževanja in z uresničevanjem vstopa v zaposlitev pred 24. letom starosti, tako da bi mladim nudili ugodna posojila za študij, ki vključujejo bonuse za hitro dokončanje študija. Tako bi se izognili problemom podaljševanja upokojitvene starosti in pomanjkanja vplačil v pokojninske blagajne. Potrebno bi bilo omejiti študentsko delo in ga statusno približati delu za določen čas, z ukrepi spodbujati delodajalce k zaposlovanju mladih

»Čeprav v Sloveniji in Evropi primanjkuje delavcev zlasti za deficitarne poklice, smo priča, da zaostrena konkurenca izloča iz trga manj sposobno in manj prilagodljivo delovno silo invalidov, starejših, težje prilagodljivih in oseb brez poklica ter jih potiska v brezposelnost, zato postajajo socialno breme proračunov ter skrb nevladnega in državnega sektorja. To je rezervna delovna sila, ki bi s pravimi ukrepi spodbujanja in prilagajanja, z izobraževanjem in usposabljanjem za deficitarne poklice in zaposlitve lahko postala pomemben kadrovi vir«⁶.

K izboljšanju delovanja trga dela in doseganju ugodnejšega stanja na trgu dela naj bi pomembno prispevale reforme trga dela. Cilj reform, ki tečejo že nekaj let, ni več toliko v socialni varnosti s socialnimi pomočmi, pač pa uveljavljanje delovne etike, vključevanje posameznikov v delo ali usposabljanje, kjer se zopet uveljavljajo sintagme, kot je »delo naj bo zopet vrednota« ali »delo pred socialnimi prejemki«. Reforma poudarja pomen dela za zagotavljanje posameznikove varnosti in integracije ter opušča model države blaginje, ki je pasivizirala ljudi. Uveljavlja se torej nova socialna politika, ki postavlja v ospredje nove vrednote, ki temeljijo na večjem vrednotenju dela in se uresničujejo s konkretnimi ukrepi aktivne politike zaposlovanja, kot npr. finančne spodbude za delo, dvig usposobljenosti, preprečevanje pasivnosti upravičencev do socialnih prejemkov itd. Socialna politika se navezuje na delo, na aktivnost posameznika in se tako premika od »pasivne« k »aktivni«, katere temeljni cilj je zmanjševanje tveganj in negotovosti, značilnih za globalne postmoderne družbe, kjer postaja ključnega pomena sposobnost hitrega in učinkovitega prilagajanja spremenjenim pogojem, torej prožnost vseh akterjev na trgu delovne sile ter njihova stopnja kompetentnosti in učinkovitosti (po Drobnič, 2009, str. 17).

»Slovenija se je lotila modernizacije svojega trga dela, vendar je še vedno na začetku. V letu 2005 je postavila ukrepe gospodarskih in socialnih reform, da bi se lažje spopadla z izzivi konkurenčnosti, odprtostjo trgov, novimi modeli iskanja poti za doseganje večje dodane vrednosti in na znanju temelječega gospodarstva. Ti ukrepi še niso zaživi, ker ni bilo zadosti motiva in energije pri nosilcih sprememb, zlasti odločanja v politiki. Vendar se temu ne bo mogla izogniti. Izzivi jo še čakajo« (Drobnič, 2009, str. 19).

brez delovnih izkušenj. To pa ne pomeni, da se s povečanjem stopnje aktivnosti mladih sme ogrozati dviganje izobrazbene ravni (po Drobnič, 2009, str. 18).

⁶ »Politika zaposlovanja naj bi ta problem razreševala s povečanjem zaposljivosti brezposelnih, s pospeševanjem prožnih oblik zaposlovanja in tudi z upoštevanjem novih oblik dela in zaposlovanja kot podlage za zagotavljanje socialne varnosti« (Drobnič, 2009, str. 18).

4 PRAVNA UREDITEV ZAPOSLOVANJA IN BREZPOSELNOSTI V EVROPSKI UNIJI

4.1 MEDNARODNI AKTI S PODROČJA ZAPOSLOVANJA IN BREZPOSELNOSTI

Obdobja večje ali manjše brezposelnosti se pojavljajo tako v razvitem kot tudi nerazvitem svetu, vendar žal s trendom stalnega naraščanja⁷. Na porast brezposelnosti sta vplivali petrolejska kriza v letih 1973 in 1979 ter finančna gospodarska kriza v letih 2008 in 2009. Za odpravljanje brezposelnosti in za prizadevanja uresničevanja ciljev polne, produktivne in svobodne zaposlenosti so pomembni mednarodni akti, akti Organizacije združenih narodov (OZN), predvsem pa akti Mednarodne organizacije za delo (MOD). Med najpomembnejše mednarodne akte s področja zaposlovanja in brezposelnosti štejemo akte OZN, saj Splošna deklaracija o človekovih pravicah iz leta 1948 določa pravico do dela in do zavarovanja za primer brezposelnosti (23. člen) ter pravico do socialne varnosti (22. člen). Na njeni podlagi je OZN sprejela Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah iz leta 1966, ki ga je Jugoslavija ratificirala leta 1971. Državam, podpisnicam tega pakta, nalaga dolžnost, da z ustreznimi ukrepi varujejo pravico do dela. Ti ukrepi se po paktu nanašajo na aktivnost države za poklicno usmerjanje in izobraževanje, ekonomski, socialni in kulturni razvoj ter uresničevanje polne in produktivne zaposlenosti.

Med pomembne konvencije MOD na področju zaposlovanja in brezposelnosti spada Konvencija št. 2 o brezposelnosti, 1919, ki državam podpisnicam določa obveznost zbiranja statističnih in drugih podatkov o brezposelnosti, o sprejetih ali načrtovanih ukrepih za preprečevanje brezposelnosti, obveznost organiziranja brezplačne javne službe za zaposlovanje in obveznost zagotavljanja enake pravice iz zavarovanja za brezposelnost domačim delavcem in delavcem članic konvencije. Nadalje je pomembna Konvencija št. 88 o organizaciji službe zaposlovanja, 1948, ki članice, ki so konvencijo ratificirale (prevzela jo je tudi Slovenija), zavezuje, da organizirajo in vzdržujejo brezplačno javno službo za zaposlovanje. Ta mora pomagati tako delavcem, da dobijo ustrezno zaposlitev, kot tudi podjetjem s posredovanjem delavcev, ki ustrezajo njihovim potrebam. Slovenija je prevzela tudi Konvencijo št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih, 1958. Ta konvencija opredeljuje diskriminacijo kot vsako razlikovanje, izključitev ali dajanje prednosti na podlagi rase, barve, spola, vere, političnega prepričevanja, nacionalnega in socialnega izvora, ali vsako drugo razlikovanje, izključitev ali dajanje prednosti z namenom, da se izniči ali poslabša enakost možnosti in obravnavanja pri zaposlovanju in

⁷ Po napovedi MOD naj bi bilo do konca leta 2010 239 milijonov brezposelnih in bi stopnja brezposelnosti preseгла 6,5 odstotka, kar je najvišja stopnja od leta 1991, odkar MOD spremlja podatke o brezposelnosti. V EU je brezposelnost najvišja po letu 2000, saj je bilo po podatkih EUROSTATA novembra 2009 v vseh članicah EU 22,9 milijona brezposelnih oseb (stopnja brezposelnosti 9,5 odstotka). Slovenija sodi med države z nizko stopnjo brezposelnosti (6,8 odstotka). Ta se je bistveno povečala od novembra 2008, ko je bila le 4,2-odstotna.

poklicu. Med najpomembnejše konvencije, ki jo je prevzela Slovenija, s področja zaposlovanja, spada Konvencija št. 122 o politiki zaposlovanja, 1964. Ta določa oblikovanje aktivne politike zaposlovanja, katere končni cilj bo polna, produktivna in prosto izbrana zaposlitev (po Korpič Horvat, 2010, str. 326-327).

Na področju zaposlovanja in varstva invalidov je temeljni dokument MOD Konvencija št. 159 o poklicni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, 1983. Temeljni cilj te konvencije je, da bi države članice v skladu z nacionalnimi razmerami, prakso in možnostmi oblikovale, uresničevale in periodično revidirale takšno politiko na tem področju, ki bo temeljila na načelu enakih možnosti in obravnavanja invalidnih in drugih delavcev ter izboljšala možnosti za zaposlovanje invalidov na odprtem trgu dela (po Kalčiču, 2006, str. 183).

Ena najpomembnejših sodobnih konvencij s področja socialne varnosti delavcev je Konvencija št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti, 1952, ki določa minimalne pravice do denarnih dajatev, s katerimi se nadomešča izguba dohodka za socialne primere, ko delavec ni zmožen za delo zaradi bolezni, brezposelnosti, starosti, poškodbe pri delu in poklicne bolezni, invalidnosti, materinstva, smrti, ter pravico do družinskih dajatev in pravico do zdravstvenega varstva (po Bubnov Škoberne, 2006, str. 381).

S področja varstva zaposlitve delavca je pomembna Konvencija št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca, 1983, katere namen je varstvo delavca pred neutemeljenim odpustom, neutemeljeno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca (po Kresal, 2006, str. 204).

Slovenija pa ni ratificirala (čeprav za to ne bi smelo biti ovir) naslednje pomembne konvencije MOD s področja zaposlovanja in brezposelnosti (Korpič Horvat, 2010, str. 328):

- Konvencijo št. 44 o zagotavljanju dajatev ali dodatkov za osebe, ki so brezposelne proti svoji volji, 1934, ki natančneje ureja obveznosti držav in pravice brezposelnih oseb;
- Konvencijo št. 168 o pospeševanju zaposlovanja in varstvu za primer brezposelnosti, 1988, ki za preprečevanje brezposelnosti poudarja primarnost ukrepov aktivne politike zaposlovanja;
- Konvencijo št. 181 o zasebnih službah za zaposlovanje, 1997, ki dopušča organiziranje zasebnih služb, da opravljajo dejavnosti v zvezi z zaposlovanjem in brezposelnostjo.

Poleg Evropske konvencije o človekovih pravicah je eden od najpomembnejših aktov Sveta Evrope na področju človekovih pravic, ki določa temeljne socialne pravice, Evropska socialna listina. Sprejeta in dana v podpis je bila leta 1961 v Torinu, leta 1966 pa je bila revidirana, saj sedaj zajema tako pravice, zagotovljene z dopolnjeno listino, kot tudi pravice, zagotovljene z Dodatnim protokolom iz leta 1988, ter dodaja nove pravice. Leta 1996 je bila s strani odbora ministrov Sveta Evrope (države članice Sveta Evrope) sprejeta

Spremenjena evropska socialna listina, v Sloveniji pa je pričela veljati 1. 7. 1999. Ta listina zagotavlja socialne pravice ter izboljšanje življenjskega standarda in socialno blaginjo prebivalcem držav članic Sveta Evrope.

Že v prvem in tudi najpomembnejšem členu določa pravico do dela, s čimer se pogodbenice zavezujejo, da bodo:

- težile k doseganju polne zaposlenosti;
- učinkovito varovale pravico delavca, da se preživlja s poklicem, ki ga je svobodno izbral;
- ustanovljale ali vzdrževale brezplačne službe za zaposlovanje za vse delavce;
- zagotavljale ali spodbujale primerno poklicno usmerjanje, usposabljanje in rehabilitacijo.

12. člen, ki je tudi pomemben, določa pravico do socialne varnosti, s čimer se pogodbenice zavezujejo, da bodo:

- uvedle ali ohranile sistem socialne varnosti;
- si prizadevale za pospešen razvoj sistema socialne varnosti, da bi dosegel višjo raven.

Poleg prvega in 12. člena je pomemben tudi 20. člen, ki določa pravico do enakih možnosti in enakega obravnavanja v zvezi z zaposlitvijo in poklicem brez razlikovanja na podlagi spola.

Pravice in obveznosti delavcev in delodajalcev so v državah članicah EU različno urejene. Da bi jih poenotili in s tem posredno konkurenčno zaščitili akterje na trgu dela, so bile v okviru EU sprejete številne direktive, predvsem na področju obveščanja delavcev o delovnih pogojih, organizacije delovnega časa, odpuščanja delavcev, zagotavljanja varnega in zdravega dela ter na področju zagotavljanja enake obravnave žensk in moških pri zaposlovanju in delu. Direktive so v okviru evropskega prava sekundarni pravni vir, ki je za vsako članico, na katero je naslovljen, zavezujoč glede ciljev, ki jih je treba doseči. Oblika in metoda za njihovo vključitev v domačo zakonodajo do roka, ki ga direktiva predvideva, pa sta prepuščeni državnim oblastem (po Trstenjak in Belopavlovič, 2005, str. 5).

Na ravni EU so na področju zaposlovanja in brezposelnosti pomembne zlasti naslednje direktive:

1. Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, katere cilj je:
 - zagotovitev varstva pravic delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela;
 - zagotovitev osnovnih delovnih pogojev in pogojev zaposlitve, ki veljajo tudi za delavce, zaposlene neposredno v podjetju uporabnika ter

- izboljšanje kakovosti in položaja dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, da bi s tem učinkovito prispevali k odpiranju delovnih mest in razvoju prožnih oblik dela.
2. Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu, katere cilj je:
 - odprava obstoječih diskriminatornih ovir na področju ustanavljanja in prostega pretoka storitev, kar pomeni lažjo ustanovitev podjetja in enostavnejšo pot do opravljanja storitev v drugih državah članicah tudi za domača podjetja, še zlasti za manjša in srednje velika podjetja;
 - boljša konkurenčnost ponudnikov storitev, ki bodo delovali bolj enakopravno tudi v drugih državah članicah;
 - poenostavitev in posodobitev pravnega in upravnega okvira (enotne kontaktne točke);
 - vzpostavitev sistematičnega in učinkovitega sodelovanja uprav držav članic (informacijski sistem za notranji trg – IMI);
 - krepitev pravic uporabnikov storitev (boljša preglednost, razpolaganje z vsemi potrebnimi informacijami ponudnikov storitev);
 - zagotavljanje kakovosti storitev (direktiva vsebuje določbe o pravicah prejemnikov storitev) ter
 - večja izbira uporabnikov storitev za nižje cene.
 3. Direktiva Sveta z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (79/7 EGS), ki pomeni, da morajo biti moški in ženske enako obravnavani v sistemih zdravstvenega, invalidskega in pokojninskega varstva oziroma zavarovanja, v sistemih varstva oziroma zavarovanja za nesreče pri delu in poklicne bolezni ter v sistemih varstva oziroma zavarovanja za čas brezposelnosti. Enakost mora biti zagotovljena tudi pri plačevanju prispevkov in pri izračunavanju dajatev.
 4. Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev, ki se nanaša na zagotavljanje minimalnih pravic delavcem, ki jih podjetja, v okviru čezmejnih pogojev zagotavljanja storitev, napotijo na delo na območje druge države članice (posting of workers). Napoteni delavec opravlja delo določen (omejen) čas v državi članici EU, ki ni država, kjer delavec običajno opravlja svoje delo, vendar pa mu mora kljub temu zagotoviti določene minimalne pogoje zaposlitve, kot so urejeni z nacionalnimi predpisi, s kolektivnimi pogodbami ali arbitražnimi odločbami, ki so razglašene za splošno veljavne v državi, kjer se delo opravlja.
 5. Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano), ki pomeni, da morajo biti

moški in ženske enako obravnavani v delovnem razmerju. Direktiva vključuje enak dostop do zaposlitve, hkrati z merili izbire dostopa do vseh delovnih mest tako v javnem kot tudi v zasebnem sektorju, ter dostop do vseh ravni znotraj poklicne lestvice. Poleg tega je v direktivi poudarjeno tudi načelo enakega obravnavanja pri usposabljanju oziroma pri poklicnem izobraževanju in v poklicnih sistemih socialne varnosti.

5 PRAVNA UREDITEV ZAPOSLOVANJA IN BREZPOSELNOSTI V SLOVENIJI

Po vstopu Slovenije v EU se je največkrat razpravljalo o preveč togi delovnopравни zakonodaji, ki je predvsem ovira za delodajalce, o preveč fleksibilni obliki študentskega dela, ki naj bi bila nelojalna konkurenca oblikam rednih zaposlitev, ter o prepogostem zaposlovanju za določen čas, ki najbolj prizadene mlade, kar je zelo nepravilno. Razprave so potekale ob noveliranju in spreminjanju stare zakonodaje in pri sprejemanju novih predpisov. Te spremembe zakonodaje na trgu dela so bile potrebne predvsem zaradi uresničevanja ciljev prenovljene lizbonske strategije. Ta cilj pa je postal »več delovnih mest in boljša delovna mesta« (po Drobnič, 2009, str. 66).

5.1 USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

Ustava RS iz leta 1991 med človekove pravice in temeljne svoboščine vključuje pravice oziroma svoboščine, ki se nanašajo na pravni položaj človeka v zvezi z delom. Pravica do dela ni posebej določena kot temeljna človekova pravica. Ustava RS v 49. členu sicer govori o svobodi dela, vendar je ta svoboščina ohlapna in pravno težko razpoznavna, ker dopušča možnosti različnih interpretacij. V okviru svobode dela je splošno deklarirano, daje le-ta zagotovljena, da je prisilno delo prepovedano, da vsakdo prosto izbira zaposlitev in da je vsakomur dostopno vsako delovno mesto pod enakimi pogoji (ZRSZ, 2010).

Poleg določbe o svobodi dela (49. člen) delovno in socialno področje pravno urejajo tudi druge pomembne določbe v Ustavi RS. Ena od splošnih ustavnih določb je določba o pravni in socialni državi (2. člen), ki opozarja na posebno nalogo državnih organov, da s predpisi zagotovijo vse pogoje, ki posameznikom omogočajo, da s svojim delom pridobivajo zase in za svojo družino potrebna sredstva, hkrati pa zagotavlja socialno varnost oseb, ki so ali pa tudi niso zaposlene. Pomembne so tudi zlasti naslednje določbe: določba o enakosti pred zakonom (14. člen), določba o varstvu osebne svobode (19. člen), določba o varstvu človekove osebnosti in dostojanstva (21. člen), določba o enakem varstvu pravic (22. člen), določba o pravici do sodnega varstva (23. člen), določba o pravici do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen), določba o varstvu pravic zasebnosti in osebnih pravic (35. člen), določba o zbiranju in združevanju (42. člen), določba o pravici do socialne varnosti (50. člen), določba o varstvu pri delu (66. člen), določba o soodločanju (75. člen), določba o sindikalni svobodi (76. člen) in določba o pravici do stavke (77. člen). Država je po ustavi dolžna ustvarjati »skladen civilizacijski in kulturni« razvoj Slovenije (prvi odstavek 5. člena Ustave), kar je mogoče doseči z usklajenostjo zakonov in drugih predpisov s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Pri tem so pomembne zlasti ratificirane konvencije MOD, akti Sveta Evrope in številne mednarodne pogodbe, ki so sklenjene neposredno s posameznimi državami (po Vodovniku, 2003, str. 19-20).

5.2 ZAKON O UREJANJU TRGA DELA (ZUTD)

Z zakonom o urejanju trga dela (ZUTD) se nadomešča Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB), ki je bil sprejet leta 1991 ter spremenjen in dopolnjen kar 18-krat. Prav zaradi velikega števila popravkov je bilo predlagano, da se sprejme nov zakon. ZZZPB je urejal predvsem področje politike zaposlovanja, sistem zavarovanja za primer brezposelnosti, štipendiranje in področje študentskega dela in je predstavljal dejansko zakonsko podlago tudi za delovanje institucij na trgu dela, predvsem Zavoda za zaposlovanje, kasneje pa tudi skladov dela.

ZUTD je bil objavljen v Uradnem listu RS, dne 12. 10. 2010, uporabljati pa se je začel 1. 1. 2011, razen določb storitev na trgu dela in nekaterih določb aktivne politike zaposlovanja, ki se bodo začele uporabljati s 1. 1. 2012 (po Krašovec, 2010, str. 11).

Splošno o zakonu:

ZUTD ureja del ukrepov države na trgu dela. Ob tem na trg dela posegajo še:

- zakon, ki določa zaposlovanje in delo tujcev,
- zakon, ki določa zaposlovanje invalidov in zaposlitveno rehabilitacijo,
- zakon, ki ureja zaposlovanje in delo na črno ter
- zakon, ki ureja delovna razmerja.

ZUTD področje študentskega dela⁸ ne ureja, saj bo, če bo sprejet, urejeno v posebnem zakonu o malem delu.

»Kot je zapisal zakonodajalec, je namen zakona s hitrejšim ukrepanjem države na trgu dela povečati varnost iskalcev zaposlitve, zlasti brezposelnih oseb in oseb, katerih zaposlitev je ogrožena. Poleg tega je cilj zakona vzpostaviti mrežo vseživljenjske karijerne orientacije in posredovanja zaposlitve, ki bo omogočala svobodno izbiro zaposlitve oziroma poklica, skladno z možnostmi zaposlovanja. Povečana varnost in večja zaposljivost pa naj bi se zagotavljala tudi z ukrepi APZ, ki jo bo prek ZRSZ usmerjala država« (Belopavlovič, 2010, str. 636).

Ključne novosti ZUTD (Krašovec, 2010, str. 37-160):

V prvem poglavju ZUTD kot poglobitve naloge države določa izvajanje ukrepov APZ v skladu s strateškimi dokumenti RS in EU za to področje in delovanje ter razvoj sistema obveznega in prostovoljnega zavarovanja za primer brezposelnosti. Ob tem je predvideno zmanjšanje administrativnih bremen za delodajalce pri prijavi prostega delovnega mesta, saj povečuje število primerov, ko prijava ni potrebna⁹. To bo, skupaj z elektronsko

⁸ To področje je urejal ZZZPB (55. – 59. člen) v šestem poglavju o štipendiranju.

⁹ Prijava potrebe po sklenitvi in že sklenjenih avtorskih in podjemnih pogodbah ZRSZ ni več potrebna.

možnostjo prijave, prispevalo k zmanjšanju administrativnih bremen za delodajalce. ZUTD v tem poglavju določa, da so državljani drugih držav članic EU v pravicah in dolžnostih izenačeni s slovenskimi državljani (6. člen ZUTD).

V drugem poglavju ZUTD določa drugačno definicijo brezposelnih oseb, kot jo je določal prejšnji ZZZPB (16. člen ZZZPB)¹⁰. Status brezposelne osebe bodo lahko ob prijavi v evidenco brezposelnih pridobile tudi osebe, ki se izobražujejo ob delu ali so študenti na podiplomskem študiju (8. člen ZUTD). Pomembno novost, ki jo uvaja ZUTD, je, da se pri zavodu prijavijo tudi drugi iskalci zaposlitve, ki se po tem zakonu ne štejejo za brezposelne osebe, vendar so pravice teh oseb omejene le na pridobivanje informacij o trgu dela in zaposlovanju ter na pomoč strokovnih delavcev zavoda pri iskanju zaposlitve (14. člen ZUTD).

V tretjem poglavju ZUTD kot poglavitne ukrepe države na trgu dela določa (15. člen ZUTD):

- storitve za trg dela,
- APZ,
- zavarovanje za primer brezposelnosti,
- pravice iz obveznega in prostovoljnega zavarovanja za primer brezposelnosti.

V okviru storitev za trg dela, ki se izvajajo kot javna služba, ZUTD predvideva izvajanje vseživljenjske karijerne orientacije in posredovanje zaposlitve (16. člen ZUTD). Vseživljenjska karierna orientacija zajema obveščanje o trgu dela, samostojno vodenje kariere, osnovno in poglobljeno karierno svetovanje ter učenje veščin vodenja kariere (18. člen ZUTD)¹¹. Posredovanje zaposlitve se nudi brezposelnim osebam in kot novost tudi vsem prijavljenim iskalcem zaposlitve (26. člen ZUTD).

Kot temeljni ukrep na trgu dela ZUTD določa APZ, ki je v zakonu zastavljena širše, kot je bila do sedaj. Poleg že znanih ukrepov, kot so: usposabljanje, izobraževanje, spodbude za

¹⁰ Po tem zakonu se za brezposelno osebo šteje oseba, ki ni v delovnem razmerju, samozaposlena oseba, katere dobiček iz dejavnosti, ki je ugotovljen brez upoštevanja znižanj in davčnih olajšav v skladu s predpisi o dohodnini in povečan za obračunane obvezne prispevke za socialno varnost, ni presegal zneska zajamčenega nadomestila pleče, in lastnik ali solastnik gospodarskih družb, ki ni zavarovan na drugi podlagi, in v katerih dobiček, zmanjšan za plačane prispevke za obvezno socialno zavarovanje, v zadnjem koledarskem letu pred nastankom brezposelnosti ni presegal zneska zajamčenega nadomestila plače, lastnik, zakupnik, najemnik ali drug uporabnik kmetijskega ali gozdnega zemljišča s katastrskim dohodkom do višine, ki je določena kot podlaga za vključitev v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, oseba, ki ni upokojenec, študent, dijak, vajenec, udeleženec izobraževanja odraslih, mlajši od 26 let ali udeleženec izobraževanja v skladu s 53.b členom tega zakona ter udeleženec programa usposabljanja na delovnem mestu na podlagi programov ukrepov APZ iz 50. člena tega zakona in je: zmožna za delo, prijavljena na zavodu, na razpolago za zaposlitev in aktivni iskalec zaposlitve.

¹¹ Ta storitev je novost, ki v ZZZPB ni bila vsebovana.

zaposlovanje¹², kreiranje delovnih mest (javna dela, socialno podjetništvo) ter spodbujanje samozaposlovanja¹³, ZUTD uvaja še nova ukrepa, in sicer nadomeščanje na delovnem mestu ter delitev delovnega mesta (31. člen ZUTD)¹⁴. ZUTD tudi na novo definira pojem ranljivih skupin na trgu dela¹⁵ in jim omogoča prednostno vključevanje v ukrepe APZ, hkrati pa uvaja enostavnejše postopke izbora zunanjih izvajalcev ukrepov APZ, predvsem na področju usposabljanja in izobraževanja ter tudi izbora delodajalcev. Pomembna novost je tudi načrtovanje izvajanja APZ, saj se smernice za izvajanje ukrepov APZ, kot temeljni dokument iz tega področja, sprejemajo za srednjeročno obdobje štirih let, načrt za izvajanje ukrepov APZ pa za proračunsko obdobje dveh let. Pri načrtovanju in izvajanju ukrepov APZ je povečana tudi vloga socialnih partnerjev.

V sistem zavarovanja za primer brezposelnosti predlog APZ uvaja številne novosti, predvsem s ciljem povečati socialno varnost oseb, ki so izgubile zaposlitev. S tem prispeva k uveljavljanju koncepta prožne varnosti, ki bo delno udejanjen tudi v spremembah zakonodaje o delovnih razmerjih. ZUTD na tem področju širi krog obveznih zavarovancev in oseb, ki se lahko prostovoljno zavarujejo za primer brezposelnosti¹⁶, posledično pa tudi krog upravičencev do denarnega nadomestila za čas brezposelnosti. S spremembo pogojev za pridobitev pravice do denarnega nadomestila bodo do nadomestila pogosteje upravičeni predvsem mladi, ki imajo malo delovnih izkušenj, kar bo povečalo njihovo socialno varnost. Po novem bo do pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti upravičena oseba, ki je bila pred nastankom brezposelnosti zavarovana najmanj 9 mesecev v zadnjih 24 mesecih¹⁷. Pravice pa se bodo pridobile izključno na podlagi plačila prispevkov, z dodano izjemo, če delodajalec prispevkov ne bo plačal (59. člen ZUTD). Po novem bo denarno nadomestilo v prvih treh mesecih prejemanja višje, saj bo znašalo 80 % od osnove. ZUTD določa tudi najnižje in najvišje nadomestilo. Najnižji znesek denarnega nadomestila ne sme biti nižji od 350 eurov, najvišji pa ne sme biti višji od trikratnika tega zneska (62. člen ZUTD)¹⁸. Zaradi dviga minimalne plače se povečuje tudi povprečno denarno nadomestilo. ZUTD natančno določa tudi osnovo za odmero denarnega nadomestila, saj se bo upoštevala povprečna mesečna plača zavarovanca v

¹² V ta ukrep se poleg ranljive skupine brezposelnih oseb vključujejo tudi iskalci zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena.

¹³ V ta ukrep se poleg brezposelnih oseb vključujejo tudi iskalci zaposlitve, katerih zaposlitev je ogrožena.

¹⁴ Nadomeščanje na delovnem mestu se izvaja kot subvencioniranje popolne nadomestitve zaposlene osebe z brezposelno osebo ali osebo, ki ni aktivna na trgu dela. Delitev delovnega mesta se izvaja kot subvencioniranje delne nadomestitve zaposlenega z brezposelno osebo ali osebo, ki ni aktivna na trgu dela.

¹⁵ Skupine na trgu dela, med katere spadajo vsi prikrajšani, resno prikrajšani delavci in invalidi.

¹⁶ V obvezno zavarovanje se v primerjavi z ZZZPB lahko prostovoljno vključijo tudi osebe v času suspenza pogodbe o zaposlitvi po predpisih o delovnih razmerjih, ki veljajo v RS.

¹⁷ Po ZZZPB so se med upravičence do denarnega nadomestila šteli osebe z delovnim razmerjem 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih (18. člen ZZZPB).

¹⁸ Po ZZZPB je denarno nadomestilo v prvih treh mesecih prejemanja znašalo 70 % od osnove. Znesek denarnega nadomestila pa ni smel biti nižji od 45,56 odstotka minimalne plače in ne višji od trikratnika tako določenega najnižjega nadomestila (21. člen ZZZPB).

obdobju 8 mesecev pred mesecem nastanka brezposelnosti (61. člen ZUTD)¹⁹. Zelo pomembna je tudi novost, ki brezposelnim osebam omogoča, da v primeru zaposlitve za krajši delovni čas ohranijo sorazmeren del denarnega nadomestila. Če bodo opravljali dela, za katera bodo zaslužili do 200 evrov mesečno, pa bodo pravico do denarnega nadomestila lahko ohranili v celoti.

V četrtem poglavju ZUTD določa izvajalce javne službe, torej ukrepov na trgu dela. Za izvajanje javne službe zakon poleg ZRSZ, kot osrednje institucije na trgu dela, predvideva še druge subjekte, ki pa morajo za svoje delo pridobiti koncesijo, ter Javni sklad RS za razvoj kadrov in štipendije. Drugi izvajalci, ki jih kot novost ureja ZUTD v petem poglavju, so fundacije za izboljšanje zaposlitvenih možnosti (nasledniki skladov dela), ki bodo delovale v lokalnem ali regionalnem okolju in povezovale socialne partnerje ter izvajale programe usposabljanja in izobraževanja, ki bodo namenjeni predvsem zaposlenim in delodajalcem.

V šestem poglavju ZUTD ureja postopek za uveljavljanje storitev in ukrepov APZ, kjer je najpomembnejši zaposlitveni načrt, ter postopek za uveljavljanje in varstvo pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti. V tem poglavju prav tako ureja postopek za ugotavljanje začasne nezaposljivosti brezposelnih oseb, kar je novost, hkrati pa ZUTD povečuje obveznost sodelovanja zavoda in Centrov za socialno delo pri aktivaciji prejemnikov denarne socialne pomoči in obravnavi brezposelnih oseb z zaposlitvenimi ovirami.

V sedmem poglavju ZUTD natančno določa zbirke podatkov, njihovo obdelavo in povezovanje, kar je zelo pomembno z vidika odločanja o pravicah. V tem poglavju so prav tako urejeni postopki za prenehanje vodenja osebe v različnih evidencah po tem zakonu.

V osmem poglavju ZUTD ureja financiranje ukrepov na trgu dela in izvajalcev po tem zakonu, pri čemer je zelo jasno določeno, kaj se financira kot javna služba. Natančno so določeni tudi postopki vračila nenamensko porabljenih sredstev.

Deveto poglavje določa obveznost rednega spremljanja izvajanja ukrepov APZ in njihovega vrednotenja z vidika uspešnosti in učinkovitosti izvajanja, kar naj bi prispevalo k učinkovitejši in gospodarnejši porabi javnih sredstev.

¹⁹ Po ZZZPB je bila osnova za odmero denarnega nadomestila povprečna mesečna plača zavarovanca v obdobju 12 mesecev pred nastankom brezposelnosti (20. člen ZZZPB).

V besedilu pa ni določeno, da se v osnovo za izračun nadomestila šteje tudi nadomestilo za invalidnost, ki ga poleg plače prejema delovni invalid, tako tisti, ki dela 8 ur in je premeščen na drugo delovno mesto, kot tudi tisti, ki dela po 4 ure in za ta čas dobiva delno nadomestilo za invalidnost na ZPIZ-u. To pomeni, da se invalidu zato, ker se nadomestilo ne všteva v osnovo za izračun denarnega nadomestila, znižuje višina nadomestila za brezposelnost, hkrati pa v času prejemanja nadomestila na ZRSZ izgubi pravico do prejemanja omenjenega nadomestila prek ZPIZ-a. Invalid je tako kar dvakratno na izgubi.

V desetem poglavju ZUTD, ob strožjem finančnem nadzoru nad namensko porabo sredstev za delovanje institucij in za izvajanje programov, uvaja novost v obliki strokovnega nadzora nad delovanjem institucij na trgu dela, ohranja pa dosedanje rešitve pri nadzoru ZRSZ nad brezposelnimi osebami.

5.3 ZAKON O DELOVNIH RAZMERJIH (ZDR)

Leta 2007 je bil Zakon o delovnih razmerjih (ZDR) spremenjen in sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-A) kot kompromis med različnimi in nasprotujočimi si interesi socialnih partnerjev, ki so s predlaganimi rešitvami soglašali in poudarili najpomembnejše spremembe, ki bodo omogočile postopno reformo trga dela. Z vidika razvoja trga dela je zakon pomemben predvsem zaradi vpliva na fleksibilnost trga dela in zaradi uresničitve koncepta prožne varnosti, ki je v zadnjih letih postal cilj ne samo na evropskem, ampak tudi na slovenskem trgu dela (po Drobnič, 2009, str. 67).

Ključne novosti ZDR-A (Drobnič, 2009, str. 68-71):

Novost v zakonu je 90.a člen ZDR (38. člen ZDR-A), ki omogoča, da lahko zavod za zaposlovanje ali delodajalec delavcu v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi že med odpovednim rokom ponudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi z drugim delodajalcem. Nova zakonska ureditev torej daje možnost prezaposlitve delavca tudi pri drugem delodajalcu, vendar ureditev ne posega v delavčevo pravico do odpravnine, če delavec zavrne ponudbo. Če pa delavec sprejme ponudbo in so izpolnjeni vsi zakonski pogoji v zvezi z novo zaposlitvijo pri drugem delodajalcu, se pravica do odpravnine prenese na drugega delodajalca. S spremembo ZDR so poenoteni odpovedni roki v primeru redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov²⁰ in razlogov nesposobnosti (39. in 90. člen ZDR-A, 92. člen ZDR). Po spremembi ZDR iz leta 2007 je bilo dodatno spodbujeno projektno delo, v primeru katerega se je mogoče zaposliti za celoten čas trajanja projekta, če ta traja več kot dve leti. V ZDR ni bilo mogoče podati splošne definicije projektnega dela, ki bi bila uporabljiva za vsa področja, zato zakonodaja prepušča socialnim partnerjem, da s kolektivnimi pogodbami na ravni dejavnosti podrobneje določijo, kaj se šteje za projektno delo.

S spremembami ZDR je jasneje zagotovljeno načelo sorazmernosti pravic zaposlenih s krajšim delovnim časom, glede na dolžino delovnega časa, za katerega je delavec zaposlen pri posameznem delodajalcu. Izpostavljeni sta predvsem pravica do regresa za

²⁰ V primeru poslovnih razlogov so odpovedni roki skrajšani iz 75 na 60 dni, če je imel delavec najmanj 15 let delovne dobe pri delodajalcu in iz 150 na 120 dni, če je imel delavec najmanj 25 let delovne dobe pri delodajalcu; pa še ti krajši roki so bili odloženi do sprejema nove zakonodaje s področja zavarovanja za primer brezposelnosti, ki pa do danes še ni sprejeta.

letni dopust²¹ in pravica do odpravnine ob upokojitvi²² (56., 57. člen ZDR-A, 131., 132. člen ZDR). Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ) na svojih spletnih straneh poudarja, da spremembe ZDR omogočajo bolj fleksibilno organizacijo delovnega časa, odmorov in počitkov za mobilne delavce (2. člen ZDR-A, 2. člen ZDR) v posebnih zakonih (npr. cestni, letalski, železniški in vodni promet), kar pretekla ureditev ZDR ni dopuščala. Omogočena je večja zaščita delavcev pred diskriminacijo in vsemi vrstami trpinčenja (3., 4., 16. in 36. člen ZDR-A, 6., 6. a, 45. in 89. člen ZDR) ter zagotovljena večja notranja mobilnost (6., 7., 9., 10., 11., 12., 60., 62., 67., 74., 86. in 88. člen ZDR-A, 20., 23., 25., 26., 29., 31., 140., 144., 158., 172., 229. in 231. člen ZDR). S spremembami ZDR je jasneje urejena možnost zaposlitve delavca za delovno mesto ali za vrsto dela, s čimer se zagotavlja bolj prožno delovno razmerje, saj se delo delavcev lahko prilagaja glede na potrebe delovnega procesa.

Z dopolnitvijo ZDR iz leta 2007 se dodatni primeri suspenza pogodbe o zaposlitvi lahko določijo tudi s kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi in ne le z zakonom (19. člen ZDR-A, 51. člen ZDR). Hkrati so se razširile možnosti zaposlovanja za določen čas, in sicer v primerih, ko nihče od prijavljenih kandidatov za delovno mesto ne izpolnjuje zahtevanih pogojev za opravljanje dela, ter v primerih zaposlovanja vodilnih delavcev in zaposlitev za opravljanje dela na projektu (6., 20. in 21. člen ZDR-A, 20., 52. in 53. člen ZDR).

Spremembe ZDR iz leta 2007 določajo tudi:

- jasnejšo ureditev učinkovanja predhodnega opomina pred redno odpovedjo iz krivdnega razloga, ki zagotavlja tudi ustrežnejše pravno varstvo delavcev (32. člen ZDR-A, 83. člen ZDR);
- podrobnejšo ureditev predhodnega zagovora delavca v primerih redne odpovedi iz krivdnega razloga, razloga nesposobnosti in v primerih izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi ter rešitve, kdaj zagovora ni treba izvesti (32. člen ZDR-A, 83. člen ZDR);
- poenostavitev v zvezi z vročanjem tako, da delodajalec upravičeno vroča na naslov delavca, ki je določen v pogodbi o zaposlitvi, ali o katerem je pisno obveščen (34. člen ZDR-A, 87. člen ZDR);
- ustrezno dopolnitev ureditve razlogov za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi tudi z razlogom ugotovljene nezmožnosti za delo zaradi invalidnosti v skladu s predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov (35. člen ZDR-A, 88. člen ZDR);

²¹ Pravica do regresa za letni dopust se zagotavlja glede na dolžino delovnega časa, za katerega je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi, razen v primerih, ko delavec dela krajši delovni čas na podlagi posebnih predpisov (o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, o zdravstvenem zavarovanju ali o starševskem dopustu), pri čemer delavec nima možnosti dopolnjevati svojih zaposlitev za krajši delovni čas, da bi tako dosegel polni delovni čas.

²² Delavec, ki se bo delno upokojil in še naprej delal s krajšim delovnim časom, bo imel tudi pravico do sorazmernega dela odpravnine ob upokojitvi, pri popolni upokojitvi pa bo uveljavljal pravico do preostalega sorazmernega dela odpravnine.

- objektivni rok za odpoved s strani delodajalca in daljši subjektivni rok (s 30 dni na 60 dni) v primeru odpovedi iz krivdnega razloga (35. člen ZDR-A, 88. člen ZDR);
- posebnost izvedbe in učinkovanja izredne odpovedi v primeru neopravičenega izostanka delavca z dela (46. člen ZDR-A, 111. člen ZDR);
- jasnejše zaveze delavca in delodajalca ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi s hkratno ponudbo druge ustrezne zaposlitve (37. člen ZDR-A, 90. člen ZDR).

Novela zakona iz leta 2007 uvaja rešitev, kako starejše delavce zadržati v aktivni ustrezni zaposlitvi. Starejši delavec ni varovan pred odpovedjo v primeru poslovnega razloga, če mu delodajalec hkrati ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi ponudi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za ustrezno delo za nedoločen čas (49. člen ZDR-A, 115. člen ZDR).

Zakonsko so se vzpostavile tudi dodatne možnosti za lažje usklajevanje družinskega in poklicnega življenja, in sicer možnost prilagajanja delovnega časa potrebam delavcev s starševskimi obveznostmi, če to dopuščajo potrebe delovnega ali proizvodnega procesa (64. člen ZDR-A, 147. člen ZDR), pravice delavcev s šoloobveznimi otroki, da izkoristijo vsaj en teden letnega dopusta med šolskimi počitnicami (72. člen ZDR-A, 165. člen ZDR) ter razširjeno in jasneje določeno posebno varstvo pred odpovedjo za delavce s starševskimi obveznostmi (49. člen ZDR-A, 115. člen ZDR).

S spremembami in dopolnitvami ZDR je tudi jasneje urejena pravica do nadomestila plače delavcu med odsotnostjo z dela (58. in 60. člen ZDR-A, 137. in 140. člen ZDR), možnost za daljše nadurno delo, vendar le, če s tem pisno soglaša delavec (61. člen ZDR-A, 143. člen ZDR), krajši rok za predhodno obvestilo delavcem o začasnih prerazporeditvi delovnega časa (64. člen ZDR-A, 147. člen ZDR), obveznost delodajalca, da delavce ob začetku koledarskega leta pisno obvesti o odmeri letnega dopusta za tekoče koledarsko leto (68. člen ZDR-A, 160. člen ZDR), dodatna rešitev za primer, ko delavec menja zaposlitev med koledarskim letom²³ (69. člen ZDR-A, 162. člen ZDR).

V določbah o izvajanju inšpekcijskega nadzorstva se določajo širše in jasnejše možnosti ukrepanja inšpektorjev za delo. V primeru sodno ugotovljene nezakonite odpovedi pogodbe o zaposlitvi in odločitve o odškodnini se z dopolnitvijo zakona sodno odločitev usmerja z določeno mogočo maksimalno odškodnino v višini največ 18 povprečnih mesečnih plač delavca (51. člen ZDR-A, 118. člen ZDR). Delovna knjižica se z novelo zakona iz leta 2007 opušča kot obvezni dokument delavca (83. in 91. člen ZDR-A, črtani 224., 225. in 226. člen ZDR).

5.3.1 ODPOVEDNI ROKI IN ODPRAVNINE PO PREDLOGU SPREMEMB ZDR

MDDSZ je 5. marca 2010 predstavilo Predlog sprememb ZDR. Kot je poudaril minister dr. Svetlik, je »ključni cilj nove zakonodaje preprečiti nadaljnjo segmentacijo trga dela in

²³ V tem primeru je vsak delodajalec dolžan zagotoviti sorazmerni del letnega dopusta in sorazmerni del regresa za letni dopust.

krepi varno prožnost. Na eni strani torej rahljamo pogoje za odpuščanje, na drugi strani pa dajemo več pravic tistim, ki bodo delo izgubili. S spremembami, ki jih predlagamo, želimo ščititi pravico delavcev do dela in ne izključno pravice do zaposlitve pri posameznem delodajalcu ali celo pravice do konkretnega delovnega mesta. Dolgi odpovedni roki in visoke odpravnine so tudi eden ključnih razlogov, da se delodajalci odločajo za zaposlovanje za določen čas. Z zakonom dajemo (urejamo) minimalne pravice, ki so lahko v kolektivnih pogodbah urejene za delavce bolj ugodno« (Svetlik, 2010).

S spremembami ZDR bi se skrajšali odpovedni roki v primeru redne odpovedi s strani delodajalca, razen iz krivdnega razloga, in sicer iz 150 na 90 dni za najmanj 25 let dela pri delodajalcu in iz 75 na 60 dni za najmanj 15 let dela pri delodajalcu ali njegovih prednikih. Pri odpovedi s strani delavca se ohranja enomesečni odpovedni rok in možnost, da se s pogodbo o zaposlitvi ali kolektivno pogodbo lahko dogovori za daljši odpovedni rok, ki pa, za razliko od prejšnje ureditve (ne daljši kot 150 dni), ne sme biti daljši kot tri mesece.

Dolgi odpovedni roki pri odpovedi iz razloga nesposobnosti predstavljajo delodajalcu strošek, saj delavec ne dosega delovnih rezultatov po pogodbi o zaposlitvi. Pri poslovnem razlogu pa je prenehala potreba po delu, ki ga opravlja delavec in zato je delavec velikokrat na »čakanju« doma, ker mu delodajalec ne more dati dela. Ker odpovedni roki ne omogočajo prožnega prilagajanja trgu dela, povečujejo stroške dela in zmanjšujejo njihovo konkurenčnost na trgu dela, je zahteva delodajalcev s tega vidika razumljiva. Sindikati predlaganim krajšim odpovednim rokom nasprotujejo, saj bi se tako pravice delavcev in njihova varnost zmanjšale (po Korpič Horvat, 2010, str. 332).

S spremembami ZDR bi se znižale tudi odpravnine, ki jih mora plačati delodajalec ob prenehanju pogodbe o zaposlitvi. Določena naj bi bila enotna višina odpravnine, in sicer 1/5 osnove za vsako leto dela pri delodajalcu. Osnova za izračun odpravnine bi ostala nespremenjena, t. j. povprečna mesečna plača, ki jo je prejel delavec ali ki bi jo prejel delavec, če bi delal, v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo.

Predlog o spremembi odpovednih rokov in odpravnine je vezan na spremenjena določila o denarnem nadomestilu za čas brezposelnosti v ZUTD, saj naj bi država prevzela bremena financiranja brezposelnih oseb. S tem naj bi bila uravnotežena prožna in varna zaposlitev oziroma brezposelnost. Niti delodajalci niti sindikati s predlogom nižjih odpravnin ne soglašajo (po Korpič Horvat, 2010, str. 334).

6 BREZPOSELNOST V REPUBLIKI SLOVENIJI

6.1 OPREDELITEV BREZPOSELNOSTI

»S pojmom brezposelnost se označuje družbeno in individualno stanje. Brezposelnost v družbi kaže, da v državi v določenem obdobju nimajo možnosti za zaposlitev vsi prebivalci v aktivni dobi, ki so zmožni za delo in iščejo zaposlitev. Individualno stanje brezposelnosti doleti osebo, ki ni zaposlena v delovnem razmerju ali ne opravlja samostojno pridobitne dejavnosti kot samozaposlena oseba ter je zmožna za delo in išče zaposlitev« (Bubnov-Škoberne, 1997, str. 15).

Po Zakonu o urejanju trga dela (8. člen ZUTD) se za brezposelno osebo šteje iskalec zaposlitve, ki je:

- zmožen za delo,
- prijavljen na zavodu,
- aktivno išče zaposlitev,

pripravljen sprejeti ustrezno oziroma primerno zaposlitev, ki mu jo ponudi zavod ali drug pooblaščen izvajalec te storitve ter:

- ni v delovnem razmerju,
- ni samozaposlen,
- ni poslovodna oseba v osebni družbi in enoosebni družbi z omejeno odgovornostjo ter zavodu
- ni kmet,
- ni upokojenec,
- nima statusa dijaka, vajenca, študenta ali udeleženca izobraževanja odraslih, mlajšega od 26 let.

Za brezposelno osebo se po tem zakonu šteje tudi tujec z državljanstvom izven držav članic EU, EGP ali Švicarske konfederacije, ki ima osebno delovno dovoljenje z veljavnostjo treh let ali za nedoločen čas, tujec z osebnim delovnim dovoljenjem, izdanim osebi z začasno zaščito oziroma osebi s statusom prosilca za azil ter tujci, ki na podlagi sklenjenih mednarodnih sporazumov izpolnjujejo pogoje za pridobitev pravice do denarnega nadomestila med brezposelnostjo, dokler prejemajo to nadomestilo.

Za brezposelno osebo se šteje tudi oseba, ki se izobražuje ob delu, na podlagi katerega je bila vključena v zavarovanje za primer brezposelnosti, če se prijavi na zavodu zaradi uveljavitve pravice iz zavarovanja in z namenom aktivno iskati drugo zaposlitev ob nadaljevanju izobraževanja. Za brezposelno osebo se takšna oseba šteje ves čas prejemanja denarnega nadomestila in po prenehanju prejemanja denarnega nadomestila, dokler izpolnjuje vse obveznosti brezposelnih oseb. Za brezposelno osebo se šteje tudi

oseba, ki se je v izobraževanje vključila med ali po prenehanju prejemanja denarnega nadomestila za primer brezposelnosti, dokler aktivno išče zaposlitev in izpolnjuje ostale obveznosti brezposelnih oseb.

V skladu z navodili Mednarodne organizacije za delo (ILO) se za brezposelno osebo šteje (SL, 2007, str. 217):

- oseba, stara 15 let in več, ki v poročevalskem tednu ni bila zaposlena ali samozaposlena in ni opravila nikakršnega dela za plačilo, ter
- oseba, ki je v zadnjih štirih tednih aktivno iskala delo in bi ga bila takoj (v dveh tednih) pripravljena sprejeti, če bi ga našla, ali
- oseba, ki je že našla delo in ga bo začela opravljati v času po poročevalskem tednu.

Po zakonsko podprti opredelitvi ZRSZ je brezposelna oseba (Bregar et al., 1999, str 121):

- oseba, ki je prijavljena v evidenco brezposelnih oseb,
- oseba, ki nima zaposlitve in ni zaposlena,
- oseba, ki ni lastnik ali solastnik podjetja, v katerem bi v zadnjem letu ustvarjal dohodek za preživljanje in ne opravlja nobene samostojne dejavnosti,
- oseba, ki ni lastnik, zakupnik ali uporabnik drugih nepremičnin, s katerimi se lahko preživlja,
- oseba, ki nima nobenih drugih virov rednih dohodkov za preživljanje.

6.2 VRSTE BREZPOSELNOSTI

Vrste brezposelnosti predstavljajo le različne presežke, ki nastajajo na trgu delovne sile in so rezultat prevelike ponudbe delovne sile, premajhnega povpraševanja po delovni sili, neuskkljenosti med vrsto ponudbe in povpraševanja po delovni sili ali pa rezultat neustreznega delovanja trga delovne sile. Pri tem je treba upoštevati, da so brezposelni posamezniki, da brezposelnost prizadene nekatere socialne kategorije ljudi bolj kot druge (po Svetliku, 1985, str. 63).

Pri vodenju ekonomske politike in preučevanju stanja na trgu dela je pomembno razlikovati več vrst brezposelnosti. Ukrepi za njeno zmanjševanje so odvisni prav od njene vrste.

Osnovne vrste brezposelnosti, ki se pojavljajo v gospodarstvu, so:

1. frikcijska
2. strukturna
3. ciklična
4. naravna

Poleg naštetih pa obstaja tudi prikrita ali latentna brezposelnost.

6.2.1 FRIKCIJSKA BREZPOSELNOST

Ta vrsta brezposelnosti se pojavlja zaradi stalne menjave zaposlitve prebivalstva, ki je normalno zaposleno. Sem uvrščamo selitve prebivalstva med različnimi mesti in regijami in s tem povezano iskanje nove zaposlitve, začasno brezposelnost šolajoče se mladine, ki konča šolanje in išče službo, menjavanje zaposlitve zaradi potrebe po spremembi delovnega okolja in podobno. Takšna brezposelnost je samo začasna, kratkotrajna, traja lahko od enega dneva do nekaj mesecev in predstavlja samo obdobje med dvema stalnima zaposlitvama. Ker nastane kot posledica prostovoljnih odločitev ljudi o menjavi delovnih mest, ni vezana na razmere v gospodarstvu, temveč je prostovoljna brezposelnost. Srečamo jo v vsakem gospodarstvu, ki je na ravni polne zaposlenosti (po Setnikar-Cankar in Hrovatin, 2004, str. 166).

Na frikcijsko brezposelnost tako vplivajo: učinkovitost delovanja trga delovne sile in trenja na njem, ekonomske razmere, obseg pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti, predvsem pa stanje pretoka informacij o prostih delovnih mestih in o iskalcih zaposlitve. Slabši je pretok informacij, večja je frikcijska brezposelnost, zato je pri njenem zmanjševanju pomembna vzpostavitev informacijskega sistema o brezposelnih osebah in o prostih delovnih mestih.

6.2.2 STRUKTURNA BREZPOSELNOST

»Ta vrsta brezposelnosti nastaja zaradi neenakosti med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili. Do tega prihaja zaradi gospodarskega razvoja, ko nekateri sektorji oziroma panoge hitro rastejo, druge pa nazadujejo, s tehnološkim razvojem pa se pojavljajo tudi povsem nove panoge. V zadnjem desetletju se je zaradi razvoja računalništva in informacijske tehnologije na primer zelo povečalo povpraševanje po programerjih in drugih računalniških strokovnjakih, sistemskih informatikih in podobno. Zaradi zmanjševanja deleža industrije v bruto domačem proizvodu je močno upadalo povpraševanje po nekvalificiranih in polkvalificiranih delavcih (na primer zmanjševanje tekstilne proizvodnje zaradi selitve v vzhodnoazijske države s ceneno delovno silo). Strukturno brezposelni se težko prilagajajo novim razmeram na trgu delovne sile, še zlasti, če gre za odpuščanje starejše kategorije brezposelnih (nad 45 let). Za prestrukturiranje mora pogosto poskrbeti država z različnimi programi aktivnega zaposlovanja, ki vključujejo usposabljanje brezposelnih za nova delovna opravila in nove zaposlitve. Strukturna brezposelnost lahko včasih povzroča tudi visoko brezposelnost določenih regij, če so sektorji, ki so v zatonu, koncentrirani na določenih območjih (na primer premogovništvo, problem zapiranja in zmanjševanja proizvodnje železarn itd.). Do neuskkljenosti lahko pride tudi med iskano in dejansko usposobljenostjo delavcev. Podjetja povprašujejo po visoko usposobljenih profilih, na razpolago pa je ponudba predvsem nižje izobraženih delavcev« (Setnikar-Cankar in Hrovatin, 2000, str. 206).

Lep primer v naši državi je nekdanji sloveč gigant Mura, največja tekstilna tovarna v tem delu Evrope, ki zaradi postopnega, a neizbežnega stečaja predstavlja pravo socialno bombo, kajti nizko izobraženi, ozko specializirani in praviloma starejši delavci bodo le stežka našli zaposlitev v kakšni drugi gospodarski panogi. Propad takega podjetja predstavlja pretres za celotno regijo.

Zaradi odvisnosti od dolgoročnejših sektorskih sprememb proizvodnje bi strukturno brezposelnost lahko imenovali tudi sektorska brezposelnost.

Takšna vrsta brezposelnosti predstavlja velik izziv državi, ki mora skozi aktivno politiko zaposlovanja v programih prekvalifikacije najti rešitev za presežne delavce. Poseben problem predstavlja motiviranje delavcev za samo prekvalifikacijo, pogosto pa je treba tudi zamenjati delovno okolje, če se ponudba dela že pojavi na drugi lokaciji (problem mobilnosti).

V Evropi so delavci tradicionalno vezani na svoje delovno mesto, ki ga neradi menjajo, medtem ko je v ZDA strukturna brezposelnost mnogo manjša zaradi večje mobilnosti delovne sile, večje fleksibilnosti plač in manjšega vmešavanja države v trg delovne sile, kar zadeva izobraževanje in odpuščanje delavcev.

6.2.3 CIKLIČNA BREZPOSELNOST

Že samo ime pove, da ta vrsta brezposelnosti nastaja zaradi gospodarskih ciklov in je neizbežno prisotna v času velikih gospodarskih kriz. Ko bruto domači proizvod in celotna potrošnja upadata, se zmanjšujeta obseg proizvodnje in investicij. Posledica je zmanjševanje celotnega povpraševanja po delovni sili. Zaradi gospodarske krize vsi ali večina panog zmanjšuje proizvodnjo in odpušča delovno silo. Zato se brezposelnost lahko pojavlja med vsemi kategorijami zaposlenih ne glede na vrsto dela. Ciklična brezposelnost izgine, ko gospodarstvo preide v drugi del cikla, to je v fazo oživljanja gospodarstva in v prosperiteto, vendar ne tako hitro, kot je do nje prišlo. Pri zmanjšanju te vrste brezposelnosti imajo veliko vlogo: deregulacija, zmanjševanje davkov, monetarna in fiskalna politika. Da bi se izognili ciklični brezposelnosti, mora gospodarstvo rasti vsaj tako hitro kot delovna sila (po Setnikar-Cankar in Hrovatin, 2004, str. 167).

Razlikovanje med ciklično, frikcijsko in strukturno brezposelnostjo pomaga ekonomistom pri oceni splošnega stanja trga dela. Visoka stopnja frikcijske ali strukturne brezposelnosti se lahko pojavi kljub ravnotežju na celotnem trgu dela. Ciklična pa nastopi v recesiji, ko zaposlenost pade kot rezultat neskladja med agregatno ponudbo in povpraševanjem (po Samuelsonu in Nordhausu, 2002, str. 671).

6.2.4 NARAVNA BREZPOSELNOST

Ta vrsta brezposelnosti obstaja v vsakem tržnem gospodarstvu, ne glede na to, ali na trgu obstaja ravnovesje med povpraševanjem po izdelkih in njihovo proizvodnjo.

Naravna brezposelnost je tista, ki jo gospodarstvo še lahko prenese, ne da bi se povišala inflacija, kajti trg dela in trg blaga sta v ravnovesju. Z njo je torej po drugi strani določena tudi najvišja stopnja zaposlenosti. Nikoli ne more biti enaka nič, ker je posledica frikcijske in strukturne brezposelnosti. Če bi bila dejanska stopnja brezposelnosti nižja od naravne, bi zaradi pritiska na trgu dela prišlo do povišanja plač in posledično do povišanja cen, torej do inflacije.

Z empiričnimi raziskavami so ekonomisti prišli do ugotovitev, da naravna brezposelnost ni stabilna, ampak z leti narašča. Vzrokov za to je več:

1. Demografski vzroki – z leti se spreminja struktura aktivnega prebivalstva. S povečevanjem števila najstnikov, pripadnikov manjšin in žensk, za katere je značilna najvišja brezposelnost, se povečuje tudi agregatna naravna stopnja brezposelnosti.
2. Ekonomsko-politični vzroki – instrumenti socialne politike, kot so nadomestila za brezposelnost, socialne pomoči, ljudi ne spodbujajo k iskanju zaposlitve. Podoben učinek imajo prenizke minimalne plače, ki prejemnike demotivirajo in spodbujajo v brezposelnost.
3. Strukturni vzroki – strukturne spremembe v gospodarstvu, ki povečujejo strukturno brezposelnost.

Zaradi naraščanja naravne brezposelnosti se postavljajo dvomi, ali je dejansko »naravna« in s tem optimalna, kajti vsaka brezposelnost predstavlja strošek, ki ga ne nosi delodajalec, ampak država, in prav za to višino stroškov naj bi bila naravna stopnja brezposelnosti višja od optimalne.

Naravno stopnjo brezposelnosti je mogoče zmanjšati s pomočjo dobro delujočega in fleksibilnega trga delovne sile, z dobro obveščeno delojemalcev in delodajalcev, z izobraževanjem in s prilagajanjem delovne sile spreminjajočim se zahtevam trga dela. Pripomore lahko tudi posredovanje države v okviru aktivne politike zaposlovanja in različnih reform (po Šlebinger, 2003, str. 20).

6.2.5 PRIKRITA (LATENTNA) BREZPOSELNOST

»Ta vrsta brezposelnosti predstavlja zaposlene, ki sicer imajo zaposlitev, vendar ničesar ne prispevajo k bruto domačemu proizvodu. Če bi jih odpustili, bi lahko dosegli enak bruto domači proizvod kot pred tem. Seveda bi zelo težko poimensko določili tiste, ki na delovnih mestih nič ne delajo. Takšnih je pravzaprav zelo malo, saj vsak vsaj nekaj ur dnevno dela. Seštevek vseh takšnih nedelovnih ur in preračun ur na število zaposlenih pa bi razkril število prikrito brezposelnih. Prikrito brezposelnost lahko ugotavljamo samo z ocenami. Zlasti visoka je bila v bivšem samoupravnem socialističnem sistemu, saj je bila osnovna človekova pravica pravica do dela. Zato je bila skupna brezposelnost sorazmerno nizka (okrog 2 %), prikrita brezposelnost pa visoka« (Setnikar-Cankar in Hrovatin, 2004, str. 167).

V to kategorijo sodijo tudi tisti brezposelni, ki dela ne iščejo posebej aktivno ali ga sploh ne iščejo, vendar pa bi se bili pod določenimi pogoji pripravljene zaposliti. Gre za apatične ljudi, ki so izgubili upanje, da bodo še kdaj delali, zato se niti ne registrirajo med iskalce zaposlitve. Plača, ki jo nekateri delavci lahko pričakujejo ob eventualni zaposlitvi, v času velike in rastoče brezposelnosti, namreč ni vredna takšnih fizičnih in psihičnih naporov ter stroškov iskanja zaposlitve. Čim daljši je čas iskanja zaposlitve in čim večji so stroški in napor za to, tem večja je prikrita brezposelnost. Vzroki za njen nastanek so apatija do trga delovne sile, neurejene osebne in družinske razmere ter zakonske omejitve zaposlovanja (po Svetliku, 1985, str. 43-44).

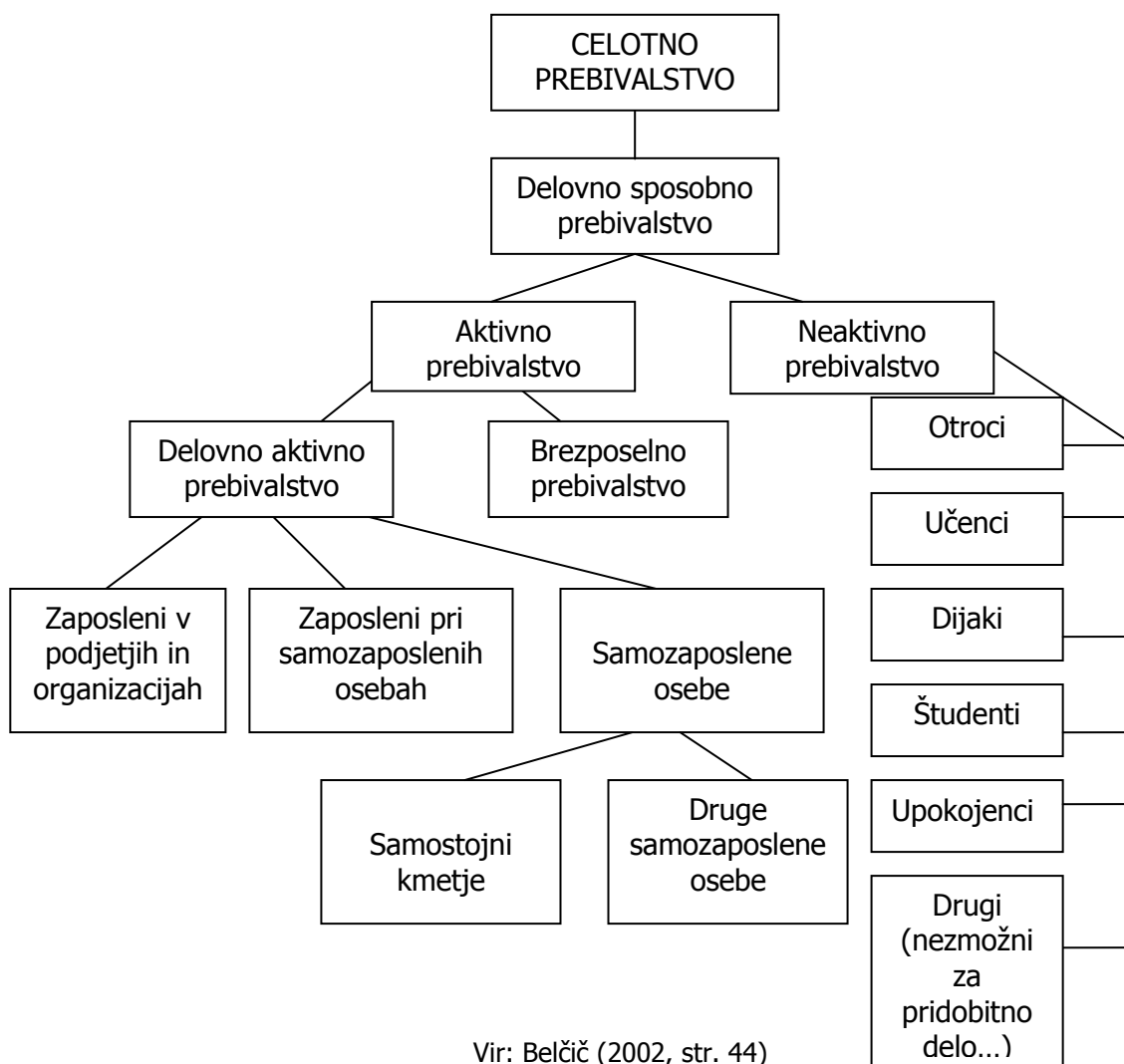
7 ANALIZA BREZPOSELNOSTI V REPUBLIKI SLOVENIJI

7.1 MERJENJE BREZPOSELNOSTI

Podatke o zaposlenosti in brezposelnosti zbirajo nacionalni statistični zavodi, pri nas je to Statistični urad Republike Slovenije (SURS), ki te podatke prikazuje kot stopnje brezposelnosti, saj so le-te standardizirane in zato neposredno primerljive med državami. Stopnjo brezposelnih oseb izračunamo po naslednji enačbi:

stopnja brezposelnosti = $\frac{\text{število brezposelnih oseb}}{\text{število aktivnega prebivalstva}} * 100$,
pri čemer moramo najprej opredeliti strukturo prebivalstva glede na aktivnost, ki je prikazana na spodnji sliki.

Slika 1: Sestava aktivnega prebivalstva v RS po formalnem statusu – po registrskih virih



Vir: Belčič (2002, str. 44)

Med delovno sposobno prebivalstvo v Sloveniji ne spadajo vsi prebivalci, ampak v to skupino uvrščamo moške v starosti od 15 do 64 let in ženske v starosti od 15 do 59 let. Delovno sposobno prebivalstvo ni v celoti aktivno, saj se jih mnogo v tem obdobju šola (imajo status dijaka ali študenta), določen del je (starostno, predčasno, invalidsko) upokojen in podobno. Aktivno prebivalstvo sestavlja delovno aktivno in brezposelno prebivalstvo (po Belčiču, 2002, str. 43).

Po definicijah ILO delovno aktivno prebivalstvo sestavljajo (Belčič, 2002, str. 45):

- osebe, ki so v zadnjem tednu pred anketiranjem opravile kakršnokoli delo za plačilo (denarno ali nedenarno), dobiček ali za družinsko blaginjo,
- zaposlene ali samozaposlene osebe, ki jih v zadnjem tednu pred anketiranjem ni bilo na delo,
- zaposlene osebe, ki so začasni ali trajni presežki, in sicer do prenehanja delovnega razmerja,
- osebe na porodniškem dopustu,
- pomagajoči družinski člani, med katere štejemo tiste osebe, ki formalno niso zaposlene niti samozaposlene, vendar so v zadnjem tednu pred anketiranjem delale na družinski kmetiji, v družinski obrti, družinskem podjetju ali v kakšni drugi obliki družinske pridobitne dejavnosti – in za svoje delo praviloma ne prejema rednega plačila.

Za merjenje brezposelnosti sta največkrat uporabljeni naslednji dve metodi:

- registrsko merjenje brezposelnosti (administrativni registri),
- anketno merjenje brezposelnosti.

Obe metodi dajeta različne rezultate, kar pa ne pomeni, da je eno ali drugo merjenje brezposelnosti napačno ali slabo. Gre le za dve različno opredeljeni metodologiji, v katerih je brezposelnost različno opredeljena.

7.1.1 REGISTRSKO MERJENJE BREZPOSELNOSTI

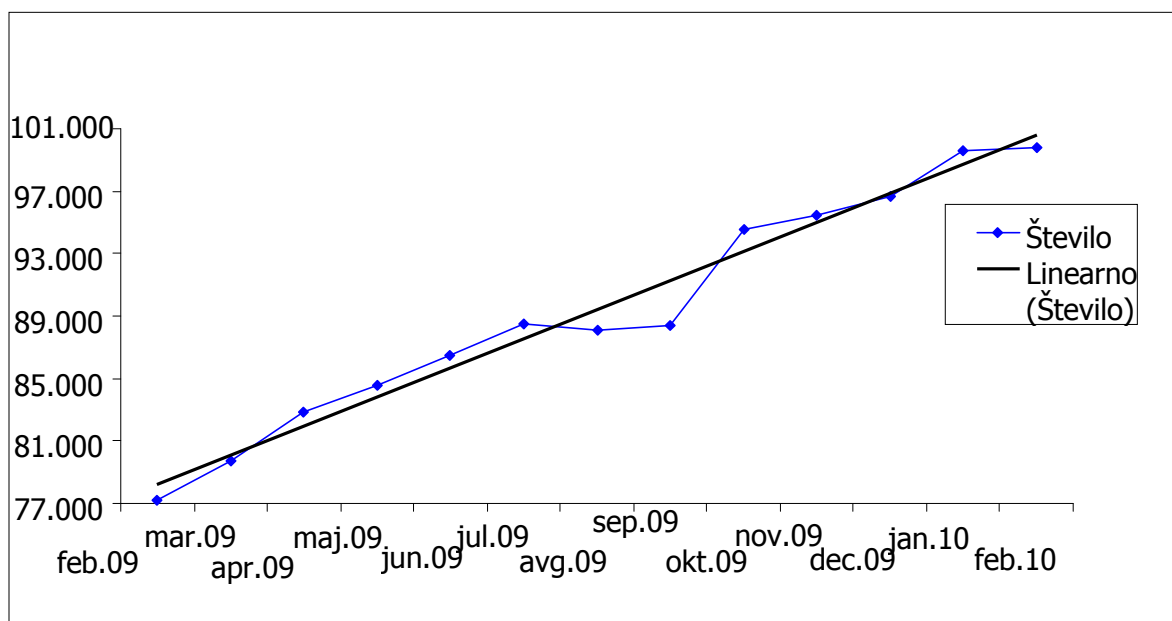
Merjenje brezposelnosti na osnovi administrativnih evidenc je prisotno v vseh razvitejših državah. Gre za podatke o brezposelnih, ki se z administrativnimi postopki zbirajo na zavodih za zaposlovanje ali v podobnih državnih ustanovah, zato so vedno na voljo in ne zahtevajo dodatnih sredstev za zbiranje. V Sloveniji podatke o registriranih brezposelnih osebah zbira in vsak mesec objavlja ZRSZ, preračunava in objavlja pa SURS.

Pozitivna stran takega merjenja brezposelnosti je nižja cena pridobivanja podatkov in njihova časovna in regionalna dostopnost ter natančnost. Negativna stran registrov pa je predvsem v tem, da podatki o registriranih brezposelnih niso popoln kazalec števila brezposelnih, niso mednarodno primerljivi zaradi vezanosti na nacionalno zakonodajo (npr. spremembe zakonov, ki določajo način in višino izplačila nadomestila za

brezposelnost ali možnost za pridobitev tega nadomestila) in so strogo odvisni od formalno delovnega statusa (tiste brezposelne osebe, ki iz različnih vzrokov niso prijavljene na Zavodu RS za zaposlovanje in iščejo zaposlitev, izpadejo iz statističnega merjenja, prikritost sive ekonomije) (po Trbanc, 1994, str. 58-59).

Administrativni registri so se med vsemi viri podatkov pojavili najprej in so še vedno aktualni vir podatkov o velikosti in strukturi zalog na trgu dela. Skupaj z različnimi evidencami, poročili in popisi jih uvrščamo med t. i. klasične statistične vire.

Grafikon 1: Registrirana brezposelnost v letu 2009



Vir: ZRSZ, 2010

Grafikon 1 prikazuje, da je registrirana brezposelnost od začetka leta 2009 zaradi vpliva gospodarske krize in posledično slabšanja razmer na slovenskem trgu dela naraščala, saj se je povečalo tako odpuščanje zaposlenih za določen čas kot tudi odpuščanje iz poslovnih razlogov, zaposlitvene možnosti pa so bile vse manjše. Trend gibanja registrirane brezposelnosti narašča, kar pomeni, da se bo število registriranih brezposelnih oseb, ki so zaposlitev izgubile zaradi stečajev podjetij ali kot trajno presežni delavci, povečevalo še v naslednjih mesecih leta 2010. Vse več je novoprijavljenih brezposelnih oseb po izteku zaposlitve za določen čas ter iskalcev prve zaposlitve (ZRSZ, 2009, str. 11).

7.1.2 ANKETNO MERJENJE BREZPOSELNOSTI

V nasprotju z merjenjem brezposelnosti na podlagi uradnih evidenc gre pri merjenju brezposelnosti na podlagi ankete o delovni sili (ADS) za realen vpogled na podlagi izbranega vzorca gospodinjstev. Anketno statistično spremljanje aktivnosti prebivalstva je najboljše uradno anketiranje gospodinjstev v Sloveniji. Namen ADS je pridobiti podatke o stanju in spremembah na slovenskem trgu delovne sile oziroma o velikosti, strukturi in značilnostih aktivnega in neaktivnega prebivalstva Slovenije. Z anketnim zajemom podatkov dobimo sliko dejanske aktivnosti v populaciji v določenem referenčnem obdobju, t. j. število delovno aktivnih ljudi ne glede na njihove formalne statuse ter število brezposelnih ljudi ne glede na to, ali so bili registrirani kot brezposelne osebe ali ne. Gre za anketiranje reprezentativnega vzorca odrasle populacije, pri čemer je enota vzorčenja praviloma gospodinjstvo, enota opazovanja pa posamezniki, to so člani gospodinjstva, stari 15 let in več.

Sam koncept izhaja iz sredine prejšnjega stoletja, ko so se v ILO na globalni ravni odločili poenotiti definicije, pojme in metodologijo na trgu dela, da bi dobili mednarodno primerljive podatke. Leta 1954 so tako na osmi mednarodni konferenci statistikov dela sprejeli poenotene standarde, po katerih države vse do danes spremljajo svoj trg dela. Skladno z novimi spoznanji znanosti o delovanju trga dela kot tudi z razvojem statistike se ankete občasno posodablja.

Po priporočilu ILO naj bi vse države izvajale anketiranje delovne sile najmanj dvakrat letno, spomladi in jeseni, ko je vpliv sezonskih nihanj na trgu dela najmanjši, poleg tega pa je že mogoče izračunati letna povprečja. Odločitev o tem, če in kolikokrat letno se bo v neki državi izvajala ADS, je v veliki meri odvisna od višine sredstev, potrebnih za njeno izvedbo, saj gre za relativno drago in obsežno statistično raziskovanje, ter od razpoložljivega in potencialnega strokovnega kadra. Zaradi omenjenih omejitev jo le v redkih državah izvajajo na mesečni ravni (po Pirher, 1994, str. 45-49).

V Sloveniji ADS izvaja SURS v skladu s priporočili ILO in Evropskega statističnega urada (EUROSTAT), in sicer od leta 1997 poteka nepretrgoma vsak mesec, podatki pa se objavljajo četrtno, pred tem pa je potekala enkrat letno v mesecu maju. Uvedena je bila leta 1993, ko sta jo skupaj izvajala ZRSZ in SURS.

Po ADS so brezposelne osebe, stare vsaj 15 let, ki (Pirher, 1994, str. 48):

- v zadnjem tednu pred anketiranjem niso bile zaposlene ali samozaposlene niti niso opravljale kakršnegakoli dela za plačilo;
- aktivno iščejo delo v zadnjih štirih poročevalskih tednih in so ga tudi pripravljene takoj (v naslednjih dveh tednih) sprejeti, če bi ga našle;
- so že našle delo, opravljati pa ga bodo začele šele po anketiranju.

7.1.3 PRIMERJAVA REGISTRIRANE IN ANKETNE STOPNJE BREZPOSELNOSTI

Registrski in anketni podatki o brezposelnosti se med seboj razlikujejo glede na način zbiranja podatkov in opredelitve kategorij. Osnovni vzroki za razliko med registrirano in anketno brezposelnostjo so v (Kajzer, 2005, str. 34):

- velikem obsegu sive ekonomije;
- velikem deležu dolgotrajno brezposelnih, ki postanejo pasivni in ne izpolnjujejo merila o aktivnem iskanju zaposlitve za uvrstitev med brezposelne po ADS;
- sorazmerno radodarnem sistemu zavarovanja za primer brezposelnosti, ki ga bo treba pregledati z vidika oblikovanja spodbud za delovno aktivnost.

Pri razlagi gibanj na trgu dela je zato smiselno uporabljati tako eno kot drugo vrsto podatkov.

Tabela 1: Prednosti in slabosti obeh metodologij merjenja podatkov

	REGISTRIRANA BREZPOSELNOST	BREZPOSELNOST PO ADS
Prednosti	objava podatkov na vseh ravneh Slovenije	mednarodna primerljivost podatkov
	vsakomesečna objava podatkov	velik nabor različnih podatkov
	relativno poceni raziskava	
Slabosti	ni mednarodne primerljivosti	podatki samo na ravni Slovenije
	občutljivost na zakonske spremembe	četrtna objava podatkov
		relativno draga raziskava

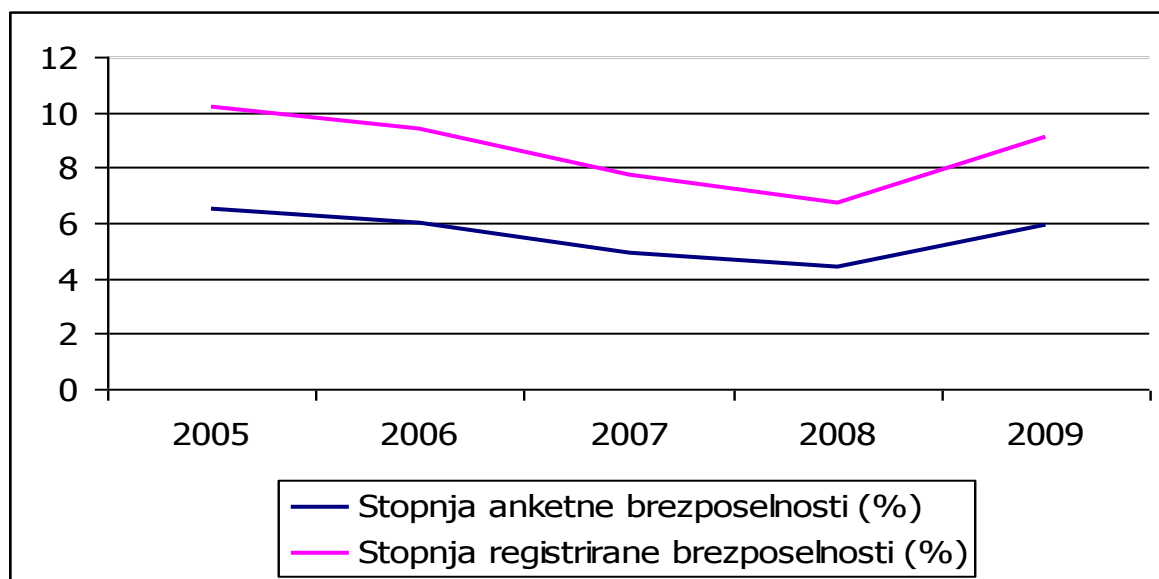
Vir: SURS, 2009

Tabela 2: Primerjava anketne in registrirane stopnje brezposelnosti v obdobju 2005-2009

Leto	2005	2006	2007	2008	2009
Stopnja anketne brezposelnosti (%)	6,5	6,0	4,9	4,4	5,9
Stopnja registrirane brezposelnosti (%)	10,2	9,4	7,7	6,7	9,1

Vir: Pomembnejši statistični podatki o Sloveniji, 2010, str. 18-19

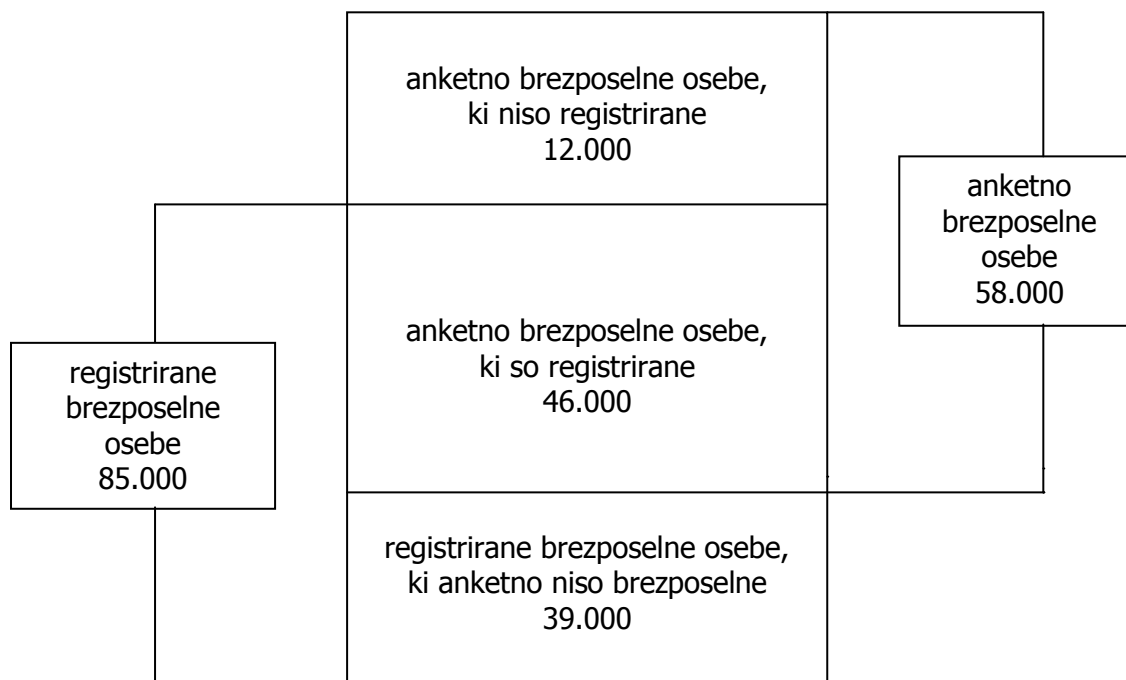
Grafikon 2: Primerjava anketne in registrirane stopnje brezposelnosti v obdobju 2005-2009



Vir: Pomembnejši statistični podatki o Sloveniji, 2010, str. 18-19

V Sloveniji je razlika med obema stopnjama brezposelnosti precej velika v primerjavi z nekaterimi evropskimi državami. To kaže na to, da veliko ljudi, ki so registrirani kot brezposelne osebe, dela priložnostno, za neposredno plačilo. Če primerjamo leti 2008 in 2009, je iz grafikona 2 razvidno, da je leta 2008 razlika med registrirano in anketno stopnjo brezposelnosti znašala 2,3 odstotne točke, leta 2009 pa sta se stopnji registrirane in anketne brezposelnosti zaradi gospodarske krize povečali, njuna razlika pa je znašala 3,2 odstotne točke. Največja razlika med obema stopnjama brezposelnosti je znašala 3,7 odstotne točke v letu 2005. Primerjava med letoma 2008 in 2009 je tudi pokazala, da se povečuje delež brezposelnih oseb po obeh metodologijah merjenja brezposelnosti.

Slika 2: Primerjava števila brezposelnih oseb med registrskimi in anketnimi podatki, Slovenija, 2. četrletje 2009



Vir: Statistične informacije, 2009, str. 2

Slika 2 prikazuje, da je bilo v drugem četrletju leta 2009 na ZRSZ registriranih 85.000 oseb, anketno brezposelnih pa je bilo 58.000. Iz primerjave med tema dvema skupinama lahko za leto 2009 ugotovimo naslednje (ZRSZ, 2010, str. 52):

- 12.000 ali 20,7 % anketno brezposelnih oseb ni bilo prijavljenih na Zavodu;
- 46.000 anketno brezposelnih oseb je bilo hkrati tudi prijavljenih na Zavodu – ta skupina predstavlja 54,1 % registriranih brezposelnih in 79,3 % anketno brezposelnih;
- 39.000 ali 45,9 % registriranih brezposelnih oseb ni zadovoljevalo enega ali več kriterijev anketne brezposelnosti.

Med registriranimi brezposelnimi osebami, ki niso bile razvrščene med anketno brezposelne, jih večina (93,5 %) ni izpolnjevala kriterija aktivnega iskanja dela v zadnjih štirih tednih pred anketiranjem, 6,5 % pa jih v naslednjih dveh tednih po anketiranju ni bilo pripravljenih sprejeti ponujenega dela. Glavni razlog za veliko razliko med anketno in registrirano brezposelnostjo je v pasivnosti iskalcev zaposlitve, čeprav ZUTD (8. člen) opredeljuje, da ima status brezposelne osebe le brezposelna oseba, ki je aktivni iskalec zaposlitve. Vendar pa nadzor zavodov za zaposlovanje nad tem merilom ni zadosten, saj pri nas Zavod opravlja naloge, ki jih drugi zavodi za zaposlovanje nimajo (npr. štipendije), premalo kadrov pa se ukvarja z brezposelnimi (po Kajzer, 2005, str. 35).

Razlika med anketno in registrsko stopnjo brezposelnosti, ki je v drugem četrletju leta 2009 znašala 8,9 %, je bila še vedno precejšnja, 3,3 odstotne točke (ZRSZ, 2010, str. 52).

7.2 STRUKTURNE ZNAČILNOSTI REGISTRIRANIH BREZPOSELNIH OSEB

V preteklem desetletju so se strukturne lastnosti registrirane brezposelnosti dinamično spreminjale. V tem času so bili osnovni strukturni problemi registrirane brezposelnosti naslednji:

- naraščajoča dolgotrajna brezposelnost,
- naraščajoča brezposelnost starejših od 40 let,
- naraščajoče število brezposelnih invalidov,
- visoka brezposelnost oseb z nižjo izobrazbo.

Visok je bil tudi delež brezposelnih mladih, ki se je do leta 2000 stalno nižal, povečeval pa se je problem brezposelnosti žensk, ki pa je bil v začetku 90-ih let nizek. Takrat so propadala ali se prestrukturirala predvsem »moška« področja dejavnosti, kot so težka industrija ali gradbeništvo, medtem ko so »ženske« panoge, kot so tekstilna in druga lahka delovno intenzivna industrija, prišle na vrsto kasneje, zlasti v tem desetletju (po Kajzer et al., 2006, str. 20).

Od leta 2000 naprej pa do sedaj se problematika strukturne brezposelnosti kaže v povečanem deležu iskalcev prve zaposlitve ter zaposlitve s terciarno izobrazbo (predvsem družboslovje), povečanem deležu starejših brezposelnih, počasnem, a vztrajnem naraščanju deleža brezposelnih žensk in tudi brezposelnih, ki jim je potekla zaposlitev za določen čas ter v povečanem deležu presežnih delavcev in stečajnikov (največ v letu 2009) (po Pečar, 2008, str. 44). Ta strukturna neskladja na trgu dela je mogoče zmanjšati le z ustreznimi ukrepi aktivne politike zaposlovanja, s pomočjo katerih lahko dvignemo izobrazbeno raven brezposelnih oseb, kakor tudi usposobljenost in motiviranost brezposelnih oseb. Tako je brezposelnost v Sloveniji zaradi neusklajenosti med povpraševanjem in značilnostmi brezposelnih ter številom delovnih mest dobila značaj strukturne brezposelnosti.

7.2.1 SPOLNA STRUKTURA REGISTRIRANIH BREZPOSELNIH OSEB

Po podatkih ZRSZ je bilo leta 2005 prijavljenih 49.698 brezposelnih žensk. Tega leta je bila brezposelnost žensk v opazovanem obdobju od 2005 do 2009 najvišja, predvsem zaradi težav, ki so nastale v tekstilni, obutveni in usnjarski industriji ter drugih podobnih sektorjih, v katerih zaposlujejo pretežno žensko delovno silo. V letu 2008 je bila brezposelnost žensk 32,2 %, brezposelnost moških pa 24,1 % nižja kot v letu 2005. V letu 2009 pa je zaradi neugodnih razmer v domačem in svetovnem gospodarstvu število brezposelnih žensk in moških začelo ponovno naraščati. Tega leta je bilo na ZRSZ v povprečju prijavljenih 27,5 % žensk ter 35,1 % moških več kot v predhodnem letu, ko je bila brezposelnost moških in žensk najnižja. Število brezposelnih žensk je v opazovanem obdobju večje od števila brezposelnih moških, vendar se je njuna razlika po povečevanju vse do leta 2007 v letih 2008 in 2009 zmanjšala. V letu 2009 je bil priliv moških v brezposelnost za 3,8 odstotne točke večji kot priliv žensk, ker se je zaposlenost

zmanjševala predvsem v dejavnostih, ki zaposlujejo pretežno moške (npr. gradbeništvo, proizvodnja kovin, promet, skladiščenje, obdelava in predelava lesa,...). Kljub večjemu prilivu moških kot žensk v brezposelnost v zadnjih mesecih je delež novo prijavljenih brezposelnih žensk v primerjavi s številom delovno aktivnih žensk višji kot omenjeni delež moških.

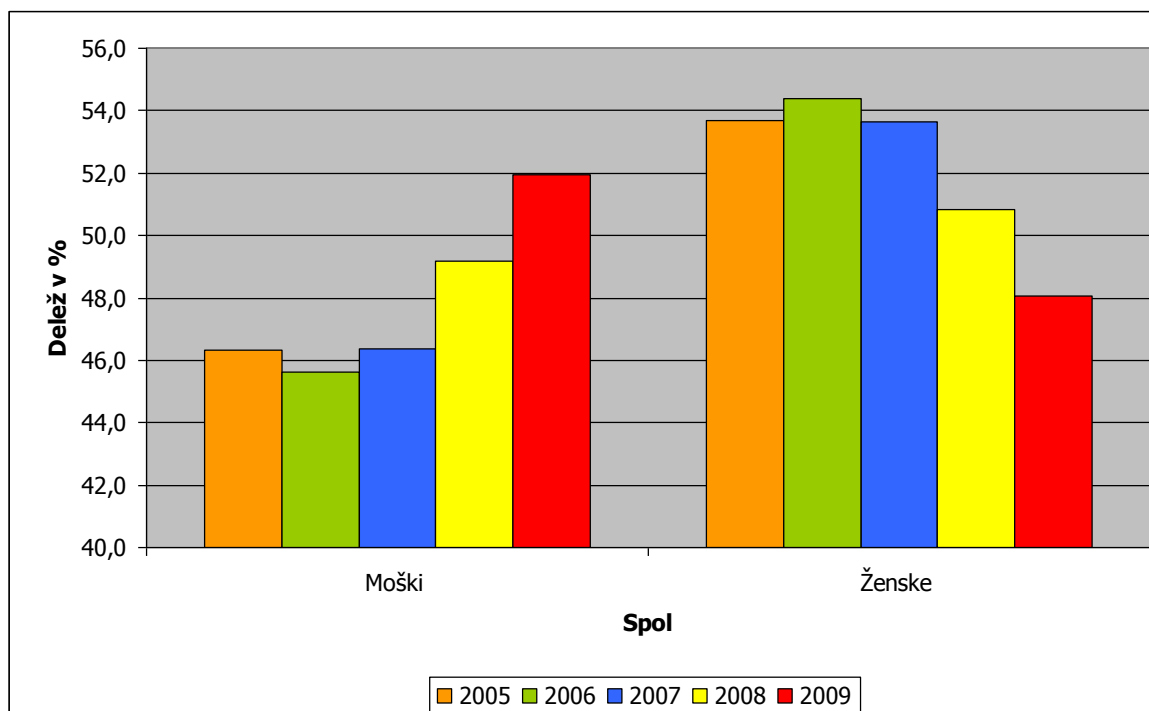
Tabela 3: Spolna struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija, 2005-2009

Spol	2005	2006	2007	2008	2009
Moški	42.877	35.711	31.707	32.564	50.204
Ženske	49.698	42.592	36.704	33.675	46.468
Skupaj	92.575	78.303	68.411	66.239	96.672

Struktura (v %)	2005	2006	2007	2008	2009
Moški	46,3	45,6	46,3	49,2	51,9
Ženske	53,7	54,4	53,7	50,8	48,1
Razlika (Ž-M)	7,4	8,8	7,4	1,6	-3,8

Vir: ZRSZ, 2010

Grafikon 3: Spolna struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija, 2005-2009 (v %)



Vir: lasten

7.2.2 STAROSTNA STRUKTURA REGISTRIRANIH BREZPOSELNIH OSEB

Analiza podatkov ZRSZ glede na starost brezposelnih kaže, da so najbolj ogroženi mladi ter starejši od 50 let.

Starejše osebe so težje zaposljive, saj delodajalci pri zaposlovanju dajejo prednost mlajšim kandidatom, od katerih imajo večja pričakovanja glede njihove izobrazbe in izpolnjevanja drugih pogojev, ki jih zahteva bodoče delovno mesto. Starejši so na Zavodu prijavljeni dalj časa kot mlajši, saj pogosto nimajo ustrezne izobrazbe za delovno mesto, so pogosto tudi manj motivirani za ponovno izobraževanje ali usposabljanje za zaposlitev. Z daljšanjem brezposelnosti pa se njihove možnosti za zaposlitev še dodatno zmanjšujejo. Kljub temu pa imajo težave pri zaposlovanju tudi mlajši brezposelni. Delodajalci jih pogosto ne zaposlijo zaradi premalo delovnih izkušenj, čeprav so v primerjavi s starejšimi bolj prilagodljivi ter bolj pripravljeni sprejeti delo, ki zahteva dodatno izobraževanje ali usposabljanje (ZRSZ, 2010, str. 40). Zaskrbljujoče je tudi dejstvo, da delodajalci raje najemajo študente prek študentskih servisov, kot pa redno zaposlijo mladino, saj je tako delo študentov za delodajalce stroškovno ugodnejše in bolj fleksibilno. Ta ukrep spodbujanja dela mladine odvrta delodajalce od redne zaposlitve mladih in ovira mladino pri pridobitvi prve zaposlitve po zaključku izobraževanja.

Tabela 4: Starostna struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija, 2005-2009

Starostni razred	2005	2006	2007	2008	2009
do 18 let	274	180	98	117	130
19-25 let	19.003	12.380	9.046	8.282	11.929
26-30 let	15.750	13.174	10.581	9.824	15.365
31-40 let	17.522	14.865	12.353	12.388	19.896
41-50 let	19.097	16.319	14.030	13.705	20.665
51-60 let	20.000	20.219	20.863	20.274	26.691
60 let in več	929	1.166	1.440	1.649	1.996
Skupaj	92.575	78.303	68.411	66.239	96.672

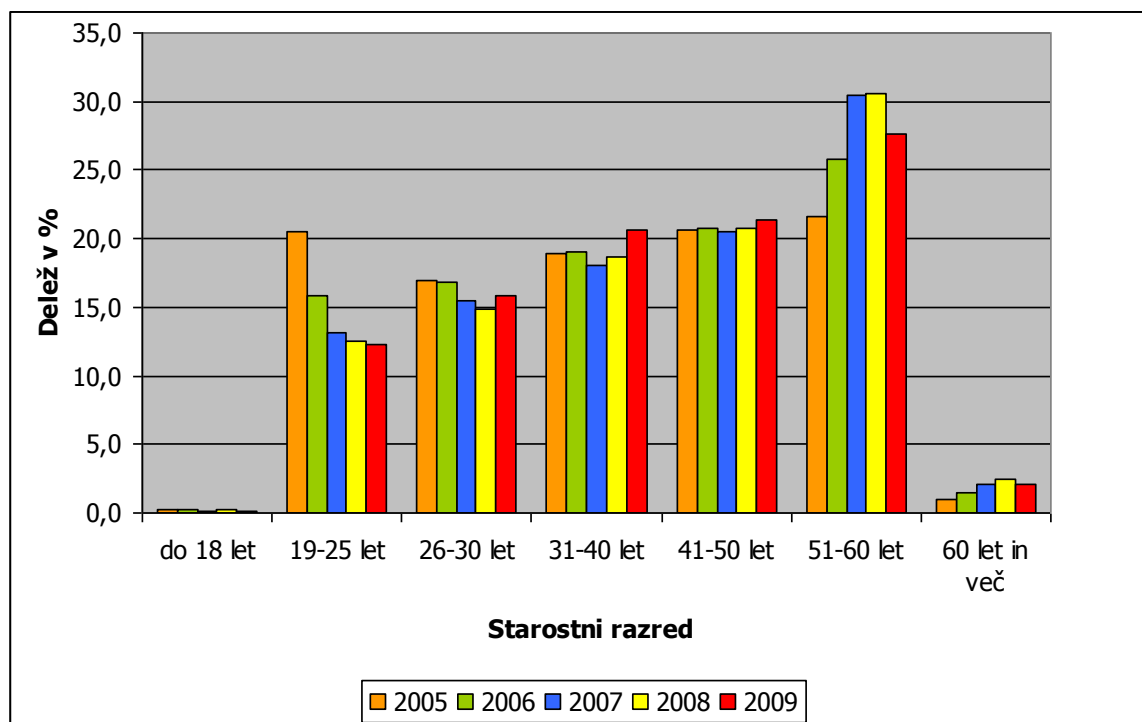
Struktura (v %)	2005	2006	2007	2008	2009
do 18 let	0,3	0,2	0,1	0,2	0,1
19-25 let	20,5	15,8	13,2	12,5	12,3
26-30 let	17,0	16,8	15,5	14,8	15,9
31-40 let	18,9	19,0	18,1	18,7	20,6
41-50 let	20,6	20,8	20,5	20,7	21,4
51-60 let	21,6	25,8	30,5	30,6	27,6
60 let in več	1,0	1,5	2,1	2,5	2,1

Vir: ZRSZ, 2010

Leta 2005 je po podatkih ZRSZ delež mlajših od 26 let v skupni brezposelnosti znašal 20,8 %, delež starejših od 50 let pa je bil na najvišji ravni, saj je znašal 22,6 %. Število brezposelnih, mlajših od 26 let, se je vse do leta 2009 izredno hitro zmanjševalo, delež v skupni brezposelnosti se je zmanjšal z 20,8 % v letu 2005 na 12,4 % v letu 2009. »K zmanjševanju stopnje brezposelnosti mladih prispevata zmanjševanje generacije mladih, ki vstopa na trg dela, in vključevanje v nadaljnje izobraževanje, ki odlaga vstop na trg dela.« (Pečar, 2009, str. 21). Delno pa je k temu prispevala tudi sprememba zakonodaje. Kljub zmanjševanju brezposelnosti mladih se ti soočajo s težavami pri vstopanju na trg dela, predvsem pa so bolj izpostavljeni fleksibilnim oblikam zaposlitve kot druge starostne skupine (po Kajzer et al., 2008, str. 124). Število brezposelnih, starejših od 50 let, je vse do leta 2009 naraščalo, delež v skupni brezposelnosti pa je v letu 2008 dosegel najvišjo raven, saj je znašal 33,1 % in je bil za 3,4 odstotne točke višji kot v letu 2009 ter za 10,5 odstotne točke višji kot v letu 2005.

V letu 2009 je poraslo število brezposelnih v vseh starostnih kategorijah. Najmanj je poraslo število mlajših od 18 let, največ pa število oseb v starostnem obdobju, ko so običajno najbolj aktivne na trgu dela.

Grafikon 4: Starostna struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija, 2005-2009 (v %)



Vir: lasten

7.2.3 IZOBRAZBENA STRUKTURA REGISTRIRANIH BREZPOSELNIH OSEB

Izobrazba je eden pomembnejših dejavnikov pri iskanju zaposlitve. Pred leti je prevladovalo dejstvo, da imajo brezposelne osebe z višjo izobrazbo več zaposlitvenih možnosti. Danes pa stopnja izobrazbe večinoma nima več tako pomembne vloge pri zaposlovanju. Vedno pomembnejša postaja smer izobrazbe, pogosto pa delodajalci zahtevajo tudi ustrezne delovne izkušnje. Večje možnosti za zaposlitev imajo iskalci zaposlitve z izobrazbo, po kateri je večje povpraševanje na trgu dela, oziroma kadar ustreznih delavcev primanjkuje (ZRSZ, 2010, str. 40).

Med brezposelnimi je v opazovanem obdobju največ oseb s I. in II. stopnjo izobrazbe, saj so brezposelni, ki nimajo strokovne izobrazbe, najbolj ranljiva skupina na trgu dela. Po podatkih ZRSZ je delež oseb brez strokovne izobrazbe v letu 2009 znašal 38,5 % vseh brezposelnih oziroma 37.208 oseb. Glede na leto 2008 se je njihovo število povečalo za 38 % vseh brezposelnih, delež te skupine pa je upadel za 2,2 odstotni točki. Drugo največjo skupino brezposelnih v opazovanem obdobju predstavljajo osebe z gimnazijsko izobrazbo, srednje poklicno-tehniško izobrazbo, srednje tehniško oziroma drugo strokovno izobrazbo, to so osebe s V. stopnjo izobrazbe. V letu 2009 je njihov delež znašal 26 % vseh brezposelnih oziroma 25.116 oseb. Njihovo število je glede na leto 2008 poraslo kar za 48,7 %, delež te skupine pa je prav tako porasel za 0,5 odstotne točke. Visok delež

brezposelnih oseb pa je tudi s končano nižje oz. srednje poklicno izobrazbo, to je s III. do IV. stopnjo izobrazbe. Njihov delež se je zvišal s 24,1 % v letu 2008 na 25,2 % v letu 2009, to je za 1,1 odstotno točko. Manjšo skupino brezposelnih predstavljajo osebe s VI. oziroma VII. + VIII. stopnjo izobrazbe; delež prvih je bil 3,1 % v letu 2009, delež drugih pa 7,2 % vseh brezposelnih. Najmanj prijavljenih je imelo dokončan bolonjski študij, saj je njihov delež znašal 0,1 % vseh brezposelnih.

V naslednjih letih lahko pričakujemo porast deleža te skupine, skladno s povečanim prilivom teh diplomantov na trg dela. Izobrazbena struktura se spreminja počasi. V zadnjih letih je nekoliko porasel delež brezposelnih s VII. + VIII. stopnjo izobrazbe, na drugi strani pa se zmanjšuje delež brezposelnih s III. – IV. ter V. stopnjo izobrazbe (ZRSZ, 2010, str. 41).

Tabela 5: Izobrazbena struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija, 2005-2009

Stopnja izobrazbe	2005	2006	2007	2008	2009
I. stopnja	32.184	26.957	23.662	23.478	31.874
II. stopnja	4.997	3.822	3.395	3.482	5.334
III. stopnja	1.061	768	643	642	868
IV. stopnja	21.504	17.637	15.138	15.307	23.450
V. stopnja	25.411	21.728	18.610	16.895	25.116
VI. stopnja	2.232	2.161	2.088	1.927	2.953
VII. + VIII. stopnja	5.186	5.230	4.875	4.479	6.949
B. Š.	/	/	/	29	128
Skupaj	92.575	78.303	68.411	66.239	96.672

Struktura (v %)	2005	2006	2007	2008	2009
I. stopnja	34,8	34,4	34,6	35,4	33,0
II. stopnja	5,4	4,9	5,0	5,3	5,5
III. stopnja	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9
IV. stopnja	23,2	22,5	22,1	23,1	24,3
V. stopnja	27,4	27,7	27,2	25,5	26,0
VI. stopnja	2,4	2,8	3,1	2,9	3,1
VII. + VIII. stopnja	5,6	6,7	7,1	6,8	7,2
B. Š.	/	/	/	0,0	0,1

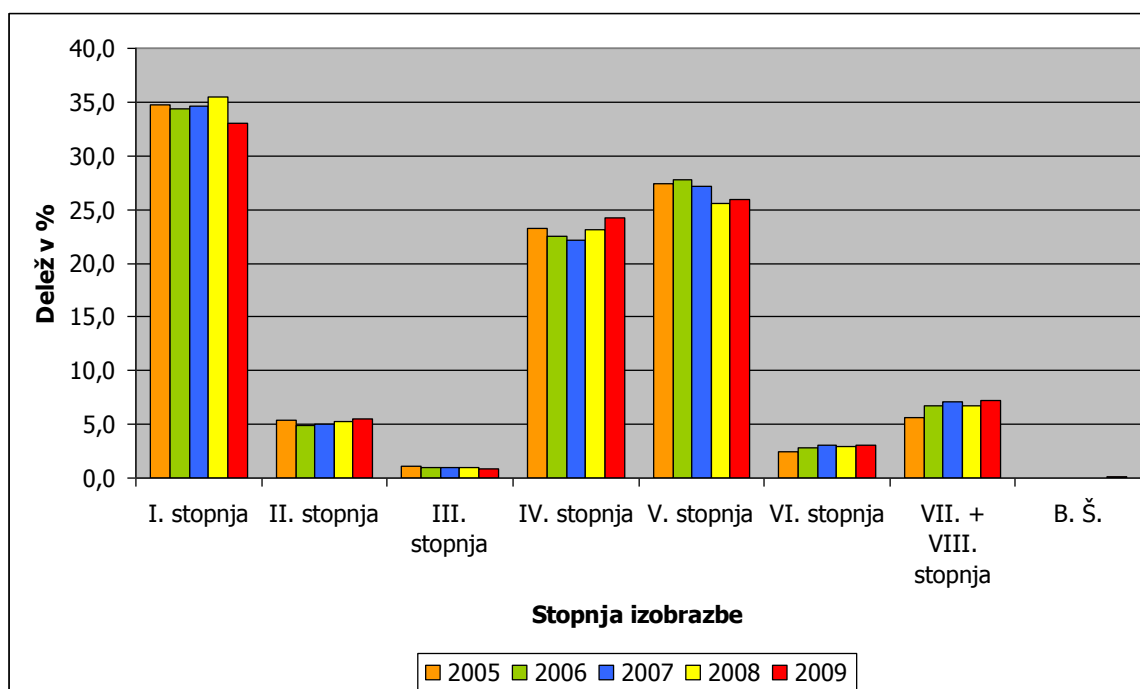
Vir: ZRSZ, 2010

Konec decembra 2009 je bilo po posameznih stopnjah največ brezposelnih oseb z naslednjo izobrazbo (ZRSZ, 2010, str. 41-42):

- I. stopnja: pomožni delavec, delavec brez poklica, pomožni tekstilec, gradbeni delavec, lesarski delavec, snažilka, kmetijski delavec, kovinarski delavec, pomožni gostinski delavec, skladiščno transportni delavec;

- II. stopnja: obdelovalec kovin, voznik cestnih motornih vozil, konfekcijski pomočnik, obdelovalec lesa, pomožna šivilja, zidar za zidanje in ometavanje, natakarski pomočnik, pomočnik peka in slašičarja, kuharski pomočnik, kmetovalec;
- III. stopnja: administrativni manipulant, šivalec tekstilij, ročni obdelovalec kovin, strojni obdelovalec kovin, šivalec gornjih delov obutve, lesar, bolničar, blagovni manipulant, krojilec tekstilij, poslovni manipulant;
- IV. stopnja: prodajalec, avtomehanic, ključavničar, kuhar, frizer, natakar, šivilja, mizar, strojni mehanik, strugar;
- V. stopnja: ekonomski tehnik, gimnazijski maturant, strojni tehnik, trgovinski poslovodja, gradbeni tehnik, elektrotehnik elektronik, komercialni tehnik, tehnik zdravstvene nege, upravni tehnik, lesarski tehnik;
- VI. stopnja: komercialist (VSŠ), inženir strojništva, poslovni sekretar, ekonomist za analize in planiranje, ekonomist za komercialno dejavnost, višji upravni delavec, (višji) poslovni sekretar (VSŠ), pravnik, organizator dela, ekonomist za denarništvo, finance, računovodstvo;
- VII. stopnja: diplomirani ekonomist (VS), univerzitetni diplomirani ekonomist, univerzitetni diplomirani pravnik, diplomirani upravni organizator (VS), diplomirani organizator – menedžer (VS), univerzitetni diplomirani organizator, profesor športne vzgoje, univerzitetni diplomirani politolog, diplomirani organizator turizma (VS), profesor slovenščine.

Grafikon 5: Izobrazbena struktura registrirano brezposelnih oseb, Slovenija, 2005-2009 (v %)



Vir: lasten

7.2.4 STRUKTURA REGISTRIRANIH BREZPOSELNIH OSEB PO TRAJANJU BREZPOSELNOSTI

V zadnjih letih se je struktura registriranih brezposelnih oseb po trajanju brezposelnosti začela spreminjati. Od leta 2002 naprej je ZRSZ brezposelne osebe – delovne invalide, ki so ustrezali kriterijem (eden od njih je bila tudi neprekinjena brezposelnost več kot 2 leti) prenašal v evidenco oseb, ki so bile prijavljene po drugih zakonih, zaradi česar se je delež dolgotrajno brezposelnih²⁴ v obdobju od leta 2002 do 2004 hitro zmanjševal. K temu je pripomoglo tudi večje vključevanje dolgotrajno brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja (zlasti program javnih del) ter večji nadzor nad aktivnostjo brezposelnih oseb. Vendar pa je z letom 2005 delež dolgotrajno brezposelnih začel ponovno naraščati in je naraščal vse do leta 2007. Delno je to tudi posledica gospodarske konjunktore, ko so se hitro zaposlovali predvsem delavci, ki jih je na trgu dela primanjkovalo, ponavadi pa so bile to osebe, ki so bile pred tem brezposelne krajši čas. V zadnjih treh mesecih leta 2008 in v letu 2009 pa se je zaradi obsežnega priliva novoprijavljenih, ki so skrajšali povprečni čas prijave brezposelnih na ZRSZ, struktura brezposelnosti z vidika trajanja izboljšala. Delež dolgotrajno brezposelnih oseb se je namreč zmanjšal s 46,4 % v letu 2008 na 35,6 % v letu 2009, to je za 10,8 odstotne točke. Pri dolgotrajno brezposelnih so se zmanjšali deleži vseh skupin, le število brezposelnih, ki so bili na ZRSZ prijavljeni od 1 do 2 leti je poraslo za 36,2 %, in sicer s 10.849 brezposelnih v letu 2008 na 14.780 brezposelnih v letu 2009. To je posledica obsežnega priliva v zadnjih mesecih leta 2008, saj del prijavljenih iz tega obdobja v letu 2009 ni uspel najti zaposlitve, zato so prešli v dolgotrajno brezposelnost. Na drugi strani pa je opazen porast deleža brezposelnih, ki so bili na ZRSZ prijavljeni manj kot eno leto. Njihov delež je porasel s 53,6 % v letu 2008 na 64,4 % v letu 2009, to je za 10,8 odstotne točke. Največ je poraslo število brezposelnih, ki so bili na ZRSZ prijavljeni od 6 do 12 mesecev, in sicer s 8.739 brezposelnih v letu 2008 na 22.305 brezposelnih v letu 2009, to je za 155,2 %.

(ZRSZ, 2010, str. 42-43).

Tabela 6: Struktura registriranih brezposelnih po trajanju brezposelnosti, Slovenija, 2005-2009

Trajanje brezposelnosti	2005	2006	2007	2008	2009
do 3 mesecev	21.012	17.545	14.857	18.276	26.379
3-6 mesecev	12.874	8.835	8.596	8.473	13.543
6-9 mesecev	8.130	6.358	5.325	4.707	11.555
9-12 mesecev	7.642	5.898	4.895	4.032	10.750
1-2 leti	16.983	16.006	12.460	10.849	14.780
2-3 leta	8.794	7.588	7.038	5.575	5.956
3-5 let	8.133	7.634	6.879	6.245	5.848
5-8 let	4.175	4.153	4.329	4.306	4.176
8 let in več	4.832	4.286	4.032	3.776	3.685

²⁴ Dolgotrajno brezposelna je oseba, ki je brezposelna eno leto ali več.

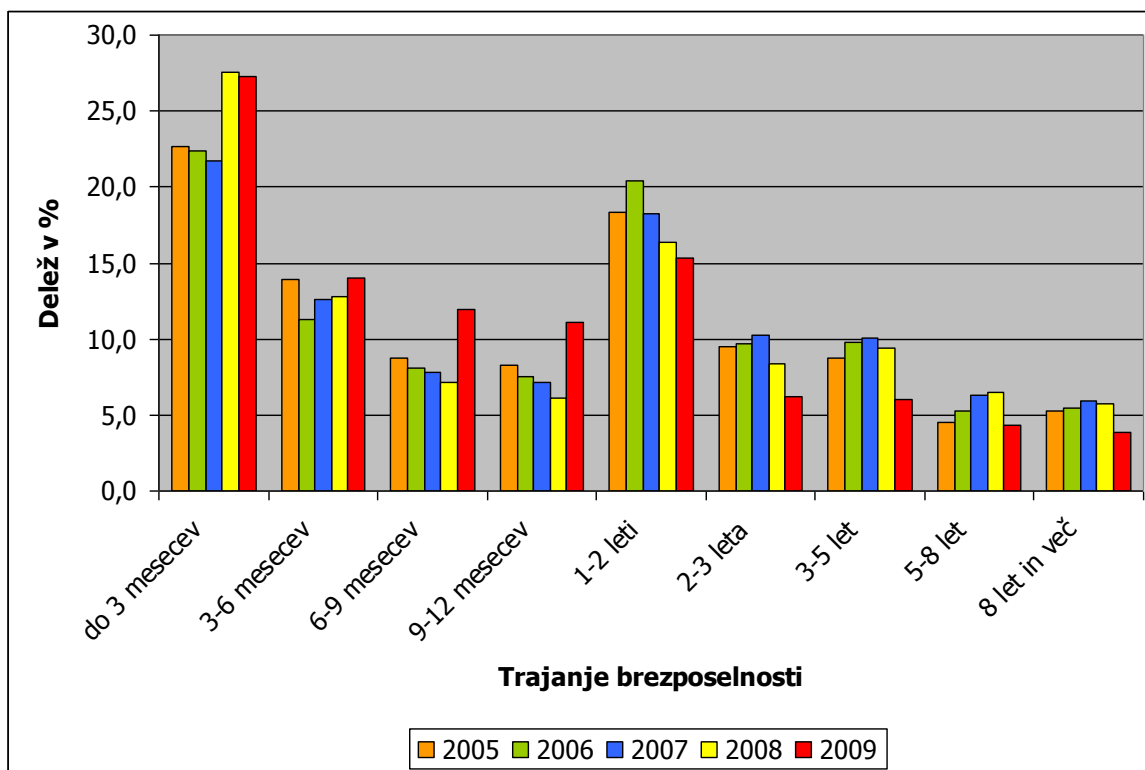
Skupaj	92.575	78.303	68.411	66.239	96.672
Struktura (v %)	2005	2006	2007	2008	2009
do 3 mesecev	22,7	22,4	21,7	27,6	27,3
3-6 mesecev	13,9	11,3	12,6	12,8	14,0
6-9 mesecev	8,8	8,1	7,8	7,1	12,0
9-12 mesecev	8,3	7,5	7,2	6,1	11,1
1-2 leti	18,3	20,4	18,2	16,4	15,3
2-3 leta	9,5	9,7	10,3	8,4	6,2
3-5 let	8,8	9,7	10,1	9,4	6,0
5-8 let	4,5	5,3	6,3	6,5	4,3
8 let in več	5,2	5,5	5,9	5,7	3,8

Vir: ZRSZ, 2010

V letu 2009 je bil povprečni čas trajanja brezposelnosti 1 leto, 8 mesecev in 5 dni. Med letom se je zaradi obsežnega priliva iz meseca v mesec krajšal. Še v januarju 2009 so bile brezposelne osebe na ZRSZ v povprečju prijavljene 1 leto, 10 mesecev in 14 dni, do konca leta pa se je povprečje skrajšalo na 1 leto, 6 mesecev in 25 dni. Dlje časa so bile na ZRSZ prijavljene ženske, v decembru 2009 je bil njihov povprečni čas prijave 1 leto, 8 mesecev in 3 dni, medtem ko so moški iskali zaposlitev v povprečju 1 leto, 5 mesecev in 19 dni. Tudi izobrazba vpliva na trajanje brezposelnosti. Najdlje so bile decembra brezposelne osebe s III. stopnjo izobrazbe, to je v povprečju 2 leti, 3 mesece in 25 dni, najkrajši povprečni čas pa so imele brezposelne osebe s VII. + VIII. stopnjo izobrazbe, to je 11 mesecev in 5 dni (ZRSZ, 2010, str. 43).

Čeprav se je v Sloveniji delež dolgotrajno brezposelnih v letu 2009 zmanjšal, je ta še vedno relativno visok, saj ostaja nad povprečjem EU. Višji deleži dolgotrajno brezposelnih pomenijo, da brezposelni dlje časa ostajajo brezposelni in da je mobilnost na trgu dela v državah z nižjimi deleži večja kot v državah z višjimi deleži dolgotrajno brezposelnih. Z vidika varne prožnosti bi bilo v okviru aktivne politike zaposlovanja potrebno okrepiti programe za preprečevanje in zmanjševanje dolgotrajne brezposelnosti. Visok delež dolgotrajno brezposelnih kaže na obstoj neskladij na trgu dela (po Kajzer et al., 2008, str. 140-141).

Grafikon 6: Struktura registriranih brezposelnih po trajanju brezposelnosti, Slovenija, 2005-2009 (v %)



Vir: lasten

7.2.5 REGIONALNA PORAZDELITEV BREZPOSELNOSTI

V Sloveniji se je v obdobju od leta 2005 do leta 2009 stopnja brezposelnosti med regijami precej razlikovala. Razlika je še vedno očitna predvsem med zahodnim delom države, kjer je ta kazalec pod slovenskim povprečjem, ter vzhodnim delom države, kjer je kazalec višji in presega slovensko povprečje. Najvišja stopnja registrirane brezposelnosti je bila v Pomurski regiji, kjer se je od leta 2005 (17,1 %) do leta 2009 (15,9 %) v povprečju zmanjšala za 1,2 odstotne točke. Najnižja je bila v letu 2008, ko je znašala 12,2 %. V letu 2009 je presegala slovensko povprečje za 74,7 %, nadpovprečna stopnja brezposelnosti pa je bila v proučevanem obdobju še v Podravske, Koroške, Savinjske, Zasavske in Spodnjeosavske regiji. Od leta 2005 do leta 2008 je imela najnižjo stopnjo brezposelnosti Goriška regija, vendar se je v letu 2009 (7,1 %) glede na leto 2005 (6,5 %) zvišala za 0,6 odstotne točke in je s prvega mesta v letu 2005 padla na četrto mesto v letu 2009. Tega leta je bila najnižja stopnja brezposelnosti v Osrednjeslovenski regiji (6,8 %), na drugem mestu pa sta se ji pridružili še Gorenjska (6,9 %) in Obalno-kraška (6,9 %) regija. Osrednjeslovenska regija je dosegla 74,7 %, Gorenjska in Obalno-kraška regija pa 75,8 % slovenskega povprečja. Največjo pozitivno spremembo je opaziti pri Osrednjeslovenski regiji, ki je zmanjšala registrirano brezposelnost tako, da se je s četrtega mesta v letu 2005 povzpela na prvo mesto v letu 2009 (po Pečar, 2008, str. 42).

V letu 2005 je stopnja brezposelnosti v najslabši Pomurski regiji za 10,6 odstotne točke presegala stopnjo brezposelnosti v najboljši Goriški regiji. V letu 2009 pa je prav tako najslabša Pomurska regija s stopnjo brezposelnosti 15,9 % presegala najboljšo Osrednjeslovensko regijo za 9,1 odstotne točke.

Tabela 7: Stopnja registrirane brezposelnosti po statističnih regijah, Slovenija, 2005-2009 (v %)

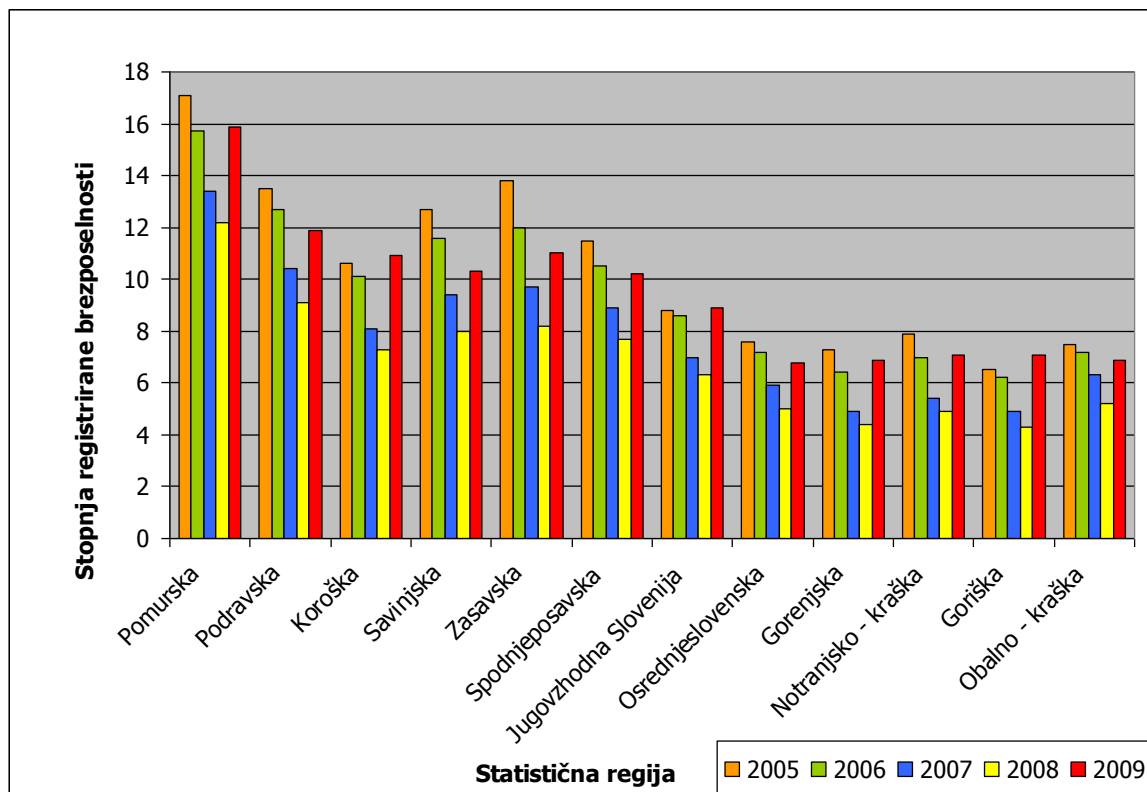
Statistična regija	2005	2006	2007	2008	2009
Pomurska	17,1	15,7	13,4	12,2	15,9
Podravska	13,5	12,7	10,4	9,1	11,9
Koroška	10,6	10,1	8,1	7,3	10,9
Savinjska	12,7	11,6	9,4	8	10,3
Zasavska	13,8	12	9,7	8,2	11
Spodnjeposavska	11,5	10,5	8,9	7,7	10,2
Jugovzhodna Slovenija	8,8	8,6	7	6,3	8,9
Osrednjeslovenska	7,6	7,2	5,9	5	6,8
Gorenjska	7,3	6,4	4,9	4,4	6,9
Notranjsko-kraška	7,9	7	5,4	4,9	7,1
Goriška	6,5	6,2	4,9	4,3	7,1
Obalno-kraška	7,5	7,2	6,3	5,2	6,9
Skupaj	10,2	9,4	7,7	6,7	9,1

Vir: ZRSZ, 2010

Stopnja registrirane brezposelnosti se je v opazovanem obdobju pretežno zmanjševala v vseh regijah, kar je posledica zmanjšanja števila brezposelnih zaradi večje ponudbe delovnih mest, saj se je povečalo število delovno aktivnega prebivalstva v regijah. K zmanjšanju je precej prispevalo tudi črtanje brezposelnih iz različnih razlogov, ki niso povezani z zaposlitvijo brezposelnih (prepisi v posebno evidenco, šolanje, odjave po lastni volji ali črtanje zaradi nejavljanja na enotah ZRSZ in drugo) (po Pečar, 2008, str. 43).

Kljub večletnemu padanju stopenj registrirane brezposelnosti ostajajo problemi strukturne brezposelnosti prisotni v vseh regijah, tudi v tistih z nizko stopnjo (po Pečar, 2009, str. 184).

Grafikon 7: Stopnja registrirane brezposelnosti po statističnih regijah, Slovenija, 2005-2009



Vir: lasten

8 AKTIVNA POLITIKA ZAPOSLOVANJA V REPUBLIKI SLOVENIJI

»Aktivna politika zaposlovanja (APZ) je nabor raznovrstnih programov in ukrepov, s katerimi država neposredno in selektivno posega na trg delovne sile, da bi med delovno aktivne (zaposlene ali samozaposlene) vključila in/ali v tem statusu zadržala čim več delovno sposobnega prebivalstva in da bi preprečila in/ali zmanjšala brezposelnost. Običajno vključuje programe zaposlovanja, usposabljanja in ustvarjanja delovnih mest« (Svetlik in Batič, 2002, str. 174).

Osnovni namen in cilji APZ so zagotavljanje zaposljivosti in ekonomske aktivnosti čim širšemu krogu posameznikov (po Svetliku in Batič, 2002, str. 174).

8.1 NASTANEK IN RAZVOJ AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA

V začetku devetdesetih let, ko je razpad jugoslovanskega trga slovensko gospodarstvo potisnil v globoko večletno gospodarsko krizo, se je morala država odzvati na takšno stanje. Zaradi nenehnega naraščanja števila registriranih brezposelnih so bili ukrepi APZ nujni. Čeprav je zakonska podlaga za izvajanje programov in ukrepov nastala že kmalu po osamosvojitvi Slovenije, leta 1991, so se ti razvijali počasi. Med prvimi programi sta bila program javnih del ter program »1.000 novih delovnih mest«, ki je bil namenjen tako odpiranju novih delovnih mest pri podjetjih kot tudi samozaposlitvam in prekvalifikacijam. Tem programom so sledili še programi za usposabljanje in izobraževanje ter programi za invalide. Država se je najprej odzvala s pasivnimi ukrepi, ki so pomenili pomoč podjetjem pri preživetju in pri zaustavitvi nadaljnjega odpuščanja. Z uvajanjem teh ukrepov APZ so lahko podjetja za ohranjena in nova delovna mesta prejela subvencijo. Vendar se je kasneje izkazalo, da je država z vzdrževanjem obvladljivega števila brezposelnih predvsem kupovala socialni mir.

V drugi polovici devetdesetih let, ko so potekala pogajanja Slovenije za vstop v EU, smo začeli bolj natančno slediti stebrom evropske politike zaposlovanja in smernicam Evropske komisije na tem področju. Leta 2000 je bila Slovenija med prvimi državami kandidatkami za vstop v EU, ki je uspela pripraviti Nacionalni akcijski program zaposlovanja. Zelo pomembno vlogo pri načrtovanju in izvajanju APZ sta imela pristojno ministrstvo za delo ter ZRSZ (prej se je imenoval Republiški zavod za zaposlovanje – RZZ), ki je organiziral in usmerjal brezposelne v različne programe APZ. Od leta 2000 do konca junija leta 2004 je ZRSZ v različne programe skupno vključil 293.905 oseb. Največ jih je bilo vključenih v programe izobraževanja in usposabljanja brezposelnih oseb, nato pa v program javnih del.

Program ukrepov APZ se je z leti širil, vendar je bil zaradi težav, ki so pomenile dodatno administrativno breme in izgubo časa, leta 2006 poenostavljen in pripravljen za večletno obdobje od leta 2007 do leta 2013, podrobnosti o posameznih programih in ukrepih pa so bile zapisane v Katalog ukrepov APZ. Pomemben del sredstev za izvajanje programa APZ izvira iz evropskih sredstev, del pa se zagotavlja iz proračuna (po Drobniču, 2009, str. 134-135).

8.2 ZNAČILNOSTI IN CILJI AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA

Za APZ je značilno, da trg delovne sile ne uravnava več posredno prek trgov blaga in kapitala, temveč neposredno s poseganjem v ponudbo in povpraševanje po delovni sili in v srečevanje med obema. Njeni ukrepi so praviloma selektivni, torej usmerjeni na posamezne gospodarske sektorje in panoge, posamezne regije, socialne skupine oziroma kategorije, kot so dolgotrajno brezposelni, posamezne poklice in dejavnike, ki določajo obseg in kakovost ponudbe in povpraševanja, niso pa splošni in globalni. APZ je mogoče uveljaviti v državah z zgrajenim modelom socialnega partnerstva, saj za neposredno poseganje na trg delovne sile potrebuje splošno družbeno soglasje. Neposredno poseganje v ponudbo delovne sile zahteva soglasje sindikatov, neposredno poseganje v povpraševanje pa soglasje delodajalcev. Navsezadnje je pomembno predvsem uskladiti interese obeh strani in države, ki je v prvi vrsti odgovorna za zmanjševanje brezposelnosti (po Svetliku in Batič, 2002, str. 178).

Vlada RS želi s strateškimi cilji programa ukrepov APZ do leta 2013 zagotoviti (Drobnič, 2009, str. 138):

- povečanje zaposlenosti in znižanje registrirane brezposelnosti;
- preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost in povečanje izhodov v zaposlitev;
- povečanje zaposljivosti z dvigom izobrazbene ravni, usposobljenosti in veščin;
- povečanje fleksibilnosti in konkurenčnosti zaposlenih;
- spodbujanje novega zaposlovanja;
- okrepitev socialne vključenosti (znižanje deleža prejemnikov denarnega nadomestila in denarne socialne pomoči med brezposelnimi).

Strateški cilji APZ so tesno povezani s cilji na trgu dela nasploh. Glavni neposredni cilj v interakciji z brezposelnimi je aktivno iskanje dela za brezposelne ter s tem večanje možnosti za zaposlitev in za konkurenčnost posameznikov na trgu dela.

8.3 PROGRAMI IN UKREPI TER VIŠINA SREDSTEV ZA AKTIVNO POLITIKO ZAPOSLOVANJA V LETU 2009

Programi APZ se v posameznem letu izvajajo znotraj štirih navedenih ukrepov (Drobnič, 2009, str. 138-139):

1. svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve,
2. usposabljanje in izobraževanje,
3. spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja,
4. programi za povečanje socialne vključenosti.

Znotraj vsakega od navedenih ukrepov so opredeljene tiste aktivnosti, ki so se ali naj bi se izvajale v letu 2009.

Leta 2009 je bilo za APZ vključno s sredstvi Evropskega socialnega sklada (ESS) namenjenih približno 110 milijonov evrov. Za izvajanje ukrepa po Zakonu o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa je bilo namenjenih še 53 milijonov evrov (za leto 2010 še 35 milijonov evrov), za izvajanje ukrepa po Zakonu o delnem povračilu nadomestila plače pa 47 milijonov evrov (za leto 2010 še 45 milijonov evrov). Za ukrepe tako imenovane male vrednosti pa je bilo leta 2009 namenjenih 40 milijonov evrov (za leto 2010 še 16 milijonov evrov). Za projekte, ki formalno ne spadajo v program APZ, a so s politiko zaposlovanja tesno povezani, je bilo namenjenih približno 13 milijonov evrov. To so projekti štipendijskih shem, nagrad za trajnostni razvoj, katalogov poklicnih standardov in slovenskega ogrodja kvalifikacij, projekti za migrante in otroke migrantov, projekti družini prijaznih podjetij, projekti reforme javnih institucij na trgu dela in ukrepi za invalide (po Drobnič, 2009, str. 140).

V okviru prvega ukrepa Svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve, ki predstavlja približno 6 % celotne letne vsote sredstev za APZ, se je v letu 2009 izvajalo (Drobnič, 2009, str. 140):

- programi poklicnega in zaposlitvenega informiranja, svetovanja in motiviranja, med katerimi izpostavljamo centre za informiranje in poklicno svetovanje (CIPS), in druge oblike zaposlitvenega svetovanja;
- pomoč pri iskanju zaposlitve in načrtovanju poklicne poti;
- promocijske aktivnosti za spodbujanje zaposlovanja predvsem ranljivih skupin (npr. zaposlovanje starejših, zaposlitveni sejmi).

V okviru drugega ukrepa Usposabljanje in izobraževanje, ki predstavlja približno 39 % celotne letne vsote sredstev za APZ, je bilo za leto 2009 načrtovano izvajanje naslednjih programov (Drobnič, 2009, str. 140-141):

- »Institucionalno usposabljanje« (kratki tečaji, tuji jeziki, računalniški tečaji) v vrednosti 19 milijonov evrov za šest let (program ESS, ki ga izvaja ZRSZ);
- »Formalno izobraževanje« v okviru programa izobraževanja brezposelnih oseb v višini 2 milijona evrov (program izvaja ZRSZ);
- »Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih« v vrednosti 8 milijonov evrov (program ESS, ki ga izvaja ZRSZ);
- »Usposabljanje na delovnem mestu« v višini 4,6 milijona evrov (program ESS, ki ga izvaja ZRSZ, v prihodnje ga bo izvajal Javni sklad RS za razvoj kadrov in štipendije);

- praktično usposabljanje »Delovni preizkus« v predvideni višini 1 milijon evrov (program izvaja ZRSZ);
- »Regijske štipendijske sheme« (program ESS, ki ga izvajajo JSRKŠ in regionalne razvojne agencije);
- »Usposabljanje za večjo zaposljivost« (projekt v pripravi) predvsem za kritje potreb in posledic recesije v gospodarstvu v vrednosti 4 milijone evrov, ki je namenjen makro in majhnim podjetjem ter podjetjem, ki so vključena v izvajanje Zakona o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa;
- »Znanje uresničuje sanje« v višini 8 milijonov evrov za obdobje od leta 2009 do leta 2011. Namen programa je povečanje zaposljivosti z dvigom izobrazbene ravni, usposobljenosti in temeljnih veščin zaposlenih, prednostno tistih ciljnih skupin zaposlenih, ki jim grozi izguba zaposlitve (program izvaja ZRSZ). Namenjen je zaposlenim, ki so v rednem delovnem razmerju pri gospodarskih družbah, zadrugah, samostojnih podjetjih ali zavodih in imajo največ V. stopnjo izobrazbe ter se sami vključujejo ali so že vključeni v eno ali več izobraževanj. Predvidoma naj bi se v program vključilo najmanj 12 tisoč zaposlenih. Usposabljanje poteka v obliki jezikovnih tečajev, tečajev računalništva, priprav na postopke ugotavljanja in potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij, preverjanja in potrjevanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij ter priprav na postopke ugotavljanja in potrjevanja temeljnih poklicnih kvalifikacij in/ali preverjanja in potrjevanja temeljnih poklicnih kvalifikacij;
- »Sklad dela« – glede na posledice finančne krize so ponovno zelo aktualne vsebine skladov dela, ki se precej ukvarjajo s preusposabljanjem kadrov, ki jim grozi odprta brezposelnost. Skladi dela so se v preteklosti za potrebe izvajanja ukrepov APZ ustanovljali za območje občine ali več občin, pri gospodarski družbi ali v več družbah. Namenjeni so vključevanju presežnih delavcev in delavcev v postopku izgubljanja zaposlitve, ki se lahko v aktivnosti sklada vključijo za tri mesece. Ob zaključku aktivnosti izdelajo in pridobijo karierni in zaposlitveni načrt.

V okviru tretjega ukrepa Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, ki predstavlja približno 31 % celotne letne vsote sredstev za APZ, je bilo za leto 2009 predvideno izvajanje naslednjih programov (Drobnič, 2009, str. 141-142):

- program subvencioniranega zaposlovanja težje zaposljivih skupin brezposelnih oseb »Zaposli.me«. Javni razpis, ki je bil objavljen v začetku leta 2009, je predvideval vključitev 1.600 oseb leta 2009 in 1.650 oseb leta 2010. Za ta program je namenjenih 15,4 milijona evrov;
- »Spodbujanje fleksibilne oblike zaposlovanja s subvencijo za krajši delovni čas«. Javni razpis je bil objavljen v začetku leta 2009 za dve leti in je predvideval vključitev 1.600 oseb. Za ta program so namenjeni 4 milijoni evrov;
- »Subvencije za zaposlovanje prejemnikov denarne socialne pomoči« za približno 400 vključitev (javni razpis je bil objavljen spomladi 2009);
- izvajanje delavnice »Priprava na samozaposlitev« za približno 2.500 oseb, in sicer na podlagi javnega naročila iz leta 2008;

- »Subvencije za samozaposlitev približno 2.000 osebam« iz sredstev OP RČV in integralnega proračuna. Za ta program je bilo za leto 2009 predvidenih skupaj več kot 9 milijonov evrov;
- program »Absolvent – aktiviraj se » je namenjen absolventom, ki zaključujejo študij in se bodo usposabljali pri konkretnem delodajalcu in se tam tudi zaposlili. Za izvajanje naj bi bilo namenjenih 3 milijone evrov v letih 2009 in 2010, kar naj bi zadoščalo za vključitev približno 650 oseb v program, dejansko izvajanje programa pa je vprašljivo zaradi pravnih podlag, ki ne omogočajo vključevanja oseb s statusom študenta, ki ga absolventi imajo;
- »Izvajanje 48.a člena ZZZPB za povračila prispevkov delodajalcem za zaposlovanje nekaterih skupin brezposelnih oseb«.

V okviru četrtega ukrepa Povečevanje socialne vključenosti, ki predstavlja približno 24 % celotne letne vsote sredstev za APZ, je bilo za leto 2009 predvideno izvajanje naslednjih programov (Drobnič, 2009, str. 142):

- »Program javnih del«, ki je bil na Vladi RS potrjen za leti 2009 in 2010. V program naj bi vsako leto vključili 3.900 brezposelnih. Za izvajanje javnih del je bilo skupaj predvidenih 20,3 milijona evrov v letu 2009 in 22,3 milijona evrov v letu 2010;
- »Projekt zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb«. V program naj bi se leta 2009 vključilo približno 500 oseb, leta 2010 pa približno 700 oseb, za izvajanje programa je namenjenih približno 13,7 milijona evrov;
- program »Pomoč na domu«, za katerega je v letih od 2009 do 2011 namenjenih 8 milijonov evrov, kar naj bi zadoščalo za vključitev okoli 450 oseb.

Leta 2009 je potekala priprava tudi nekaterih inovativnih programov, kot je Program aktivacije brezposelnih oseb. Namen programa je povečati mobilnost in spodbuditi sprejem primerne dela, ki zahteva nižjo stopnjo izobrazbe, kot jo je dosegla brezposelna oseba. Namenjen je tudi motivaciji brezposelnih oseb (po Drobniču, 2009, str. 142).

Med druge ukrepe uveljavljanja prožnega in varnega trga dela je poleg že zgoraj omenjenih ukrepov potrebno upoštevati tudi (Korpič Horvat, 2010, str. 341-342):

1. možnost vključevanja brezposelnih oseb v malo delo po posebnem Zakonu o malem delu (ZMD). Gre za plačano začasno in občasno oziroma trajnejše časovno omejeno delo, ki bi ga poleg upokojujencev, dijakov in študentov ter drugih neaktivnih oseb lahko opravljale tudi brezposelne osebe, v obsegu največ 14 ur na teden z določenim bruto prejemkom od 3,50 evrov do 8 evrov na uro. Čas opravljanja malega dela se upošteva pri pridobitvi pravice do pokojnine, plačilo pa se ne priznava v pokojninsko osnovo.
2. nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta (job rotation, job sharing). Gre za nadomestne zaposlitve za čas, ko bo delavec odsoten z dela zaradi usposabljanja. Zamenjava naj bi se opravljala z brezposelno osebo in

drugimi neaktivnimi osebami na trgu dela, katerih zaposlitev bi bila subvencionirana.

3. uvedbo socialnega podjetništva. Na podlagi strategije razvoja socialnega podjetništva naj bi bil sprejet Zakon o socialnem podjetništvu, ki bi določenim pravnoorganizacijskim oblikam (društva, ustanove, s.p., zadruga,...) omogočal izvajanje družbeno koristnih dejavnosti na neprofiten način z zaposlovanjem najbolj ranljivih skupin na trgu dela (mladi, starejši, dolgotrajno brezposelni, invalidi,...)²⁵

8.4 VKLJUČITVE V POSAMEZNE UKREPE AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA V LETU 2009

Tabela 8: Število in rast vključitev po skupinah ukrepov APZ

Ukrepi APZ	2008	2009	Indeks 2009/2008
Svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve	5.771	10.859	188,2
Usposabljanje in izobraževanje	12.839	20.530	159,9
Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja	5.893	15.355	260,6
Programi za povečevanje socialne vključenosti	4.582	6.231	136,0
Skupaj število vključitev	29.085	52.975	182,1

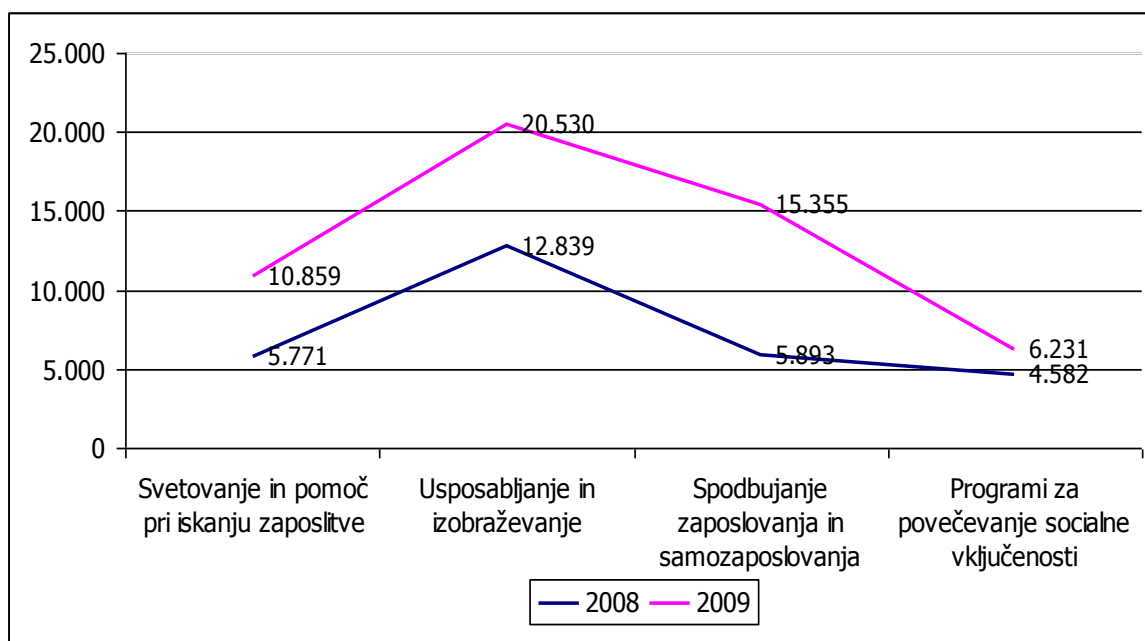
Vir: Ekonomski izzivi 2010

Število vključitev v ukrepe APZ se je v letu 2009 glede na leto 2008 precej povečalo. Kot je razvidno iz tabele 8, je bilo v letu 2009 v ukrepe APZ skupaj vključenih skoraj 53.000 brezposelnih oseb, kar je za 82,1 % več kot v letu 2008. Iz tabele je razvidno, da je bilo v letu 2009 največ vključitev v ukrep Usposabljanje in izobraževanje, kamor je bilo vključenih 20.530 brezposelnih oseb, kar je za skoraj 60 % več kot v letu 2008. V okviru tega ukrepa največji del predstavljajo programi institucionalnega usposabljanja, katerih obseg vključitev se je v letu 2009 podvojil. Po obsežnosti mu v letu 2009 sledi ukrep Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, kamor je bilo vključenih 15.355 brezposelnih oseb, kar je za 160,6 % več kot v letu 2008, ko je bilo v ta ukrep vključenih le 5.893 brezposelnih oseb. Razlog za tako povečanje vključitev predstavljajo subvencije za samozaposlitev, ki jih je ZRSZ v letu 2009 podelil kar 4.330 brezposelnim osebam (v letu 2008 le 1.599). Prav tako se je povečala pomoč pri samozaposlitvi in je obsegala 6.545 vključitev, s čimer se je število vključitev v ta ukrep podvojilo glede na leto 2008. Ostale vključitve predstavljajo različne oblike subvencij za zaposlitev, ki so se v letu 2009 znižale. V letu 2009 se je izvajal tudi program »Zaposli.me«, ki se nanaša na zaposlovanje težje zaposljivih skupin brezposelnih oseb in je imel 2.904 vključitev, ki jih v prejšnjih letih ni bilo. Število vključitev se je povečalo tudi v sklopu ukrepa Svetovanje in pomoč pri

²⁵ Na področju socialnega podjetništva bi se po ocenah lahko zaposlilo med 40 in 50 tisoč ljudi.

iskanju zaposlitve. Pri tem gre za pomoč pri načrtovanju poklicne poti in iskanju zaposlitve, kjer je bilo 7.770 vključitev (povečano iz približno 4.500 v prejšnjih letih), in klube za iskanje zaposlitev z 2.034 vključitvami v letu 2009. Pri programih za povečevanje socialne vključenosti največji del predstavljajo javna dela, kjer je bilo v letu 2009 4.188 vključitev, kar je 6 % več kot v letu 2008 (po Klužer, 2010, str. 85).

Grafikon 8: Primerjava števila vključitev v ukrepe APZ v letih 2008 in 2009



Vir: lasten

Obseg izvajanja programov se je v letu 2009 povečal, vendar so se ohranile številne pomanjkljivosti. Čeprav se je število vključitev brezposelnih v programe APZ v letu 2009 močno povečalo, pregled ukrepov kaže, da bi bilo v prihodnjih letih potrebno posebno pozornost nameniti (po Klužer, 2010, str. 86):

- kakovostnemu svetovanju in pomoči pri iskanju zaposlitve ter karierni orientaciji;
- različnim oblikam usposabljanja za povečanje znanj in kompetenc;
- razvoju in izvajanju inovativnih in razvojnih projektov za delovna mesta na področju socialnega vključevanja in prilagajanja delovnih mest starejšim;
- povezovanju ukrepov, npr. karierni orientacije in usposabljanja, doseganje sinergije pri izvajanju ukrepov med različnimi institucijami;
- presoji ustreznosti vsebin izobraževanja in usposabljanja z vidika zagotavljanja bistvenih znanj za trg dela;
- programom preprečevanja prehoda v dolgotrajno brezposelnost;
- načrtovanju in izvajanju ukrepov v okviru razvojnega in proračunskega načrtovanja ter
- natančnemu ovrednotenju in definiranju ukrepov glede na cilje.

8.5 PROTIKRIZNI UKREPI NA TRGU DELA V LETU 2009

Država se je na krizne razmere na trgu dela odzvala s posebnimi ukrepi, s katerimi je poleg že zgoraj omenjenih ukrepov še okrepila delovanje APZ. Ti ključni protikrizni ukrepi v letu 2009 so bili (Drobnič, 2009, str. 146):

- uveljavljanje pravice do delnega povračila nadomestila plače glede na protikrizni Zakon o delnem povračilu nadomestila plač (uveljavljanje pravic prek ZRSZ);
- uveljavljanje pravice do delnega subvencioniranja polnega delovnega časa glede na protikrizni Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa (uveljavljanje pravic prek ZRSZ);
- javni razpis za program izvajanja pomoči male vrednosti kot eden od ukrepov v paketu ukrepov za pomoč podjetjem v času finančne krize (razpisovalca sta MDDSZ ter MG).

Leta 2009 sta bila sprejeta dva interventna protikrizna zakona, ki sta namenjena omejevanju učinkov svetovne gospodarske krize in ohranitvi delovnih mest.

8.5.1 ZAKON O DELNEM SUBVENCIONIRANJU POLNEGA DELOVNEGA ČASA

Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa (ZDSPDČ), ki je bil sprejet januarja 2009, določa, da se gospodarski družbi ali fizični osebi, ki zaposluje delavce v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja, in zaradi ohranitve delovnih mest v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja, kot polni delovni čas določi 36 ur na teden in zagotovi subvencija za delno financiranje plač v znesku 60 evrov na mesec na delavca. Zakon tudi omogoča, da se delodajalcu, ki z reprezentativnimi sindikati sklene dogovor o zagotavljanju dela za krajši delovni čas, vendar ne manj kot 32 ur na teden, zagotovi subvencija v dodatnem znesku 60 evrov na mesec na delavca za skrajšanje za štiri ure ali v znesku, ki je sorazmeren skrajšanju delovnega časa. V skladu s tem je ZRSZ do 31. marca 2010 zbiral vloge za delno subvencioniranje delovnega časa. Za ta protikrizni program subvencij je bilo veliko zanimanja. Do konca prvega četrtletja leta 2009 je pogodbo sklenilo skupaj 335 podjetij za 39.840 delavcev, na podpis pogodbe pa je čakalo še 138 podjetij. Največ je bilo sklenjenih pogodb za subvencioniranje 36-urnega tedenskega delovnika, preostalo pa za od 32 do 35-urni delovni čas. Do sredine avgusta 2009 je bilo vključenih 691 podjetij s 60.870 delavci, do konca septembra 2010 pa je bilo po zadnjih podatkih ZRSZ vključenih 904 podjetij s 65.818 delavci. Delodajalci so bili lahko v ukrep vključeni največ 18 mesecev, in sicer od 1. februarja 2009 do 30. septembra 2010. Za izvajanje Zakona o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa je bilo na voljo skupaj 57,3 milijona evrov, do konca septembra 2010 pa je bilo izplačanih približno 33 milijonov evrov subvencij (po Drobniču, 2009, str. 147).

V shemo subvencioniranega polnega delovnega časa so najbolj vključena podjetja v predelovalnih dejavnostih, med njimi pa izstopajo proizvodnja oblačil, proizvodnja

električnih naprav, proizvodnja kovin in proizvodnja pohištva, ki so bili prejemniki različnih subvencij tudi v preteklosti, kar pa je samo zaviralo nujno potrebno prestrukturiranje. Problem zakona je, da ne opredeljuje kriterijev za pridobitev subvencije, ki bi bili vezani na sedanjo krizo. Ker je bilo julija 2009 sprejeto podaljšanje trajanja prejemanja subvencij in roka za vlogo subvencij, se lahko zgodi, da bo protikrizni ukrep v veljavi tudi, ko ne bo več potreben. Zato so tudi iz tujine prihajala opozorila, da je ukrep učinkovit le, če je kratkotrajen, v nasprotnem primeru lahko gospodarstvu povzročimo več škode kot koristi. Podjetja z večjimi težavami bi se morala vključevati v shemo o delnem povračilu nadomestila plač za delavce na začasnem čakanju na delo, vendar pa tudi ta ukrep žal ni vezan izključno na krizo (po Kajzer, 2009, str. 78).

8.5.2 ZAKON O DELNEM POVRAČILU NADOMESTILA PLAČE

Zakon o delnem povračilu nadomestila plače (ZDPNP), ki je bil sprejet konec maja 2009, ureja delno povračilo izplačanih plač delavcem pri delodajalcih, ki delavcem začasno ne morejo zagotavljati dela in izpolnjujejo pogoje iz zakona, ter delno povračilo stroškov usposabljanja, izpopolnjevanja, dokvalifikacije ali prekvalifikacije delavcev na začasnem čakanju na delo. Zakon je pozitiven za delodajalce, delavce in državo. Delavci s pomočjo subvencije namreč še vedno ostajajo zaposleni pri delodajalcu, hkrati pa se tudi usposabljujejo, delodajalcem ni treba odslavljati delavcev ter po koncu gospodarske krize ponovno iskati nove delavce in jih na novo usposabljati, države pa ne bremenijo novi brezposelni (po Drobnič, 2009, str. 147).

Čeprav zakon res odpravlja pomanjkljivost glede obveznosti usposabljanja in izobraževanja, odgovornost za to prepušča delodajalcu, kar lahko predstavlja problem pri sami ustreznosti izbire takega izobraževanja oz. usposabljanja. Država sofinancira samo izobraževanje in usposabljanje delavcev na čakanju, a pri tem ne postavlja nobenih meril glede ustreznosti izobraževanja delavcev. Za večjo učinkovitost in ustreznost bi zato morali v pripravo programov izobraževanja in usposabljanja delavcev na čakanju vključiti sklade dela ali svetovalno mrežo Andragoškega centra Slovenije, torej institucije, ki imajo za to potrebna znanja (po Kajzer, 2009, str. 78).

V tem t. i. začasnem čakanju na delo delavec prejme nadomestilo plače v višini 85 % osnovne plače, pri tem pa ima pravico in obveznost usposabljanja v obsegu najmanj 20 % časa čakanja. 50 % stroškov nadomestila prevzame država, ostalih 35 % pa delodajalec. Do 31. decembra 2009 je bilo sklenjenih 458 pogodb za 16.277 delavcev v vrednosti približno 80 milijonov evrov, do 22. oktobra 2010 pa je bilo po zadnjih podatkih ZRSZ sklenjenih 946 pogodb za 25.068 delavcev v višini približno 24 milijonov evrov, skupaj s stroški usposabljanja, ki je sestavni del ukrepa. ZRSZ je vloge za delno povračilo zbiral do 31. marca 2010, izvajanje ukrepa pa se nadaljuje do 31. marca 2011. Za izvajanje Zakona o delnem povračilu nadomestila plače je na voljo skupaj 60,6 milijona evrov (po Drobnič, 2009, str. 147).

8.5.3 UKREPI POMOČI MALE VREDNOSTI

Tretji protikrizni ukrepi pomoči male vrednosti za pomoč podjetjem med finančno krizo vplivajo na sposobnost normalnega delovanja podjetij (javni razpis je bil objavljen avgusta 2009). Ti ukrepi krepijo sposobnost podjetij za odzivanje na spremenjene razmere na trgu dela in dopolnjujejo druge kreditne in garancijske ukrepe pomoči, ki potekajo že dalj časa. Ukrepi se izvajajo na celotnem območju države ne glede na velikost prejemnika z omejitvami, ki so vezane na posamezne, v programu opredeljene sektorje. Pomoč ni zagotovljena tistim podjetjem, ki so v prisilni poravnavi, stečaju ali likvidaciji in podjetjem, ki so bila še pred 1. julijem 2008 v težavah po merilih, ki jih določajo Smernice Skupnosti o državni pomoči za reševanje in prestrukturiranje podjetij v težavah in Zakon o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah. Ukrep bo veljal do 31. decembra 2010. Ministrstvo za gospodarstvo, ki projektu namenja 15 milijonov evrov, namerava podpreti od 30 do 50 projektov, MDDSZ, ki projektu v dveh letih namenja skoraj 57 milijonov evrov, pa namerava podpreti do 100 projektov ter v tem okviru do 7.000 prezaposlitev in 2.000 projektov za samozaposlitev (po Drobnič, 2009, str. 148).

8.6 PRIMER DOBRE PRAKSE S PODROČJA AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLVANJA V SLOVENIJI

Inovativen primer prekvalifikacij – Akrapovič, Slovenija

Ker se potrebe trga dela, še posebej v kriznih gospodarskih razmerah, spreminjajo, so ustrezne prekvalifikacije danes na trgu dela še kako potrebne. Temu so namenjeni odzivni programi APZ, ki posameznikom v postopku izgube zaposlitve in brezposelnim kar najhitreje ponudijo ustrezen program prekvalifikacije in jim omogočijo, da pridejo do priložnosti za novo zaposlitev na področju, na katerem primanjkuje kadrov. Pri prekvalifikacijah je včasih treba biti inovativen ter pustiti odprte možnosti za različne vrste in načine prekvalifikacij, vendar je žal takih primerov malo. Bolj inovativna in hkrati uspešna podjetja so navadno tista, ki do podrobnosti razdelajo zahteve nekega delovnega mesta in nato iščejo ljudi, ki bi temu delovnemu mestu čim bolj ustrezali z znanjem, spretnostmi in izkušnjami. Včasih je za delovno mesto bolj primerna oseba, ki prihaja iz druge dejavnosti, vendar ji je način dela blizu. Tak primer je podjetje Akrapovič, kjer so ob pomanjkanju varilcev v Sloveniji odkrili, da imajo šivilje, ki v tekstilni industriji izgubljajo zaposlitve, takšne izkušnje in spretnosti, ki so podobne varilskim in da lahko zato postanejo dobre varilke. Ta ideja je bila uspešna, saj je podjetje Akrapovič po prekvalifikaciji šivilj dobilo zelo kakovostne varilke (po Drobnič, 2009, str. 158-159).

9 ZAKLJUČEK

Trg dela je v opazovanem obdobju doživel veliko sprememb, največje spremembe pa je zaznamovala gospodarska kriza, ki se je v drugi polovici leta 2008 še poglobila in je v Sloveniji povzročila zmanjšanje delovne aktivnosti ter s tem povečanje brezposelnosti, ki predstavlja velik, a neizogiben problem v narodnem gospodarstvu.

Zaposlovanje in brezposelnost urejajo tako mednarodni kot tudi nacionalni pravni akti. Na mednarodni ravni to področje urejajo akti OZN (Splošna deklaracija človekovih pravic, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah), akti MOD (konvencije), akti ES/EU (direktive) ter akti Sveta Evrope (Evropska socialna listina). Pri nas pa to področje urejajo Ustava RS, ZUTD, ki je nadomestil ZZZPB, in ZDR.

Analiza brezposelnosti v diplomski nalogi dokazuje, da je registrirana brezposelnost naraščala že od septembra leta 2008 in tudi v letu 2009. Z naraščanjem števila registrirano brezposelnih oseb, ki so postale brezposelne zaradi procesov gospodarskega prestrukturiranja in kadrovske sanacije podjetij, zmanjšanja zaposlitvenih možnosti in sprememb strukture povpraševanja po delovni sili, je brezposelnost v Sloveniji dobila izrazit značaj strukturne brezposelnosti. Na podlagi analize brezposelnosti, s pomočjo katere sem želela dobiti odgovor na vprašanje, katere skupine so najbolj ogrožene oziroma izpostavljene brezposelnosti, sem prišla do ugotovitev, da so bile v opazovanem obdobju brezposelnosti najbolj izpostavljene ženske, vendar se je njihovo število v letu 2009 zmanjšalo, povečalo pa se je število brezposelnih moških. Druga ogrožena skupina brezposelnih so starejši od 50 let, ki nimajo ustrezne izobrazbe in usposobljenosti za delovno mesto, in mladi, ki imajo premalo delovnih izkušenj, saj pridejo na trg dela s teoretičnim znanjem in neformalnimi delovnimi izkušnjami, ki so jih pridobili zlasti prek študentskih servisov, kar ovira mladino, da bi po zaključku šolanja pridobila prvo zaposlitev. Tretja skupina ogroženih brezposelnih pa so osebe z nizko ali neustrezno izobrazbo, saj imajo večje zaposlitvene možnosti osebe, ki imajo tisto izobrazbo, po kateri je večje povpraševanje na trgu dela. V Sloveniji obstajajo na trgu dela tudi večje regionalne razlike, ki so v veliki meri posledica majhne prostorske mobilnosti slovenske delovne sile. Tako zahodni del beleži nizko stopnjo brezposelnosti, medtem ko se regije severno-vzhodne Slovenije srečujejo z izjemno visoko stopnjo brezposelnosti in z zelo nizkim razvojnim potencialom regije. Velik problem predstavljajo tudi dolgotrajno brezposelne osebe. Čeprav se je njihov delež v prvi polovici leta 2009 zaradi priliva novih brezposelnih zmanjšal, pa je proti koncu leta 2009 začel ponovno naraščati. V prihodnje bi bilo zato v okviru aktivne politike zaposlovanja treba okrepiti programe za preprečevanje in zmanjševanje dolgotrajne brezposelnosti.

Država se je na poslabšanje razmer na trgu dela odzvala z ukrepi politike trga dela. V letu 2009 je okrepila obseg izvajanja programov APZ, ki zajemajo svetovanje in pomoč pri zaposlitvi, usposabljanje in izobraževanje, spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja

ter programe za povečanje socialne vključenosti. Za izvajanje teh programov je namenila bistveno več sredstev kot v preteklih letih, vendar bi bilo za njihovo uspešno izvajanje potrebno odpraviti nekatere stare probleme na tem področju. Več poudarka bi bilo treba dati kakovostnemu svetovanju in pomoči pri iskanju zaposlitve ter razvoju in izvajanju razvojnih programov za delovna mesta na področju socialnega vključevanja. Pomemben izziv pa predstavlja zagotavljanje sprotne vrednotenja in celovitega spremljanja učinkovitosti ukrepov. Posebno pozornost bi pri tem morali nameniti presoji vsebinam in oblikam izvajanja programov usposabljanja brezposelnih in zaposlenih.

Čeprav se število vključenih brezposelnih v programe APZ povečuje hitreje kot število brezposelnih, ostaja delež vključenih brezposelnih oseb v programe APZ relativno nizek. V razmerah gospodarske krize je to še posebej problematično, saj bi bilo krizo mogoče izkoristiti za pridobitev novih znanj in kompetenc brezposelnih in zaposlenih.

Poleg že omenjenih štirih ukrepov je država leta 2009 sprejela še dva protikrizna ukrepa, t. i. interventna zakona, ki sta namenjena predvsem ohranjanju delovnih mest. Prvi je Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ki predvideva subvencije v primeru skrajšanja delovnega časa, drugi pa je Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki predvideva sofinanciranje nadomestila plače delavcev na začasnem čakanju na delo. Zakona sta na začetku izvajanja naletela na veliko zanimanje podjetij, ki se je proti koncu leta 2009 začel zmanjševati zaradi postopnega okrevanja gospodarske aktivnosti v predelovalnih dejavnostih (proizvodnja IKT izdelkov in električnih naprav ter kovinska industrija), ki so po ukrepu tudi najbolj posegle. Z interventnima zakonoma naj bi država ohranila več kot 10.000 delovnih mest, vendar pa je to manever, ki zelo izčrpavajoče deluje na že tako oslABLJENO državno blagajno, zato mora biti kolikor se le da kratkotrajen.

Ker se je izkazalo, da vsi ukrepi niso dovolj učinkoviti, želi vlada RS v novem ZUTD uvesti nove ukrepe in povečati učinkovitost izvajanja obstoječih ukrepov APZ. Zaradi novih izvajalcev, ukrepov in poenostavljenih postopkov se bo država učinkoviteje odzivala na hitre spremembe na trgu dela. Nova predvidena ukrepa sta poleg že obstoječih še nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta.

Konkurenčnost našega gospodarstva (prestrukturiranje na zahtevnejše izdelke in storitve) bo v prihodnje močno odvisna od pridobivanja za trg dela relevantnih znanj in prilagojenosti načinov izvajanja usposabljanja različnim ciljnim skupinam (od starejših in manj kvalificiranih do mladih brez ustreznih delovnih izkušenj). Hkrati pa je usposabljanje eden tistih ukrepov, ki mora prispevati k odpravljanju strukturne brezposelnosti. Seveda ima vsak ukrep svoje prednosti in pomanjkljivosti, toda če bo Slovenija znala izkoristiti vse prednosti, menim, da se nam za prihodnost prebivalstva ni treba bati.

LITERATURA IN VIRI

1. BARBO-ŠKERBINC, Metka, VODOPIVEC, Milan (1999). *How effective are Slovenian active labour market programs?* IB revija. Letnik 33, št. 2/3, str. 35-45.
2. BEČAN, Irena (2005). *Evropsko delovno pravo: direktive ES/EU z uvodnimi pojasnili*. GV Založba, Ljubljana.
3. BELČIČ, Franc (2002). *Proces zaposlovanja kadrov*. Moderna organizacija, Kranj.
4. BELOPAVLOVIČ, Nataša (2010). *Novosti zakona o urejanju trga dela*. Delavci in delodajalci. Letnik X, št. 4, str. 635-645.
5. BORŠIČ, Darja, KAVKLER, Alenka (2008). *Labour market characteristics in selected economies*. Faculty of Economics and Business, Maribor.
6. BREGAR, Lea, et al. (1999). *Ekonomska statistika*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.
7. BUBNOV-ŠKOBERNE, Anjuta (1997). *Pravni vidiki socialne varnosti za brezposelne*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
8. DROBNIČ, Janez (2009). *Zakoni o zaposlovanju v Republiki Sloveniji s komentarjem*. De Vesta, Maribor.
9. DROBNIČ, Robert (2009). *Slovenski trg dela danes in jutri: kritičen pogled na trg dela in razvojne možnosti s primeri dobrih praks*. Planet GV, Maribor.
10. FLERE, Sergej (1997). *Sociologija*. Pravna fakulteta, Maribor.
11. IGNJATOVIČ, Mirosljub (2002). *Družbene posledice povečanja trga delovne sile*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
12. KAJZER, Alenka (2005). *Pojem fleksibilnosti trga dela in stanja na trgu dela v Sloveniji*. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.
13. KAJZER, Alenka, et al. (2006). *Spremembe na trgu dela v Sloveniji v obdobju 1995-2005*. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.
14. KAVAR-VIDMAR, Andreja (1993). *Brezposelnost*. V: DRAGOŠ, Srečo (ur.): *Socialna Slovenija*. Visoka šola za socialno delo, Ljubljana, 1993, str. 99-151.
15. KAVČIČ, Bogdan (1987). *Sociologija dela*. Delavska enotnost, Ljubljana.
16. KORPIČ HORVAT, Etelka (2010). *Ali pravna ureditev varstva za primer brezposelnosti sledi ciljem prožne varnosti*. Delavci in delodajalci. Letnik X, št. 2-3, str. 325-344.
17. KRAŠOVEC, Darko (2010). *Zakon o urejanju trga dela s pojasnili*. Primath, Ljubljana.
18. MARINČEK, Antonija (1982). *Delo je izraz polnega sodelovanja in enakosti*. Zdravstveni obzornik. Letnik XVI, str. 49-53.
19. MARKS, Susan, CLAPHAM, Andrew (2005). *International human rights lexicon*. Oxford University Press, Oxford.

20. NOVAK, Mitja, et al. (2006). *Konvencije Mednarodne organizacije dela: s komentarjem*. GV Založba, Ljubljana.
21. PIRHER, Sonja, SVETLIK, Ivan (1994). *Zaposlovanje: približevanje Evropi*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
22. PIRHER, Sonja, et al. (2000). *Background study: Employment and labour market in Slovenia*. National VET Observatory Slovenia, Centre of the Republic of Slovenia for Vocational Education and Training, Ljubljana.
23. SAMUELSON, Paul Anthony, NORDHAUS, William D. (2002). *Ekonomija*. GV Založba, Zagreb.
24. SETNIKAR CANKAR, Stanka, HROVATIN, Nevenka (2004). *Temelji ekonomije*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
25. SVETLIK, Ivan (1985). *Brezposelnost in zaposlovanje*. Delavska enotnost, Ljubljana.
26. SVETLIK, Ivan, BATIČ, Mavricija (2002). *Aktivna politika zaposlovanja*. V: SVETLIK, Ivan, et al. (ur.): *Politika zaposlovanja*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002, str. 174-198.
27. TRBANC, Martina (1994). *Ocene mesečnih stopenj brezposelnosti po kriterijih mednarodne organizacije dela*. V: PIRHER, Sonja, SVETLIK, Ivan (ur.): *Zaposlovanje*. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
28. VERŠA, Dorotea (2004). *The older population in the labour market in Slovenia: situation and policies*. Ashgate, Burlington.
29. VODOVNIK, Zvone (2003). *Poglavja iz delovnega in socialnega prava*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

PRAVNI VIRI

1. (1971). Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. Ur. list SFRJ, št. 7/1971.
2. (1992). Konvencija št. 2 o brezposelnosti. Ur. list RS, št. 54/1992 – MP.
3. (1058). Konvencija št. 88 o organizaciji službe zaposlovanja. Ur. list FLRJ-MP, št. 9/1958.
4. (1955). Konvencija št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti. Ur. list FLRJ-MP, št. 1/1955.
5. (1961). Konvencija št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih. Ur. list FLRJ, št. 3/1961.
6. (1971). Konvencija št. 122 o politiki zaposlovanja. Ur. list RS, št. 34/1971.
7. (1984). Konvencija št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca. Ur. list SFRJ-MP, št. 4/1984.
8. (1987). Konvencija št. 159 o poklicni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov. Ur. list SFRJ-MP, št. 3/1987.
9. (1999). Evropska socialna listina. Ur. list RS, št. 24/99, 7/99.
10. (2008). Direktiva 2008/104/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela. UL L št. 327 z dne 5. 12. 2008, str. 9.
11. (2006). Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu. UL L št. 376 z dne 27. 12. 2006, str. 36.
12. (2006). Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano). UL L št. 204 z dne 26. 7. 2006, str. 23.
13. (1997). Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev. UL L št. 18 z dne 21. 1. 1997, str. 1.
14. (1979). Direktiva Sveta z dne 19. decembra 1978 o postopnem izvrševanju načela enakega obravnavanja moških in žensk v zadevah socialne varnosti (79/7 EGS). UL L št. 6 z dne 10. 1. 1979, str. 24.
15. (1991). Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04.
16. (2010). Zakon o urejanju trga dela (ZUTD). Ur. list RS, št. 80/10.
17. (1991). Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB). Ur. list RS, št. 5/1991 (17/1991 popr., 2/1994 popr.), 12/1992, 12/1993-ZUPDN93, 71/1993, 38/1994, 80/1997 Odl.US: U-I-343/94, 69/1998, 97/2001-ZSDP, 67/2002, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 63/2004-ZZRZI, 79/2006, 107/2006-UPB1, 114/2006-ZUTPG, 59/2007-ZŠtip (63/2007 popr.), 51/2010 Odl.US: U-I-159/07-22, 80/2010-ZUTD.
18. (2002). Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Ur. list RS, št. 42/02, 103/07.

19. (2009). Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa (ZDSPDČ).
Ur. list RS, št. 5/09.
20. (2009). Zakon o delnem povračilu nadomestila plače (ZDPNP). Ur. list RS, št.
42/09.
21. (2006). Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013
in Načrt izvedbe Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leti 2007 in
2008.

DRUGI VIRI

1. UMAR (2009). IB revija. Dostopno 17. 2. 2010 na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/ib/2009/IB3-4-09.pdf#6.
2. UMAR (2008). Ekonomski izzivi 2008. Dostopno 11. 7. 2008 na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2008/EI2008.pdf
3. UMAR (2009). Ekonomski izzivi 2009. Dostopno 16. 7. 2009 na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2009/EI09.pdf
4. UMAR (2010). Ekonomski izzivi 2010. Dostopno 28. 6. 2010 na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2010/Izzivi_2010s.pdf.
5. UMAR (2009). Poročilo o razvoju 2009. Dostopno 24. 4. 2009 na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2009/por2009.pdf.
6. UMAR (2010). Poročilo o razvoju 2010. Dostopno 3. 5. 2010 na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2010/por_s2010.pdf.
7. Andragoški center Slovenije (2010). Brezposelnost v Sloveniji. Dostopno 15. 3. 2010 na: <http://www.acs.si/info-mozaik>.
8. Pečar, J. (2008). Regije 2008 – izbrani socioekonomski kazalniki po regijah. Dostopno 29. 12. 2008 na: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2008/dz13-08.pdf.
9. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (2010). Registrirana brezposelnost v Sloveniji. Dostopno 18. 3. 2010 na: http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/registrirana_brezposelnost#Slovenija.
10. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (2010). Letno poročilo 2009. Dostopno april 2010 na: http://www.ess.gov.si/files/886/letno_porocilo_zrsz_%202009.pdf.
11. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (2009). Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Dostopno 16. 1. 2009 na: http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protikrizni_ukrepi/Ukrepi_zablazitev_krize/G_KatalogUkrepovAPZ2007-2008.pdf.
12. Statistični letopis (2008). Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.
13. Statistične informacije (2009). Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.
14. Slovenija v številkah (2008). Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.
15. Pomembnejši statistični podatki o Sloveniji (2009). Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.