UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

POMEMBNOST AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA V ČASU KRIZE IN NJEN VPLIV NA FLEKSIBILNOST TRGA DELA V SLOVENIJI

Ljubljana, junij 2016 ANDRAŽ JURCA

IZJAVA O AVTORSTVU

Spodaj podpisani Andraž Jurca, študent Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, izjavljam, da sem avtor magistrskega dela z naslovom Pomembnost aktivne politike zaposlovanja v času krize in njen vpliv na fleksibilnost trga dela v Sloveniji, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem prof. dr. Markom Pahorjem.

Izrecno izjavljam, da v skladu z določili Zakona o avtorski in sorodnih pravicah (Ur. l. RS, št. 21/1995 s spremembami) dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

S svojim podpisom zagotavljam, da

- je predloženo besedilo rezultat izključno mojega lastnega raziskovalnega dela;
- je predloženo besedilo jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem
    - poskrbel, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam v magistrskem delu, citirana oziroma navedena v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, in
    - pridobil vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti (v pisni ali grafični obliki) uporabljena v tekstu, in sem to v besedilu tudi jasno zapisal;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku (Ur. l. RS, št. 55/2008 s spremembami);
- se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predložene magistrskega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom.

V Ljubljani, dne 7.6.2016 Podpis avtorja:_____

KAZALO

UVOD **1**

1 BREZPOSELNOST IN TRG DELA **2**

1.1 Opredelitev osnovnih pojmov 2

1.1.1 Vrste brezposelnosti 3

1.1.1.1 Strukturna brezposelnost 3

1.1.1.2 Frikcijska brezposelnost 3

1.1.1.3 Ciklična brezposelnost 3

1.1.1.4 Prikrita brezposelnost 4

1.2 Pomembnost nizke brezposelnosti 4

1.2.1 Lizbonska strategija 4

1.2.2 Evropa 2020 5

2 AKTIVNA POLITIKA ZAPOSLOVANJA **5**

2.1 Klasifikacija aktivnih politik zaposlovanja 6

2.1.1 Izobraževanje zaposlenih 6

2.1.2 Spodbude za zaposlovanje 7

2.1.3 Posebne podpore za zaposlovanja in rehabilitacijo 8

2.1.4 Ustvarjanje novih delovnih mest 10

2.1.5 Spodbude za samozaposlovanje 10

2.2 Aktivna politika zaposlovanja in trg delovne sile 11

2.3 Aktivna politika zaposlovanja v času krize 12

2.3.1 Mladi in aktivna politika zaposlovanja v času krize 13

2.3.2 Stroški in viri financiranja aktivne politike zaposlovanja v času krize 13

2.4 Smernice za razvoj aktivnih politik zaposlovanja 15

3 FLEKSIBILNOST TRGA DELA **16**

3.1 Pomen fleksibilnosti na trgu dela 16

3.1.1 Prednosti in slabosti fleksibilnih trgov dela 17

3.2 Vrste in merila fleksibilnosti 19

3.2.1 Merila fleksibilnosti trga dela 20

3.2.1.1 Delna merila fleksibilnosti trga dela 20

3.2.1.1.1 Zaposlenost s krajšim delovnim časom 20

3.2.1.1.2 Zaposlenost za določen čas 21
3.2.1.1.3 Indeks varovanja zaposlitve 23
4 AKTIVNA POLITIKA ZAPOSLOVANJA NA SLOVENSKEM TRGU DELA 24
4.1 Pregled stanja brezposelnosti po letu 2004 24
4.2 Analiza aktivnih politik zaposlovanja na slovenskem trgu dela 26
4.2.1 Izvajanje aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji 26
4.2.2 Analiza aktivnih politik zaposlovanja v obdobju pred in po začetku gospodarske krize 27
4.2.2.1 Pregled izdatkov za ukrepe aktivne politike zaposlovanja 28
4.2.2.2 Pregled števila udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja 31
4.2.3 Primerjava aktivne in pasivne politike zaposlovanje pred in po nastopu gospodarske krize 33
4.3 Fleksibilnost trga dela 39
4.3.1 Aktivne politike zaposlovanja in fleksibilnost trga dela v Sloveniji 39
4.3.2 Kazalniki fleksibilnosti za Slovenijo pred in po nastopu svetovne gospodarske krize 41
4.3.3 Vpliv aktivnih politik zaposlovanja na fleksibilnost trga dela 45
4.3.1. Primerjave fleksibilnosti slovenskega trga dela z danskim modelom prožne varnosti 47
SKLEP 54
LITERATURA IN VIRI 57

KAZALO TABEL

Tabela 1: Klasifikacija ukrepov politike zaposlovanja po Eurostat-u 6
Tabela 2: Anketna in registrirana stopnja brezposelnosti v obdobju 2005-2014 v Sloveniji 24
Tabela 3: Rast bruto domačega proizvoda v obdobju 2005-2014 v Sloveniji 25
Tabela 4: Izdatki za politike zaposlovanja v obdobju od 2005 do 2012 v Sloveniji v milijon € 28
Tabela 5: Izdatki za posamezne ukrepe aktivne politike zaposlovanja v obdobju od 2005-2012 v Sloveniji v milijon € 30
Tabela 6: Število udeležencev v politikah zaposlovanja v obdobju od 2008-2012 v Sloveniji 31
Tabela 7: Število udeležencev po posameznih ukrepih aktivne politike zaposlovanja v obdobju 2005-2012 v Sloveniji 33

Tabela 8: Izdatki na udeleženca v ukrepih aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2005-2012 v Sloveniji ... 35
Tabela 9: Izdatki na udeleženca v ukrepih pasivne politike zaposlovanja za obdobje 2005-2012 v Sloveniji ... 36
Tabela 10: Število vključitev v ukrepe aktivne politike zaposlovanja in število zaposlitev v obdobju 2007-2012 v Sloveniji ... 37
Tabela 11: Stopnja zaposlenosti s krajšim delovnim časom in zaposlenosti za določen čas kot odstotek vseh zaposlitev v Sloveniji za obdobje 2005-2012 ... 41
Tabela 12: Indeksi varovanja zaposlitve za Slovenijo v obdobju od 2008-2012 ... 44
Tabela 13: Pregled ukrepov aktivne politike zaposlovanja od leta 2007 do 2013 ... 46
Tabela 14: Indeksi varovanja zaposlitve za Slovenijo in Dansko ... 49
Tabela 15: Anketna stopnja brezposelnosti v obdobju od 2008 do 2011 za Slovenijo in Dansko ... 50
Tabela 16: Izdatki za Nadomestila za brezposelnost kot % BDP-ja v obdobju od 2008-2011 za Slovenijo in Dansko ... 50
Tabela 17: Izdatki za aktivne politike zaposlovanja kot % BDP-ja v obdobju 2008-2012 za Slovenijo in Dansko ... 51
Tabela 18: Delež brezposelnih po trajanju za Slovenijo in Dansko kot odstotek vseh brezposelnih ... 53

KAZALO SLIK

Slika 1: Izdatki za politike zaposlovanja in stopnja brezposelnosti za leto 2012 v članicah EU ... 14
Slika 2: Fleksibilnost trga dela ... 19
Slika 3: Zaposlenost s krajšim delovnim časom kot odstotek vseh zaposlitev za leto 2014 v članicah EU ... 21
Slika 4: Zaposlenost za določen čas kot odstotek vseh zaposlitev za leto 2014 v članicah EU ... 22
Slika 5: Stopnja anketne in registrirane brezposelnosti v obdobju od 2005 do 2014 v Sloveniji ... 25
Slika 6: Letna sprememba obsega BDP v % v obdobju 2005 do 2014 za Slovenijo ... 26
Slika 7: Izdatki za politike zaposlovanja v obdobju od 2005-2012 v Sloveniji v milijon € ... 29
Slika 8: Število udeležencev v politikah zaposlovanja v obdobju od leta 2005-2012 v Sloveniji ... 32
Slika 9: Zaposlenost s krajšim delovnim časom kot % vseh zaposlitev v obdobju od 2005-2012 v Sloveniji ... 42
Slika 10: Zaposlenost za določen čas kot % vseh zaposlitev v obdobju od 2005-2012 v Sloveniji ... 43
Slika 11: Indeksi varovanja zaposlitve za Slovenijo v obdobju od 2008-2012 ... 44

Slika 12: Zlati trikotnik danskega trga dela 48
Slika 13: Indeksi varovanja zaposlitve za Slovenijo in Dansko..... 49
Slika 14: Izdatki za Nadomestila za brezposelnost kot % BDP-ja v obdobju od 2008-2011 za Slovenijo in Dansko 51
Slika 15: Izdatki za aktivne politike zaposlovanja kot % BDP-ja v obdobju 2008-2012 za Slovenijo in Dansko 52

UVOD

Nizka brezposelnost oziroma visoka zaposlenost je cilj mnogih predvsem razvitih držav po vsem svetu. Z doseganjem visoke stopnje zaposlenosti države dosegajo višji življenjski standard prebivalstva. Blaginja v državi se viša in socialna varnost prebivalstva se povečuje.

Pred letom 2007 oziroma 2008, ko je bila gospodarska rast držav tudi razvitih dokaj visoka, je bilo zaznati nižanje stopnje brezposelnosti. Ko pa je leta 2008 gospodarska kriza močno prizadela gospodarstvo po vsem svetu, se je trend padanja brezposelnosti ustavil in države so se znašle v obdobju rasti brezposelnosti. Trend rasti brezposelnosti je imel negativen vpliv na standard življenja in tudi na proračune držav, predvsem držav z visoko socialno podporo, saj je več brezposelnih pomenilo večje izdatke za nadomestila.

V času rasti brezposelnosti so v ospredje ukrepov za boj proti brezposelnosti prišle aktivne politike zaposlovanja, ki s svojim izvajanjem aktivno znižujejo število brezposelnih na trgu dela. Predvsem v državah Evropske unije imajo aktivne politike zaposlovanja veliko vlogo pri zmanjševanju brezposelnosti. Zniževanje brezposelnosti je tudi eden od prednostih ciljev celotne Evropske unije.

Slovenija ni bila izjema in je v času gospodarske krize zabeležila rast brezposelnosti. Slovenska vlada je z reformami in uveljavljanjem različnih politik zaposlovanja na trgu dela poskušala zmanjševati rast brezposelnosti. Cilj moje magistrske naloge je predstaviti in analizirati ukrepe aktivne politike zaposlovanja, ki jih je izvedla Vlada Republike Slovenije z namenom znižanja brezposelnosti. V prvem, teoretičnem delu magistrske naloge bom opisal po metodologiji Evropskega statističnega urada (v nadaljevanju Eurostat) klasificirane aktivne politike zaposlovanja in pojasnil njihov namen, njihov vpliv na trg dela in tudi potencialna tveganja katera se jim pripisuje. V prvem delu naloge bom predstavil tudi nekaj študij o učinkovitosti aktivnih politik zaposlovanja, saj menim, da je učinkovitost aktivnih politik zaposlovanja pri zmanjševanju brezposelnosti zelo pomembna in da so na ta način državna sredstva premišljeno porabljena.

V praktičnem delu magistrske naloge se bom posvetil slovenskemu trgu dela in poskušal s pomočjo vladnih dokumentov, kot so Smernice za razvoj aktivne politike zaposlovanja in Katalogov aktivnih politik zaposlovanja analizirati ukrepe, ki jih je sprejela Vlada Republike Slovenije v času pred in po začetku gospodarske krize. Pod drobnogled bom vzel predvsem razmerje med aktivnimi in pasivnimi politikami zaposlovanja, ki so bile sprejete v tem času. Z uporabo javno dostopnih statističnih podatkov iz baze Eurostat bom poskušal pokazati ali je Slovenija sledila najuspešnejšim državam in začela aktivnim politikam zaposlovanja posvečati več pozornosti.

Zasuk od pasivnih k aktivnim politikam zaposlovanja pa naj bi na trg dela vnesel tudi večjo fleksibilnost. Cilj aktivnih politik zaposlovanja je med drugim tudi hitrejše prilaganje

delovne sile spremembam na trgu dela. Zato bom v praktičnem delu magistrske naloge analiziral, kako se je spreminjala fleksibilnost trga dela v Sloveniji. Spremembe v fleksibilnosti bom poskušal razložiti skozi izvajanje aktivnih politik zaposlovanja oziroma poskušal bom analizirati koliko so aktivne politike zaposlovanja prispevale k večji fleksibilnosti na trgu dela v Sloveniji. Kot primer dobre prakse mi bo služil danski model prožne varnosti, ki v literaturi velja za enega najbolj uspešnih modelov v Evropi.

1 BREZPOSELNOST IN TRG DELA

Brezposelnost je eden najresnejših problemov razvitih družb. Brezposelnost prizadene posameznike, družine in državo. Z naraščanjem brezposelnosti naraščajo tudi stroški državnega proračuna. Država se proti brezposelnosti bori z ukrepi na trgu dela. V Sloveniji so ti ukrepi pojasnjeni v Zakonu o urejanju trga dela (Lorenčič, 2013, str. 64).

Za spremljanje brezposelnosti v Sloveniji imamo na voljo dva vira podatkov. Prvi vir podatkov o registrirani brezposelnosti posreduje Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju ZRSZ), drugega in sicer o anketni brezposelnosti pa Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS). Podatki o anketni brezposelnosti dajejo mednarodno primerljive podatke o gibanju brezposelnosti (Lušina & Brezigar Masten, 2011, str. 9).

1.1 Opredelitev osnovnih pojmov

Za registrirane brezposelne osebe se glede na metodološka pojasnila ZRSZ-a (2015) štejejo: "iskalci zaposlitve, ki niso v delovnem razmerju, niso samozaposleni, niso poslovodne osebe v osebni družbi in enoosebni družbi z omejeno odgovornostjo ter zavodu, niso kmetje, niso upokojenci, nimajo statusa dijaka, vajenca, študenta ali udeleženca izobraževanja odraslih, mlajšega od 26 let, so zmožni za delo, so prijavljeni na ZRSZ, aktivno iščejo zaposlitev in so pripravljeni sprejeti ustrezno oziroma primerno zaposlitev, katero jim ponudi ZRSZ ali drug izvajalec storitve posredovanja zaposlitve. Za zaposlitev so zmožne brezposelne osebe od dopolnjenih 15 do 65 let starosti, pri katerih ni prišlo do popolne nezmožnosti za delo po predpisih o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ali po predpisih o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov."

Anketna brezposelnost se meri z anketo o delovni sili po kriterijih Mednarodne organizacije dela. Gleda na metodologijo SURS-a (2014) je brezposelna oseba po anketi o delovni sili oseba: "ki v zadnjem tednu (od ponedeljka do nedelje) pred anketiranjem ni niti eno uro delala za plačilo (denarno ali nedenarno), dobiček ali družinsko blaginjo, vendar v zadnjih štirih tednih aktivno išče delo in ga je v dveh tednih tudi pripravljena sprejeti. Med brezposelne osebe spadajo tudi tiste, ki so že našle delo in ga bodo začele opravljati po anketiranju."

1.1.1 Vrste brezposelnosti

Kot v svojem delu pišeta Samuelson in Nordhaus (2002, str. 566-567), se struktura brezposelnosti deli na strukturno, frikcijsko in ciklično. Pri vseh treh vrstah brezposelnosti govorimo o odkriti brezposelnosti. Poznamo pa tudi prikrito brezposelnost. Vse vrste brezposelnosti bodo opisane v nadaljevanju.

1.1.1.1 Strukturna brezposelnost

Strukturna brezposelnost nastaja zaradi razlike med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili. Razlike nastajajo, ker se v določenih obdobjih povpraševanje po delovni sili spreminja in se ponudba ne prilagaja dovolj hitro na povpraševanje. Strukturna neravnovesja pogosto opazimo na različnih geografskih področjih in v različnih gospodarskih panogah, saj je mobilnost delovne sile nezadostna. Strukturna brezposelnost nastaja tudi zaradi tehnološkega razvoja, saj se ustvarjajo nova delovna mesta v novih panogah gospodarstva (Hrovatin, 2002, str. 206).

Strukturna brezposelnost spada med težje oblike brezposelnosti, saj največkrat prizadene najtežje zaposljive skupine delavcev, ki se najtežje prilagajajo na spremenjeno povpraševanje na trgu dela. Ravno zmanjševanje strukturne brezposelnosti je zato največkrat cilj ukrepov aktivne politike zaposlovanja (Senjur, 2001, str. 152).

1.1.1.2 Frikcijska brezposelnost

Frikcijska brezposelnost se pojavlja zaradi migracij prebivalstva, ki je normalno zaposleno med regijami, mesti ali državami. Pri frikcijski brezposelnosti govorimo o kratkotrajni brezposelnosti, saj se zaradi selitev osebe odločajo za menjavo službe. Tudi v primeru polne zaposlenosti prebivalstva bi v njem vseeno imeli posameznike, ki so brezposelni in ki zaradi različnih razlogov iščejo novo službo. Frikcijska brezposelnost je prostovoljna brezposelnost in ni vezana na gospodarske razmere, saj se ljudje prostovoljno odločajo za menjavo službe. V sklop frikcijske brezposelnosti štejemo tudi šolajočo mladino, ki po končani izobrazbi išče novo zaposlitev (Samuelson & Nordhaus, 2002, str 566; Hrovatin, 2002, str. 206).

1.1.1.3 Ciklična brezposelnost

Ciklična brezposelnost nastaja zaradi gospodarskih ciklov. Pri ciklični brezposelnosti je povpraševanje po delovni sili na splošno nizko v vseh panogah gospodarstva. Razlikovanje med ciklično, strukturno in frikcijsko brezposelnostjo služi ekonomistom za ocenjevanje splošnega stanja na trgu dela. Strukturna in frikcijska brezposelnost se lahko pojavljata tudi v času, ko je gospodarstvo na splošno v dobrem stanju. Ciklična brezposelnost pa se pojavlja v času recesije, ko je agregatno povpraševanje po delovni sili majhno agregatna ponudba pa velika (Samuelson & Nordhaus, 2002, str 567).

Brezposelnost se pojavlja med vsemi kategorijami zaposlenih ne glede na stopnjo izobrazbe in vrste dela. Zmanjševanje stopnje brezposelnosti lahko pričakujemo ob prehodu v drugi del cikla gospodarstva, kjer se na splošno gospodarska aktivnost poveča (Hrovatin, 2002, str. 206-207).

1.1.1.4 Prikrita brezposelnost

V vrsto prikrite brezposelnosti spadajo sicer zaposlene osebe, ki pa ničesar ne prispevajo k rasti BDP-ja. BDP bi ostal nespremenjen tudi, če take osebe ne bi bile zaposlene. Ta vrsta brezposelnosti je bila v Sloveniji značilna predvsem v bivšem socialističnem sistemu, kjer je vsak državljan imel pravico do zaposlitve. V tistem času je bila v državi stopnja brezposelnosti nizka, stopnja prikrite brezposelnosti pa visoka. To vrsto brezposelnosti je težko ugotoviti, saj je težko oceniti, da oseba s svojim delom nič ne prispeva k rasti produkta. To vrsto brezposelnosti lahko zato le ocenjujemo (Hrovatin, 2002, str. 207).

1.2 Pomembnost nizke brezposelnosti

Nizka brezposelnost v državi je velikega pomena, ker prinaša blaginjo med prebivalstvo. Nizka brezposelnost je pomembna v vseh tržno usmerjenih gospodarstvih po svetu. Predvsem evropske države v katerih socialna varnost prebivalstva pomeni veliko je zniževanje brezposelnosti ena prednostnih nalog. Kot pišeta Samuelson in Nordhaus (2002, str. 564), visoka zaposlenost in posledično nizka brezposelnost pomenita, da država bolje izkorišča svoje proizvodne dejavnike, v tem primeru delavce, in tako pridobiva na svoji konkurenčnosti nasproti drugim državam na trgu.

Nizka brezposelnost ni samo cilj posameznih držav v Evropi. Tudi Evropska unija kot celota in njene institucije imajo nizko brezposelnost za eno od prednostnih nalog. Temu primerno za ukrepe namenjajo tudi veliko sredstev, predvsem finančnih. Da pa bi nizka brezposelnost ohranjala pomemben status v ciljih evropske skupnosti, je le to mogoče zaslediti v nekaterih dokumentih Evropske unije, kot sta razvojna Strategije Evropa 2020 in Lizbonska strategija. Ta dva dokumenta imata pomembno vlogo v evropski skupnosti, saj predvidevata prihodnji razvoj Evropske Unije. Visoka zaposlenost tako igra pomembno vlogo v prihodnosti evropske skupnosti, kar še povečuje njen pomen in upravičuje sredstva, ki so namenjena za njeno doseganje.

1.2.1 Lizbonska strategija

Leta 2000 je Evropski svet v Lizboni sprejel strategijo s katero naj bi Evropska unija postala najbolj konkurenčna, dinamična in na znanju temelječa družba na svetu. Pri tem je Evropski svet visoko zaposlenost določil za najpomembnejši cilj politike zaposlovanja in socialne politike ter določil konkretne cilje, ki jih je bilo potrebno doseči do leta 2010. Evropska strategija zaposlovanja je bila leta 2002 pregledana in poenostavljena in je leta 2005 spet zaživela s poudarkom na rasti delovnih mest. Uvedeni so bili večletni okvirji oziroma cikli razvoja s smernicami razvoja gospodarske politike. Izmed 23 smernic

razvoja med leti 2005 in 2010 jih je bilo kar 8 namenjenih zaposlovanju (Evropski parlament, 2015).

1.2.2 Evropa 2020

Strategija Evropa 2020 postavlja cilje za razvoj na različnih področjih Evropske unije. Visoko zaposlenost je ena najpomembnejših med njimi. Kot je zapisano v uradnem besedilu Strategije Evropa 2020, je eden glavnih ciljev strategije ustvarjanje novih in boljših delovnih mest ter prispevanje k večji mobilnosti delavcev in družbenemu napredku. Če pa si pogledamo bolj natančno, kakšne cilje si je Evropska komisija postavila na področju zaposlenosti, ki naj bi bili doseženi do leta 2020, pridemo do naslednjih podatkov (Evropska komisija, 2010a, str 8-9):

- zagotoviti 75% stopnjo zaposlenosti žensk in moških v starosti med 20. in 64. letom, tudi z večjo udeležbo mladih, starejših in nizko kvalificiranih delavcev ter z boljšim vključevanjem zakonitih priseljencev,
- izboljšati izobrazbo, zlasti z zmanjšanjem stopnje osipa v šolah in povečanjem deleža prebivalstva s terciarno ali enakovredno izobrazbo (število osipnikov pod 10% in vsaj 40% mladih z zaključenim terciarnim izobraževanjem),
- spodbujati socialno vključenost, zlasti z zmanjševanjem revščine (do leta 2020, 20 milijonov manj revnih ljudi).

Države članice so zavezane vse zgornje cilje pretvoriti v svoje nacionalne cilje razvoja.

2 AKTIVNA POLITIKA ZAPOSLOVANJA

Aktivna politika zaposlovanja skupaj s pasivno politiko zaposlovanja tvori del široke politike zaposlovanja. Aktivna politika zaposlovanja so vladni programi, ki aktivno posegajo na trg dela in nezaposlenim pomagajo pridobiti zaposlitev. Kot navaja Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) (2015a), na uradni spletni strani pa aktivna politika zaposlovanja ni namenjena samo nezaposlenim, ampak pomaga poiskati boljšo zaposlitev tudi že zaposlenim osebam, ki si želijo nove in boljše zaposlitve. Weishaupt (2011) meni, da aktivne politike zaposlovanja s svojim izvajanjem dejansko zmanjšujejo število brezposelnih na trgu dela, medtem ko pasivne politike zaposlovanja z nadomestili za brezposelnost, samo lajšajo socialno stisko upravičencev do pomoči.

Značilni ukrepi aktivne politike zaposlovanja so izobraževanje, ustvarjanje novih delovnih mest, spodbujanje javnih del, podpiranje programov samozaposlovanja in subvencij za zaposlovanje novih delavcev. Značilni ukrepi pasivne politike zaposlovanja pa so na drugi strani nadomestila za brezposelnost in predhodno upokojevanje. Ukrepi aktivne politike zaposlovanja so po navadi namenjeni določeni skupini ljudi, kot so mladi, starejši ali težje zaposljivi ljudje (International labour office, 2003, str 3).

2.1 Klasifikacija aktivnih politik zaposlovanja

Na splošno so ukrepi politike zaposlovanja razdeljeni v tri večje skupine (Evropski statistični urad, 2013):

- **Storitve s področja trga dela** zajemajo pomoč in svetovanje pri iskanju zaposlitve za nezaposlene na trgu dela. Cilj aktivnosti s tega področja po navadi ni sprememba statusa nezaposlene osebe na trgu dela, ampak bolj pomoč in svetovanje pri iskanju zaposlitve.
- **Ukrepi na trgu dela** so posegi na trgu dela, kjer pa je njihov cilj sprememba statusa nezaposlene osebe. V to skupino spadajo tudi ukrepi aktivne politike zaposlovanja, saj je cilj, da iskalec pridobi zaposlitev.
- **Podpore in pomoči za brezposelne** zajemajo finančno pomoč za brezposelne osebe. V to skupino spadajo pasivne politike zaposlovanja, katerih cilj je finančno nadomestilo za brezposelnosti.

Po Eurostatovi metodologiji politik zaposlovanja se ukrepi še bolj podrobno delijo na 9 področji, ki so predstavljeni v spodnji tabeli. Aktivne politike zaposlovanja zajemajo področja od 1 do 7. Področji 8 in 9 sta del pasivne politike zaposlovanja. Področje 1, ki obsega storitve s področja trga dela ne spada med aktivne politike zaposlovanja, saj neposredno ne zmanjšuje brezposelnosti. Ker pa to področje tudi ni del pasivnih politik zaposlovanja, ga Eurostat vseeno uvršča med aktivne politike zaposlovanja. V svojem magistrskem delu se bom osredotočil na ukrepe od področja 2-7, saj so to ukrepi, ki spadajo med aktivne politike zaposlovanja (Evropski statistični urad, 2013).

Tabela 1:Klasifikacija ukrepov politike zaposlovanja po Eurostat-u

Storitve s področja trga dela
1. Storitve s področja trga dela
Ukrepi aktivne politike zaposlovanja
2. Usposabljanje in izobraževanje
3. ~~Menjava in delitev delovnega mesta~~ (ni več v uporabi – vključeno v področje 4)
4. Spodbude za zaposlovanje
5. Posebne podpore za zaposlovanje in rehabilitacijo
6. Ustvarjanje novih delovnih mest
7. Spodbude za samozaposlovanje
Pasivna politika zaposlovanja
8. Nadomestila in podpore za brezposelnost
9. Zgodnje upokojevanje

Vir: Evropski statistični urad, Labour market policy statistics - methodology 2013, 2013.

2.1.1 Izobraževanje zaposlenih

Izobraževanje zaposlenih, kot ukrep aktivne politike zaposlovanja je namenjen brezposelnim osebam in osebam, ki so v nevarnosti, da bodo v kratkem izgubile zaposlitev. Glavni cilj izobraževanja je pridobitev potrebnih znanj za sodelujoče, da si pridobijo

zaposlitev oziroma, da obdržijo zaposlitev, ki jo že imajo. Ta cilj je lahko dosežen z nadgradnjo že obstoječega znanja in veščin ali s pridobitvijo novega znanja (Ecorys, 2012, str. 27).

Izobraževanja v okviru ukrepa aktivne politike zaposlovanja poteka na več načinov. Poklicno usposabljanje se lahko pridobiva s pomočjo temu namenjenih centrov ali z delavno prakso in pripravništvom. Nekateri programi v okviru izobraževanja zaposlenih pa so namenjeni točno določeni skupini brezposelnih, kot so mladi, invalidi in ostale skupine težje zaposljivih oseb (Ecorys, 2012, str. 27-30).

Tečaji izobraževanja se razlikujejo po svoji kvaliteti, intenzivnosti in trajanju. Nekatera izobraževanja so namenjena razvoju tako imenovanih "mehkih veščin", kot so timsko delo, pisanje prošenj za zaposlitev ali kako se pripraviti na razgovor za službo. Te veščine so pogosto združene s tečajem pridobivanja samozavesti. Na drugi strani pa trening "trdih veščin" vključuje daljše in bolj drago izobraževanje poklicnih veščin za določeno delovno mesto (Weishaupt, 2011, str. 67).

Tudi Evropska komisija (2010b) v okviru ukrepov za zmanjševanje brezposelnosti izvaja iniciativo *"New skills for new job"*. Cilj te pobude je, da nezaposlena oseba s pomočjo svetovanja in izobraževanja poišče primerno delovno mesto in pridobi zahtevano znanje in veščine. Kljub pobudi Evropske komisije za pridobivanje novih znanj pa je v praksi še vedno več primerov kjer se nadgrajuje že pridobljeno znanje udeležencev v teh programih (Evropska komisija, 2010a).

Poleg veliko prednosti, ki jih prinaša ukrep izobraževanja za brezposelne, se z njim povezujejo tudi nekatera tveganja. Izobraževanje, kot ukrep aktivne politike zaposlovanja je namenjen predvsem brezposelnim z nizko stopnjo izobrazbe. Delodajalci lahko to izkoristijo z odpuščanjem nizko izobraženih delavcev in z zaposlovanjem na novo izobraženih nezaposlenih, ki so pridobili nova znanja v programih aktivne politike zaposlovanja, če delodajalci s tem nimajo prevelikih stroškov odpuščanja. Na ta način se delodajalci lahko izognejo stroškom za izobraževanje zaposlenih, saj izobraževanje financira država (Ecorys, 2012, str. 30).

2.1.2 Spodbude za zaposlovanje

Spodbude za zaposlovanje so namenjene predvsem delodajalcem za zaposlovanja težje zaposljivih skupin ljudi, kot so invalidi, mladi in starejši. Cilj spodbude je, da težje zaposliva oseba dobi stalno zaposlitev oziroma v primeru mladih, da si pridobijo potrebne delovne izkušnje.

Kot v svojem delu piše Calmfors (1994), se dolgotrajno brezposelne osebe ne vključujejo več aktivno v iskanje službe, zaradi preteklih neuspehov. Spodbude za zaposlovanje takim osebam pomagajo, da spet aktivno sodelujejo na trgu dela. Aktivno iskanju zaposlitve je sploh pomembno v času visoke brezposelnosti.

V nekaterih državah Evropske unije v sklop spodbud za zaposlovanje spadajo tudi nekatera javna dela. Lahko bi rekli, da v tem primeru gre za ustvarjanje novih delovnih mest, vendar so to delno subvencionirana dela, ki so koristna za družbo in je zato delodajalec pripravljen nositi del stroškov. Ker gre samo za delno subvencionirano javno delo, se prihrani tudi nekaj javnega denarja.

Spodbude za zaposlovanje znižujejo mrtvo izgubo na trgu dela. Dolgotrajno brezposelne osebe imajo manjše možnosti za uspeh na trgu dela brez pomoči. S spodbudami za zaposlovanje pa se njihove možnosti povečajo in s tem se zmanjša mrtva izguba na trgu dela. Calmfors (1994) v svojem delu navaja, da mrtva izguba in substitucijski učinek znižujeta učinkovitost spodbud za zaposlovanje. Mrtva izguba nastane v primeru, ko bi delodajalec zaposloval v vsakem primeru, vendar se rajši odloči za delavce za katere bo prejel subvencijo. Na ta način se zmanjša učinkovitost spodbud za zaposlovanje. Spodbude za zaposlovanje so zato učinkovite predvsem za dolgotrajno brezposelne, saj se s spodbudo njihove možnosti za zaposlitev povečajo. Substitucijski učinek pa nastane, ko delodajalec namenoma zamenja zaposlene z zaposlenimi za katere bo prejel subvencijo.

Naslednje tveganje, ki se lahko pojavi pri spodbudah za zaposlovanje je problem nelojalne konkurence. Podjetja, ki za svoje delavce prejemajo subvencijo imajo na trgu prednost pred podjetji, ki te ugodnosti nimajo.

2.1.3 Posebne podpore za zaposlovanja in rehabilitacijo

Kot je navedeno v uradnem Katalogu ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2005 Vlade Republike Slovenije je cilj posebne podpore za zaposlovanje integracija oseb z zaposlitveno oviranostjo ter oseb z upadom delovnih sposobnosti, katerih znanja in veščine ne omogočajo neposredne zaposlitve na trgu dela. Posebne podpore za zaposlovanje naj bi tudi izenačile njihove možnosti za pridobitev zaposlitve. Ciljna skupina ukrepov iz tega področja so tako (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2005, str 30):

- invalidne osebe,
- osebe upadom delovnih sposobnosti, ki nima za posledico statusa invalidnosti,
- osebe ugotovljeno zaposlitveno oviranostjo.

Zaposlovanje ljudi s posebnimi potrebami za delodajalce predstavlja dodaten strošek. Zato so ukrepi iz programov aktivne politike zaposlovanja namenjeni, da subvencionirajo zaposlovanje težje zaposljivih oseb (Ecorys, 2012, str. 34-36; Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2005, str. 30).

Najbolj pogost in verjetno tudi najbolj učinkovit ukrep za zaposlovanje ljudi s posebnimi potrebami je prilaganje delovnih mest posebnim potrebam teh ljudi. Namen tega ukrepa je, da se za zaposlenega s posebnimi potrebami prilagodi delovno mesto ali okolje v podjetju tako, da lahko čim bolj samostojno in nemoteno opravlja delo. Ta ukrep se uporablja predvsem za podjetja, ki zaposlujejo večje število takih oseb. Tako se lahko na primer za

ljudi, ki imajo težave z zbranostjo zagotovi tišje delovno okolje ali na primer za ljudi, ki so gibalno ovirani počasnejši ritem dela. Taka podjetja svoje izdelke prodajajo na trgu, vendar pa za nadomestilo zaradi višjih stroškov ali nižje produktivnosti prejemajo subvencije, ki izenačijo njihovo konkurenčnost na trgu (Ecorys, 2012, str. 34-36).

Naslednji ukrep za podporo težje zaposljivim skupinam oseb je program reintegracije s posebnim izobraževanjem in treningom. Program izvaja za to usposobljena oseba, ki pripravi brezposelnega za posebno določeno delovno mesto že pred začetkom delovnega razmerja. Nekatere države Evropske unije poskušajo večjo zaposljivost ljudi s posebnimi potrebami doseči tudi z neposrednimi subvencijami za plače in z oprostitvijo plačila prispevkov za delavca s posebnimi potrebami (Ecorys, 2012, str. 34-36).

Drugi del aktivne politike zaposlovanja iz tega področja pa predstavljajo programi zaposlitvene rehabilitacije. Zaposlitvena rehabilitacija je namenjena brezposelnim invalidom, katere se z izvajanjem ukrepa usposobi za ustrezno delo, da se lahko zaposlijo. Cilj ukrepa ni samo začasna zaposlitev, ampak dolgoročna zaposlitev, napredovanje in mogoča sprememba poklicne poti. Ciljne skupine rehabilitacije so (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2005, str 31):

- težje zaposljive brezposelne osebe z okvaro zdravja v predhodnem pripravljalnem postopku za ugotavljanje statusa invalida,
- invalidne osebe, prijavljene v evidencah brezposelnih.

Najbolj pomembne dejavnosti, ki jih opravlja zaposlitvena rehabilitacija so (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2005, str 31):

- svetovanje in motiviranje rehabilitantov za njihovo aktivno vlogo,
- pomoč pri sprejemanju lastne invalidnosti in vključitve v življenje in delo,
- pomoč pri izboru ustreznih poklicnih ciljev,
- iskanje ustrezne zaposlitve,
- načrt prilagoditve delovnega mesta, okolja in tehničnih pripomočkov,
- spremljanje rehabilitanta na delovnem mestu po vključitvi v delo.

Z izvajanjem zaposlitvene podpore in rehabilitacije se pojavljajo tudi določena tveganja Tveganje, ki se pojavlja predvsem pri ukrepu podpore za zaposlovanje je ali bo nadomestilo oziroma subvencija za zaposlovanje težje zaposljivih oseb dovolj velika, da bo pokrila stroške delodajalca, ki jih ima z zaposlitvijo take osebe. Delodajalci niso naklonjeni osebam, ki na delovnem mestu potrebujejo posebno obravnavo in zato mora biti nadomestilo dovolj visoko, da se ohranja konkurenčnost podjetja na trgu in, da se tudi invalidom zagotovi enakovredne možnosti za pridobitev zaposlitve (Ecorys, 2012, str. 35-36).

2.1.4 Ustvarjanje novih delovnih mest

Država ali lokalni zaposlitveni organ pri tem ukrepu opravlja vlogo zaposlovalca. Ukrep je namenjen brezposelnim v večini primerov težko zaposljivim osebam ali dolgotrajno brezposelnim osebam. Državni organ večino oseb začasno zaposli v programih javnih del ali v programih družbeno koristnega dela (Weishaupt, 2011, str. 67).

Kot je zapisano v Katalogu ukrepov aktivne politike zaposlovanja (2005), so javna dela namenjena povečanju delovne in socialne vključenosti za ciljne skupine brezposelnih oseb. Ciljne skupine programov javnih del so brezposelne osebe, ki jih izberejo območne službe ZRSZ-a ob upoštevanju strukturne brezposelnosti na svojem področju ter posebej ranljive skupine brezposelnih, kot so starejši ali ljudje z nižjo stopnjo izobrazbe. V programe javnih del se lahko vključijo tudi vse brezposelne osebe, ki so na ZRSZ-u prijavljene več kot 6 mesecev. Cilj programa javnih del je ohranitev delovnih sposobnosti za udeležence, razvoj njihovega znanja in veščin ter motiviranje za kasnejšo redno zaposlitev.

Država kot zaposlovalec v programu ustvarjanja novih delovnih mest začasno zaposli brezposelno osebo. Pri tem zaposlena oseba pridobiva prepotrebne delovne izkušnje in ostaja v delovnem ritmu, da lahko kasneje lažje pridobi stalno zaposlitev. S tem se povečuje socialna vključenost brezposelnih oseb in se jim tudi pomaga kasneje pridobiti zaposlitev. Na drugi strani pa ima država od javnih del koristi, saj ta dela služijo skupnosti z delom, ki ga opravljajo (Ecorys, 2012, str. 32-33).

Z ustvarjanjem novih delovnih mest se pojavljajo tudi določena tveganja. Z zagotavljanjem začasnega dela brezposelnim osebam v programih javnih del se srečujemo s tveganjem mrtve izgube. Mrtva izguba se pojavi, ko bi lahko brezposelna oseba, ki je sprejeta v program javnih del na trgu sama pridobila zaposlitev brez pomoči. Da se država izogne tveganju mrtve izgube, in da je ukrep učinkovit, mora v programe javnih del vključevati brezposelne osebe, ki težko same dobijo zaposlitev in so že dolgo brez dela. Za učinkovitost ukrepa ustvarjanja novih delovnih mest je pomemben tudi čas v katerem je ukrep uveden. Ukrep je bolj učinkovit, če je uveden na začetku recesije, kot če je uveden na koncu, saj proti koncu obstaja večja verjetnost, da se bo brezposelnost zmanjšala že zaradi rasti gospodarske aktivnosti (Ecorys, 2012, str. 33-34).

2.1.5 Spodbude za samozaposlovanje

Kot navaja Ministrstvo Republike Slovenije za delo, družino in socialne zadeve in enake možnost (2005) (v nadaljevanju Ministrstvo) v Katalogu ukrepov aktivne politike zaposlovanja, so spodbude za samozaposlitev namenjene brezposelnim osebam, ki se lahko samozaposlijo. Ciljna skupina ukrepa so brezposelne osebe, predvsem ženske in mladi in osebe katere so v postopku izgube zaposlitve.

Spodbude za zaposlovanje se pojavljajo v dveh oblikah (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2005, str 36):

- pomoč pri samozaposlitve,
- subvencije za samozaposlitev.

Pomoč pri zaposlitvi zajema storitve svetovanja in informiranja oseb, ki so v postopku samozaposlitve. Pomoč zajema informacije o postopkih, možnostih in dejavnikih, ki jih mora bodoči samozaposleni upoštevati pri ustvarjanju projekta samozaposlitve. V ukrep pomoči za samozaposlitev spadajo tudi različne delavnice, kot so delavnice za pripravo poslovnega načrta, marketinška delavnica, delavnica za vodenje financ in računovodstva, delavnica o davčnih obveznostih in ostala svetovanja. Delavnice služijo kot pomoč pri kasnejšem delu samozaposlenega (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2005, str 36).

Subvencije za samozaposlitev so namenjene dejanskemu zagonu novih podjetji in ustvarjanju novih delovnih mest. Subvencije so v obliki nepovratne pomoči, ki so namenjene zagonu podjetja in se pojavljajo v obliki nadomestila plač, prispevkov in davkov na začetku poslovanja novo ustanovljenega podjetja (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2005, str 36).

Tveganja povezana s spodbudami za samozaposlovanje se pojavljajo pri obeh oblikah pomoči. Za obe oblike je največje tveganje, da prejemnik pomoči kot podjetnik ni uspešen in, da se vrne na trg dela kot brezposelna oseba, kljub pomoči, ki jo je bil deležen. Pri pomoči za samozaposlovanje je potrebno paziti, da pomoč dejansko pomaga povečati možnost za uspeh podjetja na trgu.

Pri subvencijah za samozaposlitev pa je povezanih tveganj več. Prvi je, da podjetje ali samozaposlen dobiva subvencijo kljub temu, da je s svojim poslovanjem dovolj uspešen, da bi podjetje preživelo samo od sebe. Drugo možno tveganje, ki se pojavlja je, da podjetje, ki je prejemnik subvencije na trgu svoje izdelke ali storitve prodaja po nižji ceni kot konkurenti, saj zaradi prejemanja subvencije dosega dodatno konkurenčno prednost pred ostalimi subjekti na trgu. Še eno tveganje, ki se pojavlja pri pomoči za samozaposlene je, da podjetje ali samozaposlen pri banki vzame kredit za svoje poslovanje na koncu pa ga zaradi neuspeha ni možen vrniti (Ecorys, 2012, str. 38).

2.2 Aktivna politika zaposlovanja in trg delovne sile

Aktivna politika zaposlovanja s svojim delovanjem neposredno posega na trg dela. Ukrepi aktivne politike zaposlovanja so neposredno usmerjeni k zmanjševanju brezposelnosti in se uveljavljajo kot inštrument za posege na trg dela. Ukrepi aktivnih politik zaposlovanja vsebujejo prvine ekonomske in socialne politike (Svetlik, Glazer, Kajzer, Trbanc, 2001).

Aktivna politika zaposlovanja neposredno posega na trg delovne sile z (Svetlik et al., 2001):

- aktivno demografsko politiko,
- migracijsko politiko in politiko selitve kapitala za delovno silo,

- spremembami v izobraževalnih sistemih s posebno pozornostjo na stalnem in neformalnem izobraževanju,
- izboljšanjem možnosti zaposlovanja skupin, ki jim grozi socialna izključenost,
- razvijanjem služb za zaposlovanje, centrov za delo in načrtovanjem poklicne poti,
- ponudbo vrste ukrepov, s katerimi se spodbujajo podjetja k usklajevanju ponudbe s povpraševanjem po delovni sili (npr. subvencije za zaposlovanje novih delavcev, preusposabljanje in izobraževanje že zaposlenih, posebej tistih, ki najtežje najdejo zaposlitev),
- raznovrstnimi oblikami zaposlitve in skrajševanja delovnega časa.

Kot v svojem delu navajata Calmfors in Skedinger (1995), naj bi aktivna politika zaposlovanja vsebovala ukrepe, ki izboljšujejo funkcionalnost trga dela. Tako naj bi z ukrepi izboljšali proces iskanja službe za brezposelne, z izobraževanjem pa naj bi se izboljšala izobraženost delovne sile.

Evropska komisija (2012) je sprejela sveženj ukrepov s katerimi poskuša doseči bolj vključujoče in dinamične trge dela v državah članicah. Omenjeni sveženj vsebuje ukrepe kateri bodo omogočili prebivalstvu večjo fleksibilnost pri iskanju službe in jim omogočili naložbe v nove spretnosti, kar bi uskladilo razlike med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili.

2.3 Aktivna politika zaposlovanja v času krize

Zadnja finančna kriza se je odrazila z najhujšim padcem gospodarske aktivnosti po drugi svetovni vojni, ki je za seboj pustila na milijone brezposelnih po vsem svetu. Kljub temu, da je kriza že dosegla dno in se je gospodarstvo začelo krepiti izkušnje iz preteklih obdobij recesije kažejo, da se bo stopnja brezposelnosti kljub okrevanju še nekaj časa povečevala in ostajala visoka (Verick, 2009, str. 33).

Povečanje stopnje brezposelnosti med zadnjo gospodarsko krizo je v ospredje spet postavilo politike zaposlovanja. V času višanja brezposelnosti so bile aktivirane tako imenovane "aktivacijske" strategije z namenom pomoči brezposelnim osebam pri iskanju zaposlitve. Aktivacijske strategije namenjene predvsem dolgotrajno brezposelnim osebam in osebam, ki so težko zaposljive (Martin, 2014, str. 1).

Osnovni cilj aktivacijskih strategij je preusmeritev sredstev od tako imenovanih pasivnih k aktivnim politikam zaposlovanja. Osnovni cilj preusmeritve je bil zmanjševanje strukturne brezposelnosti z aktivnimi politikami zaposlovanja, saj aktivne politike zaposlovanja neposredno posegajo na trg dela in neposredno vplivajo na stopnjo brezposelnosti (Martin, 2014, str. 1).

V nekaterih državah se ukrepi aktivne in pasivne politike zaposlovanja pojavljajo skupaj. Tako je na primer nadomestilo za brezposelnost pogojeno z aktivnim iskanjem zaposlitve v programih aktivne politike zaposlovanja. Pri udejanjanju aktivne politike zaposlovanja

igrajo veliko vlogo tudi centri za zaposlovanje. V nekaterih državah imajo ti centri večjo v nekaterih pa manjšo vlogo pri uresničevanju ciljev aktivne politike zaposlovanja. Ponekod samo pomagajo ali svetujejo iskalcem zaposlitve kako se vključiti v ukrepe. Ponekod pa organizacija programov aktivne politike zaposlovanja poteka prek njih in na ta način aktivno sodelujejo pri implementaciji politik na trgu dela.

2.3.1 Mladi in aktivna politika zaposlovanja v času krize

Kot kažejo pretekle gospodarske in finančne krize so mladi skupina ljudi, ki so najbolj močno prizadete, ko je govora o rasti stopnje brezposelnosti. Povečana razlika med stopnjo brezposelnosti mladih in starejših brezposelnih po navadi ostaja večja tudi, ko gospodarstvo kaže znake okrevanja (Verick, 2009, str. 33).

Glede na trenutno situacijo na trgu dela in na ranljivost mladih v trenutni krizi bi morale države stremeti k temu, da ukrepi aktivne politike zaposlovanja pomagajo mladim pri iskanju službe. Skozi izobraževanje, subvencije in pomoč pri iskanju zaposlitve bi morale vlade zmanjševati vpliv krize na brezposelnost med mladimi prebivalci. Na ta način se preprečuje, da bi mladi postali dolgotrajno brezposelni, kar bi negativno vplivalo na njihov življenjski standard ali njihovo poklicno pot. Politike zaposlovanja naj bi učinkovito pomagale mladim brezposelnim, mladim, ki jim grozi izguba zaposlitve in prvim iskalcem zaposlitve pri iskanju zaposlitve (Verick, 2009, str. 33).

2.3.2 Stroški in viri financiranja aktivne politike zaposlovanja v času krize

Financiranje politik zaposlovanja predstavlja pomemben del proračuna držav Evropske unije. Kot poudarjata Gaston in Rajaguru (2004) v svojem delu, se izdatki delijo na izdatke za pasivne in izdatke za aktivne politike zaposlovanja.

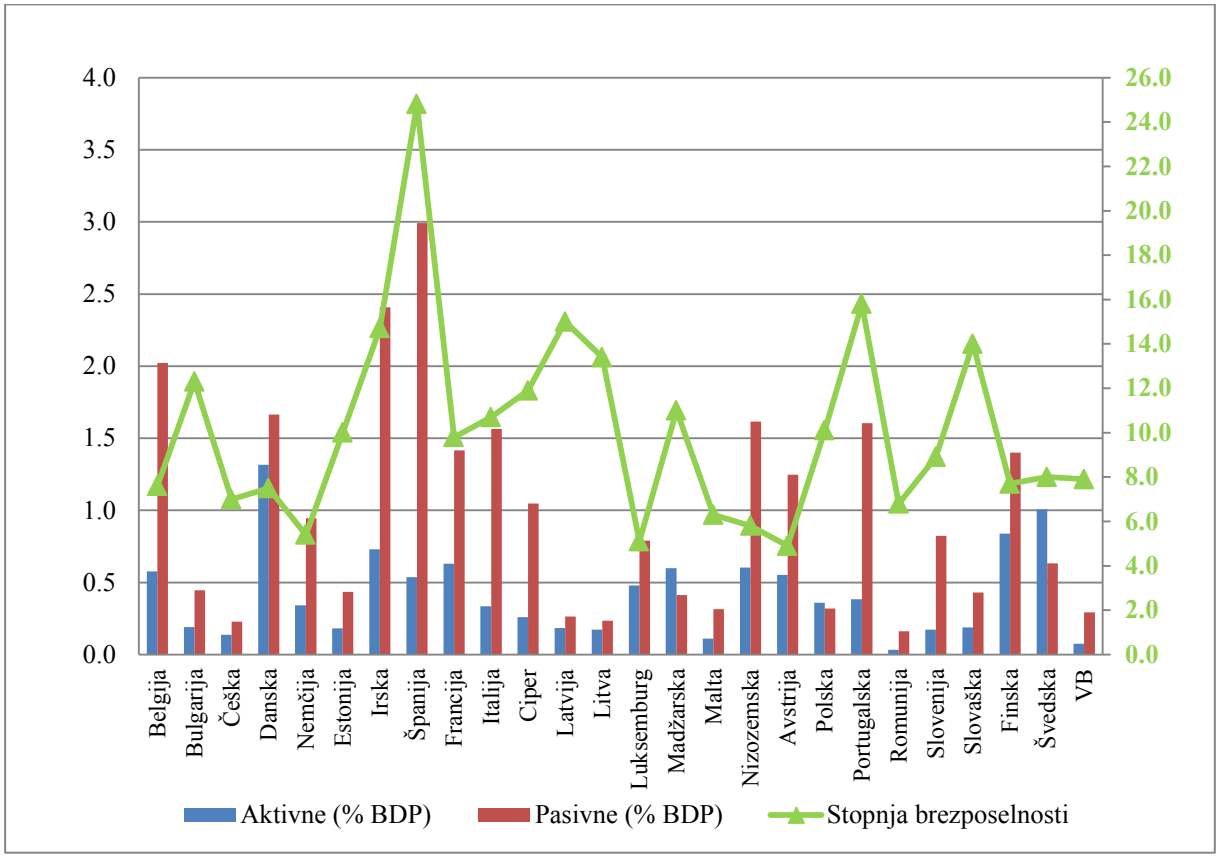
Elisa Borghi (2008) v svojem delu piše, da imajo različne skupine različne poglede na politike zaposlovanja. Aktivne politike zaposlovanja so načeloma bolje sprejete s strani delavcev in delodajalcev zaradi njihovega neposrednega vpliva na stopnjo brezposelnosti. Na drugi strani pa kritiki aktivne politike zaposlovanja izpostavljajo visok strošek za proračun in nezadovoljivo učinkovitost nekaterih ukrepov glede na vložena sredstva.

Pogosto stališče, ki ga je mogoče zaslediti predvsem v obdobjih gospodarske krize, je preusmeritev sredstev od pasivnih k aktivnim politikam zaposlovanja. Glavni razlog za preusmeritev je, da aktivne politike zaposlovanja dejansko zmanjšujejo brezposelnost na trgu dela, medtem ko pasivne politike blažijo posledice izgube službe za brezposelne. Pasivne politike zaposlovanja predstavljajo velik strošek za državni proračun, neposrednega vpliva na stopnjo brezposelnosti pa nimajo. Zato se zdi razumljivo, da bi morale imeti aktivne politike zaposlovanja prednost pred pasivnimi tudi pri izdatkih za politike zaposlovanja. Povečana aktivnost pri uvajanju aktivnih politik zaposlovanja za zniževanje brezposelnosti se kaže tudi v izdatkih vloženih v ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Države članice namenjajo veliko sredstev za te ukrepe (Kluve, 2006).

Kljub povečanemu pomenu aktivnih politik zaposlovanja pa so v času zadnje gospodarske in finančne krize izdatki za pasivne politike zaposlovanja narasli predvsem v državah, ki jih je gospodarska kriza najbolj prizadela in je stopnja brezposelnosti najbolj narasla. Povečanje izdatkov za pasivne politike zaposlovanja je razumljivo, saj gre za samodejne ukrepe za nadomestila za brezposelnost. Z večjim številom brezposelnih se je povečalo število upravičencev do nadomestila za brezposelnost, zato so izdatki posledično narasli.

V spodnjem grafu so prikazani izdatki za aktivne in pasivne politike zaposlovanja kot odstotek bruto domačega proizvoda. Za primerjavo pa je zraven vrisana še stopnja brezposelnosti za posamezno državo.

Slika 1: Izdatki za politike zaposlovanja in stopnja brezposelnosti za leto 2012 v članicah EU



Vir: Evropski statistični urad, Izdatki za politike zaposlovanja in stopnja brezposelnosti, članice EU, leto 2012, 2015a.

Iz grafa je razvidno, da največ sredstev za aktivne politike zaposlovanja namenja Danska. Danska je tudi država, ki tem ukrepom namenja največ pozornosti in tudi služi kot vzor ostalim članicam na tem področju. Najbolj ji sledijo sosedne skandinavske države, Švedska in Finska. Slovenija za aktivne politike zaposlovanje ne namenja toliko sredstev. Zanimivo tudi Velika Britanija aktivnim politikam zaposlovanja ne namenja veliko sredstev. Razlago za nižje izdatke lahko iščemo v drugačnem sistemu socialne varnosti, ki ga poznajo v Veliki Britaniji.

2.4 Smernice za razvoj aktivnih politik zaposlovanja

Visoka zaposlenost je postala ena glavnih prioritet prihodnosti. Aktivne politike zaposlovanja so bile uvedene z namenom povečanja možnosti pridobitve zaposlitve za iskalce zaposlitev in z namenom izboljšanja ravnovesja med prostimi delovnimi mesti in za to mesto usposobljenimi delavci. Cilji in prednostne naloge politike zaposlovanja so določene na revni EU. Vlade posameznih držav članic so nato odgovorne za izvajanje nalog politike zaposlovanja (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2012).

Glavni cilj aktivnih politik zaposlovanja ostaja zniževanje brezposelnosti prebivalstva, predvsem najbolj ranljivih skupin brezposelnih. Z aktivnimi politikami zaposlovanja vlada poskuša doseči enakopravnost težje zaposljivih ljudi na trgu dela. Še več pozornosti bo v prihodnje namenjenih zaposlovanju starejših brezposelnih oseb v starostnem obdobju od 55 do 64 let in mladih brezposelnih predvsem iskalcev prve zaposlitve. Z izvajanjem ukrepov izobraževanje naj bi se izboljšala izobraženost delavcev, ki bi s tem zasedli boljša delovna mesta in s svojim novim znanjem prispevali k gospodarski rasti in napredku gospodarstva (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2012).

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja se bodo v prihodnje izvajali z namenom (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2012):

- hitrejše aktivacije brezposelnih, predvsem mladih in starejših,
- odprave strukturnih neskladij na trgu dela na področju potrebnih znanj in veščin za zasedanje razpoložljivih delovnih mest,
- izboljšanja konkurenčnosti gospodarstva z vlaganji v zaposlene ter
- delovne in socialne vključenosti ranljivih skupin na trgu dela in dolgotrajno brezposelnih.

Z večjim pomenom aktivnih politik zaposlovanja v prihodnje se bo spremenila tudi fleksibilnost trga dela. Gaston in Rajaguru (2004) menita, da bi prehod od pasivnih k aktivnim politikam zaposlovanja na trg dela vnesel tudi večjo fleksibilnost na trg dela, saj aktivne politike zaposlovanja, kot cilj postavljajo večjo fleksibilnost delovne sile pri iskanju zaposlitve. Za primer navajata skandinavske države, ki aktivnim politikam zaposlovanja namenjajo največ sredstev med vsemi evropskimi državami in imajo tudi med njimi največjo fleksibilnost trga dela.

Prehod k večji fleksibilnosti na trgu dela, kot cilj aktivnih politik zaposlovanja, v svojem delu opisujejo tudi Blanchard, Jaumotte in Loungani (2013). Po njihovem mnenju države potrebujejo notranjo in zunanjo fleksibilnost za izboljšanje stanja na trgu dela. Z notranjo fleksibilnostjo in prerazporeditvami bi države zagotovile rast bruto domačega produkta, z zunanjo fleksibilnostjo pa bi omilile bodoča makroekonomska nihanja. Več o fleksibilnosti trga in dela aktivnih politikah zaposlovanja pa v naslednjem sklopu moje magistrske naloge.

3 FLEKSIBILNOST TRGA DELA

Pojem fleksibilnost na splošno pomeni sposobnost prilagajanja spremembam. V primeru fleksibilnosti trga dela govorimo o sposobnosti prilagajanja trga dela spremembam na makroekonomskem področju. Kot v svojem delu meni Kejžarjeva (2005), naj bi fleksibilnost trga dela omogočila prilagoditev na spremembe z minimalnim zmanjšanjem zaposlenosti.

Prilagajanje spremembam na trgu dela poteka na več načinov. Pissarides (1997) navaja tri načine prilagajanja trga dela:

- prilagoditve povpraševanja po delu,
- prilagoditve plačnega sistema,
- prilagoditve ponudbe dela.

Prvi način pojasnjuje, kako hitro se na spremembe odzivajo delodajalci s spreminjanjem ravni zaposlenosti pri nespremenjenem plačnem sistemu in obstoječi ponudbi dela. Drugi način fleksibilnosti trga dela nam pojasnjuje hitrost spreminjanja realnih in nominalnih plač. Tretji način pa hitrost prilagajanja delovne sile na menjavo zaposlitve pri obstoječih plačah in povpraševanju po delovni sili (Pissarides, 1997, str. 517).

Poleg zgoraj omenjenih in opisanih dejavnikov, ki vplivajo na fleksibilnost trga dela, obstajajo še drugi dejavniki, ki vpliva na fleksibilnost. Kejžarjeva (2005) med dejavnike, ki še vplivajo na fleksibilnost v določenem gospodarstvu, uvršča pristojne inštitucije, regulacije na trgu dela, kulturo in tradicijo.

3.1 Pomen fleksibilnosti na trgu dela

Pomembnost za fleksibilnost trga dela postaja vse večja. Fleksibilnost je začela pridobivati na pomenu predvsem v zadnji finančni in gospodarski krizi, ki je prizadela svetovno gospodarstvo in prinesla velike spremembe. V času krize so se pristojni za politike zaposlovanja začeli še bolj zavedati fleksibilnosti trga dela, saj so spremembe vse večje in hitrejše. Večja fleksibilnost pomeni hitrejše prilagajanje spremembam in na ta način zmanjšuje nihanje stopnje brezposelnosti, kar postaja eden glavnih ciljev razvitih držav po vsem svetu. Fleksibilnost trga dela pridobiva na pomenu tudi na ravni Evropske unije. Poleg visoke zaposlenosti si je Evropska unija za stabilizacijo trga dela po obsežni krizi zastavila tudi večjo fleksibilnost in hitrejše prilagajanje spremembam na trgu dela.

Pomembnost fleksibilnosti je Evropska komisija izpostavila z uvedbo koncepta prožne varnosti ali po angleško *flexicurity* sistema. Po definiciji na uradni spletni strani portala Evropske komisije (2015) je pojem prožne varnosti opredeljen kot strategija razvoja trga dela za istočasno povečanje fleksibilnosti in socialne varnosti. Namen koncepta prožne varnosti je zadovoljevanje potreb delodajalcev po fleksibilni delovni sili in istočasno zadovoljevanje potreb delojemalcev po socialni varnosti. Za zgled je Evropska komisija

navedla danski primer prožne varnosti, kjer je le ta že dodobra razvit in uveden na trgu dela.

Leta 2006 je Evropska komisija v sodelovanju z državami članicami, socialnimi partnerji in strokovnjaki na področju trga dela, definirala štiri glavna načela sistema prožne varnosti (Evropska komisija, 2015):

- fleksibilne oblike delovnih razmerij,
- vseživljenjsko učenje,
- ustrezne in učinkovite aktivne politike zaposlovanja,
- modernizacija socialnih sistemov.

Prožna varnost predstavlja pomemben element v sistemu evropske strategije zaposlovanja. Uvedba prožne varnosti predstavlja ključni element pri modernizaciji evropskega trga dela in prispeva pomemben delež k uresničevanju zastavljenih ciljev razvojne Strategije Evropa 2020.

Ukrepi uvedeni na tem področju vključujejo (Evropska komisija, 2015):

- ukrepi namenjeni pridobivanju novih znanj in spretnosti za delavce in izboljšanje delovnega okolja ter ustvarjanju novih delovnih mest,
- ukrepi namenjeni pridobivanju znanj in spretnosti namenjenih točno določenemu delovnemu mestu,
- ukrepi namenjeni mladim pri pridobivanju znanj, spretnosti in delovnih izkušenj,
- ukrepi namenjeni prestrukturiranju podjetji za prehod na sistem prožne varnosti,
- ukrepi namenjeni centrom za pomoč in podporo pri zaposlovanju delavcev.

Vsi ukrepi namenjeni uvedbi sistema prožne varnosti na ravni Evropske unije povečujejo pomen aktivnih politik zaposlovanja, vseživljenjskega učenja in pridobivanja novih znanj ter spretnosti za vse prebivalce Evropske unije. Še posebej pa omenjeni ukrepi in politike izpostavljajo zagotavljanje enakosti vseh ljudi na trgu dela, tudi težje zaposljivih oseb ne glede na spol ali starost (Jørgensen, 2009, str. 8).

3.1.1 Prednosti in slabosti fleksibilnih trgov dela

Model fleksibilnega trga dela prinaša tako prednosti kot slabosti za narodno gospodarstvo. V primeru fleksibilnega trga dela je zaposlovanje in zmanjševanje števila delavcev olajšano, saj je trg manj reguliran s strani vlade in sindikatov. Višino plač in število delavcev v podjetjih naj bi določal trg glede na ponudbo in povpraševanje po delovni sili. V nadaljevanju bodo opisane prednosti in slabosti, ki jih prinaša fleksibilni trg dela s svojimi značilnostmi.

Slabosti fleksibilnega trga dela (Advantage and disadvantage of flexible labour markets, 2015):

- Fleksibilne oblike dela za zaposlene lahko predstavljajo dodaten stres in negotovost, saj njihova zaposlitev ni zagotovljena za nedoločen čas. Varnost zaposlitve je ravno tako pomembna kot primerna plača za delo. V primeru povečane negotovosti lahko trpi produktivnost delavca na delovnem mestu ter se tako povečajo stroški za delodajalca.
- Zaradi oblik začasnega delovnega razmerja so delavci velikokrat obravnavani tako, da niso deležni iste ravni izobraževanja kot delavci, ki so v podjetju zaposleni za nedoločen čas. Delodajalec z njimi nima namena podaljšati pogodbe, zato jim ne pripada enaka obravnava na primer pri izobraževanju. Problem nastaja predvsem pri delavcih z nizko stopnjo izobrazbe, ki ne pridobivajo novih potrebnih znanj za razvoj njihove poklicne poti.
- Delavci, ki pogosto menjajo službe imajo s tem višje stroške, saj jih le to tudi stane. Na drugi strani imajo tudi podjetja višje stroške pri zaposlovanju delavcev, saj so menjave bolj pogoste. Podjetja lahko plačujejo tudi dodatne premije za delavce, ki so zaposleni prek agencij za delo za pokrivanje sezonskih nihanj v obsegu dela.

Prednosti fleksibilnega trga dela (Advantage and disadvantage of flexible labour markets, 2015):

- Podjetja s fleksibilno delavno silo pridobijo na učinkovitosti in konkurenčnosti. Podjetja se lahko znebijo presežnih delavcev v času manjšega obsega dela in si tako znižajo stroške, kar v ekstremnih primerih lahko pomeni ključno stvar za obstoj podjetja in rešitev pred bankrotom. Z večanjem obsega globalizacije je konkurenčnost podjetij na globalni ravni ključnega pomena.
- Podjetja lahko pridobijo na produktivnosti, saj si lahko lažje prilagodijo strukturo delavcev s spretnostmi in znanji, ki jim v danem trenutku najbolj ustreza.
- Tudi delavci s fleksibilnim trgom dela pridobijo prepotrebno možnost svobode, ki ustreza njihovemu stilu življenja. Če jim delo ne ustreza, si lahko poiščejo novo, bolj primerno delo, saj je kroženje delovne sile hitrejše in pogostejše kot v rigidnih oblikah trga dela.
- Fleksibilni trg dela lahko poveča tuje investicije v državi. Predvsem multinacionalna podjetja raje investirajo na trge držav s fleksibilnim trgom dela, kot na trge držav z rigidnim trgom dela.
- Države s fleksibilnim trgom dela beležijo manjšo strukturno brezposelnost, saj se delavci iz panog, ki niso perspektivne hitreje preusmerijo drugam in si pridobijo nove veščine in nova delovna mesta.

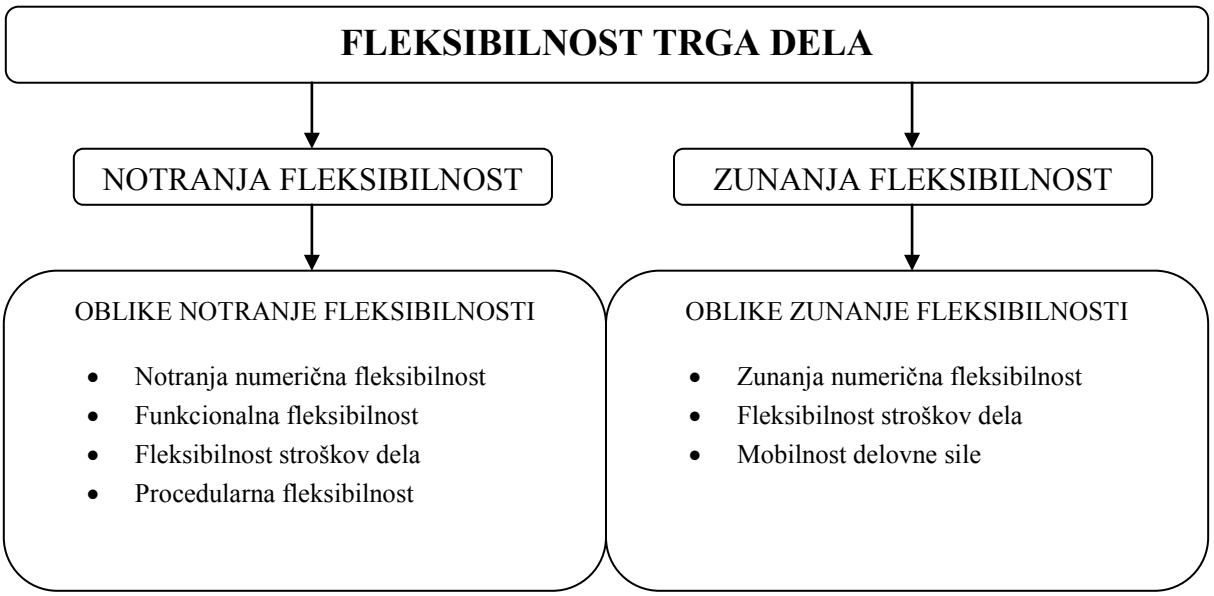
Fleksibilnost in hitro prilagajanje pogostim spremembam, ki smo jim priča na trgu blaga in storitev v trenutnih razmerah, lahko pomeni odločilno prednost podjetij pred konkurenco. Podjetja morajo imeti možnost, da prilagajajo proizvodni faktor dela glede na razmere na trgu in si na ta način pridobijo dodatno prednost pred konkurenco. Podjetja morajo imeti možnost prilagajati strukturo delovne sile glede na njihove trenutne potrebe, ki jim jih narekuje trg. Zato je izrednega pomena za gospodarstvo, da zakonodaja na področju trga dela in zaposlovanja delavcev omogoča fleksibilne oblike dela. Seveda pa ne smemo

pozabiti tudi na varovanje delavcev predvsem najšibkejših skupin zaposlenih in jim s pomočjo aktivnih politik zaposlovanja pomagati v primeru izgube službe, da si čim hitreje poiščejo novo zaposlitev.

3.2 Vrste in merila fleksibilnosti

Poznamo več vrst in oblik fleksibilnosti trga delovne sile. Glede na Kejžar (2005) se fleksibilnost deli na dve vrsti. Prva vrsta fleksibilnosti je notranja fleksibilnost, druga vrsta pa zunanja fleksibilnost trga delovne sile. Vsaka vrsta fleksibilnosti se nato deli še na več oblik fleksibilnosti trga dela. Posamezne fleksibilnosti trga dela so predstavljene v spodnji shemi.

Slika 2: Fleksibilnost trga dela



Vir: A. Kejžar, Pojem fleksibilnosti trga dela in stanje na trgu dela v Sloveniji, 2005, str 12.

Pri vrsti notranje fleksibilnosti govorimo o fleksibilnosti na ravni podjetja. Fleksibilnost na ravni podjetja se naprej deli na štiri oblike fleksibilnosti. **Notranja numerična fleksibilnost** je sposobnost prilagajanja števila delovnih ur v podjetju brez, da bi podjetje odpuščalo ali zaposlovalo delavce. **Funkcionalna fleksibilnost** je zmožnost podjetja, da razporedi delavce na različna delovna mesta. Funkcionalno fleksibilnost imenujemo tudi notranja mobilnost zaposlenih. **Fleksibilnost stroškov dela** predstavlja odvisnost med plačami in poslovnimi rezultati podjetja. Kot zadnja oblika notranje fleksibilnosti pa se pojavlja **procedularna fleksibilnost**. To je sposobnost prilagajanja in dogovarjanja o prej omenjenih oblikah fleksibilnosti na ravni podjetja (Kejžar, 2005, str 12).

Pri vrstah zunanje fleksibilnosti govorimo o prilagajanju spremembam na ravni celotne ponudbe delovne sile na ravni narodnega gospodarstva. Tudi tukaj razlikujemo več oblik fleksibilnosti. **Zunanja numerična fleksibilnost** je sposobnost prilagajanja količine produkcijskega faktorja dela glede na spremembe na trgu blaga ali storitev. **Fleksibilnost**

stroškov dela prikazuje prilaganje ravni realnih plač in drugih stroškov dela glede na spreminjanje zaposlenosti, brezposelnosti in produktivnosti na ravni celotnega gospodarstva. Zadnja oblika fleksibilnosti v sklopu zunanje fleksibilnosti pa je mobilnost delovne sile. **Mobilnost delovne sile** nam označuje prilaganje spremembam v mobilnosti delovne sile v obsegu narodnega gospodarstva (Kejžar, 2005, str 12).

3.2.1 Merila fleksibilnosti trga dela

Poznamo več vrst meril fleksibilnosti trga dela. V grobem se merila fleksibilnosti delijo na enostavna ali delna merila fleksibilnosti in na ekonometrična merila fleksibilnosti. Po navadi se merjenje fleksibilnosti omeji na merjenje komponente fleksibilnosti trga dela z uporabo delnih meril fleksibilnosti. Ker je pa zakonska ureditev trga dela eden od ključnih dejavnikov za fleksibilnost trga dela, se v literaturi kot merilo za fleksibilnost pojavlja tudi indeks varovanja zaposlitve, ki omogoča primerjavo na področju ureditve delovnih razmerij. Indeks varovanja zaposlitve se uvršča v skupino enostavnih meril fleksibilnosti trga dela. V nadaljevanju magistrskega dela se bom bolj posvetil opisu enostavnim meril fleksibilnosti trga dela, ki so tudi bolj povezana z ukrepi aktivnih politik zaposlovanja (Lušina & Brezigar Masten, 2011, str. 18).

3.2.1.1 Delna merila fleksibilnosti trga dela

Kot delna ali enostavna merila fleksibilnosti trga dela se najpogosteje uporablja razširjenost zaposlitev za določen čas in razširjenost zaposlitev s krajšim delovnim časom. Ti dve merili sta pogosto uporabljeni tudi zaradi lahko dostopnih podatkov in zaradi možnosti lažje primerjave med državami. Poleg zaposlitev za določen čas in zaposlitev s krajšim delovnim časom pa se v skupino delnih meril fleksibilnosti uvršča tudi indeks varovanja zaposlitve (Lušina & Brezigar Masten, 2011, str. 18).

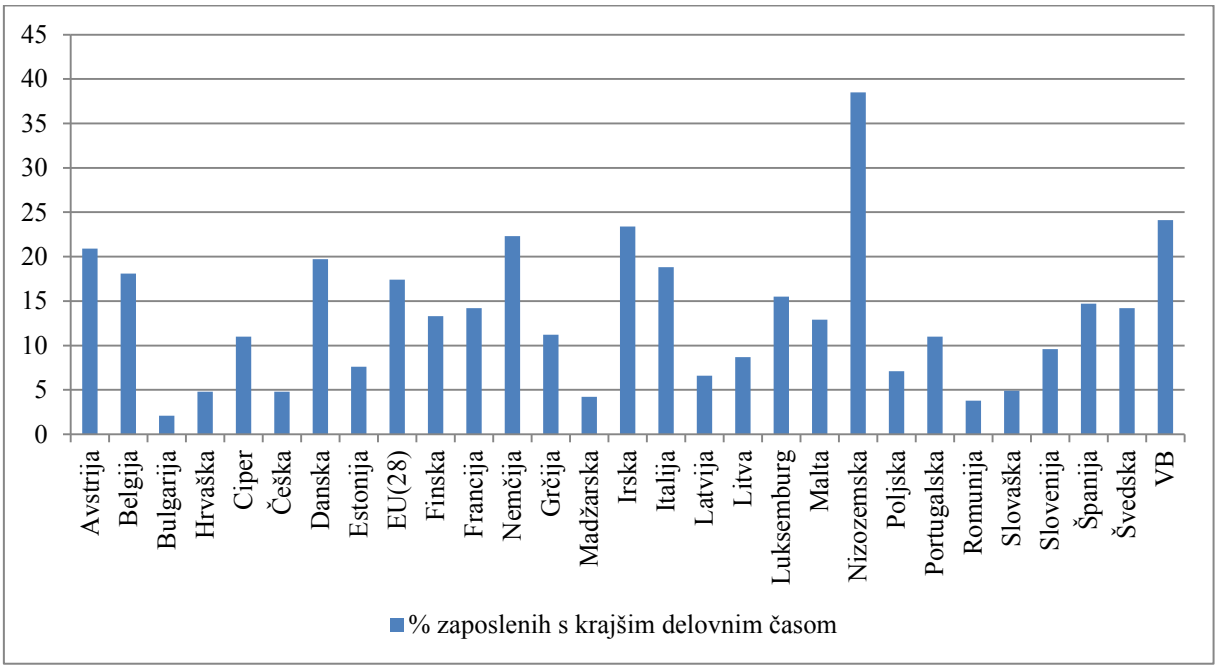
3.2.1.1.1 Zaposlenost s krajšim delovnim časom

V skupino zaposlenih s krajšim delovnim časom spadajo zaposleni oziroma samozaposleni s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi, ki po navadi predvideva manj kot 30 delovnih ur na teden. Običajni delovni teden naj bi obsegal 40 ur tedensko (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, 2015b).

Zaposlenost s krajšim delovnim časom je pomembno delno merilo fleksibilnosti trga dela. Zaposlenost s krajšim delovnim časom, kot merilo fleksibilnosti trga dela, se meri z deležem zaposlenih za krajši delovni čas, glede na vse zaposlene v nacionalnem gospodarstvu. Če se delež zaposlenih s krajšim delovnim časom poveča, se poveča tudi fleksibilnost trga dela na strani povpraševanja in tudi ponudbe. S povečanjem deleža zaposlenih za krajši delovni čas se poveča možnost za prilaganje stroškov dela glede na stanje na trgu proizvodov in storitev. Na ta način podjetje pridobi fleksibilnost, saj lažje prilagaja stroške dela glede na povpraševanje. Na strani ponudbe pa krajši delovni čas tudi povečuje fleksibilnost, saj si lahko zaposleni lažje prilagajajo družinsko in poklicno

življenje v kolikor niso pripravljeni ali sposobni delati za polni delovni čas (Lušina & Brezigar Masten, 2011, str. 19).

Slika 3: Zaposlenost s krajšim delovnim časom kot odstotek vseh zaposlitev za leto 2014 v članicah EU



Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Zaposlenost s krajšim delovnim časom, članice EU, leto 2014, 2015d.

Iz grafa lahko vidimo, da je zaposlenost s krajšim delovnim časom neenakomerno zastopana med državami članicami Evropske unije. Podatki iz tabele so iz leta 2014. Kot lahko vidimo je zaposlenost s krajšim delovnim časom najbolj razširjena na Nizozemskem, ki močno odstopa od povprečja EU. Kejžarjeva (2005) piše, da so na Nizozemskem že v osemdesetih letih uvajali sistem dela s krajšim delovnim časom, kar je prispevalo k večji zaposlenosti ljudi ob skrajšanem delovniku. Dokaj visok odstotek zaposlenosti s krajšim delovnim časom lahko opazimo tudi na Irskem in v Veliki Britaniji. Sledijo ima še Skandinavske države, Nemčija in Avstrija. Slovenija je pod povprečjem Evropske unije. Na splošno lahko opazimo, da novejše članice Evropske unije praviloma manj zaposlujejo ljudi s skrajšanim delovnim časom, kot bolj razvite in starejše članice Evropske unije.

3.2.1.1.2 Zaposlenost za določen čas

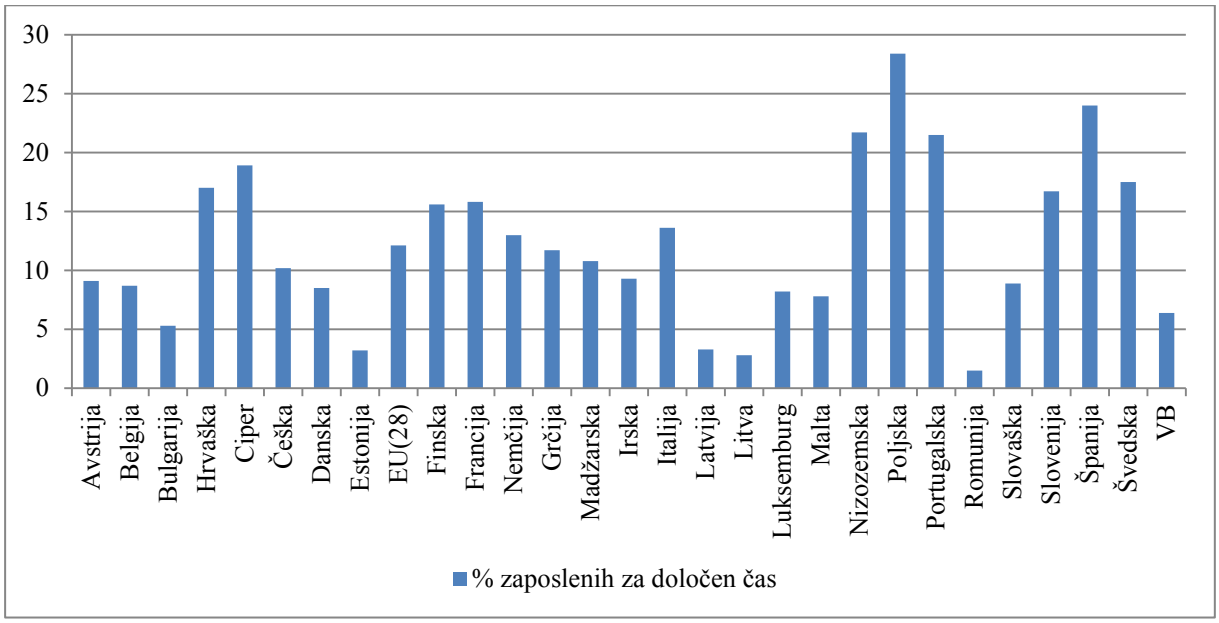
Zaposleni za določen čas so vsi zaposlenih katerih pogodba o delovnem razmerju ima točno določen konec delovnega razmerja. Čas trajanja delovnega razmerja je določen že pri podpisu pogodbe o zaposlitvi. Zaposlenost za določen čas se med državami članicami Evropske unije nekoliko razlikuje, ampak vsem je skupno, da ima pogodba o zaposlitvi določen čas trajanja (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, 2015c).

Zaposlenost za določen čas je v zadnjih treh desetletjih pridobivala na veljavi v veliki večini držav Evropske unije in tudi v članicah OECD. Naraščanje zaposlitev za določen čas je sprožilo pomisleke na področju varovanja zaposlitve. Zaposlenost za določen čas naj bi tudi omejevala možnost napredovanja v podjetju. Študije, ki so bile izveden na področju varovanja zaposlitve in napredovanja za zaposlene za določen čas, niso doprinesle oprijemljivih rezultatov, ki bi neposredno dokazali zmanjšanje varnosti zaposlitve in možnosti napredovanja za začasno zaposlene delavce (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, 2002).

Zaposlenost za določen čas povečuje fleksibilnost trga dela, saj omogoča lažje prilaganje števila zaposlenih glede na razmere na trgu blaga in storitev. Taka vrsta zaposlitve je značilna predvsem za države z bolj togo zakonodajo o varovanju zaposlitve, saj imajo take države višje stroške odpuščanja. Je pa zaposlenost za določen čas priljubljena predvsem pri zaposlovalcih katerih panoga ima izrazita sezonska nihanja in s pomočjo pogodb za določen čas lažje prilagajajo število zaposlenih glede na povpraševanje.

Zaposlenost za določen čas pomeni tudi večjo fleksibilnost za zaposlene. Nekaterim bolj ustreza delo za določen čas kot zaposlitev za stalno, saj jim omogoča več svobode pri načrtovanju bodoče poklicne poti. Tudi njihova navezanost na delodajalca je manjša, kar jim omogoča več časa za zasebno življenje in izobraževanje. Zaposlitev za določen čas se pojavlja kot zelo priljubljena oblika zaposlitve za mlade, ki šele vstopajo na trg dela. Predstavlja jim odličen začetek za nabiranje delovnih izkušen in tudi svobodo saj ima njihova pogodba omejen rok trajanja (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, 2002).

Slika 4: Zaposlenost za določen čas kot odstotek vseh zaposlitev za leto 2014 v članicah EU



Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Zaposlenost za določen čas, članice EU, leto 2014, 2015e.

Iz zgornjega grafa lahko vidimo, da je tako kot pri številu zaposlenih s krajšim delovnim časom tudi pri številu zaposlenih za določen čas razlika med državami članicami velika. Pri zaposlenosti za določen čas izstopa Poljska z najvišjo stopnjo. Slovenija dosega pri tej obliki zaposlitve delež nad povprečjem Evropske unije. OECD (2015f) še navaja, da je zaposlovanje za določen čas bolj zastopano pri mladih v starosti od 15-25 let ter pri ženskah.

3.2.1.1.3 Indeks varovanja zaposlitve

Indeks varovanja zaposlitve je bil razvit na ravni OECD, kot eden od kazalnikov za merjenje fleksibilnosti trga dela. Indeks meri togost trga dela in varovanja zaposlitve. Osredotoča se na merjenje postopkovnih ovir in stroškov pri odpuščanju posameznikov ali skupin zaposlenih. Indeks meri tudi postopkovne ovire pri najemanju delavcev za nedoločen čas prek agencij za zaposlovanje delavcev. OECD meri indeks za članice OECD, tudi za Slovenijo, ter še za šest pridruženih članic. Indeks varovanja zaposlitve služi za mednarodno primerjavo fleksibilnosti trga dela (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, 2015g).

Indeks sestavlja petindvajset osnovnih delov, ki se nanašajo na ureditev trga dela. Iz osnovnih podatkov se nato oblikujejo indeksi z vrednostmi od 0 do 6 pri čemer nižja številka pomeni manj togo ureditev trga dela. Osnovne dele lahko razporedimo v tri področja regulacije trga dela (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnost, 2014, str. 20):

- zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved,
- urejenost začasnih oblik zaposlenosti (dela za določen čas in delovanje agencij za posredovanje delovne sile),
- specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju.

Zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved se ocenjuje na treh področjih. Prvo področje ocenjevanja so težave s katerimi se sooča delodajalec na začetku postopka odpustitve delavca. Drugi vidik na tem področju opredeljujeta odpravnina in odpovedni rok, ki ju ima delodajalec pri odpustitvi zaposlenega. Tretji vidik področja ocenjevanja pa so težave in okoliščine povezane z odpuščanjem v primeru upravičene odpustitve delavca in v primeru neupravičene odpustitve delavca (Lušina & Brezigar Masten, 2011, str. 22).

Drugo področje, urejenost začasnih oblik zaposlenosti, ocenjuje zakonodajo na področju začasnih oblik zaposlenosti. Ocenjujejo se oblike začasne zaposlitve in trajanje začasne zaposlitve v posamezni državi. Pri tem se ocenjuje tudi regulacijo in delovanje agencij za posredovanje delovne sile. V primeru agencij za posredovanje delavcev mora biti izpolnjen pogoj, da je plačilo delavcev enako pri najetih delavcih in pri delavcih zaposlenih neposredno pri delodajalcu (Lušina & Brezigar Masten, 2011, str. 22).

Pri ocenjevanju tretjega področja, specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju, se ocenjuje dodatne pogoje, odloge, dodatne procedularne zaplete in stroške v primeru, da

delodajalec odpusti večjo skupino delavcev hkrati. V oceno se upoštevajo samo stroški, ki so višji, kot stroški za odpustitev posameznega zaposlenega (Lušina & Brezigar Masten, 2011, str. 22).

Na osnovi 25 ocen posameznega področja se nato izoblikujejo štirje indeksi (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnost, 2014, str. 20):

- indeks varovanja redno zaposlenega zoper individualno in kolektivno odpoved,
- indeks varovanja redno zaposlenega v primeru individualne odpovedi,
- indeks dodatnih zahtev v primeru kolektivne odpovedi,
- indeks urejenosti začasnih oblik zaposlenosti.

Do spremembe metodologije v letu 2013 je OECD izračunaval tudi skupen indeks varovanja zaposlitve, ki je bil izračunan iz prvih treh podindeksov. Po letu 2013 pa je OECD opustil izračunavanje skupnega indeksa in po novem izračunava štiri indekse (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnost, 2014, str. 40).

4 AKTIVNA POLITIKA ZAPOSLOVANJA NA SLOVENSKEM TRGU DELA

4.1 Pregled stanja brezposelnosti po letu 2004

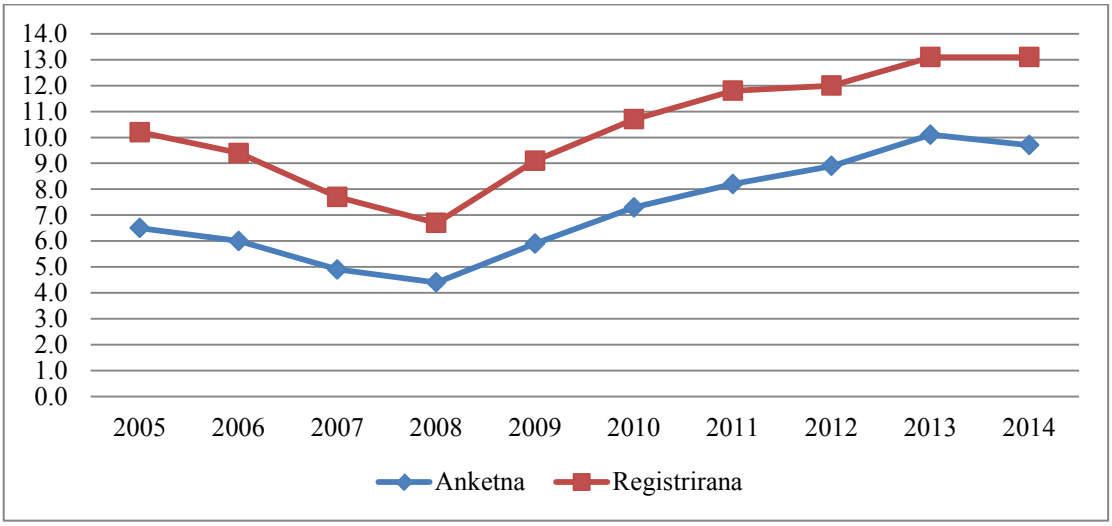
Pri pregledu stanja na slovenskem trgu dela po letu 2004 lahko opazimo velike spremembe v obdobju le nekaj let. Pogled na stopnjo brezposelnosti v letih 2005-2014 nam razkrije velika nihanja, ki jih je bil deležen slovenski trg dela. Po letu 2000 je Slovenija dosegala hitro gospodarsko rast. Vzporedno z višanjem gospodarske aktivnosti se je zniževala tudi brezposelnost. Tak trend je mogoče zaznati vse do leta 2008, ko je slovensko gospodarstvo močno prizadela zadnja gospodarska in finančna kriza. Po letu 2008 je Slovenija, kot še mnoge druge države članice Evropske unije, utrpela velike spremembe na trgu dela in hitro rast stopnje brezposelnosti. V spodnjih dveh tabelah in grafih je prikazano gibanje stopnje brezposelnosti po letu 2004 za Slovenijo.

Tabela 2: Anketna in registrirana stopnja brezposelnosti v obdobju 2005-2014 v Sloveniji

Vrsta brezposelnosti	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Anketna	6,5	6,0	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,7
Registrirana	10,2	9,4	7,7	6,7	9,1	10,7	11,8	12,0	13,1	13,1

Vir: Evropski statistični urad, Anketna stopnja brezposelnosti, Slovenijo, letno, 2015b; Statistični urad Republike Slovenije, Registrirana stopnja brezposelnosti, Slovenijo, letno, 2015a.

Slika 5: Stopnja anketne in registrirane brezposelnosti v obdobju od 2005 do 2014 v Sloveniji



Vir: Evropski statistični urad, Anketna stopnja brezposelnosti, Slovenijo, letno, 2015b; Statistični urad Republike Slovenije, Registrirana stopnja brezposelnosti, Slovenijo, letno, 2015a.

Stopnja brezposelnosti je v obdobju od leta 2005 do 2014 najnižjo vrednost dosegla leta 2008. Tega leta je bila najnižja stopnja brezposelnosti tako po anketni kot tudi po registrirani stopnji brezposelnosti. Stopnja brezposelnosti se je po letu 2008 zviševala vse do leta 2013. Leta 2013 je bila zabeležena najvišja stopnja brezposelnosti v obdobju in sicer 13,1 odstotka registrirane brezposelnosti in 10,1 odstotka anketne brezposelnosti. V obdobju od leta 2008 do leta 2012 se je povečal odstotek registriranih brezposelnih oseb s 6,7 odstotka na 12 odstotkov. Za namene znižanja brezposelnosti so bile z Zakonom o urejanju trga dela uvedene številne novosti za ureditev trga dela, ki pa je bilo predvsem odvisno od rasti gospodarstva. Gibanje rasti bruto domačega proizvoda za Slovenijo predstavljam v naslednji tabeli.

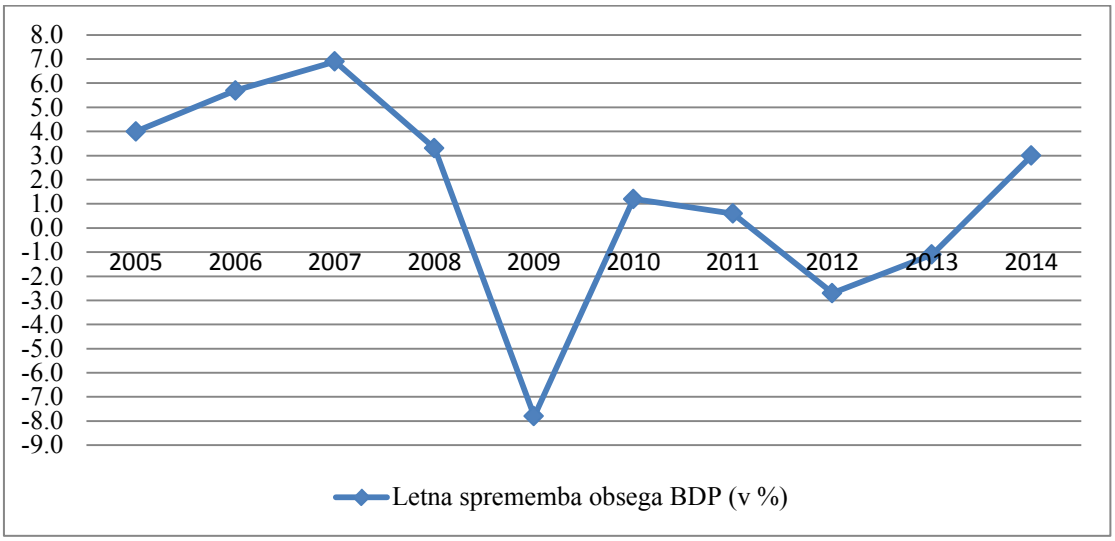
Tabela 3: Rast bruto domačega proizvoda v obdobju 2005-2014 v Sloveniji

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Sprememba BDP (v %)	4,0	5,7	6,9	3,3	-7,8	1,2	0,6	-2,7	-1,1	3,0
BDP na prebivalca (v EUR)	14.607	15.718	17.412	18.769	17.714	17.694	17.973	17.497	17.434	18.092

Vir: Statistični urad Republike Slovenije, Bruto domači proizvod, Slovenija, letna sprememba v %, 2015b.

Slovensko gospodarstvo je v letu 2009 zabeležilo negativno gospodarsko rast in sicer za 7,8 odstotka, kar je zmanjšalo povpraševanje po delavcih in skupaj še z drugimi dejavniki močno zvišalo stopnjo brezposelnosti v državi. Stopnja gospodarske rasti v letih 2010 in 2011 je bila premajhna za hitrejše okrevanje gospodarstva in povečanje povpraševanja po delavcih. Leta 2014 je bil bruto domači proizvod še vedno pod vrednostjo iz leta 2008 (Računsko sodišče republike Slovenije, 2012, str. 41-42).

Slika 6: Letna sprememba obsega BDP v % v obdobju 2005 do 2014 za Slovenijo



Vir: Statistični urad Republike Slovenije, Bruto domači proizvod, Slovenija, letna sprememba v %, 2015b.

Spremembe na trgu dela in višanje stopnje brezposelnosti zahtevajo poseg vlade na trg dela za omilitev posledic visoke brezposelnosti. Politike zaposlovanja so pomemben dejavnik pri okrevanju trga dela. V nadaljevanju bom podrobno predstavil in analiziral izvajanje aktivne politike zaposlovanja in njen pomen na slovenskem trgu dela v času gospodarske krize.

4.2 Analiza aktivnih politik zaposlovanja na slovenskem trgu dela

4.2.1 Izvajanje aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji

Aktivna politika zaposlovanja v Republiki Sloveniji se na podlagi 9. Člena Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja izvaja pod okriljem Ministrstva. Ministrstvo v sodelovanju z ZRSZ razvija, programira in oblikuje ukrepe aktivne politike zaposlovanja, ki jih tudi spremlja in ocenjuje. Ministrstvo lahko s pogodbo prenese izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja na druge organizacije in gospodarske družbe. Za sodelovanje brezposelne osebe v ukrepih aktivne politike zaposlovanja mora brezposelna oseba pridobiti zaposlitveni načrt, ki je izdelan skupaj s svetovalcem na ZRSZ (Računsko sodišče republike Slovenije, 2012, str. 13).

V teoretičnem delu magistrske naloge je bila predstavljena klasifikacija ukrepov aktivne politike zaposlovanja, kot jih navaja Eurostat. Vsaka država članica Evropske unije se nato sama odloči katere ukrepe bo izvajala oziroma katerim ukrepom bo posvečala največ pozornosti. Republika Slovenija se je tako odločila, da bo v obsegu ukrepov aktivne politike zaposlovanja izvajala naslednje aktivnosti (Računsko sodišče republike Slovenije, 2012, str. 11):

- svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve,
- usposabljanje in izobraževanje,

- spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja,
- programi za povečevanje socialne vključenosti.

Po klasifikaciji Eurostat-a (Evropski statistični urad, 2013) se svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve ne uvršča med ukrepe aktivne politike zaposlovanja, ampak se jo obravnava kot posebno skupino, ki ni del ne aktivne ne pasivne politike zaposlovanja. Naslednje tri aktivnosti sovpadajo z Eurostat klasifikacijo aktivnih politik zaposlovanja.

Programi za povečanje socialne vključenosti pomagajo spodbujati socialno vključenost ljudi, da bodo lažje in hitreje pridobili zaposlitev in pridobili potrebno socialno zaščito. Ti programi so namenjeni predvsem invalidom pri vključevanju na trg dela. Programi za povečanje socialne vključenosti spadajo v peto področje Eurostatove klasifikacije ukrepov aktivne politike zaposlovanja in sicer v področje posebnih ukrepov za zaposlovanje in rehabilitacijo (Evropski statistični urad, 2013).

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja so namenjeni vsem, ki so prijavljeni v register brezposelnih oseb in tudi drugim aktivnim in neaktivnim posameznikom na trgu dela. V ukrepih aktivne politike zaposlovanja imajo prednost ciljne skupine, ki so opredeljene kot poglavitni problem na slovenskem trgu dela. Pri izvajanju aktivnosti se upošteva tudi regijski problem, tako so sredstva prednostno namenjena regijam z višjo stopnjo brezposelnosti (Ministrstvo za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti, 2006, str. 7).

4.2.2 Analiza aktivnih politik zaposlovanja v obdobju pred in po začetku gospodarske krize

Analizo aktivnih politik zaposlovanja sem razdelil na dva obdobja. Prvo obdobje je obdobje od začetka leta 2005 do konca leta 2008 v katerem Slovenija beleži gospodarsko rast in posledično padanje stopnje brezposelnosti. Leto 2008 služi kot prelomno leto po katerem je Slovenija doživela hud padec gospodarske aktivnosti. Moje drugo obdobje, ki sem ga izbral za analizo aktivnih politik zaposlovanja, obsega obdobje štirih let po letu 2008 in sicer od začetka leta 2009 do konca leta 2012, v katerih je Slovenija doživljala obdobja krčenja gospodarstva in hitre stopnje rasti brezposelnosti.

Ministrstvo skupaj z ZRSZ-jem za vsako leto oziroma za vsako obdobje izda program za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Programu izvajanja ukrepov nato sledi priprava kataloga ukrepov v katerem so opisani posamezni ukrepi. Vsi našteti dokumenti so javno dostopni na spletni strani Ministrstva (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2008, str. 1-2).

Za namen raziskave sem podatke pridobil iz podatkovne baze politike zaposlovanja, ki je javno dostopna na statističnem portalu Eurostat. Eurostat letno spremlja višino izdatkov in število udeležencev po posameznih državah Evropske unije. Po Eurostat klasifikaciji aktivnih politik zaposlovanja svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve ne spadata med ukrepe aktivne politike zaposlovanja, zato jih v svoji analizi nisem štel med ukrepe aktivne

politike zaposlovanja. Kavkler, Volčjak in Mencinger (2012, str. 137) v svojem raziskovalnem projektu navajajo, da nam lahko spremljanje števila udeležencev in višine izdatkov v ukrepih pomaga pri ocenjevanju uspešnosti aktivne politike zaposlovanja in njenih ukrepov.

4.2.2.1 Pregled izdatkov za ukrepe aktivne politike zaposlovanja

Izdatki za politike zaposlovanja so namenjeni posegom na trg dela z namenom pomoči vključevanja brezposelnih oseb, oseb ki jim grozi neprostovoljna odpoved delovnega razmerja in delovno neaktivnim osebam, ki bi se želele ponovno vključiti na trg dela. Skupni izdatki za politike zaposlovanja so razdeljeni na tri skupine. Prva skupina (področje 1) obsega storitve s področja trga dela in pomoči pri iskanju zaposlitve. Področje 1 spada med storitve in ne med aktivne politike zaposlovanja. Druga skupina izdatkov so izdatki za aktivne politike zaposlovanja in obsegajo področja od 2-7. Zadnja tretja skupina izdatkov za politike zaposlovanja obsega področje 8 in 9 in sicer so to izdatki za finančno pomoč pri izgubi zaposlitve. Tretja skupina izdatkov tako obsega področje pasivnih politik zaposlovanja (Evropski statistični urad, 2013).

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja se financirajo iz dveh virov. Prvi vir je državni proračun in drugi vir so sredstva iz Evropskega socialnega sklada (V nadaljevanju ESS). ESS je postal vir financiranja z vstopom Slovenije v Evropsko unijo leta 2004. Cilj ESS je izboljšanje zaposlovanja in zaposlitvenih možnosti, izboljšanje veščin in spretnosti potrebnih na delovnem mestu ter izboljšanje izobrazbe in poklicne usposobljenosti prebivalcev Evropske unije. Ministrstvo in ZRSZ skleneta dve pogodbi s pripadajočimi aneksi o financiranju aktivnih politik zaposlovanja. Za ukrepe, ki se financirajo samo iz državnega proračuna se sklene pogodbo o financiranju. Za ukrepe, ki se financirajo iz državnega proračuna in iz ESS pa se sklene pogodba o sofinanciranju. V pogodbah so določene pristojnosti in odgovornosti ZRSZ-a pri izvajanju in financiranju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (Računsko sodišče republike Slovenije, 2012, str. 11).

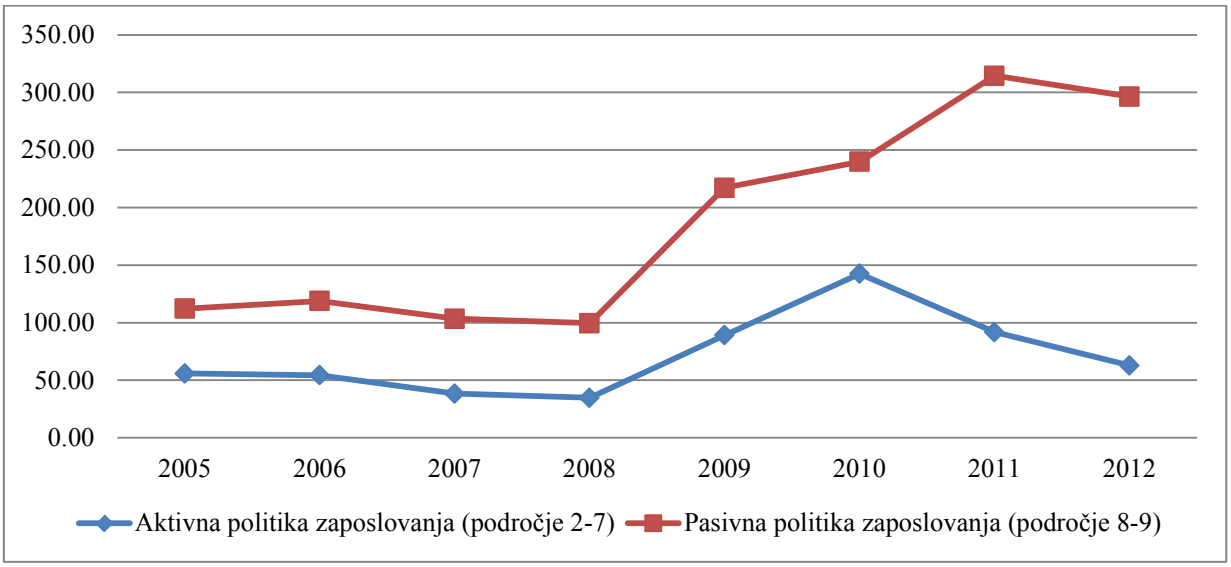
Naslednja tabela s pripadajočim grafičnim prikazom prikazuje gibanje izdatkov za politike zaposlovanja v letih od 2005 do leta 2012. V tabelo so vključeni podatki za izdatke Republike Slovenije tako za aktivne kot tudi za pasivne politike zaposlovanja v milijonih evrov.

Tabela 4: Izdatki za politike zaposlovanja v obdobju 2005 do 2012 v Sloveniji v milijon €

Politika zaposlovanja	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Aktivna politika zaposlovanja (področje 2-7)	55,91	54,38	38,33	34,73	89,05	142,47	91,76	62,85
Pasivna politika zaposlovanja (področje 8-9)	112,22	118,88	103,45	99,56	217,12	239,88	314,46	296,43

Vir:Evropski statistični urad, Izdatki za aktivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015c; Evropski statistični urad, Izdatki za pasivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015d.

Slika 7: Izdatki za politike zaposlovanja v obdobju od 2005-2012 v Sloveniji v milijon €



Vir:Evropski statistični urad, Izdatki za aktivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015c; Evropski statistični urad, Izdatki za pasivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015d.

Iz zgornjih podatkov za prvo obdobje moje analize je razvidno, da so se izdatki za politike zaposlovanja od leta 2005 do leta 2008 zniževali. Izdatki za aktivne politike zaposlovanja so se zniževali vsako leto in leta 2008 dosegli najnižjo stopnjo v obdobju od 2005 - 2008. Izdatki za pasivne politike zaposlovanja so v letu 2006 glede na leto 2005 malenkost narasli, vendar so se v letu 2007 spet znižali in leta 2008 ravno tako dosegli najnižjo vrednost v opazovanem obdobju. Izdatki za pasivne politike zaposlovanja so v absolutnem letnem znesku višji kot izdatki za aktivne politike zaposlovanja. Kar je zanimivo in tudi lepo razvidno iz grafa je, da se črti, ki povezujeta izdatke med leti gibljeta skorajda vzporedno. Padanje izdatkov v obdobju pred krizo, ko je bila prisotna gospodarska rast in padanje stopnje brezposelnosti, sploh ni presenetljivo in je tudi pričakovano. Najnižji izdatki v letu 2008 sovpadajo z najnižjo stopnjo brezposelnosti v Sloveniji in z najvišjo vrednostjo bruto domačega proizvoda na prebivalca. Z nižanjem stopnje brezposelnosti se posledično znižujejo tudi izdatki za politike zaposlovanja, saj je upravičencev za nadomestila dohodka in kandidatov za sodelovanje v ukrepih aktivne politike zaposlovanja manj.

Po letu 2008 pa je sledila sprememba. Leta 2009 je Slovenija zabeležila močan padec gospodarske aktivnosti in krčenje gospodarstva. Stopnja brezposelnosti se je začela hitro višati in slovenski trg dela se je znašel v hudi krizi. Naslednje obdobje, ki ga bom analiziral je obdobje med leti 2009 in 2012. V tem času so na slovenskem trgu dela vladale povsem druge razmere kot štiri leta pred tem.

Iz podatkov za obdobje od leta 2009 do 2012 je razvidno, da so se izdatki za politike zaposlovanja glede na predhodno obdobje povečali. Povečali so se izdatki tako za aktivno kot tudi za pasivno politiko zaposlovanja. Razmere na trgu dela so se močno poslabšale, kar je zvišalo izdatke za aktivne in pasivne politike zaposlovanja. Vlada Republike

Slovenije je v tem času poskušala s povečanim obsegom ukrepov aktivne politike zaposlovanja reševati težave na trgu dela. Število brezposelnih oseb in oseb, ki jim je grozila izguba zaposlitve je bilo več, zato je bilo več tudi primernih kandidatov za sodelovanje v ukrepih aktivne politike zaposlovanja. Glede na predhodno obdobje se je povečalo tudi število prosilcev za nadomestila za brezposelnost, kar je samodejno povečalo izdatke za pasivne politike zaposlovanja, saj gre za samodejne mehanizme za lajšanje povečane brezposelnosti in zaščito prebivalstva pred izgubo dohodka.

Za občutno povečanje izdatkov za ukrepe aktivne politike zaposlovanja v letu 2010 glede na leto 2009 je zaslužen rebalans državnega proračuna za leto 2010 v katerem so se predvidena proračunska sredstva in sredstva iz ESS za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja povečala za približno 37 odstotkov (Računsko sodišče republike Slovenije, 2012, str. 11).

ZRSZ je v letu 2010 poleg rednih ukrepov aktivne politike zaposlovanja izvajal tudi dva interventna zakona, ki pa neposredno ne spadata med ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Sta pa bila zakona financirana iz proračuna ukrepov za aktivne politike zaposlovanja. Prvi interventni zakon je bil delno subvencioniranje delovnega časa, drugi interventni zakon pa je bil povračilo nadomestila plač na začasnem čakanju na delo (Računsko sodišče republike Slovenije, 2012, str. 15-16).

Pri izdatkih za aktivne politike zaposlovanja je pomembna tudi struktura izdatkov za posamezne ukrepe. Naslednja tabela prikazuje strukturo izdatkov za ukrepe za obe analizirani obdobji.

Tabela 5: Izdatki za posamezne ukrepe aktivne politike zaposlovanja v obdobju od 2005-2012 v Sloveniji v milijon €

Ukrep aktivne politike zaposlovanja	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Izobraževanje zaposlenih	14,24	17,53	11,72	9,39	**30,77**	43,97	**29,36**	15,70
Spodbude za zaposlovanje	11,41	8,61	6,56	2,54	16,51	32,36	14,38	11,21
Podpore za zaposlovanje in rehabilitacijo	3,46	np	np	np	np	np	np	np
Ustvarjanje novih delovnih mest	**22,21**	**22,47**	**18,84**	**16,00**	21,89	**46,05**	25,74	**20,37**
Spodbude za samozaposlovanje	4,58	5,77	1,21	6,80	19,89	20,09	22,28	15,58
Skupaj APZ (področje 2-7)	55,91	54,38	38,33	34,73	89,05	142,47	91,76	62,85

Legenda: * ni podatka

Vir: Evropski statistični urad, Izdatki za aktivno politiko zaposlovanja po posameznih ukrepih, Slovenija, letno, 2015e.

V prvih štirih letih je vidno zniževanje izdatkov za aktivne politike zaposlovanja skoraj pri vseh ukrepih. Izjema je povečanje izdatkov za spodbude za samozaposlovanje v letu 2008. V obdobju od leta 2005 do leta 2008 je Vlada Republike Slovenije največ sredstev namenjala ukrepu ustvarjanja novih delovnih mest. V letu 2009 pa so se z nastopom krize na trgu dela izdatki za aktivne politike zaposlovanja povišali. V letu 2009 so se povišali izdatki za vse ukrepe. Največ so se izdatki povečali za ukrep izobraževanja zaposlenih za

katerega je Vlada Republike Slovenije v tem letu namenila tudi največ sredstev. Leta 2010 so se izdatki za aktivno politiko zaposlovanja še povečali in dosegli tudi najvišjo vrednost v opazovanem obdobju. Največ so se povečala sredstva za ukrep ustvarjanja novih delovnih mest. Po letu 2010 pa so v naslednjih dveh letih izdatki začeli zniževati predvsem pri ukrepih ustvarjanja novih delovnih mest in izobraževanja zaposlenih. Kavkler, Volčjak in Mencinger (2012, str. 139) v svojem raziskovalnem projektu navajajo, da je razlog za zniževanje izdatkov lahko pripisati zmanjšanemu številu vključenih v ukrepe aktivne politike zaposlovanja glede na leti 2009 in 2010.

4.2.2.2 Pregled števila udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja

Poleg izdatkov za politike zaposlovanja je pomembno tudi število udeležencev v programih politik zaposlovanja. Ker večina ukrepov aktivne politike zaposlovanja traja maksimalno do enega leta, bom v nadaljevanju analiziral gibanje števila udeležencev, ki so vstopili v programe politik v posameznem letu. Za primerjavo bom predstavil tudi število udeležencev v pasivnih politikah zaposlovanja in jih primerjal z gibanjem števila udeležencev v aktivnih politikah zaposlovanja. Naslednja tabela prikazuje število udeležencev v politikah zaposlovanja v obdobju od leta 2005 do leta 2012.

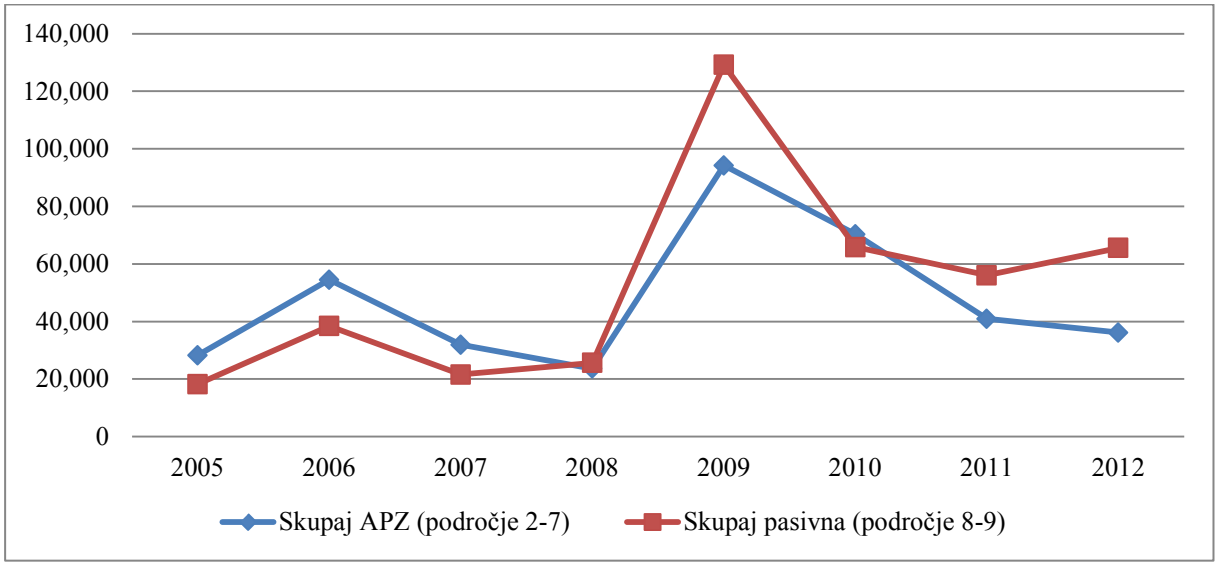
Tabela 6:Število udeležencev v politikah zaposlovanja v obdobju od 2008-2012 v Sloveniji

Politika zaposlovanja	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Aktivna (področje 2-7)	28.266	54.525	31.909	23.609	94.231	70.313	40.940	36.147
Pasivna (področje 8-9)	18.253	38.435	21.552	25.660	129.215	65.873	56.070	65.590

Vir: Evropski statistični urad, Število novih udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015f; Evropski statistični urad, Število novih udeležencev v ukrepih pasivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015g.

Kot je razvidno iz podatkov za obdobje od leta 2005 do 2008, se je število udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja od leta 2005 do leta 2006 povečalo, potem pa se je začelo zmanjševati vse do leta 2008. Za primerjavo so prikazani tudi podatki za število udeležencev v pasivnih politikah zaposlovanja. Število udeležencev v aktivnih politikah zaposlovanje je bilo večje v letih 2005, 2006 in 2007, medtem ko v letu 2008 vidimo, da je bilo število udeležencev v pasivnih in aktivnih politikah zaposlovanja podobno. Razlog za padanje števila udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja v obdobju pred krizo lahko pripišemo zniževanju stopnje brezposelnosti in ugodnim razmeram za zaposlovanje na slovenskem trgu dela v tistem času. S padanjem stopnje brezposelnosti je bilo primernih oseb za udeležbo v ukrepih aktivne politike zaposlovanja manj, zato se je število udeležencev zmanjševalo. Enako velja tudi za ukrepe pasivne politike zaposlovanja.

Slika 8: Število udeležencev v politikah zaposlovanja v obdobju od leta 2005-2012 v Sloveniji



Vir: Evropski statistični urad, Število novih udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015f; Evropski statistični urad, Število novih udeležencev v ukrepih pasivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015g.

Leto 2009 velja za prelomno leto. Kot sem že omenil se je v letu 2009 slovensko gospodarstvo močno skrčilo in stopnja brezposelnosti se je povišala. Vse te spremembe in nastop krize so se poznale tudi pri številu udeležencev v ukrepih politike zaposlovanja. V letu 2009 se je število udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja močno povečalo glede na predhodno leto. Razlog za povečanje je iskati v povečanem številu brezposelnih, ki so v letih 2008 in 2009 izgubili zaposlitev zaradi nastopa gospodarske krize. Močno se je povečalo tudi število upravičencev za nadomestila za pasivne politike zaposlovanja, saj gre za samodejni ukrep pri izgubi službe in rednega dohodka. Po letu 2009 se je število udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja začelo zmanjševati in je v letu 2012 doseglo najmanjše število udeležencev v obdobju med krizo. Kavkler, Volčjak in Mencinger (2012, str. 139) v svojem raziskovalnem projektu navajajo, da so se zaradi zmanjševanja števila udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja posledično zniževali tudi izdatki za ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Prav tako pa se je do leta 2012 zmanjševalo tudi število upravičencev za nadomestilo dohodka v ukrepih pasivne politike zaposlovanja.

V naslednji tabeli je predstavljeno število vstopov udeležencev po posameznih ukrepih aktivne politike zaposlovanja od leta 2005 do leta 2012.

Tabela 7: Število udeležencev po posameznih ukrepih aktivne politike zaposlovanja v obdobju 2005-2012 v Sloveniji

Ukrep aktivne politike zaposlovanja	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Izobraževanje zaposlenih	**14.702**	**40.882**	**27.128**	**12.982**	**73.676**	**36.005**	**19.209**	**19.256**
Spodbude za zaposlovanje	2.768	3.655	562	1.191	4.885	8.183	3.107	2.090
Podpore za zaposlovanje in rehabilitacijo	1.017	np*	np*	np*	np*	np*	np*	np*
Ustvarjanje novih delovnih mest	6.048	5.460	3.802	4.582	4.795	6.637	2.924	6.524
Spodbude za samozaposlovanje	3.731	4.528	417	4.854	10.875	19.488	15.700	8.277
Skupaj APZ (področje 2-7)	28.266	54.525	31.909	23.609	94.231	70.313	40.940	36.147

Legenda: * ni podatka

Vir: Evropski statistični urad, Število novih udeležencev po posameznih ukrepih aktivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2016a.

V ukrepih aktivne politike zaposlovanja je bilo v vseh letih največ udeležencev v programih izobraževanja zaposlenih. Največ udeležencev je bilo v programih izobraževanja v letih 2009, kar sovpada tudi z začetkom nastopa gospodarske krize v Sloveniji. Če primerjamo število udeležencev in višino izdatkov po strukturi ugotovimo, da je bilo v povprečju največ denarja namenjenega za ukrepe ustvarjanja novih delovnih mest, medtem ko je bilo največ udeležencev v ukrepih izobraževanja.

4.2.3 Primerjava aktivne in pasivne politike zaposlovanje pred in po nastopu gospodarske krize

Martin (2014) meni, da je naraščajoča brezposelnost v času krize aktivirala tako imenovane aktivacijske strategije, katerih glavni cilj je zmanjševanje brezposelnosti, predvsem skozi ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Aktivacijske strategije naj bi prerazporedile sredstva za politike zaposlovanja od pasivnih k aktivnim politikam zaposlovanja. Martin (2000) je tudi mnenja, da naj bi na področju trga dela aktivna politika zaposlovanja postala bolj pomembna od pasivne politike zaposlovanja. Tudi Weishaupt (2011) navaja, da aktivne politike zaposlovanja s svojim izvajanjem dejansko zmanjšujejo število brezposelnih na trgu dela, medtem ko pasivne politike zaposlovanja z nadomestili za brezposelnost samo lajšajo socialno stisko upravičencev. V ta namen bom s primerjavo aktivne in pasivne politike zaposlovanja v obdobjih pred in po nastanku gospodarske krize v Sloveniji poskušal dokazati svojo prvo zastavljeno hipotezo in sicer ali se je pomembnost aktivne politike zaposlovanja v času krize povečala v primerjavi s pasivno politiko zaposlovanja.

Da bi lahko bil pomen aktivne politike zaposlovanja v času krize večji, je možno zaznati tudi v dokumentih Evropske unije in Vlade Republike Slovenije. Na ravni Evropske unije sta pomembna dokumenta predvsem Lizbonska strategija in Strategija Evropa 2020, ki nakazujeta smernice razvoja evropske politike zaposlovanja. Predvsem v Lizbonski strategiji so cilji, katerih rok je bil postavljen do leta 2010 v veliki meri posvečeni zaposlovanju in v teh ciljih aktivna politika zaposlovanja igra pomembno vlogo. Smernice

namenjene zaposlovanju v Lizbonski strategiji imajo tudi neposreden vpliv na ekonomsko politiko držav članic Evropske unije. Tako je Slovenija leta 2007 svoje cilje za izvajanje aktivne politike zaposlovanja prilagodila ciljem zastavljenim v Lizbonski strategiji, kar je pomenilo okrepljeno izvajanje ukrepov. Ko je slovensko gospodarstvo prizadela gospodarska kriza, je postalo povečano izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja še bolj smiselno.

Ministrstvo je pred letom 2006 izdajalo programe in načrte izvajanja aktivne politike zaposlovanja samo za eno koledarsko leto vnaprej. Načrtovanja aktivne politike zaposlovanja samo za eno leto ni omogočalo uravnovešenih izvajalskih načrtov in financiranja. Zato je bil leta 2006 pripravljen program za daljše obdobje, ki zajema ukrepe aktivne politike zaposlovanja za obdobje od 2007 do 2013. Program za daljše obdobje se je uskladil z obdobjem programskih dokumentov Evropske unije, ki so podlaga za črpanje sredstev iz ESS. Izraba Evropskih sredstev je nujna za boljše in bolj učinkovito izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Cilj bolj uravnovešenih izvajalnih načrtov je bil tudi pridobitev prepoznavnosti med brezposelnimi in delodajalci ter širšo javnostjo (Ministrstvo za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti, 2006, str. 2).

Leta 2006, ko se je sprejel program za naslednjih 6 let izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja, nihče ni predvideval kaj se bo leta 2009 zgodilo s slovenskim gospodarstvom. Ker so se leta 2009 razmere na trgu spremenile, je Vlada Republike Slovenije na poslabšanje razmer na trgu dela in višanje stopnje brezposelnosti odgovorila z rebalansom proračuna za leto 2009 in s spremembo načrta izvajanja aktivne politike zaposlovanja. Z rebalansom proračuna je Vlada Republike Slovenije zagotovila dodatna sredstva za izvajanje ukrepov (Sprememba Načrta izvedbe Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leti 2008 in 2009).

Iz uradnega obvestila vlade Republike Slovenije glede rebalansa proračuna pa lahko še bolj natančno ugotovimo za kakšen namen so bila namenjena sredstva višjega financiranja: "Zaradi priliva večjega števila starejših in nizko izobraženih v brezposelnost ter sofinanciranja usposabljanja zaposlenih za potrebe prestrukturiranja gospodarstva so se sredstva za izvajanje najbolj povečala na ukrepu 2: Usposabljanje in izobraževanje. Zelo smo povečali tudi črpanje sredstev iz Evropskega socialnega sklada, ki predstavljajo kar 40 % skupnih sredstev za aktivno politiko zaposlovanja. /…/ V okviru tega ukrepa aktivne politike zaposlovanja bomo izrazito povečali število vključenih brezposelnih in zaposlenih oseb v krajše oblike usposabljanja, izobraževanje, znaten del sredstev pa je namenjen usposabljanju zaposlenih, vključenih v Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa in Zakon o delnem povračilu nadomestila plače. V sedaj veljavnem načrtu izvedbe je bilo za izvajanje tega ukrepa predvidenih 23,33 milijonov EUR, s tem načrtom pa bomo sredstva povečali na 42,78 milijonov EUR" (Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na dopisni seji, 18. novembra 2008, 2016).

Po navedbah takratne vlade naj bi povečana sredstva omogočila 44.000 več vključitev v različne ukrepe aktivne politike zaposlovanja, poleg tega pa naj bi se v ukrepe

izobraževanja in usposabljanja dodatno vključilo še 15.000 zaposlenih, ki jim je grozila odpoved delovnega razmerja. Dodatna sredstva naj bi tudi neposredno omogočila 17.000 prehodov brezposelnih oseb iz programov aktivne politike zaposlovanja v trajnejšo delovno razmerje. Povečan obseg sredstev za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja naj bi v tistem obdobju omogočil znaten odliv iz brezposelnosti v trajne ali začasne zaposlitve, kar je eden poglavitnih ciljev Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja (Sprememba Načrta izvedbe Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leti 2008 in 2009).

Pri pregledu gibanja izdatkov in udeležencev za ukrepe aktivne politike zaposlovanja sem ugotovil, da se je v obdobju po nastopu krize povečalo tako število udeležencev kot tudi višina izdatkov. Pri številu udeležencev je to pričakovano, saj se je močno povečalo število brezposelnih, zato je bilo primernih kandidatov za sodelovanje v ukrepih posledično več. So se pa občutno povečali tudi izdatki za ukrepe aktivne politike zaposlovanja, kar dokazuje, da se je Vlada Republike Slovenije s povečanimi izdatki poskušala boriti proti nastali situaciji in je tako aktivna politika zaposlovanja postala pomemben del strategije izhoda iz krize. Samo iz primerjave podatkov za obe obdobij in obe obliki politike zaposlovanja pa ne morem trditi, da je aktivna politika zaposlovanja pridobila na veljavi v primerjavi s pasivno politiko zaposlovanja po nastopu gospodarske krize. Za namen boljše primerjave obeh oblik politik sem iz podatkov evropske baze zaposlovanja na portalu Eurostat izračunal izdatek na udeleženca v obeh opazovanih obdobjih.

Primerjava izdatka na udeleženca se mi zdi smiselna, saj sem pri pregledu gibanja izdatkov in udeležencev v obeh oblikah politike zaposlovanja ugotovil, da je bilo podobno. Z izračunom izdatka na udeleženca izključimo vpliv samodejno povečanih izdatkov za nadomestila za brezposelnost iz naslova pasivnih politik zaposlovanja, zaradi nastopa gospodarske krize, ki je močno povečala število brezposelnih in posledično število prejemnikov nadomestila za brezposelnost. V spodnjih dveh tabelah so predstavljeni izračuni za izdatke na udeleženca v obeh oblikah politike zaposlovanja.

Tabela 8: Izdatki na udeleženca v ukrepih aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2005-2012 v Sloveniji

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Udeleženci	28.266	54.525	31.909	23.609	94.231	70.313	40.940	36.147
Izdatki v mio €	55,91	54,38	38,33	34,73	89,05	142,47	91,76	62,85
Izdatki/udeleženca v €	1.977,99	997,34	1.201,23	1.478,38	945,02	2.026,23	2.241,33	1.738,73
Povp. Izd./udel.	1.413,73				1.737,83			

Vir: Evropski statistični urad, Število novih udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015f; Evropski statistični urad, Izdatki za aktivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015c .

Tabela 9: Izdatki na udeleženca v ukrepih pasivne politike zaposlovanja za obdobje 2005-2012 v Sloveniji

	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Udeleženci	18.253	38.435	21.552	25.660	129.215	65.873	56.070	65.590
Izdatki v mio €	112,22	118,88	103,45	99,56	217,12	239,88	314,46	296,43
Izdatki/udeleženca v €	6.148,03	3.093,01	4.800,02	3.879,97	1.680,30	3.641,55	5.608,35	4.519,44
Povp. Izd./udel.	4.480,26				3.862,41			

Vir: Evropski statistični urad, Število novih udeležencev v ukrepih pasivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015g; Evropski statistični urad, Izdatki za pasivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno, 2015d.

Izračuni prikazujejo izdatek na udeleženca v posameznem obdobju za obe politiki zaposlovanja. Kot navajajo Kavkler, Volčjak in Mencinger (2012, str. 137) nam spremljanje števila udeležencev in izdatkov pomaga pri ocenjevanju uspešnosti aktivne politike zaposlovanja. Kljub občutno večji reformni dejavnosti, ki jo je vlada ob nastanku krize namenila aktivni politiki zaposlovanja, pa so se po nastopu krize izdatki na iskalca zaposlitve znižali. Znižanje je razvidno tudi v mojem izračunu za leto 2009, v katerem izdatek na udeleženca dosega najnižjo vrednost v vseh osmih letih. Znižanje izdatkov na iskalca zaposlitve je možno pojasniti z naraščanjem števila kandidatov za udeležbo v ukrepih aktivne politike zaposlovanja zaradi nastopa krize. Pri izračunu povprečnega izdatka na udeleženca za ukrepe aktivne politike zaposlovanja v posameznem obdobju je razvidno, da je bil v obdobju pred letom 2009 izdatek na udeleženca v povprečju nižji kot v obdobju po nastopu gospodarske krize. Pri ukrepih pasivne politike zaposlovanja je povprečni izdatek na udeleženca v obdobju pred krizo višji, kot v istem obdobju po nastopu gospodarske krize. Glede na zgornje izračune povprečnega izdatka lahko vidimo, da bi bilo mogoče zaznati zasuk k večji vlogi aktivne politike zaposlovanja glede na pasivno politiko zaposlovanja v obdobju gospodarske krize v Sloveniji. Ali je temu res tako pa je potrebno pogledati še skozi učinkovitost ukrepov aktivne politike zaposlovanja, saj se zaradi vse večjega pritiska na proračun ob vse večjem financiranju aktivne politike zaposlovanja, pojavlja potreba po večji učinkovitosti (Kavkler, Volčjak, Mencinger, 2012, str 143-144).

Če se navežem na študijo Kavkler, Volčjak in Mencinger (2012, str. 137-138) je osnovni cilj politike trga dela zmanjšati brezposelnost, zato je najpomembnejše merilo učinkovitosti politike število uspešnih zaposlitev. Oceno uspešnosti pa daje spremljanje udeležencev po zaključku udeležbe v ukrepu, glede na njihov novi status na trgu dela. Za ta namen sem od ZRSZ-a pridobil podatke o številu uspešnih zaposlitev udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja. Podatke predstavljam v naslednji tabeli.

Tabela 10: Število vključitev v ukrepe aktivne politike zaposlovanja in število zaposlitev v obdobju 2007-2012 v Sloveniji

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Usposabljanje in izobraževanje						
Vključeni	13.854,0	12.985,0	21.536,0	28.875,0	17.288,0	12.368,0
Število zaposlitev v obdobju 1 leta po zaključku programa	7.466,0	7.444,0	12.540,0	17.803,0	9.714,0	6.341,0
Delež zaposlitev med vsemi vključitvami, v %	**53,9**	**57,3**	**58,2**	**61,7**	**56,2**	**51,3**
Subvencionirane zaposlitve, brez Javnih del						
Vključeni	984,0	3.284,0	9.417,0	10.196,0	7.569,0	7.667,0
Število zaposlitev na 30. dan po zaključku programa [1]	685,0	1.984,0	5.272,0	6.377,0	5.846,0	5.650,0
Delež zaposlitev med vsemi vključitvami, v %	**69,6**	**60,4**	**56,0**	**62,5**	**77,2**	**73,7**

Vir: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Število vključitev v ukrepe aktivne politike zaposlovanja in število zaposlitev, Slovenija, letno, posredovano po e. pošti od ZRSZ, 2016.

Iz zgornjih podatkov je razvidno, da pri ukrepu usposabljanja in izobraževanja po nastanku krize ne beležimo povečane uspešnosti ukrepa, kljub večjim izdatkom za ta ukrep. Leta 2012 je bil dosežen celo najmanjši delež zaposlitev v letih od 2007 do 2012. Iz zgornjih podatkov je razvidno, da se je uspešnost ukrepa usposabljanja in izobraževanja prej znižala, kot povišala po nastopu krize. Pri ukrepu subvencionirane zaposlitve se je delež zaposlitev po letu 2009 začel zviševati in je v letih 2011 in 2012 že presegel vrednost 70 odstotkov. Tukaj lahko vidimo, da se je uspešnost po nastopu gospodarske krize nekoliko povečala.

Naslednja primerjava učinkovitosti ukrepov aktivne politike zaposlovanja je bila predstavljena v študiji Kavkler, Volčjak in Mencinger (2012), v kateri je bila z makroekonometrično analizo preverjena uspešnost posameznih ukrepov aktivne politike zaposlovanja v daljšem časovnem obdobju. Za analizo so si izbrali tri ukrepe in sicer; subvencije za zaposlovanje, izobraževanje brezposelnih in zaposlenih ter neposredno ustvarjanje delovnih mest v javnem sektorju.

Kavkler, Volčjak in Mencinger (2012) tako ocenjujejo, da usposabljanje in izobraževanje na kratek rok povzroča "locking-in" efekt. To pomeni, da udeleženci programov usposabljanja in izobraževanja med udeležbo v programu zmanjšajo intenzivnost iskanja službe. Dolgoročno se učinek spremeni in usposabljanje in izobraževanja dosega pozitivne in statistično značilne učinke na trg dela. Tudi nekatere tuje študije nakazujejo pozitivne učinke na dolgi rok. Bi bilo pa smiselno premisliti o vključenosti nekaterih ciljnih skupin v programe izobraževanja, saj pri njih beležimo visok delež neuspešnih zaključkov (Kavkler et al., 2012, str 5 in 153).

[1] Za izhode v zaposlitev na 30. dan po zaključku programa predvidevamo, da gre za ohranitve subvencioniranih zaposlitev.

Pri subvencijah za zaposlitev Kavkler, Volčjak in Mencinger (2012) ocenjujejo pozitivne učinke na trg dela v prvem letu po prejemu subvencije. V naslednjem letu se učinek spremeni in subvencije za zaposlitev dosegajo negativne in statistično značilne učinke. Razlog za negativen učinek se skriva v tem, da delodajalci po navadi po koncu prejemanja subvencije delavce odpustijo in se le ti vrnejo nazaj na trg dela, kot brezposelne osebe. Subvencije na dolgi rok torej za razliko od programov izobraževanja dosegajo negativne učinke (Kavkler et al., 2012, str 5).

Neposredno ustvarjanje delovnih mest v javnem sektorju, kot je na primer program javnih del, redko dosegajo pozitivne učinke in imajo lahko tudi slabe vplive na zaposlitvene možnosti udeležencev, zato bi bilo smiselno premisliti o nadaljevanju izvajanja teh ukrepov pod okriljem aktivne politike zaposlovanja (Kavkler et al., 2012, str 141).

Tudi drugi avtorji kot na primer Klužer (2008), ki na splošno ocenjuje učinke aktivne politike zaposlovanja glede na vložena sredstva ugotavlja, da je povečan obseg sredstev v nekaterih primerih pozitiven, vendar ni statistično značilen. Vzrok za neučinkovitost leži v stroškovni učinkovitosti in v samem izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Klužer (2008) na koncu študije zaključi, da aktivna politika zaposlovanja sicer prinaša pozitivne učinke na trg dela, vendar kadar učinke merimo z višino izdatkov in številom udeležencev so ti pozitivni učinki na prehod iz brezposelnosti v zaposlitev majhni.

Kluve (2006) pri svoji meta-analizi učinkovitosti programov aktivne politike zaposlovanja v Evropi ugotavlja, da imajo programi različne učinke na trg dela. Tako imajo programi za povečanje učinkovitosti iskanja zaposlitve pozitivne učinke, programi javnih del imajo negativne učinke, ukrepi usposabljanja in izobraževanja pa imajo mešane oziroma zmerno pozitivne učinke na zaposlovanje. Kluve (2006) tudi ugotavlja, da je pomembna ciljna skupina ukrepov, saj na primer programi namenjeni mladim dosegajo precej slabše rezultate, kot programi namenjeni starejšim osebam.

Iz lastnih izračunov in povzetkov študij drugih avtorjev zaključujem, da z nastopom gospodarske krize leta 2008 in 2009 ni mogoče zasledite značilnega zasuka v pomembnosti aktivne politike zaposlovanja. Izdatki za aktivne politike zaposlovanja so se leta 2009 močno povečali glede na predhodna leta in število udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja se je tudi povečalo. Vlada republike Slovenije si je aktivno politiko zaposlovanja vzela kot sredstvo za rešitev težav na trgu dela. Vendar po letu 2009 so se začeli izdatki in število udeležencev v ukrepih zniževati. Predvsem zniževanje števila udeležencev kljub visoki brezposelnosti nakazuje, da ukrepi aktivne politike zaposlovanja niso dosegali želene učinkovitosti. Nizka uspešnost ukrepov aktivne politike zaposlovanja za slovenski trg dela je dokazana tudi v študijah in ekonometričnih modelih avtorjev, ki sem jih predstavil v predhodnih povzetkih. Dodaten problem predstavljata še kompleksnost ukrepov in nizka učinkovitost glede na zelo visoka vložena sredstva v ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Analizo prve zastavljene hipoteze v svojem magistrskem delu tako zaključujem, da po nastopu gospodarske krize ni mogoče zaslediti povečanja pomembnosti aktivne politike zaposlovanja v primerjavi z ukrepi pasivne politike zaposlovanja.

Povečano vlaganje v ukrepe aktivne politike zaposlovanja se ni izkazalo za najbolj učinkovit ukrep reševanja nastale situacije in se stopnja brezposelnosti ni značilno znižala, kar bi posledično zmanjšalo število prejemnikov pomoči iz naslova pasivne politike zaposlovanja.

4.3 Fleksibilnost trga dela

4.3.1 Aktivne politike zaposlovanja in fleksibilnost trga dela v Sloveniji

Splošna definicija fleksibilnosti pomeni sposobnost prilagajanja spremembam. Ko je govora o fleksibilnosti na trgu dela, govorimo o sposobnosti prilagajanja trga dela spremembam na makroekonomskem področju. Prilagajanja trga dela na spremembe je več vrst. V grobem se fleksibilnost trga dela deli na dva dela. Prva oblika fleksibilnosti je na strani ponudbe delovne sile, oziroma kako pripravljeni so delavci zamenjati zaposlitev. Druga oblika fleksibilnosti pa je na strani povpraševanja po delovni sili, oziroma kako hitro so delodajalci pripravljeni spremeniti strukturo zaposlenih in se tako prilagoditi na spremembe (Lušina & Brezigar, 2011).

Prilagajanje makroekonomskim spremembam je v času hitrih sprememb v svetu izjemno pomembno za konkurenčnost celotnega gospodarstva. Uspešni danski model prožne varnosti *(angl. flexicurity)* dokazuje, da fleksibilnost igra pomembno vlogo na trgu dela, če hočemo doseči visoko zaposlenost. Z večanjem fleksibilnosti zakonodaja o varnosti zaposlovanja postaja bolj ohlapna in delodajalcem omogoča lažje odpuščanje delavcev in spreminjanje strukture zaposlenih. Zato je zelo pomembno, da učinkoviti ukrepi aktivne politike zaposlovanja pomagajo brezposelnim, da si pridobijo nova znanja in veščine in si čem hitreje pridobijo novo zaposlitev.

Z namenom povečanja fleksibilnosti in zmanjšanja segmentacije na slovenskem trgu dela je marca 2013 Državni zbor Republike Slovenije sprejel novi Zakon o delovnih razmerjih (Ur.l. RS, št. 21/2013, 78/2013 popr., v nadaljevanju ZDR-1) in Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju trga dela (Ur.l. RS, št. 21/2013 v nadaljevanju ZUTD-A). Novi ZDR-1 je del celovite reforme trga dela, katere namen je vzpostaviti primerno razmerje med ustrezno varnostjo delavcev in možnostjo učinkovitejšega prilagajanja razmeram na trgu**.** Poenostavljeni so postopki v zvezi s sklenitvijo in prenehanjem delovnega razmerja ter zmanjšujejo se administrativne ovire. Nova zakonodaja omogoča lažje prehajanje med delovnimi mesti in med delodajalci (notranja fleksibilnost in fleksibilnost trga dela).

Poleg povečanja fleksibilnosti in zmanjšanja segmentacije na trgu dela pa so bile z novima zakonoma ZDR-1 in ZUTD-A uvedene tudi druge spremembe (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnost, 2014, str. 18-19):

- **Možnost opravljanja drugega dela:** ZDR-1 (33. člen) je uvedel možnost, da se delavcem v času trajanja delovnega razmerja naloži tudi opravljanje drugega dela, če ta

možnost ni drugače urejena s posebnim zakonom ali s kolektivno pogodbo. Zakon določa primere (z namenom ohranitve zaposlitve ali zagotovitve nemotenega poteka delovnega procesa) in pogoje (ustreznost drugega dela, časovna omejitev na tri mesece, zadržanje ugodnejšega plačila za delo), ko je takšno obveznost možno pisno odrediti delavcu. Dodatno se manjšim delodajalcem omogoča večjo notranjo fleksibilnost, saj lahko delavcem začasno odrejajo tudi primerno delo.

- **Institut začasnega čakanja na delo:** ZDR-1 (138. člen) je uvedel institut »začasnega čakanja na delo«. V času čakanja na delo doma ima delavec pravico do 80-odstotnega nadomestila plače. Delodajalec lahko pisno napoti delavca na čakanje na delo doma najdalj za šest mesecev v posameznem koledarskem letu.
- **Možnost začasnega in občasnega dela upokojencev:** ZUTD-A (27.a, 27.b člen) daje možnost začasnega in občasnega dela upokojencem. Začasno ali občasno delo se lahko opravlja na podlagi pogodbe o opravljanju začasnega ali občasnega dela kot posebnega civilnopravnega pogodbenega razmerja med delodajalcem in upravičencem (upokojencem), ki ima lahko tudi nekatere elemente delovnega razmerja, kot jih določa zakon, ki ureja delovna razmerja.
- **Manjše varovanje zaposlenosti starejših:** postopno se zvišuje starost delavcev, ki jim je zagotovljeno posebno varstvo pred odpovedjo. Ureditev v ZDR-1 namreč sledi dvigu starosti, ki jo za upokojitev predvideva pokojninska zakonodaja. Posebno varstvo pred odpovedjo uživajo delavci, ki izpolnjujejo pogoj starosti 58 let, oziroma delavci, ki sicer pogoja starosti ne izpolnjujejo, jim pa do izpolnitve pogojev za starostno upokojitev manjka pet let pokojninske dobe ali manj. S ciljem povečati možnosti zaposlitve starejših delavcev varstvo pred odpovedjo ni zagotovljeno delavcem, ki ob sklenitvi nove pogodbe o zaposlitvi že izpolnjujejo pogoje za varstvo pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi. Varstva pa ne izgubijo delavci, ki sklenejo novo pogodbo o zaposlitvi na podlagi odpovedi s ponudbo nove pogodbe pri istem oziroma drugem delodajalcu.
- **Vključevanje delavcev v ustrezne ukrepe aktivne politike na trgu dela že v času odpovednega roka:** v skladu z 97. členom ZDR-1 mora delodajalec delavcu omogočiti odsotnost z dela najmanj en dan na teden, da se v času odpovednega roka vključi v ukrepe na področju trga dela v skladu s predpisi o urejanju trga dela. Za čas odsotnosti z dela v ta namen mora delodajalec delavcu izplačati 70-odstotno nadomestilo plače, ki mu ga povrne ZRSZ (13. člen ZUTD-A).
- **Denarno povračilo namesto reintegracije:** v skladu s 118. členom ZDR-1 lahko delovno sodišče ne zgolj na predlog delavca, ampak tudi na predlog delodajalca, odloči o denarnem povračilu namesto reintegracije (vrnitve na delo) po ugotovitvi, da je prenehanje pogodbe o zaposlitvi nezakonito, vendar glede na vse okoliščine in interes pogodbenih strank nadaljevanje delovnega razmerja ne bi bilo več mogoče. Zakon našteva tudi okoliščine, ki jih mora sodišče upoštevati pri določitvi višine denarnega povračila (ki pa je še vedno omejeno na največ 18 mesečnih plač delavca).

Pomembnost fleksibilnega trga dela se kaže tudi v dokumentih Evropske unije. Tako je leta 2006 Evropska komisija definirala štiri glavne komponente sistema prožne varnosti. Te komponente so aktivna politika zaposlovanja, prožne pogodbene določbe, vseživljenjsko učenje in socialna varnost. Leta 2007 je komisija izdala smernice za implementacijo sistema prožne varnosti v nacionalno zakonodajo držav članic. Prožna varnost je del evropske strategije zaposlovanja kjer v smernici številka 21 poziva države članice, da spodbujajo fleksibilnost skupaj z varnostjo zaposlitve. V pogovore o sistemu prožne varnosti naj bi bili vključeni tudi socialni partnerji in v sodelovanju z njimi naj bi se poiskalo optimalno rešitev za povečanje fleksibilnosti na trgu dela. Iz dokumentov Evropske komisije je razvidno, da se nobena država članica ne more izogniti spremembam na tem področju trga dela (Jørgensen, 2009, str. 8).

V nadaljevanju bom z lastno analizo fleksibilnosti trga dela poskusil ugotoviti ali Slovenija deluje v smeri večje fleksibilnosti. Za namen analizi bom predstavil kazalnike za fleksibilnost Slovenskega trga dela za dve obdobji. Prvo je obdobje pred začetkom gospodarske krize in drugo je obdobje po nastopu le te. Kazalnika, ki jih bom analiziral sta zaposlenost s krajšim delovnim časom in zaposlenost za določen čas. Indeks varovanja zaposlitve je v pristojnosti OECD in je za Slovenijo na voljo samo po letu 2008. Zaradi tega bom predstavil podatke za indeks varovanja zaposlitve od leta 2008 do 2012.

4.3.2 Kazalniki fleksibilnosti za Slovenijo pred in po nastopu svetovne gospodarske krize

V nadaljevanju bom najprej predstavil kazalnika za zaposlenost s krajšim delovnim časom in zaposlenost za določen čas. V spodnji tabeli so podatki za slovenijo od leta 2005 do leta 2012. Podatki so bili pridobljeni iz statistične baze OECD.

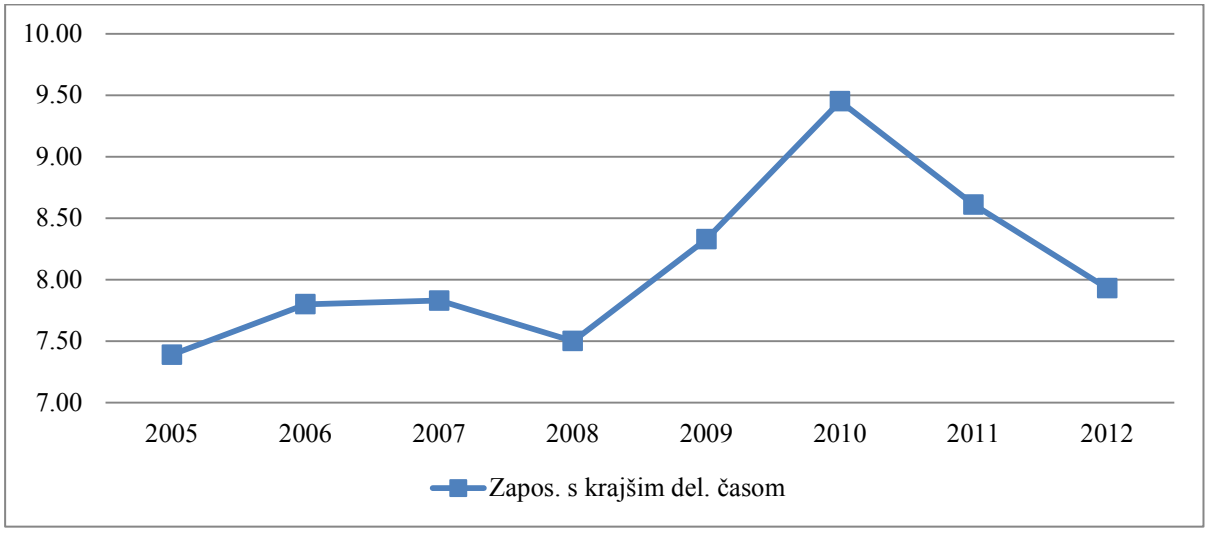
Tabela 11: Stopnja zaposlenosti s krajšim delovnim časom in zaposlenosti za določen čas kot odstotek vseh zaposlitev v Sloveniji za obdobje 2005-2012

Vrsta zaposlitve	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Zaposlenost s krajšim del. časom	7,39	7,80	7,83	7,50	8,33	9,45	8,61	7,93
Zaposlenost za določen čas	17,40	17,27	18,51	17,37	16,36	17,29	18,17	17,11

Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Stopnja zaposlenosti s krajšim delovnim časom, Slovenija, letno, 2016a; Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Stopnja zaposlenosti za določen čas, Slovenija, letno, 2016b.

Kot je razvidno iz zgornjih podatkov se zaposlenost za krajši delovni čas v obdobju pred krizo od leta 2005 do 2008 ni občutno spreminjala. Zaposlenost za krajši delovni čas je v tem obdobju obsegala vrednosti med 7,39 in 7,83 odstotka vseh zaposlitev v Sloveniji. Po nastopu gospodarske krize po letu 2008 pa se odstotek zaposlitev za krajši delovni čas poveča in v letu 2010 doseže največjo vrednost in sicer 9,45 odstotka vseh zaposlitev. V letih 2011 in 2012 se ta oblika zaposlitve nekoliko zniža, vendar je odstotek še vedno večji kot v letih pred nastopom gospodarske krize.

Slika 9: Zaposlenost s krajšim delovnim časom kot % vseh zaposlitev v obdobju od 2005-2012 v Sloveniji

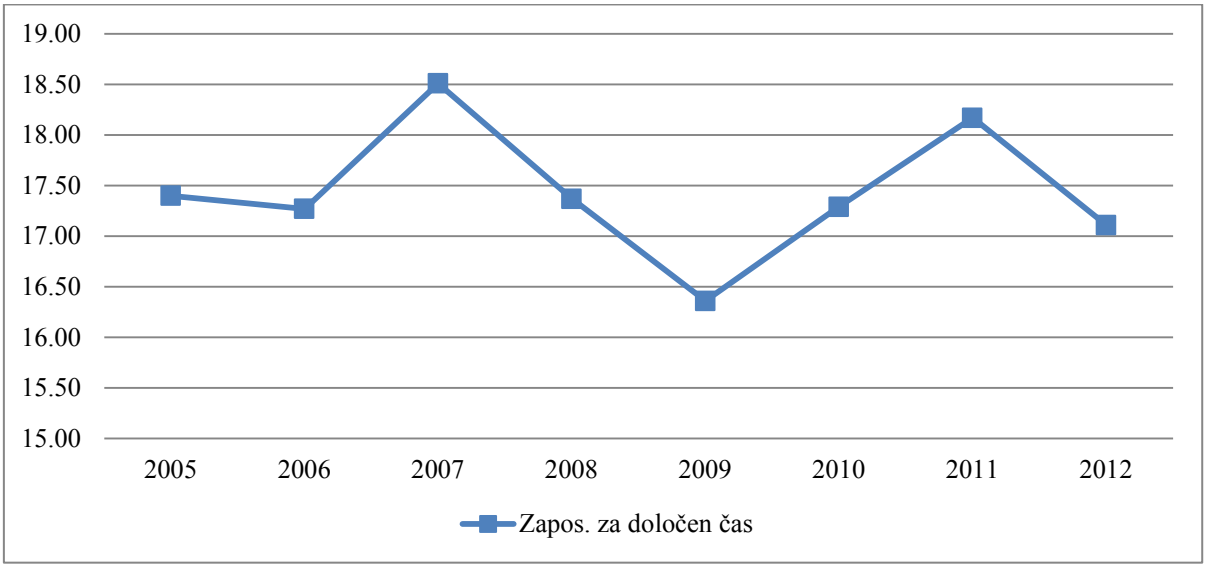


Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Stopnja zaposlenosti s krajšim delovnim časom, Slovenija, letno, 2016a.

Zaradi težkih razmer ne trgu dela je tako ZRSZ januarja leta 2009 za eno leto objavil javni razpis spodbujanja zaposlovanja za krajši delovni čas. Na razpis so se lahko prijavili delodajalci iz tržnega sektorja, ki so v preteklem poslovnem letu več kot polovico prihodkov ustvari s prodajo blaga ali storitev na trgu. Tako so v okviru programa delodajalci lahko pridobili subvencijo za zaposlitve za krajši delovni čas. Subvencije so bile izplačane v enkratnem znesku in jih je bilo možno pridobiti za zaposlitev za 1 leto ali za pol leta s 6 ali 4 urnim delovnikom. Razpis se je zaključil oktobra 2009 zaradi razdelitve vseh razpoložljivih sredstev. V letu 2010 se zaradi že porabljenih sredstev razpis ni več izvajal. Po navedbah ZRSZ-a je bilo v okviru celotnega programa v letih 2009-2010 tako subvencioniranih 1510 zaposlitev brezposelnih za krajši delovni čas. 85 odstotkov sredstev je bilo za namene subvencioniranja financirano iz ESS. Subvencioniranje zaposlitev za krajši delovni čas pojasni povečanje te oblike zaposlitve med letoma 2009 in 2010 (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, 2010; Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, 2011).

Naslednji graf prikazuje gibanje zaposlenosti za določen čas kot odstotek vseh zaposlitev v Sloveniji v letih od 2005 do 2012.

Slika 10: Zaposlenost za določen čas kot % vseh zaposlitev v obdobju od 2005-2012 v Sloveniji



Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Stopnja zaposlenosti za določen čas, Slovenija, letno, 2016b.

Kot je razvidno iz podatkov za zaposlenost za določen čas v letih pred nastopom gospodarske krize in v letih po nastopu le te, ni videti občutnih sprememb v količini te oblike zaposlitve. Odstotek zaposlenih za določen čas se je malo bolj občutno znižal le leta 2009, kar sovpada z začetkom gospodarske krize v Sloveniji. Leta 2009 je odstotek zaposlenih za določen čas obsegal 16,36 odstotka vseh zaposlitev v Sloveniji. Znižanje zaposlenosti za določen čas, ki sovpada z začetkom gospodarske krize je moč iskati v dejstvu, da zaradi zaostrenih gospodarskih razmer in upadu gospodarske aktivnosti sledi odpuščanje pri katerem so najprej na udaru zaposleni za določen čas, saj jim delodajalec po preteku pogodbe le te ni dolžan podaljšati in so ti delavci prvi na vrsti za prenehanje zaposlitve.

Zaposlovanje za določen je tako kot druge oblike zaposlitve določeno in opredeljene z zakonom o delovnih razmerjih. Zaposlenost za določen čas sicer povečuje zaposlovanje in znižuje brezposelnost vendar problemi nastanejo, ko hkrati z večjo fleksibilnostjo ne narašča tudi socialna varnost zaposlenega. Za ta namen je Vlada Republike Slovenije v zadnjih letih občutno zaostrila in spremenila pogoje za zaposlovanje za določen čas. Tako na primer delodajalec lahko podaljšuje pogodbo o začasni zaposlitve samo do skupne dobe dveh let. Po preteku dveh let na delovnem mestu je delodajalec po zakonu dolžan delavca zaposliti za nedoločen čas. Prav tako pa je delavec s pogodbo za določen čas ob izgubi zaposlitve upravičen do denarnega nadomestila, če je preko pogodbe za določen čas delal več kot 9 mesecev v zadnjih 24 mesecih (Zaposlitev za določen čas, 2016).

Naslednji kazalnik fleksibilnosti trga dela je indeks varovanja zaposlitve. Ker je indeks varovanja zaposlitve v pristojnosti OECD, je indeks za Slovenijo na voljo šele po letu 2008, saj je Slovenija polnopravna članica organizacije šele od leta 2010 naprej.

Indeks varovanja zaposlitve po metodologiji OECD zajema tri področja regulacije trga dela (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnost, 2014, str. 20):

- varovanje redno zaposlenega zoper individualno odpoved,
- urejenost začasnih oblik zaposlenosti in,
- specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju.

Na osnovi 25 ocen posameznega področja se nato izoblikujejo štirje indeksi (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnost, 2014, str. 20):

- indeks varovanja redno zaposlenega zoper individualno in kolektivno odpoved,
- indeks varovanja redno zaposlenega v primeru individualne odpovedi,
- indeks dodatnih zahtev v primeru kolektivne odpovedi,
- indeks urejenosti začasnih oblik zaposlenosti.

Do spremembe metodologije v letu 2013 je OECD spremljal tudi skupen indeks EPL, ki je bil sestavljen iz prvih treh podindeksov. S spremembo metodologije pa ne izračunava več celotnega indeksa, ampak zgolj štiri indekse. Višja vrednost indeksa pomeni bolj togo ureditev trga dela (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnost, 2014, str. 40).

V spodnji tabeli so prikazan vsi štirje indeksi za Slovenijo od leta 2008 do 2012.

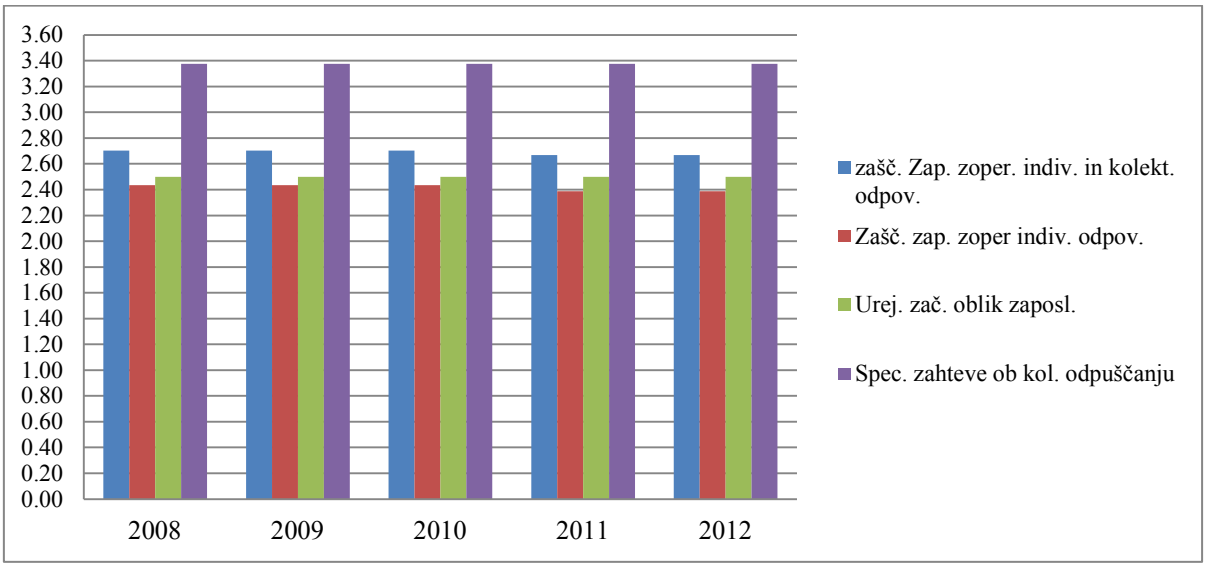
Tabela 12: Indeksi varovanja zaposlitve za Slovenijo v obdobju od 2008-2012

Indeks varovanja zaposlitve	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Zaščitenost redno zaposlenega zoper indiv. in kolekt. odpoved	2,70	2,70	2,70	2,67	2,67
Zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved	2,43	2,43	2,43	2,39	2,39
Urejenost začasnih oblik zaposlenosti	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50
Specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju	3,38	3,38	3,38	3,38	3,38

Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Indeks varovanja zaposlitve, Slovenija, letno, 2016c.

Kot je razvidno iz zgornjih podatkov in spodnjega grafičnega prikaza, se indeks varovanja zaposlitve od leta 2008 do 2012 ni občutno spreminjal. Tako se na primer področje urejenosti začasnih oblik zaposlenosti in specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju v omenjenih letih sploh niso spreminjale. V teh letih se je spreminjalo samo področje zaščitenosti zaposlenega zoper individualno odpoved. Indeks se je znižal, kar pomeni, da je Slovenija s spremembami na tem področju povečala fleksibilnost trga dela v letih 2011 in 2012.

Slika 11: Indeksi varovanja zaposlitve za Slovenijo v obdobju od 2008-2012



Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Indeks varovanja zaposlitve, Slovenija, letno, 2016c.

4.3.3 Vpliv aktivnih politik zaposlovanja na fleksibilnost trga dela

Gaston in Rajaguru (2004) in Kahn (2010) v svojih delih navajajo, da naj bi aktivna politika zaposlovanja prinašala večjo fleksibilnost na trg dela.

Aktivna politika zaposlovanja s svojimi ukrepi pomaga brezposelnim, da aktivno sodelujejo na trgu dela in si poiščejo novo zaposlitev. Aktivna politika zaposlovanja je tudi pomemben element sistema prožne varnosti, ki ga Evropska komisija navaja kot zgled dobre prakse (Bekker et al., 2008, str. 70).

Aktivna politika zaposlovanja naj bi povečevala socialno varnost, saj z svojimi ukrepi ponuja možnost brezposelnim, da se vrnejo na delovno mesto. Aktivna politika zaposlovanja tudi pomaga brezposelnim, da je tranzicija med izgubo zaposlitve in pridobitvijo nove zaposlitve čim krajša. V nekaterih primerih oseba, ki izgubi zaposlitev, sama hitro pridobi novo zaposlitev. Če pa oseba ni sposobna poiskati nove zaposlitve sama, se vključi v ukrepe aktivne politike zaposlovanja in na ta način poskuša poiskati zaposlitev. S tem, ko se znižuje čas med izgubo in pridobitvijo nove zaposlitve aktivna politika zaposlovanja omogoča, da je čas brezposelnih, ki dobivajo socialno pomoč kratek. Aktivna politika zaposlovanja povečuje tudi fleksibilnost na trgu dela. Z ukrepi izobraževanja in usposabljanja spreminja izobrazbeno strukturo ljudi, kar pripomore k večji fleksibilnosti, saj imajo brezposelni bolj široko paleto znanja in izkušen in so na ta način lažje zaposljivi (Bekker et al, 2008, str. 71, 75).

O fleksibilnosti in aktivni politiki zaposlovanja v svojem delu piše tudi Freeman (2008), ki je mnenja, da aktivna politika zaposlovanja z ukrepi izobraževanja, usposabljanja in

subvencijami za zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb pomaga pri pridobivanju novih zaposlitev v razmerah, kjer je trg dela zaradi povečanja fleksibilnosti dereguliran.

V naslednji tabeli predstavljam ukrepe aktivne politike zaposlovanja na slovenskem trgu dela v obdobju od leta 2007 do leta 2013. V tem obdobju je slovenski trg dela doživljal največjo gospodarsko krizo. Pozornost bom namenil predvsem ukrepov, ki spreminjajo fleksibilnost trga dela.

Tabela 13: Pregled ukrepov aktivne politike zaposlovanja od leta 2007 do 2013

4	**Svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve**
4.1.	Poklicno in zaposlitveno informiranje, svetovanje in motiviranje
4.2.	**Pomoč pri iskanju zaposlitve**
4.3.	Razvoj in izvajanje novih oblik pomoči ter promocija
5	**Usposabljanje in izobraževanje**
5.1.	**Programi institucionalnega usposabljanja in nacionalne poklicne kvalifikacije**
5.2.	**Program praktičnega usposabljanja**
5.3.	**Programi izobraževanja**
5.4.	**Programi usposabljanja in izobraževanja zaposlenih**
5.5.	Preventivni in inovativni projekti na trgu dela
6	**Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja**
6.1.	**Spodbujanje samozaposlovanja**
6.2.	Subvencije za zaposlitev težje zaposljivih skupin brezposelnih oseb
6.3.	Povračila stroškov dela
6.4.	**Spodbujanje fleksibilnosti delovne sile podjetij**
6.5.	Ohranitev delovnih mest
7	**Programi za povečevanje socialne vključenosti**
7.1.	Spodbujanje socialnega vključevanja in delovne aktivnosti
7.2.	Spodbujanje zaposlitvenih potencialov
7.3.	Inovativni programi za pospeševanje socialnega vključevanja in boja proti diskriminaciji na trgu dela

Vir: Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013, 2006.

Zgornji ukrepi, ki so napisani v odebeljenem tisku, so s svojim delovanjem prispevali k povečanju fleksibilnosti slovenskega trga dela v času gospodarske krize med letoma 2008 in 2012. Zgornji ukrepi skrbijo, da oseba, ki izgubi zaposlitev ali je pred tem, da jo izgubi, čim hitreje poišče novo zaposlitev, bodisi s pridobivanjem novih znanj, samozaposlitvijo ali s kakšno drugo obliko pomoči.

Moja druga zastavljena hipoteza v magistrskem delu je ali aktivne politike zaposlovanja povečujejo fleksibilnost na trgu dela. Že splošni namen aktivne politike zaposlovanja je, da

s svojim delovanjem pomaga brezposelnim osebam, da si čim hitreje poiščejo novo zaposlitev. Na ta način aktivna politika zaposlovanja prispeva k povečanju fleksibilnosti na trgu dela. Pri pregledu ukrepov aktivne politike zaposlovanja med mojo raziskavo sem ugotovil, da je bilo v Sloveniji izvedenih kar nekaj ukrepov, ki povečujejo fleksibilnost na trgu dela. Vendar pa sem pri analizi moje prve hipoteze ugotovil, da je slovenska aktivna politika zaposlovanja neučinkovita in s svojim delovanjem ne vpliva dovolj na brezposelnost. Problem neučinkovitosti se kaže tudi pri spreminjanju fleksibilnosti skozi aktivno politiko zaposlovanja, saj le ta ne dosega želenih rezultatov. Se je pa fleksibilnost na slovenskem trgu dela po nastopu gospodarske krize vseeno povečala. Razlog za spremembe je moč pripisati reformni dejavnosti Vlade, ki je s sprejetjem dveh zakonov (ZDR-1 in ZUTD-A) odpravila nekaj omejitev na trgu dela in tako povečala fleksibilnost. Rezultati se kažejo tudi v vrednostih indeksov varovanja zaposlitve, ki so se po sprejetju zakonov znižali. Povečal pa se je tudi delež prožnih oblik dela po letu 2008. Fleksibilnost trga dela se ja tako v času gospodarske krize v Sloveniji povečala, vendar pa spremembe ne moremo pripisati delovanju aktivne politike zaposlovanja.

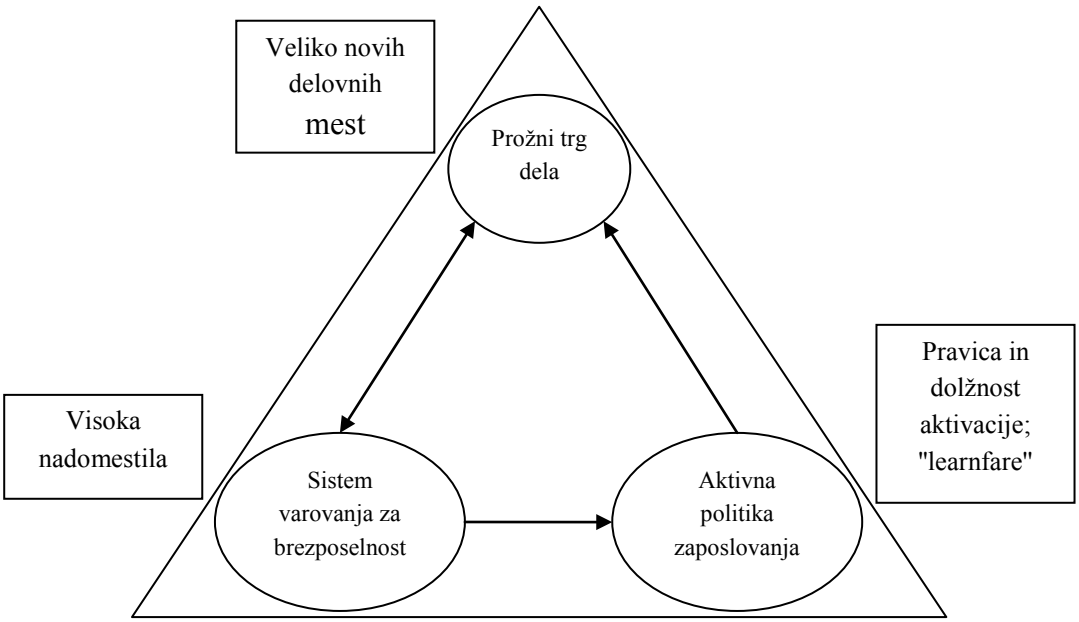
4.3.4 Primerjave fleksibilnosti slovenskega trga dela z danskim modelom prožne varnosti

Uspešni danski model prožne varnosti dokazuje, da fleksibilnost igra pomembno vlogo na trgu dela. Jørgensen (2009) je mnenja, da Danska s svojim modelom prožne varnosti služi kot zgled za ostale države članice Evropske unije glede ureditve trga dela. Evropska komisija definira model prožne varnosti kot strategijo za povečanje fleksibilnosti in dohodkovne varnosti. Kot pomembne sestavine prožne varnosti Evropska komisija navaja aktivno politiko zaposlovanja, vseživljenjsko učenje in izobraževanje. V nadaljevanju se bom posvetil primerjavi slovenskega in danskega trga dela in poskušal ugotoviti na kakšen način se slovenski trg dela razlikuje od danskega, skozi vidik modela prožne varnosti.

Predstavitev danskega modela prožne varnosti začenjam s predstavitvijo zlatega trikotnika danskega trga dela, ki predstavlja osnovo za razumevanje modela prožne varnosti. Povzeto po Madsen (2002) danski zlati trikotnik trga dela sestavljajo trije segmenti; fleksibilen trg dela, kar omogoča prilagajanje spremembam in večjo konkurenčnost, visoke ravni dohodkovne varnosti, kar povečuje mobilnost zaposlenih in učinkovita aktivna politika zaposlovanja, ki omogoča visoko stopnjo zaposlitvene varnosti.

Puščica na sliki spodaj, ki povezuje prožni trg dela in sistem varovanja zaposlitve ponazarja, da veliko zaposlenih izgubi zaposlitev. Veliko brezposelnih nato hitro najde novo zaposlitev. Osebam, ki pa zaposlitve ne morejo pridobiti v kratkem času pa danski sistem pomaga z ukrepi aktivne politike zaposlovanja in predvsem preko ponovnega usposabljanja in izobraževanja pomaga pridobiti novo zaposlitev. Uspeh danskega sistema trga dela je mogoče pripisati edinstveni kombinaciji fleksibilnosti, socialne varnosti in aktivnim programov zaposlovanja (Kozjek, 2010, str. 126-127).

Slika 12: Zlati trikotnik danskega trga dela



Vir: K. P. Madsen, Security and flexibility: Friends or foes? Some observations from the case of Denmark , 2002, str. 51.

Prvi segment danskega trga dela je visoka fleksibilnost. Veliko zaposlenih je v svojem življenju že izgubilo zaposlitev. Danska ima zelo dobro razvit sistem vseživljenjskega učenja s sistemi spodbud za izobraževanje, ki odločilno prispeva k fleksibilnosti zaposlenih in s tem fleksibilnosti trga dela. Veliko odraslih je vključenih v sisteme izobraževanje in usposabljanja, kar omogoča veliko mobilnost na trgu dela in povečuje konkurenčnost zaradi hitrejšega prilagajanja spremembam (Kajzer, 2007, str 23).

Drugi segment danskega trga dela je radodaren sistem varovanja zaposlitve. Sistem varovanja zaposlitve ima na danskem že dolgo tradicijo, saj je bil prvi zakon na tem področju sprejet že leta 1907. Radodarnost sistema se kaže v trajanju in v višini nadomestila za brezposelnost. Čas trajanja nadomestila na danskem lahko traja največ do 4 leta in izdatki za nadomestila za brezposelnost so močno nad povprečjem držav Evropske unije (Kajzer, 2007, str 23).

Zadnji tretji segment danskega trga dela je uspešna aktivna politika zaposlovanja. Vsaka oseba, ki izgubi zaposlitev ima pravico do ponovnega izobraževanja in usposabljanja in tako ponovnega vključevanja v zaposlitev. Po danski zakonodaji se brezposelni morajo vključevati v ukrepe izobraževanja v času brezposelnosti. Uspešnost aktivne politike zaposlovanja je moč iskati v natančno določenih ciljih le te. Danska za aktivno politiko zaposlovanja nameni tudi veliko sredstev (Kajzer, 2007, str 23).

V nadaljevanju bom primerjal Slovenijo in Dansko in poskušal ugotoviti razlike med obema državama. Primerjal bom tri segmente danskega zlatega trikotnika in dolžino

trajanja brezposelnosti. Za primerjavo prožnosti trga dela bom primerjal vrednost indeksa varovanja zaposlitve. Za primerjavo sistema varovanja za brezposelnost bom primerjal izdatke obeh držav za nadomestila za brezposelnost. Za primerjavo aktivnih politik zaposlovanja pa bom primerjal višino izdatkov za aktivne politike zaposlovanja v obeh državah.

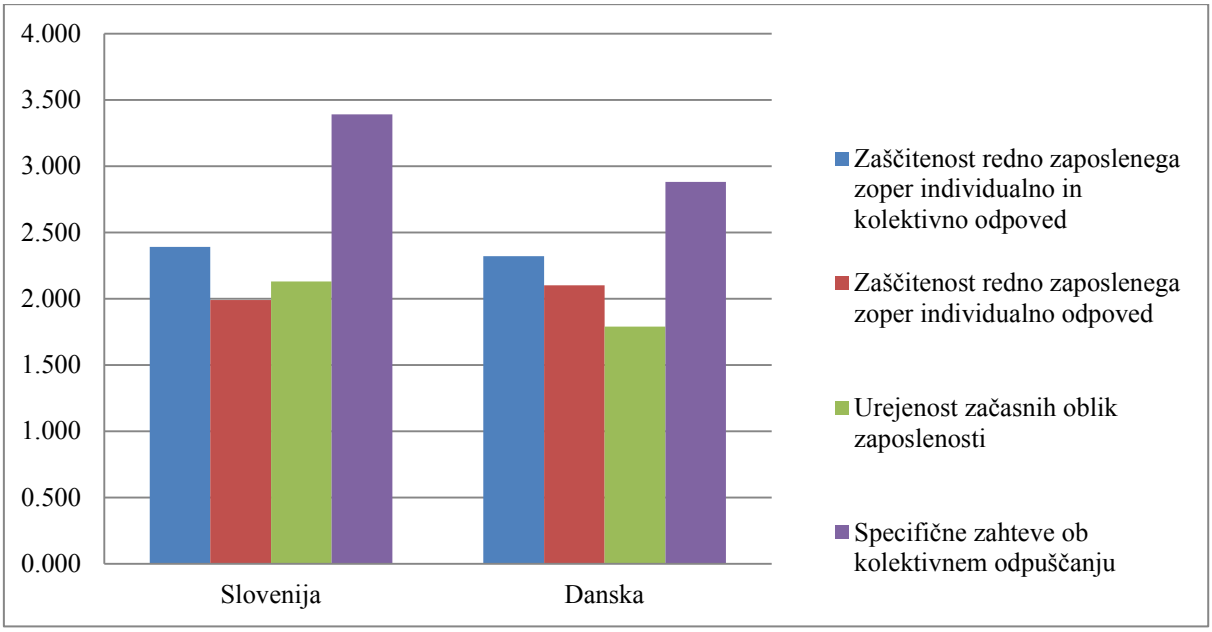
Glede na Kajzer (2007) prožni trg dela lahko prikažemo z indeksom varovanja zaposlitve. V naslednji tabeli predstavljam indekse varovanja zaposlitve za Slovenijo in Dansko. Vsi podatki v tabeli so zadnji razpoložljivi podatki za obe državi pridobljeni iz statistične baze OECD.

Tabela 14: Indeksi varovanja zaposlitve za Slovenijo in Dansko

Indeks varovanja zaposlitve	**Slovenija**	**Danska**
Zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno in kolektivno odpoved	2,39	2,32
Zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved	1,99	2,10
Urejenost začasnih oblik zaposlenosti	2,13	1,79
Specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju	3,39	2,88

Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Indeks varovanja zaposlitve 2014, Slovenija, letno, 2016d; Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Indeks varovanja zaposlitve 2013, Danska, letno, 2016e.

Slika 13: Indeksi varovanja zaposlitve za Slovenijo in Dansko



Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Indeks varovanja zaposlitve 2014, Slovenija, letno, 2016d; Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Indeks varovanja zaposlitve 2013, Danska, letno, 2016e.

Indeksi varovanja zaposlitve so v vseh oblikah z izjemo zaščitenosti redno zaposlenega zoper individualno odpoved za Dansko nižji kot za Slovenijo. Večja razlika med državama je predvsem v indeksih urejenosti začasnih oblik zaposlenosti in pri specifičnih zahtevah

ob kolektivnem odpuščanju. Na splošno je iz indeksov varovanja zaposlitve razvidno, da ima Danska bolj fleksibilno ureditev na trgu dela kot Slovenija. Razlika pa bi bila še večja, če Slovenija leta 2013 ne bi sprejela novih zakonov (ZDR-1 in ZUTD-A), ki so povečali fleksibilnost trga dela in na ta način znižali indeks varovanja zaposlitve. Iz zgornjih podatkov je tudi razvidno, da ima Slovenija še prostor za izboljšave na tem področju, če hoče slediti danskemu modelu trga dela.

Naslednji segment, ki ga bom primerjal je višina izdatkov za nadomestila za brezposelnost. Kot sem že omenil ima Danska radodaren sistem nadomestil ob izgubi zaposlitve. V naslednji tabeli so predstavljeni podatki o višini izdatkov za nadomestila kot odstotek BDP-ja za Slovenijo in Dansko. Podatki o višini nadomestil so v statistični bazi OECD na voljo samo do leta 2011. Zraven prikazujem še stopnjo brezposelnosti po letih za obe državi, saj so nadomestila povezana s številom brezposelnih.

Tabela 15: Anketna stopnja brezposelnosti v obdobju od 2008 do 2011 za Slovenijo in Dansko

Država	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Danska	3,4	6,0	7,5	7,6
Slovenija	4,4	5,9	7,3	8,2

Vir: Evropski statistični urad, Anketna stopnja brezposelnosti, Slovenija, letno, 2015b; Evropski statistični urad, Anketna stopnja brezposelnosti, Danska, letno, 2016b.

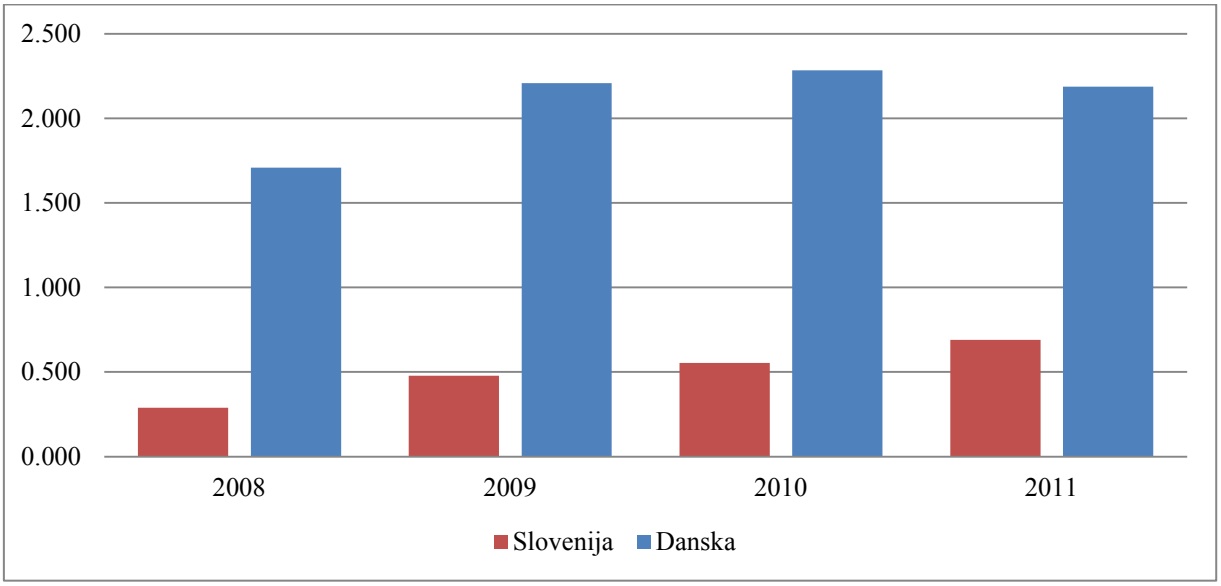
Tabela 16: Izdatki za nadomestila za brezposelnost kot % BDP-ja v obdobju od 2008-2011 za Slovenijo in Dansko

Država	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Danska	1,708	2,208	2,283	2,188
Slovenija	0,289	0,478	0,553	0,691

Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Izdatki za nadomestila za brezposelnost, Slovenija, letno, 2016f; Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Izdatki za nadomestila za brezposelnost, Danska, letno, 2016g.

Danska za višino nadomestila za brezposelnost nameni precej večji odstotek svojega BDP-ja kot Slovenija. V vseh opazovanih letih od 2008 do 2011 je Danska za nadomestila za brezposelnost namenila večji odstotek svojega BDP-ja kot Slovenija. Podatki potrjujejo, da ima Dansko zelo radodaren sistem nadomestil. Danska je za nadomestila za brezposelnost namenila precej več svojega BDP-ja, kljub približno podobni stopnji brezposelnosti s Slovenijo. To še dodatno potrjuje radodarnost danskega sistema nadomestil.

Slika 14: Izdatki za Nadomestila za brezposelnost kot % BDP-ja v obdobju od 2008-2011 za Slovenijo in Dansko



Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Izdatki za nadomestila za brezposelnost, Slovenija, letno, 2016f; Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Izdatki za nadomestila za brezposelnost, Danska, letno, 2016g.

Če primerjamo obe državi vidimo, da se Slovenija v tem segmentu še ne more primerjati z Dansko. Potrebno pa se je zavedati, da nadomestila za brezposelnost predstavljajo veliko breme za javne finance in da so ureditve prejemanja nadomestil od države do države različni. Višina izdatkov za brezposelnost se lahko poviša tudi zaradi povečanja stopnje brezposelnosti, saj gre za samodejni ukrep ob izgubi zaposlitve.

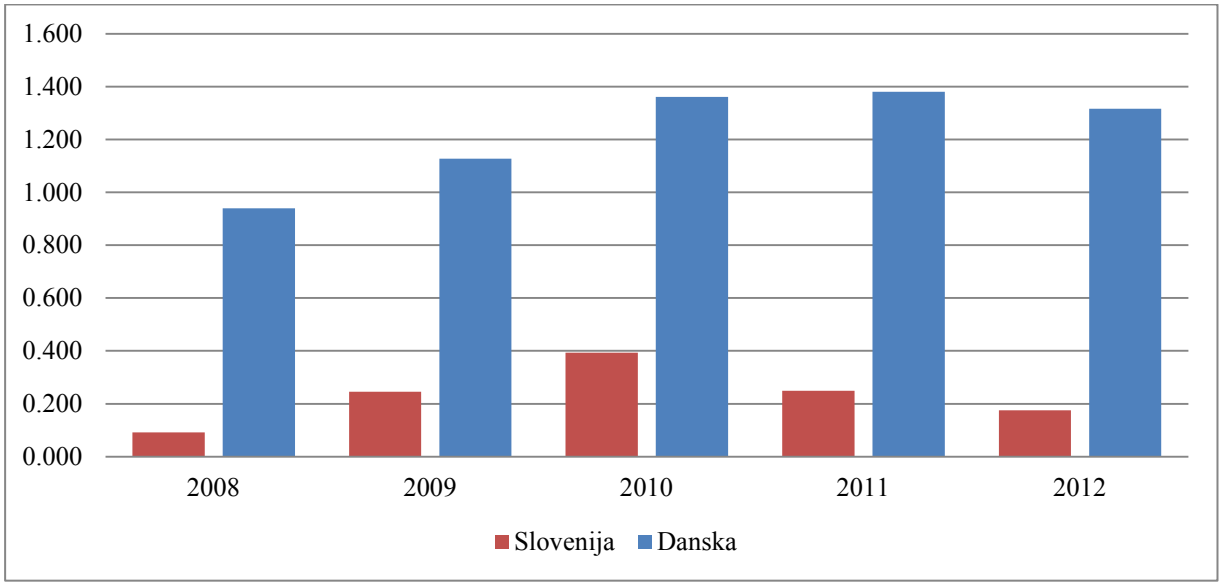
Naslednji pomemben segment danskega uspešnega trga dela je aktivna politika zaposlovanja. Danska za ukrepe aktivne politike zaposlovanja nameni veliko sredstev. Za namen primerjave med obema državama so v naslednji tabeli predstavljeni izdatki za ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Vsi izdatki so izraženi kot odstotek BDP-ja.

Tabela 17: Izdatki za aktivne politike zaposlovanja kot % BDP-ja v obdobju 2008-2012 za Slovenijo in Dansko

Država	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Danska	0,939	1,127	1,361	1,380	1,316
Slovenija	0,092	0,246	0,393	0,249	0,175

Vir: Evropski statistični urad, Izdatki za aktivne politike zaposlovanja kot odstotek BDP, Slovenija, letno, 2016c; Evropski statistični urad, Izdatki za aktivne politike zaposlovanja kot odstotek BDP, Danska, letno, 2016d.

Slika 15: Izdatki za aktivne politike zaposlovanja kot % BDP-ja v obdobju 2008-2012 za Slovenijo in Dansko



Vir: Evropski statistični urad, Izdatki za aktivne politike zaposlovanja kot odstotek BDP, Slovenija, letno, 2016c; Evropski statistični urad, Izdatki za aktivne politike zaposlovanja kot odstotek BDP, Danska, letno, 2016d.

Iz podatkov je razvidno, da Danska za aktivno politiko zaposlovanja nameni precej več sredstev kot Slovenija. V vseh opazovanih letih so bili izdatki na Danskem precej nad izdatki v Sloveniji. Danska aktivna politika zaposlovanja usmerjena predvsem v izobraževanje in usposabljanje. Danska ima za razliko od Slovenije zelo dobro razvito tudi vseživljenjsko učenje, ki omogoča večjo mobilnost ljudi na trgu dela. Slovenija ima na področju aktivne politike zaposlovanja v primerjavi z Dansko še veliko možnosti za izboljšave. Ne samo v višini izdatkov ampak tudi v usmerjenosti in učinkovitosti aktivne politike zaposlovanja.

Pomemben vidik uspešnega trga dela po modelu prožne varnosti je tudi dolžina trajanja brezposelnosti. V naslednji tabeli so prikazani podatki za dolžino trajanja brezposelnosti za Slovenijo in Dansko po letih v obdobju od 2008 do 2012. Iz spodnjih podatkov je razvidno, da ima Slovenija delež dolgotrajno brezposelnih izrazito visok. Na drugi strani ima Danska najvišji delež brezposelnih s trajanjem do tri mesece. Tu se pokaže prednost ureditve danskega trga dela, ki s svojo učinkovitostjo brezposelnim hitro omogoči novo zaposlitev. Kratkotrajno brezposelni ne predstavljajo velikega problema, saj hitro dobijo novo zaposlitev, medtem ko na drugi strani dolgotrajno brezposelni predstavljajo večji problem. Kratkotrajno brezposelni tudi manj obremenjujejo državno blagajno, saj je obdobje prejemanja nadomestil krajši.

Tabela 18: Delež brezposelnih po trajanju za Slovenijo in Dansko kot % vseh brezposelnih

Država	**Trajanje brezposelnosti**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**
Danska	manj kot 1 mesec	34,6	21,4	15,1	15,9	15,9
	1 do 3 mesece	27,5	28,1	22,2	21,8	20,6
	3 do 6 mesecev	16,5	23,8	20,8	18,5	19,5
	6 do 12 mesecev	7,2	17,4	20,0	17,5	15,5
	več kot 1 leto	14,2	9,3	21,9	26,2	28,5
Slovenija	manj kot 1 mesec	6,8	6,1	4,3	4,1	3,5
	1 do 3 mesece	20,9	21,1	11,7	16,8	16,1
	3 do 6 mesecev	15,8	21,1	17,2	14,9	14,6
	6 do 12 mesecev	15,1	23,5	21,9	19,1	17,0
	več kot 1 leto	41,4	28,3	45,0	45,1	48,8

Vir: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Delež brezposelnih po trajanju brezposelnosti, Slovenija, letno, 2016h; Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Delež brezposelnih po trajanju brezposelnosti, Danska, letno, 2016i.

Vzrok za Dansko učinkovitost je učinkovit sistem prožnega trga dela v sodelovanju z aktivno politiko zaposlovanja, ki omogoča, da oseba, ki izgubi zaposlitev hitro poišče novo. Slovenija ima na drugi strani visok delež dolgotrajne brezposelnosti, ki predstavlja velik socialni problem in povečuje pritiske na državno blagajno, saj je dolžina prejemanja nadomestil dolga. Iz podatkov je razvidno, da danski model prožne varnosti zelo učinkovito deluje pri skrajševanju trajanja brezposelnosti, zato bi morala Slovenija na tem področju slediti Danski. Za Slovenijo v prihodnosti ostaja ključno, da zniža stopnjo dolgotrajne brezposelnosti, saj je dolgotrajna brezposelnost ena ključnih težav današnje družbe.

Pomemben vidik pri prenosu nekega modela na tuj trg pa je tudi kulturni. Razlike v kulturi so pomemben dejavnik pri uspehu nekega modela na tujem trgu. Alghan in Cahuc (2006) z ekonometrično analizo dokazujeta, da je za uspeh danskega modela prožne varnosti zaslužna tudi zavest prebivalstva. Tako ima Danska izjemno nizko stopnjo izkoriščanja in zlorab socialnih pravic, čeprav jih sistem ponuja zelo veliko.

Nepremišljeno prenašanje in posnemanje nekega modela ne nujno prinaša tudi pozitivnih rezultatov. V Programu ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006 (Ur.l. RS, št. 26/2006-razglasni del) je navedeno, da na slovenskem trgu dela obstaja premajhna sposobnost prilagajanja spremembam in premajhna mobilnost delavcev. S tem je povezana potreba po večjem vlaganju v človeški kapital in udeležba odraslih, brezposelnih in zaposlenih v vseživljenjskem učenju. Predvsem na tem področju bi morala Slovenija slediti Danski.

Vsaka država mora sama poiskati kombinacijo politik, varnosti in fleksibilnosti, ki najbolje ustreza njenemu trgu dela. Prenašanje celotnega danskega modela v Slovenijo bi bilo zato nesmiselno. Smiselno pa se je zgledovati po določenih delih modela in jih prenesti na slovenski trg dela, kar lahko omogoči izboljšanje trenutnega stanja. Tako bi se Slovenija na primer po Danski lahko zgledovala na področju izvajanja aktivnih politik zaposlovanja, ki

so na danskem bolj ciljno usmerjene in temeljijo na usposabljanju in izobraževanju (Kajzer, 2007, str 24-25).

SKLEP

Slovensko gospodarstvo je leta 2008 močno prizadela gospodarska in finančna kriza. Gospodarska aktivnost v državi se je znižala in predvsem leta 2009 smo bili priča občutnemu krčenju gospodarstva. Posledica težav v gospodarstvu je bila hitra rast brezposelnosti. Vlada Republike Slovenije, pristojna ministrstva in zavodi so po poslabšanju razmer na trgu dela okrepili prizadevanja in vlaganja v politiko zaposlovanja. Povečala so se vlaganja v ukrepe politik zaposlovanja z namenom pomoči povečanemu številu brezposelnih. V času krize so bile zaradi rasti brezposelnosti aktivirane aktivacijske strategije z namenom zmanjševanja brezposelnosti. Posledično naj bi se povečala pomembnost aktivnih politik zaposlovanja glede na pasivne politike zaposlovanja. Za ta namen je bil cilj moje prve hipoteze v magistrski nalogi prikazati, ali se je na slovenskem trgu dela z nastopom gospodarske krize, pomembnost aktivne politike zaposlovanja v primerjavi s pasivno politiko zaposlovanja povečala.

Z raziskavo moje prve hipoteze sem ugotovil, da z nastopom krize na slovenskem trgu dela ni mogoče z zagotovostjo trditi, da se je zgodil zasuk od pasivnih k aktivnim politikam zaposlovanja. Število udeležencev in izdatkov za aktivne politike zaposlovanja se je po nastopu gospodarske krize povečalo v primerjavi z leti pred krizo, vendar pa je po nastopu gospodarske krize število udeležencev iz leta v leto padalo. Brezposelnost je še kar naraščala, kar nakazuje na neučinkovitost ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Predvsem zniževanje števila udeležencev navkljub visoki brezposelnosti nakazuje, da ukrepi aktivne politike zaposlovanja niso dosegali želene učinkovitosti, kljub prizadevanjem vlade za povečanje vloge aktivne politike zaposlovanja pri izhodu iz krize. Tudi druge študije učinkovitosti slovenske aktivne politike zaposlovanja nakazujejo, da aktivna politika zaposlovanja v tej obliki ni dosegala zadostne uspešnosti. Povečana reformna dejavnost na področju aktivne politike zaposlovanja in povečana sredstva za financiranje v času krize niso bila dovolj učinkovita, da bi značilno znižala stopnjo brezposelnosti in tako znižala število prejemnikov nadomestil iz naslova pasivne politike zaposlovanja. Na podlagi dokazov torej ne moremo trditi, da se je zgodil značilen zasuk v pomembnosti od pasivne k aktivni politiki zaposlovanja.

Poleg aktivnega posredovanja na trg dela s politikami zaposlovanja je zadnja gospodarska kriza v ospredje postavila tudi fleksibilnost trga dela, saj se lahko le fleksibilen trg dela hitro prilagaja spremembam na trgu, in tako ohranja brezposelnost prebivalstva na nizkem nivoju. Z nastopom gospodarske krize so se države, ki so imelo manj togo zakonodajo trga dela lažje prilagodile na spremembe. Fleksibilnost na trgu dela lahko merimo z deležem prožnih zaposlitev, kot sta zaposlitev za določen čas in zaposlitev s krajšim delovnim časom. Prožnost trga dela na ravni celotnega narodnega gospodarstva pa dobro prikazujejo

indeksi varovanja zaposlitve, ki jih za svoje države članice in še za šest drugih držav izračunava OECD. Štirje indeksi varovanja zaposlitve nam omogočajo primerjavo fleksibilnosti trga dela med državami.

Moja druga zastavljena hipoteza v magistrskem delu je tako bila ali aktivne politike zaposlovanja povečujejo fleksibilnost na trgu dela. Aktivna politika zaposlovanja naj bi že v splošni definiciji povečevala fleksibilnost trga dela, saj s svojimi ukrepi pomaga brezposelnim, da si poiščejo novo zaposlitev, oziroma pridobijo nova znanja in veščine. Tako sem v poteku moje raziskave in pri pregledu nabora ukrepov aktivne politike zaposlovanja ugotovil, da je bilo uvedenih kar nekaj ukrepov, ki so s svojim delovanjem delovali v smeri povečanja fleksibilnosti. V to kategorijo spadajo na primer ukrepi izobraževanja in usposabljanja, ukrepi samozaposlovanja in še nekateri drugi ukrepi, ki so se izvajali po posameznih obdobjih. Problem aktivne politike zaposlovanja pri povečevanju fleksibilnosti na trgu dela nastaja pri njeni učinkovitosti. Pri raziskavi prve hipoteze sem ugotovil, da je slovenska aktivna politika zaposlovanja neučinkovita. Zaradi tega tudi pri povečevanju fleksibilnosti na trgu dela ne moremo trditi, da je aktivna politika zaposlovanja s svojimi ukrepi značilno pripomogla k povečanju fleksibilnosti. Se je pa fleksibilnost na trgu dela po nastopu gospodarske krize v Sloveniji vseeno povečala, kar nakazujejo tudi merila fleksibilnosti. Povečanje fleksibilnosti je tako bolj kot aktivni politiki zaposlovanja moč pripisati reformni dejavnosti vlade na tem področju. Predvsem s sprejetjem zakona ZDR-1 in ZUTD-A je slovenski trg dela pridobil na fleksibilnosti. S sprejetjem obeh zakonov leta 2013 pa so se znižali tudi indeksi varovanja zaposlitve za Slovenijo, kar nakazuje, da je slovenski trg dela pridobil na fleksibilnosti v mednarodno primerljivih merilih fleksibilnosti. V času krize se je povečalo tudi zaposlovanje s krajšim delovnim časom, medtem ko se zaposlenost za določen čas v štirih letih med krizo ni kaj dosti spreminjala. Obe obliki zaposlitve spadata med fleksibilne oblike zaposlitve. Fleksibilnost trga dela se je torej v času po nastopu gospodarske krize v Sloveniji povečala, vendar pa spremembe ne moremo pripisati vplivu aktivne politike zaposlovanja.

V času hitrih sprememb ne smemo pozabiti tudi na varovanje zaposlitve. Kot primer dobre prakse fleksibilnosti in varovanja zaposlitve se v literaturi največkrat navaja Danski model prožne varnosti trga dela, ki poleg prožnosti skrbi tudi za socialno varnost udeležencev na trgu. V ta namen tudi Evropska komisija v smernicah razvoja trga dela navaja model varne prožnosti kot primer dobre prakse, ki naj bi mu sledile države članice. Pomemben element prožne varnosti je aktivna politika zaposlovanja, ki s svojimi ukrepi skrbi, da je čas med izgubo zaposlitve in pridobitvijo nove čim krajši. Pri pregledu in primerjavi ureditve trga dela Danske in Slovenije je moč ugotoviti, da ima Slovenija še veliko možnosti za izboljšave, če hoče doseči danski nivo. Največja razlika med obema državama je predvsem pri višina sredstev za nadomestila za brezposelnost in pri učinkovitosti aktivne politike zaposlovanja. Danska osebam, ki izgubijo brezposelnost namenja radodaren sistem nadomestil, ki pa je pogojem z aktivnim vključevanjem v ukrepe aktivne politike zaposlovanja, da se na ta način zagotovi čim krajše obdobje brezposelnosti in posledično prejemanja nadomestila. Slovenija na drugi strani nima tako radodarnega sistema

nadomestil dohodka ima pa daljša obdobja prejemanja le tega, kar tudi obremenjuje proračun. Pomemben vidik pri primerjavi obeh držav je razlika v moči gospodarstva in kulturni različnosti med državama. Slovenija si težko privošči tako velike izdatke na področju trga dela kot Danska. Upoštevajoč različne dejavnike bi bilo nesmiselno povsem posnemati Danski model, zato je lahko cilj Slovenije v bodoče prilagoditi sistem trga dela tako, da bo kar najbolje deloval v danih okoliščinah.

Za konec pa bi rad dodal še nekaj ugotovitev o izboljšavah sistema aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji. Programi ukrepov morajo biti jasno določeni, z jasno določenimi cilji in ciljnimi skupinami. Število ukrepov aktivne politike zaposlovanja bi bilo potrebno zmanjšati in se posvetiti tistim najbolj potrebnim, ki bi morali dosegati vsaj minimalno učinkovitost. Aktivna politika zaposlovanja ima omejen vpliv na brezposelnost, kar pa ne pomeni, da njeno izvajanje ni smiselno. Politika zaposlovanja na trgu dela je pomembna, saj pomaga uravnavati neravnovesja med ponudbo in povpraševanjem dela. Zadnja gospodarska kriza, ki je prizadela slovensko gospodarstvo, je vzrok trenutne visoke stopnje brezposelnosti, vendar pa velik del trenutne dolgoročne brezposelnosti predstavlja strukturna brezposelnost, ki bo ne glede na razmere v gospodarstvu v prihodnosti ostala ključen problem Slovenije.

LITERATURA IN VIRI

1. Algan, Y., & Cahuc, P. (2006). *Civic attitudes and the design of labour market institutions: Which countries can implement the danish Flexicurity model*. Bon: Institut for the study of labor.
2. *Advantage and disadvantage of flexible labour markets.* Najdeno 25. avgusta 2015 na spletnem naslovu http://www.economicshelp.org/labour-markets/adv-disadv-flexible-lm/
3. Bekker, S., Wilthagen, T., Kongshøj Madsen, P., Zhou, J., Rogowski, R., Keune, M., & Tangian, A. (2008). Flexicurity – a European Approach to Labour Market Policy. *Intereconimics*, *2*(43), 68-111.
4. Blanchard, J. O., Jaumotte, F., & Loungani, P. (2013). *Labor market policies and IMF advice in advanced economies during the Great Recession.* Washington, D.C.: International monetary fund.
5. Borghi, E. (2008). *Trade Openness and Public Expenditure on Labor Market Policies.* Milano: University of Milan and CESPRI (Bocconi University).
6. Calmfors, L. (1994). Active Labour Market Policies and Unemployment. A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. *OECD Economic Studies.* Najdeno 13. julija 2015 na spletnem naslovu http://www.oecd.org/eco/growth/33936463.pdf
7. Calmfors, L., & Skedinger, P. (1995). *Does active labour market policy increase employment? Theoretical considerations and some empirical evidence from Sweden.* Stockholm: Stockholm university, Institute for international economic.
8. Ecorys. (2012). *Analysis of costs and benefits of active compared to passive measures*. Roterdam: Ecorys.
9. Evropska komisija. (2010a). *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.* Communication from the commission Europe 2020. Bruselj: Evropska komisija.
10. Evropska komisija. (2010b). New skills for new job. Policy initiatives in the field of education: Short overview of the current situation in Europe. Najdeno 25. julija 2015 na spletnem naslovu http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/125EN.pdf
11. Evropska komisija. (2012). Novi ukrepi in glavne priložnosti na poti k okrevanju EU s številnimi novimi delovnimi mesti. Najdeno 3. avgusta 2015 na spletnem naslovu http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-380_sl.htm
12. Evropska komisija. (2015). Flexicurity. Najdeno 15 oktobra 2015 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102
13. Evropski parlament. (2015). *Kratki vodnik po Evropski uniji. Politika zaposlovanja.* Bruselj: Evropski parlament.
14. Evropski statistični urad. (2013). Labour market policy statistics - methodology 2013. Najdeno 10. julija 2015 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5935673/KS-GQ-13-002EN.PDF/bc4d9da7-b375-4eb3-97c7-766ebf7b4aa0?version=1.0

15. Evropski statistični urad. (2015a). Izdatki za politike zaposlovanja in stopnja brezposelnosti, članice EU, leto 2012. Najdeno 12. novembra 2015 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/database
16. Evropski statistični urad. (2015b). Anketna stopnja brezposelnosti, Slovenija, letno. Najdeno 29. novembra 2015 na spletnem naslovu http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do
17. Evropski statistični urad. (2015c). Izdatki za aktivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno. Najdeno 2. decembra 2015 na spletnem naslovu http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do
18. Evropski statistični urad. (2015d). Izdatki za pasivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno. Najdeno 2. decembra 2015 na spletnem naslovu http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do
19. Evropski statistični urad. (2015e). Izdatki za aktivno politiko zaposlovanja po posameznih ukrepih, Slovenija, letno. Najdeno 2. Decembra 2015 na spletnem naslovu http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do
20. Evropski statistični urad. (2015f). Število novih udeležencev v ukrepih aktivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno. Najdeno 3. decembra 2015 na spletnem naslovu http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do
21. Evropski statistični urad. (2015g). Število novih udeležencev v ukrepih pasivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno. Najdeno 3. decembra 2015 na spletnem naslovu http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do
22. Evropski statistični urad. (2016a). Število novih udeležencev po posameznih ukrepih aktivne politike zaposlovanja, Slovenija, letno. Najdeno 10. januarja 2016 na spletnem naslovu http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do
23. Evropski statistični urad. (2016b). Anketna stopnja brezposelnosti, Danska, letno. Najdeno 7. aprila 2016 na spletnem naslovu http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do
24. Evropski statistični urad. (2016c). Izdatki za aktivne politike zaposlovanja kot odstotek BDP, Slovenija, letno. Najdeno 1. marca 2016 na spletnem naslovu http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do
25. Evropski statistični urad. (2016d). Izdatki za aktivne politike zaposlovanja kot odstotek BDP, Danska, letno. Najdeno 1. marca 2016 na spletnem naslovu http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do
26. Freeman, B. R. (2008). *Labor Market Institutions Around the World*. London: London School of Economics and Political Science.
27. Gaston, N., & Rajaguru, G. (2004). *The rise (and fall) of labour market programmes: The role of global and domestic factors*. Discussion Paper No. 615. Osaka: The Institute of Social and Economic Research.
28. Hrovatin, N. (2002). *Uvod v gospodarstvo*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
29. International labour office (2003). *Committee on employment and social policy: Active labour market policies*. Ženeva: International labour office.

30. Jørgensen, H. (2009). *Flexible labour markets, workers' protection and "the security of the wings": A Danish flexicurity solution to the unemployment and social problems in globalized economies.* Santiago de Chile: United Nations Publication.
31. Kahn, L. M. (2010). *Labor Market Policy: A Comparative View on the Costs and Benefits of Labor Market Flexibility*. Bon: Institut for the study of labor.
32. Kajzer, A. (2007). Fleksibilnost trga dela, varovanja zaposlitve in reforme trga dela v Sloveniji. *IB revija, XLI*(1), 16-25.
33. Kavkler, A., Volčjak, R., & Mencinger, J. (2012). *Rezultati ciljnega raziskovalnega projekta št. V5-1045 "Vrednotenje največjih programov aktivne politike zaposlovanja, vključno z ukrepi proti gospodarski in finančni krizi"*. Ljubljana: EIPF, Ekonomski inštitut.
34. Kejžar, A. (2005). *Pojem fleksibilnosti trga dela in stanje na trgu dela v Sloveniji*. Delovni zvezki Urada RS za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana: UMAR.
35. Kluve, J. (2006). *The effectiveness of European active labour market policy*. Bon: Institut for the study of labor.
36. Klužer, F. (2008). Ocena učinkovitosti aktivne politike zaposlovanja z združevalno funkcijo. *IB Revija*, *42*(2), 17-27.
37. Kozjek, T. (2010). Analiza brezposelnosti v času zadnje gospodarske krize v nekaterih državah z uvedenimi koncepti varne prožnosti. *Uprava, 8*(4), 123-140.
38. Lorenčič, E. (2013). Model zaposlenosti: možna rešitev problema brezposelnosti. *Naše gospodarstvo, 59*(5/6), 64–75.
39. Lušina, U., & Brezigar Masten, A. (2011, februar). Fleksibilnost trga dela v Sloveniji. *Delovni zvezki Urada RS za makroekonomske analize in razvoj*. Najdeno 27. maja 2015 na spletnem naslovu http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2011/dz03-11.pdf
40. Madsen, P. K. (2002). *Security and flexibility: Friends or foes? Some observations from the case of Denmark. The Future of Work, Employment and Socila Protection. The Dynamics of change and the protection of workers*. Ženeva: International Labour Organization.
41. Martin, P. J. (2000). What works among active labour market policies: Evidence from OECD Countries' Experiences. *OECD Economic Studies, 2000*(30), 79-113.
42. Martin, P. J. (2014). *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness.* Bon: Institut for the study of labor.
43. Ministrstvo za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti. (2006). Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013. Najdeno 26. decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/apz_2007_2013.pdf
44. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnost. (2014). Poročilo DS za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela v letu 2013. Pridobljeno 27. februarja 2016 na spletnem naslovu

http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/dpd/Analiza_trg_dela_SL.pdf
45. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2012). Smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2012-2015. Najdeno 5. Julija 2015 na spletnem naslovu http://www.mddsz.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/
46. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2005). Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2005. Najdeno 2. avgusta 2015 na spletnem naslovu http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/apz_katalog2005.pdf
47. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. (2008). Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2008. Najdeno 26. decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/p_izvajanje_apz_npb1.pdf
48. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2002). Employment outlook 2002. Najdeno 18. oktobra 2015 na spletnem naslovu http://www.oecd.org/employment/emp/17652675.pdf)
49. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2015a). *Active labour market policies and activation strategies.* Paris: Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj.
50. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2015b). Part-time employment rate -indicator. Najdeno 16. oktobra 2015 na spletnem naslovu https://data.oecd.org/emp/part-time-employment-rate.htm
51. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2015c). Temporary employment - indicator. Najdeno 16. oktobra 2015 na spletnem naslovu https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm#indicator-chart
52. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2015d). Zaposlenost s krajšim delovnim časom, članice EU, leto 2014. Najdeno 16. Oktober 2015 na spletnem naslovu http://www.oecd-ilibrary.org/employment/data/labour-market-statistics/full-time-part-time-employment-common-definition-incidence_data-00299-en
53. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2015e). Zaposlenost za določen čas, članice EU, leto 2014. Najdeno 16. oktober 2015 na spletnem naslovu http://stats.oecd.org/index.aspx?DatasetCode=TEMP_I
54. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2015f). Employment outlook 2015. Najdeno 20. oktobra 2015 na spletnem naslovu http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/employment/oecd-employment-outlook-2015_empl_outlook-2015-en#page115
55. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2015g). OECD Indicators of Employment Protection. Najdeno 28. oktobra 2015 na spletnem naslovu http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm

56. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2016a). Stopnja zaposlenosti s krajšim delovnim časom, Slovenija, letno. Najdeno 29. Januarja 2016 na spletnem naslovu https://data.oecd.org/emp/part-time-employment-rate.htm
57. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2016b). Stopnja zaposlenosti za določen čas, Slovenija, letno. Najdeno 29. Januarja 2016 na spletnem naslovu https://data.oecd.org/emp/temporary-employment.htm#indicator-chart
58. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2016c). Indeks varovanja zaposlitve, Slovenija, letno. Najdeno 29. januarja 2016 na spletnem naslovu http://stats.oecd.org/
59. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2016d). Indeks varovanja zaposlitve 2014, Slovenija, letno. Najdeno 28. februarja 2016 na spletnem naslovu http://stats.oecd.org/
60. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2016e). Indeks varovanja zaposlitve 2013, Danska, letno. Najdeno 28. februarja 2016 na spletnem naslovu http://stats.oecd.org/
61. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2016f). Izdatki za nadomestila za brezposelnost, Slovenija, letno. Najdeno 28. Februarja 2016 na spletnem naslovu https://data.oecd.org/socialexp/public-unemployment-spending.htm
62. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2016g). Izdatki za nadomestila za brezposelnost, Danska, letno. Najdeno 28. Februarja 2016 na spletnem naslovu https://data.oecd.org/socialexp/public-unemployment-spending.htm
63. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2016h). Delež brezposelnih po trajanju brezposelnosti, Slovenija, letno. Najdeno 5. Aprila 2016 na spletnem naslovu http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=AVD_DUR#
64. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj. (2016i). Delež brezposelnih po trajanju brezposelnosti, Danska, letno. Najdeno 5. aprila 2016 na spletnem naslovu http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=AVD_DUR#
65. Pissarides, C. A. (1997). The need for labor-market flexibility in a European economic and monetary union. *Swedish economic policy review 4*(1997), 513-546.
66. Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006. *Uradni list RS* št. 26/2006-razglasni del. Najdeno 29. februarja 2016 na spletnem naslovu https://www.uradni-list.si/1/content?id=72222
67. Računsko sodišče republike Slovenije. (2012). Pravilnost porabe sredstev za izvajanje aktivne politike zaposlovanja Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanja v letu 2010. Revizijsko poročilo. Najdeno 23. Decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6254B53E27566666C12579C20042874A/$file/ZRSZ_PP10.pdf
68. Samuelson, P., & Nordhaus, W. (2002). *Ekonomija, šestnajsta izdaja*. Ljubljana: GV Založba.
69. Senjur, M. (2001). *Makroekonomija*. Maribor: Založba MER-MER Evrocenter.
70. *Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na dopisni seji, 18. novembra 2008.* Najdeno 12. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/delo_vlade/sporocila_za_javnost/sporocila_za_javnost/article/spor

ocilo_za_javnost_o_sklepih_ki_jih_je_vlada_rs_sprejela_na_dopisni_seji_18_novembra_2008_3467
71. *Sprememba Načrta izvedbe Programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leti 2008 in 2009.* Najdeno 10. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.acs.si/index.cgi?m=3&id=279
72. Statistični urad Republike Slovenije. (2014). *Aktivno prebivalstvo (po anketi o delovni sili), Slovenija*. Metodološko pojasnilo. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
73. Statistični urad Republike Slovenije. (2015a). Registrirana stopnja brezposelnosti, Slovenija, letno. Najdeno 29. novembra 2015 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp
74. Statistični urad Republike Slovenije. (2015b). Bruto domači proizvod, Slovenija, letna sprememba v %. Najdeno 29. novembra 2015 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp
75. Svetlik, I., Glazer, J., Kajzer, A., & Trbanc, M. (2001). *Politika zaposlovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
76. Verick, S. (2009). *Who Is Hit Hardest during a Financial Crisis? The Vulnerability of Young Men and Women to Unemployment in an Economic Downturn*. Bon: Institut for the study of labor.
77. Weishaupt, T. (2011). *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm. Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*. Amsterdam: University Press.
78. Zakon o delovnih razmerjih. *Uradni list RS* št. 21/2013, 78/2013 popr..
79. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela. *Uradni list RS* št. 21/2013.
80. *Zaposlitev za določen čas.* Najdeno 31. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.proznamladina.si/zaposlitev-za-dolocen-cas
81. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. (2010). Rezultati izvajanja programov, ki se sofinancirajo iz ESS. Najdeno 31. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.ess.gov.si/_files/3111/ESS_Rezultati_2009.pdf
82. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. (2011). Rezultati izvajanja programov, ki se sofinancirajo iz ESS. Najdeno 31. januarja 2016 na spletnem naslovu http://www.ess.gov.si/_files/3112/ESS_RezultatI_2010.pdf), 31.1.2016
83. Zavod republike Slovenije za zaposlovanje. (2015). *Metodološka pojasnila*. Ljubljana: Zavod republike Slovenije za zaposlovanje.