

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA**

**MAGISTRSKO DELO**

**PRILAGAJANJE SLOVENIJE EVROPSKI  
STRATEGIJI ZAPOSLOVANJA**

**Ljubljana, marec 2004**

**DEJAN ŠEŠKO**

Študent Dejan Šeško izjavljam, da sem avtor tega magistrskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Zarjana Fabjančiča in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne \_\_\_\_\_

Podpis: \_\_\_\_\_

# KAZALO

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>2. ZAPOSLENOST IN BREZPOSELNOST</b> .....	<b>3</b>
2.1. Vrste brezposelnosti na trgu dela .....	3
2.1.1. Frikcijska brezposelnost .....	3
2.1.2. Strukturna brezposelnost .....	4
2.1.3. Ciklična brezposelnost .....	4
2.2. Vplivi na brezposelnost na trgu dela .....	4
2.2.1. Prostovoljna in neprostovoljna brezposelnost .....	4
2.2.2. Vpliv šokov in sindikatov na brezposelnost v Evropi .....	6
2.2.3. Brezposelnost in inflacijska dinamika .....	7
2.3. Aktiviranje brezposelnih .....	10
2.4. Merjenje brezposelnosti .....	12
2.4.1. Osnovne opredelitve kategorij delovno sposobnega prebivalstva po standardih ILO .....	12
2.4.2. Ankete o delovni sili .....	13
2.4.3. Primerjava stopnje anketne brezposelnosti s stopnjo registrirane brezposelnosti .....	14
2.5. Težje zaposeljive in invalidne osebe .....	15
<b>3. STRATEGIJA ZAPOSLOVANJA V EVROPSKI UNIJI</b> .....	<b>16</b>
3.1. Politika zaposlovanja kot skupna skrb celotne Evropske unije .....	16
3.1.1. Bela knjiga in Essenska strategija .....	17
3.1.2. Amsterdamska pogodba .....	18
3.1.3. Luksemburški vrh .....	20
3.1.4. Zasedanje Evropskega sveta v Lizboni .....	20
3.1.5. Zasedanje Evropskega sveta v Stockholmu .....	21
3.2. Izzivi na poti k izpolnitvi lizbonskih ciljev .....	21
3.2.1. Globalizacija in gospodarska integracija .....	21
3.2.2. Spopadanje z zmanjšano in starajočo se delovno silo .....	22
3.2.3. Gospodarska stagnacija .....	23
3.3. Viri sredstev za uresničevanje ciljev strategij zaposlovanja .....	24
3.3.1. Sredstva države .....	24
3.3.2. Pomoči iz skupnih virov EU .....	24
3.4. Pravila za dodeljevanje državnih pomoči na področju zaposlovanja in usposabljanja .....	28
3.4.1. Državne pomoči za zaposlovanje .....	32
3.4.2. Državne pomoči za usposabljanje .....	34
3.5. Položaj invalidov na trgu dela .....	35
<b>4. NOVA EVROPSKA STRATEGIJA ZAPOSLOVANJA</b> .....	<b>38</b>
4.1. Ravni delovanja Evropske strategije zaposlovanja .....	39
4.2. Strateški cilji nove Evropske strategije zaposlovanja .....	40

4.3. Nove smernice Evropske strategije zaposlovanja .....	41
4.4. Trenutna situacija v EU na poti k zastavljenim lizbonskim in stockholmskim ciljem .....	43
<b>5. SLOVENIJA V PRIPRAVAH NA IZVAJANJE ESZ IN VKLJUČITEV NA TRG DELA EU.....</b>	<b>45</b>
5.1. Nacionalni program trga dela in zaposlovanja do leta 2006.....	46
5.2. Nacionalni akcijski program zaposlovanja 2004.....	48
5.2.1. Uresničevanje novih priporočil EU.....	50
5.2.2. Viri financiranja v obdobju 2004-2006 .....	57
5.2.3. Programi aktivne politike zaposlovanja za leto 2004.....	58
5.3. Povečanje pozornosti invalidnim osebam .....	65
5.3.1. Dosedanji ukrepi za pomoč invalidnim osebam .....	65
5.3.2. Predvideni ukrepi za invalidne osebe .....	68
5.4. Vključenost vseh pomembnih akterjev države pri implementaciji smernic zaposlovanja .....	70
<b>6. ANALIZA AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA V SLOVENIJI V OBDOBJU 1998-2002 .....</b>	<b>72</b>
6.1. Dodeljena sredstva za ukrepe aktivne politike zaposlovanja .....	73
6.1.1. Sredstva iz proračuna RS.....	73
6.1.2. Analiza dodeljenih sredstev z vidika državnih pomoči .....	74
6.2. Število vključenih brezposelnih oseb v programe aktivne politike zaposlovanja .....	76
6.3. Analiza trga dela v Sloveniji v letu 2002 .....	77
6.4. Slovenija na poti k zastavljenim lizbonskim in stockholmskim ciljem.....	78
<b>7. ZAKLJUČEK.....</b>	<b>80</b>
<b>8. LITERATURA .....</b>	<b>83</b>
<b>9. VIRI.....</b>	<b>84</b>

# 1. UVOD

Reševanje problematično visokih stopenj brezposelnosti, dvigovanje stopenj zaposlenosti in prilagajanje različnih politik na trgu dela na gospodarske in socialne spremembe je v Evropski uniji že vsaj dva desetletja zelo aktualna tematika. Vztrajno visoka brezposelnost v Evropi v devetdesetih letih je pripeljala do uvrstitve zagotavljanja visoke ravni zaposlenosti med pomembnejše družbeno-ekonomske cilje Evropske unije. Z vključitvijo poglavja o zaposlovanju v spremenjeno in dopolnjeno Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, je politika zaposlovanja dobila enakovredno mesto med ostalimi ekonomskimi politikami Evropske unije. Tako je vodenje politike zaposlovanja še naprej v pristojnosti posamezne države članice, vendar je zdaj le-ta prioritetnega pomena za celotno Skupnost in se mora voditi v skladu z ostalimi politikami. Potreba po skupnem vodenju politike zaposlovanja je pravzaprav rezultat soodvisnosti politik zaposlovanja med državami članicami, kjer je treba ukrepe za pospeševanje zaposlenosti medsebojno usklajevati, da ne bi ukrepi v eni državi negativno vplivali na napredek v drugi. Ideja politike zaposlovanja kot skupne skrbi poudarja, da bo zgolj usklajeno delovanje držav članic prispevalo k pozitivnim končnim učinkom za celotno Unijo. To pa je pravzaprav cilj celotne integracije in še posebej strukturne politike, ki teži k konvergenci gospodarstev držav članic.

Evropski svet je 23. in 24. marca leta 2000 v Lizboni določil nov strateški cilj za Evropsko unijo. Ta naj bi postala najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajne gospodarske rasti, z več in boljšimi delovnimi mesti ter večjo socialno povezanostjo. Tako se je pomen strategije zaposlovanja in vlaganj v ljudi samo še dodatno potrdil.

Evropske države pri zaposlovanju vse bolj poudarjajo, da ključ do uspeha ni več v zagotavljanju "varnih sistemov pasivnih pravic", temveč v uvajanju učinkovitih sistemov, ki ljudem, tako zaposlenim kot brezposelnim, pomagajo obvladovati spremembe na trgu dela. Večina sprememb zaposlovalne zakonodaje zato v teh državah pomeni razvoj različnih programov aktivne politike zaposlovanja. Tudi ukrepi, ki se v Sloveniji izvajajo na področju zaposlovanja, sledijo smernicam Evropske strategije zaposlovanja in so že sedaj v skladu s predpisi in merili, ki veljajo v Evropski uniji.

Julija 2003 je Svet EU sprejel revidirane smernice nove Evropske strategije zaposlovanja. Namen mojega dela je tako orisati razvoj aktivne politike zaposlovanja v Evropski uniji, proučiti nove smernice Evropske unije na področju politike zaposlovanja in znotraj njih konkretne aktivnosti, ki naj bi jih izvajala posamezna država članica. Partnerstvo za pristop pa k temu zavezuje tudi Slovenijo in tako sem podrobno predstavil tudi ukrepe aktivne politike zaposlovanja, ki jih izvajamo v Sloveniji. Za razumevanje vsebine politike zaposlovanja je nujno opredeliti tudi osnovne pojme v povezavi z brezposelnostjo. Ker pa z dodeljevanjem pomoči za zaposlovanje država krije določenim podjetjem del stroškov dela, sem proučil tudi pravila Evropske unije za dodeljevanje državnih pomoči na področju zaposlovanja in usposabljanja. Določeno pozornost sem namenil tudi ukrepom za pomoč invalidnim osebam

pri njihovem vključevanju na trg dela. Na koncu sem poskušal analizirati dodeljena sredstva za spodbujanje aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji ter podati tudi svoja priporočila za izboljšanje dosedanjega stanja.

Hipoteza moje naloge je: ukrepi aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji, z upoštevanjem Evropske strategije zaposlovanja, prispevajo k temu, da bo Slovenija do leta 2010 dosegla najpomembnejše cilje Evropske strategije zaposlovanja, postavljene na zasedanju Evropskega sveta v Lizboni. Ti cilji so: zvišati splošno stopnjo zaposlenosti na povprečno 70%, zvišati stopnjo zaposlenosti žensk na vsaj 60% in zvišati stopnjo zaposlenosti starejših delavcev na 50%.

Cilj dela je ugotoviti glavne značilnosti Evropske strategije zaposlovanja ter trenutno stanje v Sloveniji pri izvajanju te strategije. Poskušal sem določiti ali je Evropska strategija zaposlovanja primerna tudi za Slovenijo oziroma ali je Slovenija na tem področju mogoče specifična in bi bilo zanjo morda bolj učinkovito izvajati drugačne ukrepe. Z analizo podatkov o dodeljenih sredstvih za spodbujanje aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji sem poskušal spoznati, kateri ukrepi aktivne politike zaposlovanja prevladujejo pri nas in ali vodijo tudi do izpolnitve strateških ciljev Nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 ter ciljev, postavljenih na zasedanju Evropskega sveta v Lizboni. Ocenil sem primernost ukrepov države na tem področju ter izdelal priporočila za izboljšanje dosedanjega stanja oziroma učinkovitejšo porabo sredstev za te namene.

Za obdelavo tematike, ki je predmet magistrske naloge, sem uporabil v ustreznih kombinacijah sledeče znanstvene metode: metodo analize in sinteze, prognostično metodo, metodo specializacije in generalizacije, kompozicijsko metodo, metodo števil in metodo kompilacije. Na običajen način so citirana tuja spoznanja, stališča, mišljenja in zaključki. Dodal sem tudi elemente, pridobljene na osnovi osebnih izkušenj pri opravljanju del in nalog na Ministrstvu za finance, to je pri presojanju programov aktivne politike zaposlovanja z vidika pravil Evropske unije za dodeljevanje državnih pomoči na področju zaposlovanja in usposabljanja.

Magistrsko nalogo sem razdelil na šest poglavij. V prvem delu sem opredelil zaposlenost in brezposelnost. Opredelil sem vrste brezposelnosti, različne vplive na brezposelnost na trgu dela, načine merjenja brezposelnosti ter katere osebe štejemo pod težje zaposljive in katere pod invalidne osebe. Sledi analiza strategije zaposlovanja v Evropski uniji. Poskušal sem prikazati zgodovinski razvoj Evropske strategije zaposlovanja z najpomembnejšimi fazami od Rimske pogodbe naprej. Proučil sem tudi izzive, s katerimi se mora spopadati Evropska unija na poti k izpolnitvi njenih visokih ciljev na področju zaposlovanja. Prikazal sem, da lahko država poleg lastnih virov za področje aktivne politike zaposlovanja uporablja tudi sredstva iz skupnih virov Evropske unije, prav tako pa opisal tudi pravila za dodeljevanje državnih pomoči na področju zaposlovanja in usposabljanja. Določeno pozornost sem namenil tudi položaju invalidov na trgu dela, saj jim tudi Evropska strategija zaposlovanja namenja čedalje več pozornosti. Nadaljeval sem z analizo nove Evropske strategije zaposlovanja, katerih smernice so bile revidirane julija 2003. Tudi stanje na trgu dela v Sloveniji in nadaljnji razvoj dogodkov na

področju trga dela in zaposlovanja v Sloveniji je potrebno presojati v luči Evropske strategije zaposlovanja. Temu je namenjeno četrto poglavje. Peto poglavje je namenjeno analizi aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji v obdobju 1998-2002. Posebej sem analiziral tudi ukrepe, ki pomenijo državno pomoč in jih je potrebno presojati v luči novih pravil Evropske unije za državne pomoči na področju zaposlovanja, ki so začela veljati z začetkom leta 2003, prav tako pa sem na podlagi kvantitativnih podatkov analiziral tudi trg dela v Sloveniji v letu 2002. Seveda sem poskušal tudi odgovoriti na zastavljeno vprašanje, ali ukrepi aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji, z upoštevanjem Evropske strategije zaposlovanja, res vodijo do uresničitve zaposlovalnih ciljev, postavljenih na zasedanju Evropskega sveta v Lizboni. V zaključnem poglavju sem prikazal sklepe, do katerih sem se dokopal z izdelavo magistrskega dela in podal priporočila za izboljšanje dosedanjega stanja.

## **2. ZAPOSLENOST IN BREZPOSELNOST**

Zaposlenost in brezposelnost sta pomembna tako z vidika posameznika kot z vidika celotne države. Med posameznimi obdobji in med državami se precej razlikujeta. Brezposelnost predstavlja za družbo breme in strošek. Na nivoju posameznika se kaže kot stiska in pomanjkanje samospoštovanja. Psihologi navajajo, da izguba zaposlitve povzroči vsaj takšen stres kot smrt bližnje osebe. Zato je resnične stroške brezposelnosti v posamezni državi praktično nemogoče izračunati. Stopnja brezposelnosti se zato pogosto uporablja kot merilo uspešnosti makroekonomske politike (Miller, 2001, str. 146).

### **2.1. Vrste brezposelnosti na trgu dela**

Pri študiju strukture trgov dela ekonomisti opredelijo tri temeljne vrste brezposelnosti. Vsi namreč govorijo o frikcijski, strukturni in ciklični brezposelosti, nekateri pa med vrste brezposelnosti štejejo tudi prikrito (latentno), sezonsko brezposelnost ali celo tehnološko brezposelnost (Boosworth, Dawkins, Stromback, 1996, str. 410).

#### *2.1.1. Frikcijska brezposelnost*

Ta vrsta brezposelnosti se pojavlja zaradi stalne menjave zaposlitve prebivalstva, ki je normalno zaposleno. Do te brezposelnosti pride zaradi selitve prebivalstva med različnimi mesti in regijami in s tem povezanim iskanjem nove zaposlitve, začasne brezposelnosti šolajoče se mladine, ki konča šolanje in išče zaposlitev, menjavanja zaposlitve zaradi težnje po spremembi delovnega okolja in podobnih reči. Tovrstna brezposelnost je le začasna, saj traja od enega dneva do nekaj mesecev in predstavlja samo obdobje med dvema stalnima zaposlitvama. V vsakem gospodarstvu, ki je na ravni polne zaposlenosti, srečamo frikcijsko brezposelnost, saj je ta plod prostovoljnih odločitev posameznikov o menjavi delovnih mest in ni vezana na gospodarske razmere. Zato lahko rečemo, da je prostovoljna (Samuelson, Nordhaus, 2001, str. 566).

### *2.1.2. Strukturna brezposelnost*

Do te vrste brezposelnosti pride zaradi neenakosti med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili, ki je posledica gospodarskega razvoja, saj nekateri sektorji oz. panoge hitro rastejo, druge pa nazadujejo, s tehnološkim razvojem pa se pojavljajo tudi povsem nove panoge. Tako se je v zadnjem desetletju zaradi razvoja računalništva in informacijske tehnologije močno povečalo povpraševanje po programerjih in drugih računalniških strokovnjakih, medtem ko je zaradi zmanjševanja deleža industrije v bruto komačem proizvodu (v nadaljevanju: BDP) močno upadlo povpraševanje po nekvalificiranih in polkvalificiranih delavcih. Strukturno brezposelni se težko prilagajajo novim razmeram na trgu delovne sile, še posebej, če gre za starejše kategorije brezposelnih, ki so starejši od 45 let. Za prestrukturiranje mora pogosto poskrbeti država z različnimi programi aktivne politike zaposlovanja, ki vključujejo usposabljanja brezposelnih za nova delovna opravila in nove zaposlitve. Strukturna brezposelnost lahko včasih povzroči tudi brezposelnost določenih regij, če so sektorji, ki so v zatonu, skoncentrirani na določenih območjih. Zaradi odvisnosti od dolgoročnejših sektorskih sprememb proizvodnje bi strukturno brezposelnost lahko imenovali tudi sektorska brezposelnost (Miller, 2001, str. 150-151).

### *2.1.3. Ciklična brezposelnost*

Ta vrsta brezposelnosti nastaja zaradi gospodarskih ciklov. Ko gospodarska aktivnost stagnira in stopnja rasti BDP nazaduje ali je celo negativna, se zmanjšuje celotno agregatno povpraševanje po delovni sili. Zaradi recesije vsi sektorji ali vsaj večina zmanjšuje proizvodnjo in odpušča delovno silo, zato se brezposelnost lahko pojavlja med vsemi kategorijami zaposlenih, ne glede na vrsto dela. Znižanje stopenj brezposelnosti in morda polno zaposlenost gospodarstvo doseže šele ob prehodu v drugi del cikla, v fazi oživljanja in v prosperiteti (Miller, 2001, str. 151).

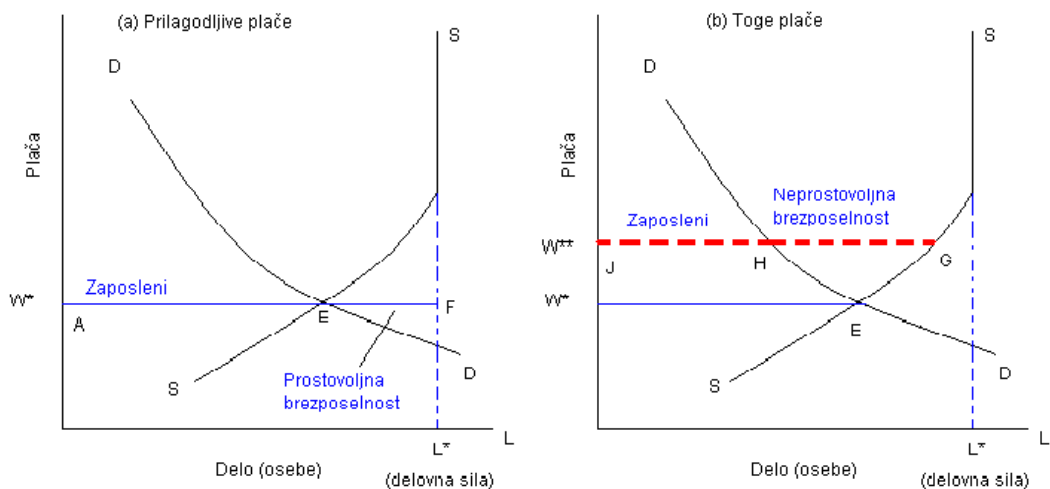
## **2.2. Vplivi na brezposelnost na trgu dela**

### *2.2.1. Prostovoljna in neprostovoljna brezposelnost*

Krivuljo ponudbe delovne sile prikazuje SS na sliki 1(a). Krivulja ponudbe postane povsem toga (neelastična) pri količini dela  $L^*$ , ko so ravni plač visoke.  $L^*$  pravimo delovna sila. Slika 1(a) kaže običajno sliko konkurenčne ponudbe in povpraševanja s tržnim ravnotežjem v točki E in plačo pri  $W^*$ . V konkurenčnem ravnotežju so podjetja pripravljena najeti vse primerno usposobljene delavce, ki pri tržni plači želijo delati. Število zaposlenih ponazarja črta od A do E. Nekateri člani delovne sile bi sicer radi delali, vendar le pri višji plači. Ti brezposelni delavci, ki jih predstavlja segment EF, so prostovoljno brezposelni, saj se sami odločijo, da pri tržni plači ne bodo delali (Samuelson, Nordhaus, 2001, str. 567).



Slika 1: Prostovoljna in neprostovoljna brezposelnost



Vir: Samuelson, Nordhaus, 2001, str. 568

Prostovoljno brezposelni delavci imajo raje prosti čas ali druge dejavnosti kot pa delo pri dani tržni plači. Lahko pa so tudi frikcijsko brezposelni in iščejo svoje prvo delo. Ali pa so morda nizko produktivni delavci, ki imajo raje socialno podporo ali podporo za brezposelne kot pa slabo plačano delo. Nešteto razlogov povzroča, da se ljudje prostovoljno odločijo, da pri dani plači ne bodo delali. Pa vendar je potrebno tudi te ljudi v uradnih statistikah upoštevati kot brezposelne (Samuelson, Nordhaus, 2001, str. 567).

Izkušnje mnogih brezposelnih delavcev pa preprosto ne moremo razložiti z elegantno klasično teorijo prostovoljne brezposelnosti. Eden od Keynesovih velikih dosežkov je bil, da je dejstvom dovolil zavrniti to neustrezno teorijo. Razložil je, zakaj imamo občasno opraviti z izbruhi neprostovoljne brezposelnosti, pri kateri usposobljeni delavci ne morejo dobiti dela pri danih plačah. Ključ k temu je bilo spoznanje, da se plače ne prilagodijo, da bi uravnotežile trg dela. Namesto tega se na ekonomske šoke odzivajo le počasi. Če se plače ne prilagodijo za uravnovešanje trga, se lahko pojavi neskladje med številom iskalcev služb in razpoložljivimi delovnimi mesti. Kako neprilagodljive plače povzročajo neprostovoljno brezposelnost, lahko vidimo z analizo trga dela, ki ni uravnotežen (na sliki 1(b)). Tukaj ekonomske motnje na trgu dela povzročijo previsoko plačo. Plača dela je pri  $W^{**}$ , in ne pri ravnotežni  $W^*$ , ki bi uravnovesila trg (Samuelson, Nordhaus, 2001, str. 567).

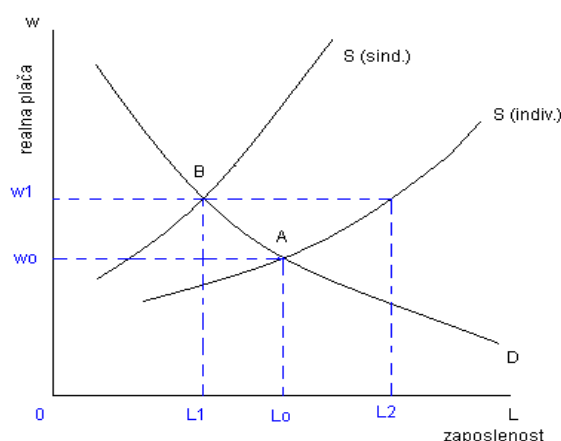
Pri previsokih plačah išče delo več usposobljenih delavcev, kot pa je delovnih mest, za katera iščejo usposobljene delavce. Točka G na krivulji ponudbe kaže število delavcev, ki so pripravljeni delati pri plači  $W^{**}$ . Vendar želijo podjetja najeti le H delavcev, kot kaže krivulja povpraševanja. Ker je plača višja od ravnotežne, imamo opraviti s presežkom delavcev. Brezposelne delavce, ki jih prikazuje črtkana črta HG, imenujemo neprostovoljne brezposelne. To pomeni, da usposobljeni delavci, ki želijo delati, pri dani plači ne morejo najti dela. Ker obstaja presežek delavcev, bodo podjetja racionalizirala delovna mesta tako, da bodo uveljavila strožje zahteve glede usposobljenosti in najela najbolj usposobljene in najbolj izkušene delavce (Samuelson, Nordhaus, 2001, str. 567).

## 2.2.2. Vpliv šokov in sindikatov na brezposelnost v Evropi

Medsebojno delovanje togosti plač s šoki na ponudbeni strani dela je pomembno za dinamiko brezposelnosti v Evropi. Brezposelnost je v Evropi začela rasti v začetku 70. let, ko je prvi naftni šok zmanjšal število delavcev, po katerih se je povpraševalo pri katerikoli plači (Gärtner, 1997, str. 318). Kot posledica drugega naftnega šoka v začetku osemdesetih je brezposelnost zopet strmo narasla, nato pa spet na začetku devetdesetih kot posledica stroge fiskalne in monetarne politike zaradi izpolnjevanja maastrichtskih kriterijev (Bertola, 2001, str. 358).

Prav tako je potrebno upoštevati tudi vpliv sindikatov. Ti se v imenu delavcev pogajajo o realni plači in s tem sooblikujejo krivuljo ponudbe dela. V sindikate se delavci organizirajo zato, ker posameznik nima dovolj velike pogajalske moči v nasprotju z velikim podjetjem. Imajo dva poglobljena ekonomska cilja: višje realne plače ter večjo trajnost delovnih mest, med katerima poteka izmenjava ('trade off'). Če bi sindikati vztrajali pri visokih realnih plačah, bi trajnost zaposlitve upadla, če pa bi se borili le za delovna mesta, bi bile plače nižje (Gärtner, 1997, str. 116)

Slika 2: Trg dela, kjer so prisotni sindikati in krivulja ponujene plače

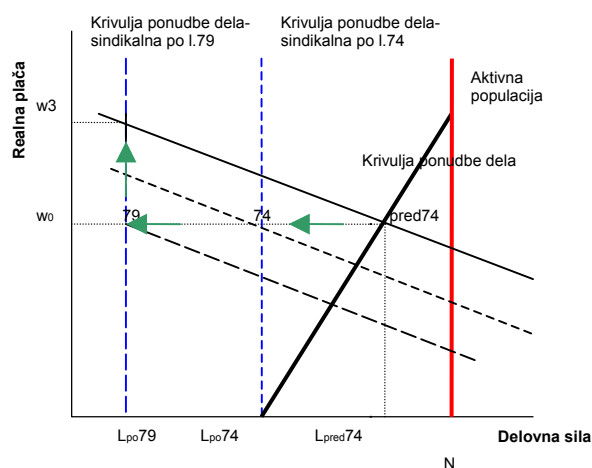


Vir: Gärtner, 1997, str. 117

Obstoj sindikatov spremeni trg delovne sile. Ob krivulji povpraševanja po delu s strani popolno konkurenčnih delodajalcev in ob individualni krivulji ponudbe dela, ki ostaneta nespremenjeni, se pojavi nova krivulja –krivulja ponudbe dela s strani sindikatov ali tako imenovana krivulja ponujene plače ('wage offer curve'). Ta krivulja opisuje najbolj željeno odvijanje realnih plač s strani sindikatov. Njena oblika izraža preference sindikatov: sindikat, ki so mu plače bolj pomembne, bo imel bolj položno krivuljo ponujene plače, saj bo za majhno povečanje plač ponudil veliko količino dela; sindikat, ki daje prednost zaposlenosti, pa bo imel bolj strmo krivuljo ponujene plače. Če je krivulja ponujene plače s strani sindikata nad krivuljo individualne ponudbe dela, je realna plača ( $w_1$ ) višja in zaposlenost ( $L_1$ ) nižja, kot bi nastala z individualnimi pogajanjmi delavcev za isto plačo oziroma nižja kot v primeru tržnega ravnotežja, ko bi se delavci na trgu pojavljali kot popolni konkurenti (Senjur, 2001, str. 141-167)

Slika 3 pa prikazuje eno od razlag o tem, kaj se je v Evropi dogajalo z brezposelnostjo zaradi obeh naftnih šokov. Ko je prvi naftni šok krivuljo povpraševanja po delovni sili potisnil navzdol, je zaposlenost padla na nivo  $L_{74}$  (brezposelnost je narasla na  $U_{74}$ ). Delavski sindikati so preprečili, da bi se realna plača znižala pod takratni nivo kljub neprostoVOLjni brezposelnosti. Drugi naftni šok je bil zelo podoben prvemu, zato se je brezposelnost povečala na  $U_{79}$  pri nespremenjeni realni plači. Končno, ko se je cena nafte znižala nazaj na nivo izpred prvega naftnega šoka, s tem pa se je krivulja povpraševanja po delovni sili premaknila navzgor, nazaj v izhodiščno stanje, se je zgodilo naslednje. Sindikati so se zganili in izpogajali svojim članom (torej zaposlenim) višjo realno plačo  $w_3$ , s tem pa naredili škodo velikemu številu zlasti neprostoVOLjno brezposelnim, ki so tako še naprej ostali brez dela (Gärtner, 1997, str. 319)

Slika 3: Vpliv obeh naftnih šokov na brezposelnost



Vir: Gärtner, 1997, str. 319

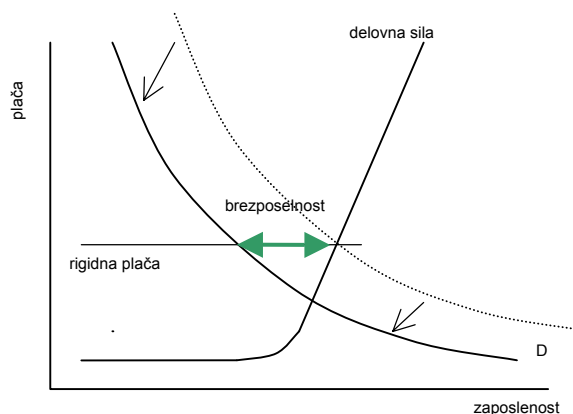
Različni ekonomisti si vzroke za povečano stopnjo brezposelnosti v Evropi v zadnjih treh desetletjih različno razlagajo. Največ jih pri tem zagovarja vpliv različnih makroekonomskih sil (Baker, Schmitt, 1998, str. 17).

### 2.2.3. Brezposelnost in inflacijska dinamika

Makroekonomski šoki vplivajo na pozicijo krivulje povpraševanja po delovni sili in na brezposelnost na načine, ki so tesno povezani z inflacijsko dinamiko. Slika 1 nam ne določa ali so plače na vertikalni osi merjene realno ali nominalno. V modelu mehanizma, ki ga graf prikazuje, so kljub temu nominalne plače tiste, ki jih moramo gledati kot fiksne vpricho nominalnih šokov povpraševanja po delu. Če so nominalne pogodbeno določene plače določene prej, preden so znane razmere na trgu, torej na podlagi pričakovanih in ne dejanskih cen, potem se izkaže, da so realne plače pretirano visoke, ko je inflacija nepričakovano nizka. To je princip Phillipsove krivulje kot razmerjem med realizirano inflacijo in brezposelnostjo. Če lahko na pričakovano inflacijo gledamo kot stabilno skozi čas, potem naj bi grafično prikazana dejanska inflacija in brezposelnost prikazovala navzdol nagnjeno relacijo, ko

omenjena izvira iz dinamičnega fenomena tipa, ilustriranega v sliki 4. Bolj realistično, pričakovana inflacija bi morala biti gledana kot spremenljivka skozi čas, z višjimi inflacijskimi pričakovanji, ki se kažejo kot vertikalni premik Phillipsove relacije navzgor (Bertola, 2001, str. 359).

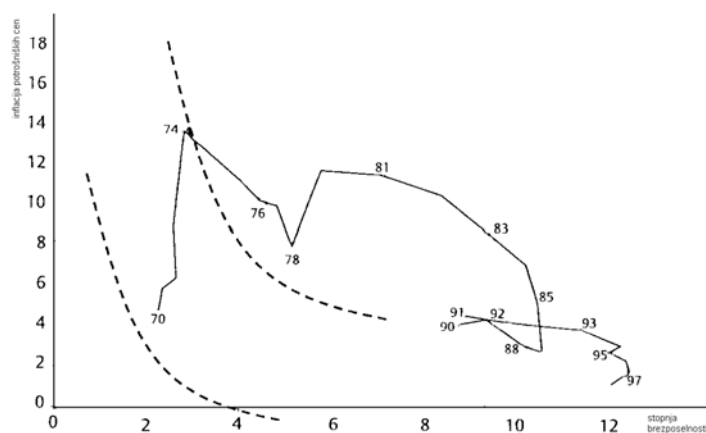
Slika 4: Brezposelnost in šoki



Vir: Bertola, 2001, str. 358

Slika 5 nam prikazuje inflacijo potrošniških cen v primerjavi z brezposelnostjo držav EU-11. Iz nje lahko razberemo, da sta v tem tridesetletnem obdobju negativno povezana, sta pa v sliki bežno vidna tudi dva vmesna obdobja z naraščajočim trendom, ki jih lahko razložimo s premiki v pričakovani inflacijski stopnji. Grobo rečeno, leto 1970 lahko interpretiramo kot osamljeno opazovanje na Phillipsovi krivulji z nizko pričakovano inflacijo, ki je prevladovala v 60-ih letih, nato pa lahko obdobje od 1974-1978 zopet vidimo kot navzven premaknjeno krivuljo (v grafu sta vrisani dve krivulji). Osemdeseta in devetdeseta leta lahko po vrsti zopet ležijo na takšnih različnih krivuljah (niso vrisane) (Bertola, 2001, str. 359).

Slika 5: Phillipsove krivulje za EU-11



Vir: Bertola, 2001, str. 360

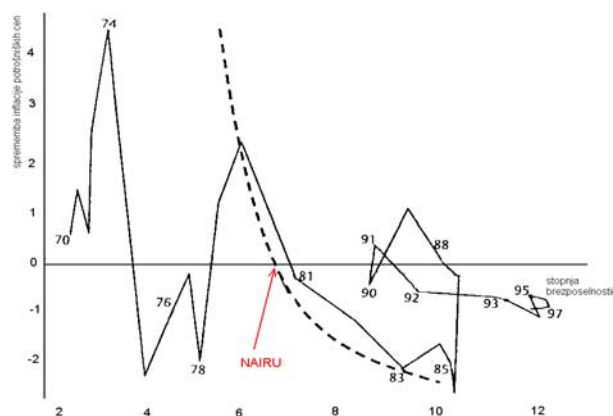
Izkušnje posameznih držav iz tega seveda niso vidne, lahko pa rečemo, da so na njihovo dinamiko inflacije in brezposelnosti vplivala pričakovanja glede devalvacije deviznega tečaja med obdobjem prilagodljivega tečaja Evropskega monetarnega sistema. V obdobjih stabilnosti

deviznega tečaja je brezposelnost značilno naraščala v državah z šibko valuto, na primer Italiji, kjer je strah pred možno devalvacijo vodil sindikate, da so zahtevali visoko povišanje pogodbeno določenih plač, z namenom preprečitve izgube kupne moči v trenutkih, ko se devizni tečaj preusmeri. Dokler devalvacija ni bila realizirana, je plačna inflacija zmanjševala konkurenčnost, znižala povpraševanje po delovni sili in izvoz, medtem ko se je uvoz povečal, vse to pa je končno vodilo v neizogibno devalvacijo. Nepopolna kredibilnost dogovorov o deviznem tečaju je sorazmerno vplivala na države z močno valuto, kot je Nemčija, kjer so se tako sindikati kot podjetja pritoževali nad izgubo konkurenčnosti, ko je kriza deviznega tečaja vodila do njegovih velikih sprememb (Bertola, 2001, str. 359).

Zavajajoče bi bilo, če bi videli dinamiko na področju inflacije in brezposelnosti v Evropi v smislu ('in terms of') Phillipsovih krivulj, ki se premikajo samo zaradi inflacijskih pričakovanj. Pomen slednje na določanje višine predhodno določenih plač nam onemogoča točno določiti velikost vpliva 'šok mehanizma', prikazanega na sliki 4, na opazovano brezposelnost. Toda lahko predvidevamo, da pretekla opazovanja kažejo uporabne informacije. Najbolj enostavno, predvidevamo lahko, da lahko pričakovano inflacijo dobro predvidimo, če gledamo preteklo realizirano inflacijo. Tako bi morala biti brezposelnost višja, kadar se inflacija znižuje in so predhodno določene plače realno previsoke, po drugi strani pa bi morala biti nižja, kadar inflacija narašča. Ta ideja motivira akceleratorno verzijo Phillipsove krivulje, ki kaže zvezo med brezposelnostjo in spremembami inflacije. Presek te relacije na osi z brezposelnostjo kaže razmere na trgu dela, skladne s prakso določanja plač, v odsotnosti nepredvidenih sprememb v inflaciji (Bertola, 2001, str. 360). Ta ravnovesna stopnja brezposelnosti ali stopnja brezposelnosti, ki ne pospešuje inflacije ('non-accelerating inflation rate of unemployment'), skrajšano NAIRU, ni nujno konstantna med državami in skozi čas in je še eden vir premikov v relaciji med plačami in brezposelnostjo na Phillipsovi krivulji (Nickell, 2002, str. 5).

NAIRU, čeprav je teoretično dobro definirana kot stabilna stopnja brezposelnosti, skladna s strukturnimi značilnostmi trga dela, ni enostavno oceniti z dovolj veliko stopnjo zaupanja. Lahko je izračunana z različnimi bolj ali manj izpopolnjenimi metodami, pri katerih uporabljamo različne plačne ali cenovne inflacijske serije, obnaša pa se na različne načine v različnih državah. Grafični prikaz na sliki 6 za agregatne podatke EU-11 ilustrira glavne značilnosti evropskih izkušenj glede inflacije in brezposelnosti. Dinamika brezposelnosti na kratek rok je bila neenakomerno povezana s spremembami v inflaciji. Ena od možnih akceleratorskih ('accelerationist') Phillipsovih krivulj je vrisana na sliki 6 skupaj s svojo NAIRU, toda zveza ('intercept') med temi krivuljami (in nivoja brezposelnosti, skladnega z dano spremembo inflacije) prikazuje, da je skozi čas stalno naraščala (Bertola, 2001, str. 361).

Slika 6: Akceleratorna ('accelerationist') Phillipsova krivula za EU-11



Vir: Bertola, 2001, str. 360

Pri vsem tem je treba upoštevati dejstvo, da je ravnovesna stopnja brezposelnosti celotne EU zelo pod vplivom razmer v največjih štirih kontinentalnih državah EU, in sicer v Nemčiji, Franciji, Italiji in Španiji (Nickell, 2002, str. 2).

### 2.3. Aktiviranje brezposelnih

Odpravljanje brezposelnosti oziroma razreševanje problemov, ki so povezani z zagotavljanjem dela, je v prvi vrsti domena ekonomske politike. Ta lahko z določeno regulacijo brezposelnost bodisi pospešuje bodisi odpravlja. Socialna politika pa nastopa kot korektor ekonomske politike in blaži disfunkcionalne učinke delovanja tržnih zakonitosti. S problemom brezposelnosti je tesno povezana politika zaposlovanja, ki po svoji urejenosti in delovanju ne sodi ne zgolj v ekonomsko ne zgolj v socialno politiko. Rezultati delovanja določene politike zaposlovanja namreč neposredno vplivajo tako na ekonomski kot na socialni razvoj ali stanje. Še posebej to velja za ukrepe aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju APZ).

Meje med ekonomsko politiko, ki regulira trg dela, socialno politiko, ki zagotavlja osnovno varnost in standard prebivalstva, in politiko zaposlovanja torej niso povsem jasne. Ekonomska politika navadno ni usmerjena neposredno na trg dela in zato tudi ne proti brezposelnosti. Brezposelnost je pač derivat delovanja ekonomskega sistema, predvsem trga blaga in denarja. Zato ekonomska politika zaposlovanje spodbuja posredno s spodbujanjem in omejevanjem ponudbe oz. povpraševanja po blagu, storitvah ali denarju.

Vemo, da so cilji ekonomske politike med seboj povezani in tudi konkurenčni. Praviloma se ne da doseči vseh hkrati. Torej je doseganje ciljev zaposlovalne politike povezano s tem, kako se dosegajo v gospodarstvu cilji ekonomske politike (gospodarska rast, gibanje cen, tečaj valute, obrestne mere ipd.) (Malačič, 1998, str. 61-62).

Politiko zaposlovanja opredelimo kot sistem ukrepov in aktivnosti, s pomočjo katerih njeni nosilci na osnovi nekaterih širših, v družbi sprejetih načel in norm poskušajo doseči polno zaposlenost dela oziroma delavcev. Politiko zaposlovanja v literaturi in politični praksi delijo

na aktivno in pasivno politiko zaposlovanja. Aktivna politika zaposlovanja je predvsem tista, ki z ukrepi in aktivnostmi ustvarja čim boljše možnosti za zaposlovanje, prispeva k odpiranju delovnih mest in usposablja delavce, da postanejo čim bolj zaposljivi in se izvijejo bodisi iz brezposelnosti bodisi iz slabo plačanih in neustreznih delovnih mest. V nasprotju s tem pa pasivna politika zaposlovanja pomaga delavcem, ki se znajdejo med brezposelnimi, da s solidarnostno družbeno pomočjo ne ostanejo brez sredstev za življenje in da lahko preživijo (gre za zmanjševanje finančnih bremen brezposelnih: nadomestila plač – denarno nadomestilo za brezposelnost in denarno pomoč za brezposelne) (Malačič, 1998, str. 62).

Čedalje bolj popularen pristop k problemom brezposelnosti se torej osredotoča na aktivne politike zaposlovanja. Ta pristop je že tradicionalno prisoten v skandinavskih državah, kjer službe za zaposlovanje pomagajo delavcem pri iskanju služb, usposabljanje pa jim pomaga, da so zanje ustrezno usposobljeni. Pasivni ukrepi na drugi strani s tem čedalje bolj izgubljajo na pomenu. Po definiciji aktivne politike zmanjšujejo brezposelnost – če ne s ponovnimi zaposlitvami dolgoročno brezposelnih posameznikov na trgu dela, pa vsaj s tem, da postanejo študenti ali usposabljanji. Aktivni ukrepi so zelo dragi, saj za njihovo izvajanje potrebujejo države več resursov (zlasti osebja, ki prispeva k pozitivnemu vplivu ukrepov na stopnje zaposlenosti) kot pa če se brezposelnim enostavno plačuje denarno nadomestilo za brezposelnost. Odločitev o deležu aktivnih in deležu pasivnih ukrepov je torej odvisna od stroškov in koristi posamezne oblike (Bertola, 2001, str. 372).

V različnih državah se je izoblikovalo veliko različnih aktivnih politik. Po enem ekstremu je brezposelnost lahko zmanjšana z direktnim zaposlovanjem v javnem sektorju. Stroški aktiviranja so v tem primeru očitni, koristnost od tega pa posebno dvomljiva, zlasti če morajo biti plače javnih uslužbencev financirane z višjo obdavčitvijo zaposlovanja v privatnem sektorju. Manj drastični aktivni ukrepi imajo kvalitativno podobne slabe strani. Teoretično je možno, empirično pa namreč zelo sporno, da tisti, ki se izobražujejo po posameznih programih, postanejo permanentno bolj zaposljivi. Programi izobraževanja pa so lahko veliko dražji kot pa, če enostavno plačamo zmerna denarna nadomestila in prepustimo odločitve o načinu povečanja usposobljenosti posameznikom. Druge aktivne politike so tiste, ki od brezposelnih delavcev zahtevajo, da obiskujejo zaposlitvene centre, so deležni intervjujev s potencialnimi delodajalci in se posvetujejo z za to specializiranimi javnimi uslužbenci. Te zahteve, zlasti kadar so kombinirane z dobro organiziranimi bazami o prostih delovnih mestih in brezposelnih, lahko zelo učinkovito izboljšajo informacije delavcev o njihovih dejanskih možnostih zaposlitve in povečajo stopnjo novih zaposlitev. Treba pa je seveda spet poudariti, da niso brez stroškov za državo in brezposelne (Bertola, 2001, str. 372).

Soroden, toda drugačen pristop so politike, ki merijo k subvencioniranju zaposlovanja z zmanjšanjem razkoraka med plačo, za katero si delavci prizadevajo in njihovo produktivnostjo (v EU je za to uporabljen izraz 'make work pay'). Te politike poskušajo popraviti spodbude zaposlenim z uravnavanjem progresivnosti učinkovitih davčnih stopenj. Na primer, produktivnost samske matere je zelo nizka glede na njene stroške participacije na trgu dela (na primer 200 EUR na mesec). Toda še vedno je ceneje, povišati njen prihodek s pomočjo države

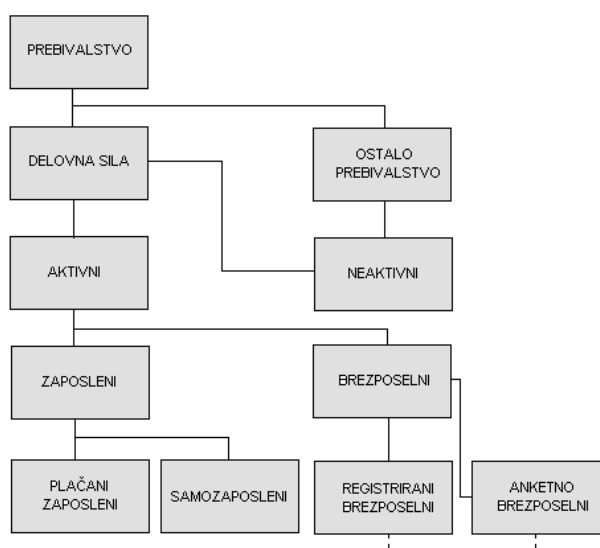
za 300 EUR kot pa plačati 500 EUR denarne pomoči, če postane brezposelna. Atraktivnost takšnih fiskalnih instrumentov pa je seveda odvisna od različnih ocenjenih stroškov in ocenjene učinkovitosti (Bertola, 2001, str. 372).

Ti ukrepi pa so podobno kot aktivni ukrepi lahko zelo dragi, saj je praktično nemogoče imeti točne informacije o individualni produktivnosti in je tako lahko večina denarnih pomoči plačana za delovna mesta, ki bi tako ali tako obstajala brez tega. Pride pa lahko tudi do tega, da delodajalci zamenjajo boljše plačane delavce z tistimi, za katere bodo lahko prejeli denarno pomoč in tako s temi ukrepi sploh ne pride do neto povečanja zaposlitev. Prav tako pa dodeljevanje pomoči samo za delavce z nizkimi plačami odvrča tako delavce kot delodajalce od tega, da bi več vlagali v izobraževanje (Bertola, 2001, str. 373).

## 2.4. Merjenje brezposelnosti

Predpogoj za merjenje brezposelnosti je opredelitev strukture prebivalstva glede na aktivnost in opredelitev nekaterih kazalcev, ki se nanašajo na aktivno prebivalstvo. Podatki o prebivalstvu in delovni sili so nepogrešljivi pri oblikovanju politike zaposlovanja, ki vključuje različne izobraževalne programe ter svetovalno pomoč pri poklicnem usmerjanju in druge ukrepe, ki spodbujajo zaposlovanje (Bregar, Ograjenšek, Bavdaž, 1999, str. 115).

Slika 7: Sestava aktivnega prebivalstva



Vir: Bregar, Ograjenšek, Bavdaž, 1999, str. 115

### 2.4.1. Osnovne opredelitve kategorij delovno sposobnega prebivalstva po standardih ILO (Mednarodna organizacija dela)

Aktivno prebivalstvo sestavljajo osebe nad določeno starostjo, ki so sposobne sodelovati v procesu proizvodnje v določenem referenčnem obdobju. Sestavljajo ga delovno aktivno in



brezposelno prebivalstvo. Delovno sposobno prebivalstvo so vse osebe, stare 15 let in več (Statistični letopis RS 2003, str. 216).

Glede mednarodne primerljivosti podatkov je treba poudariti, da EUROSTAT upošteva kot delovno sposobno prebivalstvo le prebivalstvo v starosti 15-64 let. Tako je pri primerjavah podatkov za Slovenijo s podatki za države EU ali EU kot celoto potrebo upoštevati podatke po metodologiji EUROSTAT-a.

Delovno aktivno prebivalstvo sestavljajo (Statistični letopis RS 2003, str. 216):

- osebe, ki so v zadnjem tednu pred anketiranjem opravile kakršnokoli delo za plačilo (denarno ali nedenarno), dobiček ali za družinsko blaginjo;
- zaposlene ali samozaposlene osebe, ki so bile v zadnjem tednu pred anketiranjem odsotne z dela;
- zaposlene osebe, ki so začasni ali trajni presežki, do prenehanja delovnega razmerja;
- pomagajoči družinski člani;
- osebe na porodniškem dopustu.

Brezposelne osebe so po opredelitvi resolucije ILO opredeljene kot osebe, ki so bile v določenem obdobju (Bregar, Ograjenšek, Bavdaž, 1999, str. 120):

- 'brez dela', t.j. brez plačane zaposlitve ali samozaposlitve;
- 'takoj na razpolago za delo', to je, so bile na voljo za plačano zaposlitev ali samozaposlitev med referenčnim obdobjem;
- so 'iskale delo', t.j. v zadnjem obdobju so opravile določene aktivnosti, da bi pridobile zaposlitev ali samozaposlitev.

Stopnjo brezposelnosti izračunavamo kot odstotni delež brezposelnih v aktivnem prebivalstvu, stopnjo aktivnosti kot odstotni delež aktivnega prebivalstva v delovno sposobnem prebivalstvu, stopnja delovne aktivnosti ali stopnja zaposlenosti pa izraža odstotni delež delovno aktivnega prebivalstva v delovno sposobnem prebivalstvu (Statistični letopis RS 2003, str. 217).

V večini evropskih držav se na področju merjenja brezposelnosti uporabljata dve različni metodi. Ti metodi sta registrsko merjenje brezposelnosti in anketa o delovni sili. Obe metodi dajeta različne rezultate, kar pa ne pomeni, da je eno ali drugo merjenje brezposelnosti napačno ali slabo. Gre le za dve različno opredeljeni metodologiji, v katerih je brezposelnost različno opredeljena.

#### *2.4.2. Ankete o delovni sili*

Po poskusnih anketah o delovni sili v EU je bila leta 1973 izvedba ankete prvič urejena s posebno enotno uredbo.<sup>1</sup> Anketa se omejuje na rezidenčno prebivalstvo Evropske unije. Iz nje so izvzete osebe, ki živijo v skupnih gospodinjstvih in emigranti. Anketa opazuje stanje v

---

<sup>1</sup> Council Regulation No. 3711/91 on the organization of an annual labour force sample survey in the Community.

določenem referenčnem tednu, pravilom spomladi. Vzorec mora zajeti vsaj 5% delovnega kontingenta prebivalstva in zagotavljati vnaprej predpisano zanesljivost na ravni NUTS II geografskega območja. V vsakokratnem vzorcu mora ostati vsaj četrtnina enot iz prejšnjega vzorca in četrtnina iz sedanjega vzorca se mora prav tako ponoviti v naslednji anketi. V večini držav EU ankete izvajajo četrtno, nekatere pa celo mesečno. Osnovni cilj ankete je, da se preuči značilnosti treh osnovnih segmentov delovno sposobnega prebivalstva: zaposlenih, brezposelnih in neaktivnih (Bregar, Ograjenšek, Bavdaž, 1999, str. 120).

V zadnjih letih je prišlo na tem področju tudi v Sloveniji do bistvenih sprememb. Delno so posledica političnih in ekonomskih sprememb, do katerih je v Sloveniji prišlo v zadnjem desetletju in ki so imele pomembne posledice tudi za trg dela. Delno pa so spremembe neposredna posledica metodološkega prilagajanja mednarodnim standardom ILO-a in Eurostata. Podobno kot uradne statistične službe v večini razvitih držav, tudi Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS) od leta 1993 za Slovenijo poleg stopnje registrane brezposelnosti izračunava tudi stopnjo anketne brezposelnosti. Tako se je anketa o delovni sili tudi v Sloveniji uveljavila kot vir celovitih in ažurnih informacij o delovni sili in značilnostih trga dela. Metodološko je usklajena z opredelitvami ILO in z zahtevami Eurostata o izvedbi te ankete v državah Evropske unije.

#### *2.4.3. Primerjava stopnje anketne brezposelnosti s stopnjo registrirane brezposelnosti*

Kazalca se razlikujeta v opredelitvi brezposelnosti in tudi v uporabljenih virih podatkov, na osnovi katerih sta izračunana. Stopnja registrirane brezposelnosti v Sloveniji je izračunana z uporabo podatkov o številu delovno aktivnih iz registra zdravstvenih zavarovancev in mesečne statistične raziskave o zaposlenih v podjetjih ZAP-M. Vir podatkov o brezposelnih osebah je register iskalcev zaposlitve, ki ga vodi Zavod RS za zaposlovanje (Statistični letopis RS 2003, str. 216).

Po zakonsko podprti opredelitvi Zavoda RS za zaposlovanje, so brezposelne osebe (Bregar, Ograjenšek, Bavdaž, 1999, str. 121):

- registrirane kot brezposelne na Zavodu za zaposlovanje;
- nimajo zaposlitve in niso zaposlene;
- niso lastniki ali solastniki podjetja, v katerem bi v zadnjem letu ustvarjali dohodek za preživljanje in ne opravljajo nobene samostojne dejavnosti;
- niso lastniki, zakupniki ali uporabniki drugih nepremičnin, s katerimi se lahko preživljajo;
- nimajo nobenih drugih virov rednih dohodkov za preživljanje.

V nasprotju z administrativnimi registri dobimo z anketnim merjenjem sliko dejanske aktivnosti v populaciji v določenem referenčnem obdobju. Na podlagi anketnih podatkov lahko ocenimo, koliko ljudi je bilo dejansko delovno aktivnih, ne glede na njihove formalne statuse, in koliko ljudi je bilo dejansko brezposelnih, ne glede na to ali so bili registrirani kot

brezposelni ali ne. Gre za anketiranje reprezentativnega vzorca odrasle populacije, pri čemer je enota vzorčenja praviloma gospodinjstvo, enota opazovanja pa posamezniki. To so člani gospodinjstva, stari 15 let in več. Med anketiranjem se zberejo podatki, ki se praviloma nanašajo na stanja in položaje posameznikov v tednu pred anketiranjem, to je v tako imenovanem referenčnem tednu (Bregar, Ograjenšek, Bavdaž, 1999, str. 120).

Uporabnost tega kazalca pa omejuje dejstvo, da je zaradi vzorčnih omejitev razpoložljiv le na ravni celotne države, ne pa tudi za ožje opredeljene teritorialne enote. Sama izvedba ankete je povezana z visokimi stroški, posebej še, odkar se izvaja vsako četrletje. S prehodom od letne periodike na četrletno pa je večja pogostost izvedbe anket o delovni sili zmanjšala eno od glavnih prednosti stopnje registrirane brezposelnosti, to je ažurnost podatkov, saj so podatki o stopnjah registrirane brezposelnosti razpoložljivi mesečno. Seveda pa stopnje registrirane brezposelnosti zapolnjujejo vrzel pri razpoložljivosti podatkov o brezposelnosti za ožja teritorialna območja, saj so ti podatki razpoložljivi celo na ravni občin. Osnovne pomankljivosti spremljanja brezposelnosti s pomočjo stopenj registrirane brezposelnosti se kažejo v njihovi občutljivosti na spremembe v zakonodaji, v mednarodni neprimerljivosti podatkov in v dejstvu, da kažejo podatki formalni in ne dejanski položaj delovne sile na trgu dela (Bregar, Ograjenšek, Bavdaž, 1999, str. 120).

## **2.5. Težje zaposljive in invalidne osebe**

Nekatere kategorije delavcev imajo posebne težave pri iskanju zaposlitve, ker jih imajo delodajalci za manj produktivne. Tako razumljena manjša produktivnost je bodisi rezultat pomanjkanja delovnih izkušenj v zadnjem času (na primer mladi delavci, dalj časa nezaposlene osebe) ali trajne invalidnosti.

Z vidika pravil za področje zaposlovanja v Evropski uniji težje zaposljivi delavec pomeni osebo, ki sodi v kategorijo oseb, ki bi brez pomoči težko našle zaposlitev, torej osebo, ki izpolnjuje vsaj enega od naslednjih pogojev<sup>2</sup>:

- osebo, ki še nima 25 let ali je pred manj kot dvema letoma zaključila redno šolanje in pred tem ni dobila prve redne plačane zaposlitve;
- migranta, ki se seli ali se je preselil znotraj Skupnosti ali se naseli v Skupnosti zaradi zaposlitve;
- osebo, ki je pripadnica etnične manjšine v državi članici in se mora jezikovno ali poklicno usposobiti ali pridobiti delovne izkušnje, da si s tem poveča možnost dostopa do stabilne zaposlitve;
- osebo, ki se želi zaposliti ali ponovno zaposliti in ki najmanj dve leti ni bila zaposlena, niti se ni šolala, zlasti pa osebo, ki je prenehala delati zaradi težav pri usklajevanju družinskega in poklicnega življenja;
- osebo, ki živi kot samska odrasla oseba in skrbi za otroka ali otroke;

---

<sup>2</sup> Commission Regulation (EC) No 2204/2002 of 12 December on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid to Employment (Official Journal L 337, 13.12.2002, str. 3 - 11).

- osebo, ki ni dosegla višje stopnje srednjega izobraževanja ali temu ustrezajoče stopnje, ki nima dela ali je na tem, da izgubi delovno mesto;
- osebo, starejšo od 50 let, ki nima dela ali je na tem, da izgubi delovno mesto;
- vse dolgoročno nezaposlene osebe, t.j. osebe, ki so bile v zadnjih 16 mesecih 12 mesecev nezaposlene, oziroma šest mesecev v zadnjih osmih mesecih, če gre za osebe, mlajše od 25 let;
- osebe, ki so v skladu z domačo zakonodajo bile ali so še vedno priznane kot zasvojene;
- osebe, ki niso dobile prve redne plačane zaposlitve od začetka prestajanja zaporne kazni ali drugega kazenskega ukrepa;
- žensko osebo v NUTS II geografskem območju, kjer povprečna brezposelnost presega 100 % povprečja v Skupnosti najmanj zadnji dve koledarski leti in kjer nezaposlenost žensk presega 150 % povprečja stopnje brezposelnosti žensk v ustreznem območju najmanj dve koledarski leti od zadnjih treh koledarskih let.

Invalidni delavec pa pomeni osebo, ki je bodisi<sup>2</sup>:

- priznana kot invalidna po domači zakonodaji ali;
- ima priznano hudo telesno, umsko ali duševno okvaro.

### **3. STRATEGIJA ZAPOSLOVANJA V EVROPSKI UNIJI**

#### **3.1. Politika zaposlovanja kot skupna skrb celotne Evropske unije**

Rimska pogodba, s katero je šest evropskih držav ustanovilo Evropsko gospodarsko skupnost leta 1958, je zaposlovanju namenila le nekaj besed, saj je bil to čas visoke stopnje zaposlenosti (Evropa je obnavljala porušena gospodarstva po drugi svetovni vojni). Stvari so se od takrat precej spremenile. Vztrajno visoka brezposelnost v Evropi v devetdesetih letih je pripeljala do uvrstitve zagotavljanja visoke ravni zaposlenosti med pomembnejše družbeno-ekonomske cilje EU.

Razprava o zaposlovanju na ravni Evropske unije se je torej pričela v začetku devetdesetih let. Sprožila jo je ugotovitev, da so bili gospodarski in socialni problemi, ki so se pojavili v prejšnjih desetletjih kot posledica naftnih šokov in valutne krize v zgodnjih devetdesetih, v veliki meri rezultat neusklajenosti različnih politik znotraj EU. Očitno je postalo dejstvo, da ob vedno večji integriranosti na različnih področjih sama Unija nima dovolj močnih sredstev in enotnih strategij za odzivanje na makroekonomske šoke ter za reševanje in preprečevanje vztrajno visokih stopenj brezposelnosti in drugih pomanjkljivosti na trgu dela. Strukturni problemi na trgu dela v tem času niso bili zgolj posledica tehnološkega pesimizma, gospodarske rasti brez ustvarjanja novih delovnih mest, strahu pred globalizacijo in konkurenco držav tretjega sveta, temveč tudi posledica lastnih napak pri vodenju različnih politik. Nastali problemi so pripeljali do procesa iskanja rešitev na ravni Unije s pomočjo večje koordinacije in konvergence politik. Področja uravnavanja trgov dela, socialna politika in politika zaposlovanja so bile namreč do nedavnega v okviru EU prepuščene večinoma

politikam posameznih držav članic, na ravni Evropske komisije pa so se sprejemala le priporočila in usmeritve (The Early 1990s and the Realization of the Need for EU Action, 2004).

### *3.1.1. Bela knjiga in Essenska strategija*

Bela knjiga o rasti, konkurenčnosti in zaposlovanju iz leta 1993 pomeni resnični začetek obravnave tematike zaposlovanja na ravni celotne Evropske unije. Ta dokument predstavlja ideološko, politično in analitično osnovo za izgradnjo evropskega pristopa k zaposlovalni problematiki. Sodelovanje na evropski ravni med vladami držav članic je bilo na področju zaposlovanja in drugih politik na trgu dela pred sprejetjem Amsterdamske pogodbe le na ravni tradicionalnega sodelovanja, podobnega tistemu znotraj OECD (Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj) in ILO. Vsaka država članica je bila torej izključno sama odgovorna za vodenje politike zaposlovanja. Evropska komisija je imela zgolj vlogo promocije sodelovanja med državami na ravni Unije preko različnih iniciativ, poročil o novih zaposlovalnih trendih in novih možnostih pri odpiranju delovnih mest, raziskavah, analitičnem delu. Poleg tega je oskrbovala države članice z informacijami in jim pomagala v boju proti nezaposlenosti in socialni izključenosti preko evropskih skladov, predvsem Evropskega socialnega sklada (The 1993 White Paper and the Essen Strategy, 2004).

Na osnovi Bele knjige je Evropski svet decembra 1994 na zasedanju v Essnu sprejel Priporočila Komisije za ukrepe zaposlovanja na ravni držav članic na petih ključnih področjih (Moussis, 1999, str. 189-190):

- izboljšanje možnosti zaposlitve delovne sile preko začetnega in nadaljnega usposabljanja;
- povečanje intenzivnosti gospodarske rasti z bolj fleksibilno organizacijo dela, s spodbujanjem lokalnih pobud za zaposlovanje in z omejevanjem rasti plač za spodbujanje investicij, ki ustvarjajo nova delovna mesta;
- dovolj veliko zmanjšanje stroškov dela, ki se ne namenjajo za plače. To bo dejansko vplivalo na odločitve o zaposlovanju;
- izboljšanje uspešnosti politik na trgu dela z zmanjšanjem njihove odvisnosti od pasivne podpore;
- povečanje števila ukrepov za pomoč skupinam, ki jih je brezposelnost najbolj prizadela (na primer mladim, ženskam in dolgotrajno brezposelnim).

Priporočila so bila potrjena in dodatno okrepljena z vrsto sklepov in odločitev na kasnejših zasedanjih Evropskega sveta. Essenska strategija je podala iniciativo za razvoj skupnih evropskih kazalcev s področja zaposlovalne politike in okrepila pristojnosti evropskih institucij pri reševanju problematike brezposelnosti. Vse to je vodilo do ustanovitve Stalnega komiteja za zaposlovanje in trg dela v letu 1996. Njegova glavna naloga je nudenje pomoči Svetu ministrov (za delo in socialne zadeve) glede zaposlovalne politike in trga dela. Istega leta je bila predstavljena pobuda z naslovom »Ukrepi zaposlovanja v Evropi: pakt zaupanja«. Njen

namen je bil oblikovati kolektivno gibanje, ki bi vključevalo javna telesa in socialne partnerje v celoviti, usklajeni in praktični strategiji za boj proti brezposelnosti.

Pobuda je sestavljena iz štirih glavnih elementov (Moussis, 1999, str. 190):

1. oblikovanje makroekonomske osnove, ugodne za rast in zaposlovanje. Ta bo temeljila na denarni stabilnosti, zdravi makroekonomski politiki in preusmerjanju pasivnih izdatkov v aktivne ukrepe;
2. izkoriščanje celotnega potenciala, ki ga ima notranji trg, še posebej z izboljšanjem splošnega konkurenčnega okolja v EU in s pomočjo podjetjem, da bodo znala bolje izkoristiti notranji trg;
3. pospešitev reforme sistemov zaposlovanja, posebej z uresničevanjem nacionalnih večletnih programov zaposlovanja, mobilizacijo lokalnih akterjev in s spodbujanjem novih oblik delovnih organizacij ter reformo izobraževanja in usposabljanja;
4. sprejetje evropskih strukturnih politik, ki bodo pomagale pri zaposlovanju, spodbujale ustanavljanje malih in srednje velikih podjetij ter pripomogle k pravočasnemu prilagajanju na industrijske spremembe, spremembi delovnih vzorcev in k sklepanju teritorialnih zaposlitvenih paktov (ti vključujejo vse akterje v poseben projekt, organiziran na regionalni in lokalni ravni, istočasno pa v te integrirane projekte usmerjajo sredstva iz strukturnih skladov).

Essenska strategija je pokazala, da na ravni celotne Evropske unije obstaja visoka stopnja politične zavezanosti k reševanju problematike zaposlovanja. Kljub temu pa so bili sklepi Evropskega sveta neobvezujoči za države članice in niso imeli jasne pravne osnove. Delo na področju reševanja problematike zaposlovanja na ravni Unije je bilo brez močne in stalne osnove ter dolgoročne vizije (The 1993 White Paper and the Essen Strategy, 2004). Pomemben preobrat na področju razvoja koordinirane pristopa k zaposlovalni politiki v EU zato pomeni Amsterdamska pogodba.

### *3.1.2. Amsterdamska pogodba*

Evropski svet je maja 1997 v Amsterdamu sprejel poglavja za področje zaposlovanja v spremenjeni in dopolnjeni Pogodbi o Evropski skupnosti (v nadaljevanju: PES). Z njimi je področju zaposlovanja priznana pomembnejša vloga kot jo je imelo pred tem, politika zaposlovanja pa je dobila enakovredno mesto med ostalimi politikami EU. Tako je vodenje politike zaposlovanja še naprej v pristojnosti posamezne države članice, vendar je zdaj le-ta prioriteten pomena za celotno Skupnost in se mora voditi v skladu z ostalimi politikami. Pogodba je evropskim institucijam, Evropskemu svetu in Evropski komisiji naložila nove naloge, močnejšo vlogo in večja pooblastila pri reševanju problematike zaposlovanja. Prav tako je v procesu sprejemanja odločitev večjo vlogo dobil Evropski parlament. Na zasedanju sveta je bilo izraženo, da je nujno zmanjšati nesprejemljivo visoke stopnje brezposelnosti v EU. Zlasti to velja za dolgoročno brezposelnost, brezposelnost mladih in ljudi z nizko izobrazbo. Zato je potrebno razviti preventivne ukrepe za reševanje te problematike. Prav tako je bila izražena potreba po razvijanju koncepta vseživljenjskega učenja in povečanju investicij

v človeški kapital ter po reformi davčnih in socialnih sistemov v smeri povečevanja zaposlenosti. Pasivni ukrepi plačevanja raznih socialnih ugodnosti brezposelnim naj bi se zmanjšali, prednost pa naj bi dobila aktivna politika zaposlovanja. Povečala naj bi se učinkovitost socialnih transferjev, ki bi prejemnike usmerjali k aktivnemu iskanju zaposlitve. Prav tako je bila poudarjena potreba po ustvarjanju ugodnega okolja za razvoj majhnih in srednje velikih podjetij (Taking stock of five years of the EES, 2002, str. 5).

Za dosego zastavljenega cilja Skupnost razvija t.i. koordinirano strategijo zaposlovanja in oblikuje smernice. Novo poglavje VIII o zaposlovanju (členi od 125 do 130) v PES, ki je rezultat sklepov zasedanja Evropskega sveta v Amsterdamu, natančno določa cilje v zvezi z zaposlovanjem in kako jih doseči. Vse države članice so dolžne pripraviti dolgoročne strategije zaposlovanja, letne akcijske načrte za zmanjševanje brezposelnosti ter letne preglede dogajanj na trgu dela (Taking stock of five years of the EES, 2002, str. 5).

Ključni elementi pogodbe na tem področju so strnjeni v naslednjih šestih členih (The European Employment Strategy: Treaty Provisions, 2004):

- člen 125 zavezuje Unijo in države članice k razvoju koordinirane zaposlovalne strategije in k promoviranju kvalificirane, izobražene in prilagodljive delovne sile in trgov dela, ki se bodo sposobni hitro odzivati na gospodarske spremembe;
- člen 126 zavezuje države članice, da morajo svoje zaposlovalne politike osnovati tako, da bodo usklajene s širšimi smernicami ekonomskih politik držav članic in Unije, ter da bo koordinacija med njimi potekala v skladu s členom 128;
- člen 127 navaja, da mora Unija prispevati k doseganju visoke stopnje zaposlenosti preko spodbujanja sodelovanja med državami članicami, podpiranja in dopolnjevanja njihovih ukrepov, obenem pa mora upoštevati pristojnosti držav članic;
- člen 128 določa postopke, na podlagi katerih naj bi potekala koordinacija zaposlovalnih politik ter proces oblikovanja in sprejemanja letnih zaposlovalnih smernic. Člen od držav članic zahteva pripravo letnih poročil o ukrepih za uresničevanje ciljev zaposlovalne politike v skladu z zaposlovalnimi smernicami;
- člen 129 omogoča Evropskemu svetu sprejem ukrepov za spodbujanje sodelovanja med državami članicami na področju zaposlovanja preko iniciativ, namenjenih razvoju izmenjave informacij in najučinkovitejših praks s tega področja;
- člen 130 določa cilje in načine delovanja Svetovalnega odbora za zaposlovanje, katerega naloga je nadzirati razmere na področju zaposlovanja in zaposlovalnih politik držav članic. V okviru odbora vodje nacionalnih zaposlovalnih služb držav članic nekajkrat na leto izmenjajo mnenja in izkušnje.

V letu 1997 so bile tako prvič oblikovane skupne usmeritve politike zaposlovanja v EU. Potreba po skupnem vodenju politike zaposlovanja je pravzaprav rezultat soodvisnosti politik zaposlovanja med državami članicami, kjer je treba ukrepe za pospeševanje zaposlenosti medsebojno usklajevati, da ne bi ukrepi v eni državi negativno vplivali na napredek v drugi. Ideja politike zaposlovanja kot skupne skrbi poudarja, da bo zgolj usklajeno delovanje držav članic prispevalo k pozitivnim končnim učinkom za celotno Unijo, kar pa je pravzaprav cilj

celotne integracije in še posebej strukturne politike, ki teži k konvergenci gospodarstev držav članic (Taking stock of five years of the EES, 2002, str. 5).

### *3.1.3. Luksemburški vrh*

Članice EU so se zaradi zaskrbljujoče stopnje brezposelnosti odločile, da bodo še pred uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe izpolnile nova pogodbeno določila. Luksemburški vrh je predstavil Evropsko zaposlovalno strategijo (v nadaljevanju ESZ) in se dogovoril, da bodo od leta 1998 države članice začele zaposlovalno politiko voditi v skladu s skupnimi smernicami, na katerih temelji ta strategija. Smernice, ki jih vsako leto predloži Evropska komisija in nato potrdi Svet ministrov, so združene v štiri stebre (Impact evaluation of the ESS, 2002, str. 35):

1. povečanje zaposljivosti prebivalstva;
2. spodbujanje podjetništva;
3. povečanje prilagodljivosti podjetij in posameznikov;
4. zagotavljanje enakih možnosti zaposlovanja za oba spola.

### *3.1.4. Zasedanje Evropskega sveta v Lizboni*

Voditelji držav EU so se na Lizbonskem vrhu marca 2000 strinjali, da je stopnja brezposelnosti na ravni Unije še vedno previsoka. Predvsem nezadostna je bila na trgu dela udeležba žensk in starejših. Problematična je bila tudi dolgotrajna brezposelnost in očitno neskladje v stopnjah brezposelnosti med regijami. Storitveni sektor prav tako še vedno ni bil razvit v zadostni meri. Zlasti je to veljalo za področje telekomunikacij in interneta. Čedalje večja je bila vrzel med ponudbo in povpraševanjem po ljudeh s specifičnimi znanji, kar se je najbolj kazalo na področju informacijske tehnologije, kjer so nastajala prazna delovna mesta (Lisbon European Council: Presidency Conclusions, 2004).

Lizbonski vrh je sprejel nov strateški cilj EU. Ta naj bi postala najbolj dinamično in konkurenčno, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno generirati gospodarsko rast, ki omogoča odpiranje novih in kvalitetnejših delovnih mest ter povečuje socialno kohezijo (Social Policy Agenda, 2000, str. 3).

Voditelji držav so se dogovorili, da je za doseg tega cilja potrebno opraviti proces tranzicije v na znanju temelječo družbo, izboljšati politiko spodbujanja razvoja informacijske tehnologije in investicij v raziskave in razvoj, izboljšati delovanje notranjega trga, opraviti modernizacijo evropskega socialnega modela, povečati vlaganja v človeški kapital in obenem ohraniti razmere za ugodno gospodarsko rast.

Določen je bil ambiciozen dolgoročni cilj ESZ, po katerem naj bi EU dosegla povišanje splošne stopnje zaposlenosti od 63,3% v letu 2000 na 70% do leta 2010. Stopnja zaposlenosti žensk naj bi se na ravni celotne Unije s 54% v letu 2000 do leta 2010 dvignila na 60%. Države članice naj bi sprejete ciljne stopnje upoštevale pri načrtovanju lastnih zaposlovalnih ukrepov (Lisbon European Council: Presidency Conclusions, 2004).



Za doseg 70%-ne splošne zaposlenosti na ravni Unije pa seveda ni dovolj le zmanjšanje stopnje brezposelnosti. Zato je EU za povečanje deleža delovno aktivnega prebivalstva začela sprejemati ukrepe, ki naj bi omogočili (EU Employment and Social Policy, 2001, str. 37):

- spodbujanje ljudi k kasnejšemu upokojevanju;
- promocijo geografske in poklicne mobilnosti;
- lažje usklajevanje dela s privatnim življenjem;
- zmanjševanje diskriminacije med spoloma na trgu dela;
- lažji dostop na trg dela za vse skupine ljudi;
- povečevanje kvalitete delovnih mest.

### *3.1.5. Zasedanje Evropskega sveta v Stockholmu*

V Stockholmu je marca 2001 potekalo zasedanje Evropskega sveta. Na njem je bil izpostavljen vpliv staranja prebivalstva na razvoj ukrepov Evropske zaposlovalne strategije. Zaradi staranja prebivalstva narašča delež upokojenih ljudi v prebivalstvu, upada pa delež prebivalstva v delovni dobi (med 15. in 64. letom starosti). Te spremembe vplivajo na pokojninske sisteme, sisteme zdravstvene oskrbe in sisteme nege starejših ljudi. Voditelji držav članic so se strinjali, da je potrebno izziv staranja prebivalstva reševati preko nadaljnega povečevanja stopnje zaposlenosti, zmanjševanja javnih dolgov v državah članicah in preko reforme sistemov socialnega varstva, še posebej pokojninskih sistemov. Določili so tudi nov dolgoročni cilj. Do leta 2010 naj bi dvignili povprečno stopnjo zaposlenosti ljudi med 55. in 64. letom na 50%. Določena sta bila tudi dva srednjeročna cilja: povečanje splošne stopnje zaposlenosti na ravni EU na 67% in dvig stopnje zaposlenosti žensk na 57% do leta 2005. Države članice so se zavezale, da bodo sprejete ciljne stopnje upoštevale pri načrtovanju lastnih zaposlovalnih ukrepov (Stockholm European Council: Presidency Conclusions, 2001).

## **3.2. Izzivi na poti k izpolnitvi lizbonskih ciljev**

Uspeh ali neuspeh pri izpolnitvi lizbonskih ciljev leži v uspešnosti spopadanja Unije s strukturnimi izzivi: gospodarsko transformacijo in demografskim staranjem. V srednjeročnem obdobju se bo morala soočiti tudi z gospodarsko stagnacijo in stalnimi visokimi stopnjami dolgoročne brezposelnosti v mnogih državah članicah.

### *3.2.1. Globalizacija in gospodarska integracija*

Globalizacija, gospodarska integracija in tehnološke inovacije spreminjajo evropski način življenja- naša življenja in naše delo. Mednarodna trgovina in finančni trgi so čedalje bolj povezani, informacije pa v čedalje večji meri globalne. Sektor storitev pridobiva na pomenu, informacijska tehnologija pa ustvarja nove industrije in nove storitve. Globalizacija in tehnični napredek neprestano spreminjata strukturo trgov in delovna razmerja. Uspešnost ekonomske aktivnosti Unije je seveda pod vplivom teh sprememb v trgovanju, kapitalskih premikih in spremenjenih modelih potrošnje. V nasprotju s starimi industrijami, kjer je uspeh in napredek

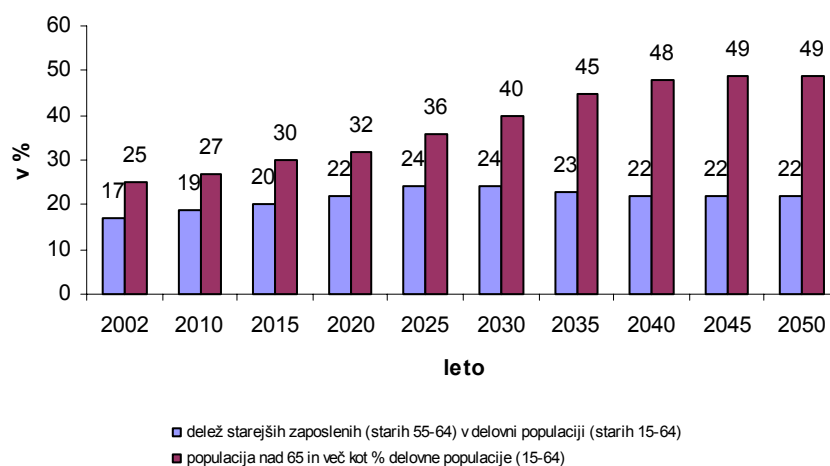
bil in mora ostati tudi naprej odvisen od investicij v fizično opremo, je na znanju temelječe gospodarstvo odvisno od investicij v človeški kapital ter v raziskave in razvoj. Prehod v na znanju temelječe gospodarstvo pa seveda ni ključ samo do večje produktivnosti v Uniji, temveč tudi vir novih zaposlitev (Kok et al., 2003, str. 11).

Ekonomska transformacija spreminja zaposlovalne profile Evropske unije, znanja, ki jih podjetja potrebujejo in tradicionalno razmišljanje o tem, kdaj in kje naj bi ljudje delali. Globalizacija sicer vpliva na vse države, vendar pa obstajajo velike razlike, kako je njen vpliv čutiti v posamezni državi oziroma regijah teh držav. Razlike v vplivih na posamezno državo bodo prinesle tudi vedno večje razlike med posameznimi regijami in tudi med visoko izobraženimi in ostalimi prebivalci znotraj neke družbe (Kok et al., 2003, str. 12).

### 3.2.2. Spopadanje z zmanjšano in starajočo se delovno silo

Proces ekonomske transformacije sovпада z radikalnimi demografskimi spremembami. Prebivalstvo se namreč naglo stara. Število novih rojstev je mnogo premajhno, da bi se zamenjale posamezne generacije. Ocenjuje se, da bo prebivalstvo raslo do leta 2020, zlasti zaradi migracijskih tokov in daljše življenjske dobe, nato pa naj bi se začelo zmanjševati. Od leta 2010 naprej naj bi se, zaradi odlivov starejših ljudi iz delovne populacije, le-ta začela zniževati (novi prilivi bodo namreč manjši od teh odlivov). Kratkoročno se pričakuje, da bo populacija, stara od 55-64 let, med leti 2002-2010 naraščala za 1,4 % letno. Prav tako bo naglo naraščala populacija ljudi, starih nad 65 let. Velika večina teh ljudi, kar 97%, pa je neaktivnih. V tem je tudi glavna razlika med EU in ZDA. V EU je torej aktivnih v tej populaciji samo 3 % ljudi, v ZDA pa kar 12%. V prihodnosti bo zato potrebno povečati vključenost ljudi, starih med 60-64 let na trgu dela, prav tako pa tudi ljudi med 65-69 let. Že danes je starih od 55-64 let med delovno populacijo (stari od 15-64 let) okoli 17%, napoveduje pa se, da se bo v naslednjih letih ta delež povečeval. Problem pa predstavlja podatek, da je bil v letu 2002 delež ljudi, starih nad 65 let, v primerjavi s celotno delovno aktivno populacijo kar 25%. Ta odstotek pa naj bi se v naslednjih letih strmo povečeval (Employment in Europe 2003, str. 158).

Slika 8: Napoved deleža starejših v delovni populaciji v naslednjih desetletjih



Vir: Employment in Europe 2003, str. 158

Na drugi strani bo delovno aktivna populacija seveda upadla in sicer iz 303 milijone danes na 280 milijonov do leta 2030. To pomeni, da četudi bo Evropska unija (v nadaljevanju: EU 15) uspela doseči svoje cilje do leta 2010, bo v naslednjih 20 letih v vsakem primeru sledilo zmanjšanje v številu zaposlenih. Razširjena Evropska unija (v nadaljevanju: EU25) bo izgubila povprečno milijon delavcev letno (Kok et al., 2003, str. 12).

V EU15 je kar 60% ljudi, starih med 55 in 64 let neaktivnih, starih nad 65 pa, kot sem že zgoraj omenil, še mnogo več. Ti dve skupini postajata zaradi naraščajoče življenjske dobe vse številčnejši. Na nivoju EU je povprečna preostala pričakovana življenjska doba za ljudi stare 60 let pri ženskah 24 let, pri moških pa 19 let. To predstavlja ogromen pritisk na socialne sisteme, rešitev pa je le v povišanju splošne stopnje zaposlenosti in podaljšanju oziroma kasnejšimi izhodi iz delovne sile (Employment in Europe 2003, str. 157).

To seveda vpliva in bo vplivalo na delovanje evropskega gospodarstva. Postavljajo se vprašanja, kako bo Evropa v prihodnosti sploh lahko ostala konkurenčna in dosegala večjo zaposlenost in gospodarsko rast. To bo imelo direkten vpliv na zmožnost ohranjanja gospodarske rasti na daljše obdobje. Zmanjšanje skupne zaposlenosti pa bi moralo biti kompenzirano prav s pomembno rastjo v produktivnosti, da bi se lahko ohranjala gospodarska rast na nivoju 2-2,5% letno. Če splošna stopnja zaposlenosti ne bo višja od 70% in če se produktivnost ne bo bistveno zvišala, se bo rast BDP na prebivalca v EU med 2010 in 2030 bistveno upočasnila (Kok et al., 2003, str. 12).

### *3.2.3. Gospodarska stagnacija*

Čeprav so evropski trgi dela na trenutno gospodarsko upadanje odreagirali bolje kot nazadnje, leta 1992/3, se je rast zaposlovanja v zadnjih dveh letih v večini držav EU upočasnila ali se celo obrnila v negativno smer. Po specifičnem naraščanju iz 60,7% v letu 1997 na 64,3% v letu 2002, lahko pričakujemo, da bo skupna zaposlenost ostala v letu 2003 praktično nespremenjena in sicer 64,2%, v letu 2005 pa naj bi zaradi trenutnih razmer dosegla 65%. To bo seveda za dve odstotni točki nižje kot srednjeročni cilj, postavljen v Stockholmu. Še več, od leta 2001 brezposelnost v državah EU15 narašča. Predvideva se, da bo za leto 2003 znašala povprečno 8,1%. Nekatere države so seveda prizadete bolj kot druge, toda v EU15 je trenutno 14 milijonov brezposelnih. Kazalci kažejo, da v začetni fazi gospodarske stagnacije ni prišlo do velike prilagoditve v zaposlenosti, temveč se je le upočasnila rast zaposlenosti in zmanjšale delovne ure (Employment in Europe 2003, str. 20).

Države, ki se bodo na novo priključile v EU, so v prejšnjih letih uživale solidno gospodarsko rast, toda rast zaposlenosti je bila kljub temu skromna in v nekaterih državah celo negativna. Brezposelnost se je v večini teh držav v povprečju zmanjšala, toda še vedno je na ravni okrog 15%, z zelo visokimi stopnjami brezposelnosti zlasti na Slovaškem (17,7%) in Poljskem (20,6%) (Kok et al., 2003, str. 13).

### 3.3. Viri sredstev za uresničevanje ciljev strategij zaposlovanja

Za uresničevanje strategij zaposlovanja države članice potrebna sredstva črpajo iz lastnega proračuna, iz sredstev strukturnih skladov ter seveda v določeni meri iz zasebnih virov. Države kandidatke za vstop v Unijo pa pred možnostjo črpanja sredstev iz strukturnih skladov lahko pridobivajo sredstva iz predpristopnih pomoči EU. Za področje zaposlovanja je pomemben program PHARE, eden izmed treh predpristopnih mehanizmov.

#### 3.3.1. Sredstva države

Sredstva, ki jih države članice EU namenijo za različne vrste aktivnih ukrepov na trgu dela, se med seboj zelo razlikujejo. Leta 1998 je bila na ravni Evropske unije okrog tretjina sredstev za aktivne ukrepe na trgu dela namenjena usposabljanju. Največji poudarek je bil na usposabljanju brezposelnih, čemur je bilo namenjeno okrog 90% vseh sredstev za usposabljanje. Naslednja tretjina sredstev za aktivne ukrepe na trgu dela je bila porabljena za subvencioniranje delovnih mest. Tu je bil poudarek zlasti na neposrednem ustvarjanju delovnih mest v javnem sektorju in na podpori delovnih mest v privatnem sektorju. Za pomoč ljudem pri samozaposlovanju je bilo namenjenih 1,5% vseh sredstev za aktivne ukrepe. Okrog 17% celotnih sredstev je bilo namenjenih javnim zavodom za zaposlovanje, za pomoč invalidnim osebam pa 16% sredstev (Impact evaluation of the European employment strategy, 2002, str. 97).

Pri državah članicah EU v letu 1998 lahko opazimo tudi zelo velika odstopanja pri namenski porabi sredstev za aktivne ukrepe glede na celotni BDP. Vzrok so seveda predvsem različne razmere na trgih dela teh držav, v razlikah v razvitosti in pogledih na problematiko nezaposlenosti ter na socialno državo med državami članicami. Ta odstopanja v letu 1998 kažejo tudi na pomanjkanje koordinacije in na nezadostno sodelovanje med državami članicami na področju reševanja na trgu dela na ravni celotne Unije. Pri tem je potrebno upoštevati dejstvo, da je bila Evropska zaposlovalna strategija predstavljena šele konec leta 1997 in je bilo njeno delovanje še na samem začetku (OECD Employment Outlook, 2000, str. 223-230).

#### 3.3.2. Pomoči iz skupnih virov EU

Evropska unija vodi različne skupne politike, katerih osnovni cilj je zmanjšanje ekonomskih in socialnih razlik med posameznimi državami članicami. Za njihovo izvajanje je oblikovala več različnih skladov in ustanov, ki opravljajo posebne naloge in aktivnosti. V programskem obdobju 2000 - 2006 so skupne politike Evropske unije na področju strukturnih pomoči usmerjene v tri cilje (Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 Laying Down General Provisions on the Structural Funds, 1999 in Rován, 2001, str. 88 - 90 )<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Število ciljev strukturnih pomoči v programskem obdobju 2000 - 2006 je manjše v primerjavi z obdobjem 1994 - 1999, ko je bilo ciljev šest.

- »Cilj 1« je namenjen pospeševanju razvoja in strukturnih prilagoditev razvojno zaostalim območij. V ta območja sodijo regije, katerih BDP je manjši od 75% povprečja EU. Ta cilj je najpomembnejši med cilji, saj je za njegovo zagotavljanje porabljeno več kot dve tretjini vseh strukturnih pomoči;
- »Cilj 2« podpira ekonomsko in socialno preoblikovanje območij s strukturnimi problemi, za kar Evropska unija namenja 11,5% vseh strukturnih pomoči;
- »Cilj 3« je namenjen prilagajanju in posodobitvi politik in sistemov izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja na območjih, ki so izven obsega »Cilja 1«.

Vsak cilj strukturnih pomoči se uresničuje preko pristojnih strukturnih skladov, pri tem pa se lahko posamezni ukrep ali operacija v določenem trenutku financira le iz enega od štirih strukturnih skladov ali drugega skupnega vira Evropske unije. Za področje zaposlovanja in usposabljanja sta pomembna predvsem dva sklada: Evropski socialni sklad in Evropski regionalni razvojni sklad.

### ***1. Evropski socialni sklad***

Evropski socialni sklad (v nadaljevanju: ESS) je glavno finančno orožje, s pomočjo katerega EU uresničuje svojo zaposlovalno politiko. Namen njegove ustanovitve je bil izboljšanje zaposlitvenih priložnosti preko finančne podpore poklicnemu izobraževanju ter preko ukrepov za ustvarjanje novih delovnih mest (Williams, Lamb, 1997, str. 21), prav tako pa tudi preko promocije geografske in poklicne mobilnosti delavcev (Symes, 1995, str. 33).

Programi ESS so usmerjeni na pet ključnih področij (European Employment and Social Policy: a Policy for People, 2000, str. 14-15):

- razvoj aktivne politike zaposlovanja;
- spodbujanje enakosti vseh na trgu delovne sile;
- vseživljenjsko učenje;
- spodbujanje prilagodljivosti in podjetništva;
- omogočanje posebnih meril pri zaposlovanju žensk.

Trije glavni cilji v okviru petih področij pa so (European Employment and Social Policy: a Policy for People, 2000, str. 15):

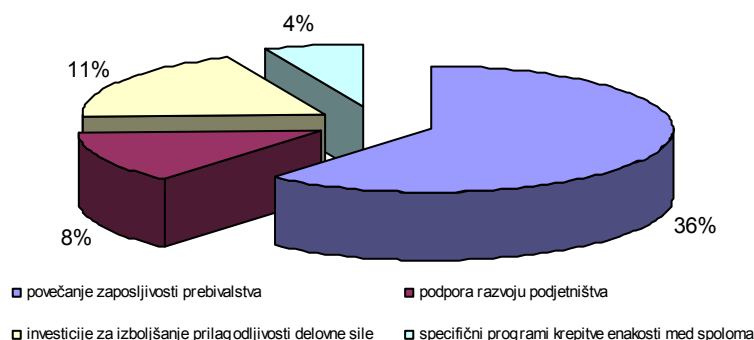
- podpiranje lokalnih iniciativ za zaposlovanje;
- iskanje potencialov zaposlovanja v okviru informacijske družbe;
- nudenje enakih možnosti za zaposlovanje obeh spolov.

Aktivnosti, ki jih je mogoče financirati, so predvsem naslednje (European Employment and Social Policy: a Policy for People, 2000, str. 15):

- različne oblike usposabljanja ter izobraževanja;
- neposredne pomoči za zaposlovanje;
- usposabljanje menedžerjev;
- razvijanje novih virov zaposlovanja, npr. v socialni ekonomiji.

V obdobju od 2000 do leta 2006 bo ESS za podporo izpolnjevanja Evropske zaposlovalne strategije namenil 60 milijard EUR. Povečanju zaposljivosti prebivalstva bo namenjenih okrog 60% zneska, vključno z 11 milijardami EUR za odpravljanje socialne izključenosti ogroženih družbenih skupin. Za podporo razvoja podjetništva bo namenjenih 8 milijard EUR, 11 milijard EUR pa bo usmerjenih v investicije za izboljšanje prilagodljivosti evropske delovne sile. Proračun za specifične programe krepitve enakosti med spoloma bo znašal okrog 4 milijarde EUR (EU Employment and Social Policy, 2001, str. 9).

Slika 9: Deleži sredstev iz ESS za podporo izpolnjevanja Evropske zaposlovalne strategije v obdobju 2000-2006



Vir: EU Employment and Social Policy, 2001, str. 9

## 2. Evropski regionalni razvojni sklad

Evropski regionalni razvojni sklad (angl. European Regional Development Fund – ERDF) financira socialno in ekonomsko kohezijo z odpravljanjem regionalnih nesorazmerij in sodelovanjem pri regionalnem razvoju. ERDF prispeva tudi sredstva za oblikovanje kakovostnih delovnih mest. Področja financiranja s strani ERDF, so naslednja<sup>4</sup>:

(a) Produktivne investicije za razvoj in vzdrževanje kakovostnih delovnih mest;

(b) Investicije v infrastrukturo:

- V regijah "ciljnih območij 1" takšne investicije podpirajo strukturni razvoj, povečujejo ekonomski potencial ter oblikujejo in razvijajo transevropske mreže na področju telekomunikacij, transporta, in energetske infrastrukture;
- V regijah "ciljnih območij 1 in 2" takšne investicije podpirajo prestrukturiranje industrijskih območij, razvoj prizadetih urbanih območij ter aktivnosti, ki ustvarjajo nova delovna mesta;

(c) Razvoj notranjih potencialov s podpiranjem lokalnega razvoja in zaposlovalnih pobud ter podpiranjem razvoja malih in srednje velikih podjetij.

## 3. Kmetijski jamstveni in usmerjevalni sklad

Kmetijski jamstveni in usmerjevalni sklad (The European Agriculture Guarantee and Guidance Fund – EAGGF) preko poroštva in »usmerjanja« financira skupino različnih ukrepov. Z vidika zaposlovanja je pomembno zagotavljanje začetne pomoči za mlade kmete in spodbujanje poklicnega usposabljanja.

<sup>4</sup> Commission of the European Communities: Council Regulation 1783/1999 of 12 July 1999 on the European Regional Development Fund. (Official Journal C213, 12.07.1999)

#### **4. EQUAL**

Za obdobje 2000-2006 je bila razvita tudi iniciativa EQUAL, ki je del ESS. Nudi podporo ukrepom za boj proti socialni izključenosti, ukrepom za ustvarjanje ugodnih razmer za odpiranje novih delovnih mest in ukrepom za boj proti vsem oblikam diskriminacije na trgu dela (spolna, starostna, etična, diskriminacija invalidnih oseb in ljudi z nizko izobrazbo) (EU Employment and Social Policy, 2001, str. 15). EQUAL poudarja transnacionalni pristop k reševanju problemov. Eden izmed pogojev za pridobitev sredstev za izvedbo projekta iz naslova te iniciative je namreč sodelovanje partnerjev iz vsaj dveh držav članic. Drugi pogoji so uporaba novih inovativnih postopkov, skladnost vsebine projektov z enim izmed stebrov Evropske zaposlovalne strategije ter sodelovanje združenj ter organizacij tako iz javnega kot zasebnega sektorja. Osnovni cilj takšnega načina delovanja znotraj te iniciative je zagotoviti dostop vseh skupin ljudi na trg dela (EU Employment and Social Policy, 2001, str. 15-16).

#### **5. Predpristopna pomoč Evropske unije**

Uresničevanje predpristopne pomoči EU v državah kandidatkah v precejšnji meri pokaže na sposobnost držav kandidat za pripravo kakovostnih projektov, predvsem glede sodelovanja pri projektih, ki jih podpira EU. Tako je predpristopna pomoč pomemben pokazatelj, kaj lahko država kandidatka pričakuje v prihodnje pri izvajanju aktivnosti strukturnih skladov (The enlargement process and the three pre-accession instruments, 2002, str. 8).

PHARE (angl. Poland Hungarian Aid for Restructuring of Economy, prevod: pomoč za prestrukturiranje gospodarstva Poljske in Madžarske) je eden od treh predpristopnih mehanizmov (ostala dva mehanizma sta Ispa in Sapard, ki sta namenjena pomoči na področju okoljstvene politike, transporta ter kmetijstva in iz tega razloga ne bosta predmet te naloge), ki jih financira EU, kot pomoč državam kandidatkam za pristop v EU. Phare program je od leta 1989 pripomogel k velikim gospodarskim in političnim spremembam v državah srednje in vzhodne Evrope. Leta 1997 je bila z odločitvijo Evropske komisije "Nove Phare usmeritve za predpristopno pomoč " opravljena reforma sistema. Dodatni popravek je bil opravljen leta 1999, ko so bile iz okvira Phare izločena področja kmetijstva, okolja in transporta, ki se od takrat financirajo iz programov Ispa in Sapard. V obdobju 1998-2000 se je Phare pomoč preusmerila na pripravo držav kandidat na vstop v EU. Za leta 2000-2006 je za države kandidatke iz programa Phare v celoti namenjeno 11 milijard evrov za podporo vzpostavitvi institucij, investicijski podpori ter tehnični pomoči (The enlargement process and the three pre-accession instruments, 2002, str. 11).

Od leta 2000 naprej se Phare razvija z jasnim ciljem - postati temelj za strukturne sklade. Cilji, ki so bili vodilo za opredelitev programov Phare po letu 2000, so naslednji (The enlargement process and the three pre-accession instruments, 2002, str. 10):

- prilagoditev Phare pravil in procedur normam strukturnih skladov;
- začetek večletnega načrtovanja programov;

- seznanjanje držav prejemnic pomoči z obveznostmi, ki jih bo prineslo izvajanje aktivnosti strukturnih skladov;
- okrepitev pomoči institucijam, ki bodo v bodoče izvajale aktivnosti strukturnih skladov.

Ker med državami kandidatkami in državami članicami EU obstajajo velike razlike v razvitosti, je glavna usmeritev Phare pomoči po letu 2000 t. i. Ekonomska in socialna kohezija. Ta pomoč naj bi zmanjšala razlike v razvitosti med državami kandidatkami in državami članicami EU z:

- okrepitvijo programske in administrativne zmogljivosti, kar naj bi bilo uresničeno z izgrajevanjem inštitucij na celotnih območjih držav, ki bi lahko uporabile sredstva iz strukturnih skladov;
- investicijsko podporo za zmanjšanje razlik med posameznimi področji.

Pri izvajanju Phare pomoči od leta 1989 se je pokazalo, da je glavni problem tako imenovana absorpcijska sposobnost držav kandidatk. To pomeni, da države, zaradi pomanjkanja primernih projektov, niso sposobne v celoti porabiti pomoči, namenjene s strani EU. Razlog za to je predvsem na regionalni ravni, kjer nove inštitucije niso sposobne porabiti sredstva, namenjena pomoči. Nekatere raziskave kažejo na to (Kenda, 2002), da predvsem majhna absorpcijska sposobnost lahko postane vzrok za to, da bodo države kandidatke v začetnem obdobju po vključitvi neto plačnice v proračun EU. Predvidoma naj bi države kandidatke v prvih dveh letih po vključitvi uspele porabiti do 75 % namenjene pomoči. Ob takšnem scenariju bi vsaj za prvo leto po vključitvi izrabile manj sredstev, kolikor bi znašala celotna vplačila v proračun EU. V naslednjih letih naj bi se stanje nekoliko izboljšalo, če se bo seveda na področju omenjenih projektov napravilo več. Dokaz, da se EU zaveda tega problema, je vztrajno opozarjanje na politični ravni ter usmerjenost pomoči Phare po letu 2000 za izboljšanje projektnega načrtovanja, ki je posebej pomembno na regionalni in lokalni ravni (2002 Report on Phare, 2003, str. 12-33).

### **3.4. Pravila za dodeljevanje državnih pomoči na področju zaposlovanja in usposabljanja**

Pomemben element konkurenčne politike Evropske unije so državne pomoči. Državne pomoči lahko opredelimo kot priznavanje oz. omogočanje koristi podjetjem ob hkratnem obremenjevanju države in njenih virov (Grilc, 2001, str. 703-704). Cilj konkurenčne politike Evropske unije na področju državnih pomoči je uveljavitev čimbolj nemotenega delovanja skupnega trga, državne pomoči pa pri tem predstavljajo enega od dejavnikov, ki izkrivlja konkurenčnost. Državne pomoči lahko pomenijo pospeševanje nacionalnih ciljev na račun drugih držav članic Evropske unije. Prav tako lahko vlade posameznih držav postanejo ujetniki domačih interesnih skupin, katerih namen ni izboljšanje gospodarske učinkovitosti. V teh primerih pomeni podpora iz javnih virov zgolj prerazporeditev dohodka k boljše organiziranim in politično močnejšim interesnim skupinam in odmik od instrumenta odpravljanja tržnih nepopolnosti. Državne pomoči lahko izkrivljajo konkurenco in povečujejo davčne



obremenitve, kar vodi k neučinkovitosti in zmanjšanju družbene blaginje. Vloga državnih pomoči je tudi doseganje političnih ciljev, kot je npr. spodbujanje skladnega razvoja med regijami (The Single Market Review, 1997, str. 215).

Področje državnih pomoči v Evropski uniji se je skozi zgodovino evropskih povezovanj razvijalo in prilagajalo razmeram na trgih držav članic, skupnem evropskem trgu in na svetovnih trgih. Pravna podlaga za politiko državnih pomoči Evropske unije je opredeljena v Pogodbi Evropske skupnosti (ang. EC Treaty) - PES, sprejeti leta 1957, in v Pogodbi Evropske skupnosti za jeklo in premog (ang. ESCS Treaty), sprejeti leta 1951. Kdaj pomeni določen ukrep državno pomoč in v kakšnih okoliščinah je le-ta upravičena, določa 87. člen PES.

Kot izhaja iz prvega odstavka 87. člena PES, »je nezdržljiva s skupnim trgom kakršnakoli državna pomoč ali pomoč, dodeljena iz državnih virov, v katerikoli obliki, ki izkrivlja konkurenco ali grozi, da bo izkrivila konkurenco z dajanjem prednosti določenim podjetjem ali proizvodnji določenih dobrin, v kolikor negativno vpliva na trgovino med državami članicami«.

PES ne opredeljuje pojma državna pomoč - opredelitev je bila prepuščena Evropski komisiji in Evropskemu sodišču, ki jo oblikujeta v svojih odločbah. Rdeča nit vseh odločb, ki jih sprejemata navedeni ustanovi je, da je državna pomoč kakršnakoli korist, ki je omogočena neposredno ali posredno iz državnih virov. Da nek ukrep sodi v okvir prvega odstavka 87. člena PES, mora izpolnjevati naslednje pogoje (Hancher *et al*, 1999, str. 23 - 29 in Grilc, 2001, str. 709 - 711):

1. pomoč mora biti odobrena s strani javnih oblasti; ali
2. ukrep predstavlja prenos državnih virov ali pa pomeni njihovo zmanjšanje;
3. pomoč izkrivlja konkurenco z dajanjem prednosti določenim podjetjem ali proizvodnji določenih dobrin, ki konkurirajo podjetjem ali proizvodnjam v drugih državah članicah;
4. proizvodi in storitve, katere zadeva ukrep, morajo biti predmet menjave znotraj Skupnosti.

Pomoč mora biti posledica delovanja državnega organa ali pa je izvedena z usmerjanjem ali nadzorom države. Alternativni način ugotavljanja, ali določen ukrep predstavlja državno pomoč, je preverjanje, ali ukrep pomeni dejansko ali potencialno zmanjšanje prihodkov države, torej ali pomoč izvira iz javnih virov. Morebitne finančne koristi prejemniku pomoči morajo biti pri tem dane s strani države. Prvi odstavek 87. člena PES velja tako za pomoči, ki jih dodeljujejo centralni, regionalni ali lokalni organi oblasti, kot tudi pomoči vseh zasebnih subjektov, ki jih ustanovijo ali usmerjajo navedeni organi oblasti. Tako z vidika PES ni nujno, da se koristi prejemniku pomoči odrazijo kot neposreden odhodek iz javnih virov, ker lahko državne pomoči predstavljajo tudi različna plačila zasebnih subjektov, ki so posledica ukrepov države. Tak primer so državne pomoči na osnovi cenovnih shem, kjer državno določene minimalne ali maksimalne cene lahko pomenijo ukrep državne pomoči podjetjem, ki upravljajo cenovno shemo ali pa so koristniki sheme. V vseh navedenih primerih gre za pomoči, ki so v finančni obliki. Z vidika opredelitve koncepta državne pomoči pa ni nujno, da gre zgolj za

finančno obliko pomoči, kajti prvi odstavek 87. člena PES dopušča možnost, da se pomoči pojavijo v »katerikoli obliki«. Prav tako je potrebno poudariti, da je v primerjavi s konceptom subvencij koncept državnih pomoči širši, saj pojem državne pomoči ne obsega le prenosa sredstev iz javnih virov, ampak pomeni tudi druge intervencije države, s katerimi se zmanjšujejo obremenitve podjetja, ki bi jih v nasprotnem primeru moralo nositi podjetje samo.

Poudariti je potrebno, da mora državna pomoč pomeniti diskriminatoren ukrep, usmerjen na posamezna podjetja ali gospodarske panoge. Pri presoji, ali je državna pomoč diskriminatorna, Evropska komisija preverja, ali se s predvidenim ukrepom izboljšuje konkurenčni položaj določenega podjetja v primerjavi z ostalimi konkurenti pri trgovanju na trgu držav članic. V ta namen prouči obseg trgovanja s proizvodi, ki so predmet pomoči in stanje v zadevnem sektorju, ter na tej osnovi ugotovi možna izkrivljanja konkurence. Ukrepe, ki so splošne narave in pod enakimi pogoji zadevajo celoten gospodarski sektor, se ne šteje med državne pomoči (npr. znižanje stopenj davkov, ki so na voljo vsem gospodarskim subjektom pod enakimi pogoji ne glede na njihovo geografsko lokacijo in dejavnost) (Sauter, 1997, str. 43).

Dodeljena državna pomoč mora predstavljati prednost, ki izkrivlja konkurenco znotraj Evropske unije in pomeni spremembo v konkurenčnosti na enotnem trgu. Člen 87. PES zahteva, da je pogoj, da se določen ukrep obravnava kot državna pomoč, obstoj možnosti izkrivljanja konkurence, ki vpliva na trgovanje med državami članicami. Tudi v primerih, ko je jasno, da gre za pomoči, ki niso združljive z 87. členom PES, so dopustne izjeme, ki jih dovoljujeta drugi in tretji odstavek 87. člena PES. Tako drugi odstavek določa, da so s skupnim trgom združljive:

- pomoči socialnega značaja, ki so odobrene posameznim potrošnikom, pod pogojem, da so odobrene brez diskriminacije glede na poreklo zadevnega proizvoda;
- pomoči, ki so namenjene odpravljanju škode, povzročene z naravnimi nesrečami ali izrednimi dogodki;
- pomoči, ki so odobrene gospodarstvu določenih območij Zvezne republike Nemčije, ki jih je prizadela delitev Nemčije, v kolikor so pomoči potrebne, da se kompenzira gospodarska škoda, ki jo je povzročila delitev.

V navedenih primerih gre za t.i. »samodejne« izjeme. V prvem primeru so to predvsem pomoči, ki sodijo v skupino socialnih pomoči, namenjenih posameznikom, poudariti pa je potrebno, da pomoči socialnega značaja, ki bi pomenile korist določenemu podjetju in njegovim zaposlenim, niso združljive s skupnim trgom in jih je na splošno prepovedano dodeljevati. V primeru pomoči, katerih namen je odpravljanje posledic višje sile, Evropska komisija kot združljive s skupnim trgom potrjuje le tiste pomoči, ki ne glede na njihovo višino pomenijo največ nadomestilo za povzročeno škodo. Pogoj za dodelitev pomoči pa je dejstvo, da gre res za naravno nesrečo oz. izredni dogodek (D'Sa, 1998, str. 15 - 26). Zadnja skupina pomoči je po združitvi Nemčije izgubila na pomenu in ne predstavlja pomoči, ki bi bile vedno združljive s skupnim trgom (Grilc, 2001, str. 712 - 715).

Tretji odstavek 87. člena PES v nadaljevanju določa pogojno dopustne pomoči, ki jih lahko dovoli Evropska komisija. To so:

- pomoči, namenjene pospeševanju gospodarskega razvoja območij, kjer je standard življenja neobičajno nizek ali kjer je resna nezaposlenost;
- pomoči, namenjene pospeševanju izvedbe pomembnega projekta skupnega evropskega interesa ali odpravi resne motnje v gospodarstvu ene od držav članic;
- pomoči, namenjene olajševanju razvoja določenih gospodarskih aktivnosti ali določenih gospodarskih območij, ko ta pomoč ne vpliva neugodno na pogoje trgovanja do meje, nasprotne skupnemu interesu;
- pomoči, namenjene pospeševanju kulture in ohranjanju dediščine, ko ta pomoč ne vpliva neugodno na pogoje trgovanja in na konkurenco Skupnosti do meje, nasprotne skupnemu interesu;
- druge vrste pomoči, ki so lahko določene z odločbo Sveta s kvalificirano večino na predlog Komisije.

Komisija je dolžna pri presoji združljivosti državnih pomoči, ki so pogojno združljive s skupnim trgovim, upoštevati naslednja merila:

- pomoč mora uveljavljati in spodbujati projekte, ki so v interesu Skupnosti kot celote;
- pomoč mora biti nujna za doseg cilja, ker cilja brez pomoči ne bi bilo mogoče doseči;
- lastnosti pomoči kot so njeno trajanje, intenzivnost in namen morajo biti sorazmerne s pomenom predvidenega cilja pomoči.

Dovoljene namene pomoči, ki izhajajo iz pravil o dodeljenih pomočeh lahko v grobem razdelimo na pomoči namenjene doseganju t.i. »horizontalnih ciljev«, regionalne pomoči in sektorsko usmerjene pomoči. Horizontalne pomoči so najtesneje povezane z odpravljanjem tržnih nepopolnosti in v okviru njih so tudi pomoči za spodbujanje zaposlovanja in usposabljanja.

Slovenija se je v letu 1997 z ratifikacijo Zakona o ratifikaciji začasnega sporazuma o trgovini in zadevah v zvezi s trgovino med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo za premog in jeklo in Evropsko skupnostjo za jedrsko energijo na drugi strani (Uradni list RS, št. 44/97) zavezala, da bo v štirih letih po začetku veljavnosti sporazuma zagotovila preglednost konkurenčne politike na področju državnih pomoči in njeno učinkovito izvajanje. Slovenija je morala tako postaviti in uveljaviti nov sklop preglednih pravil, s katerimi je uredila področje državnih pomoči.

Polnopravno članstvo v Evropski uniji bo narekovalo spremembo na področju sistema nadzora nad državnimi pomočmi v Sloveniji. Sistem nadzora državnih pomoči bo iz prehodne oblike, ki temelji na Zakonu o nadzoru državnih pomoči in ki ga uresničuje predvsem vladna Komisija za nadzor nad državnimi pomočmi, prešel neposredno v pristojnost Evropske komisije. To pomeni, da bo vse ukrepe državnih pomoči, ki jih bodo želeli izvajati dajalci pomoči na območju Slovenije bodisi kot individualne pomoči bodisi kot sheme pomoči, potrebno predhodno priglasiti Evropski komisiji v skladu z njenimi postopki in prakso dela. Izjema bodo

tiste sheme pomoči in individualne pomoči, ki jih bo mogoče uvrstiti med t.i. »skupinske izjeme« (ang. block exemptions), ki veljajo med drugim tudi pri zaposlovanju in usposabljanju ter pomoči, dodeljene v skladu s pravilom de minimis, ki se ne obravnavajo kot državne pomoči in jih zato ni potrebno priglasiti. V teh primerih priglasitev pomoči ne bo potrebna. Dolžnost Slovenije bo zgolj na standardiziran način obvestiti Evropsko komisijo o predvidenem ukrepu državne pomoči.

Koristi prejemnikov strukturnih pomoči, ki sodijo med javne ustanove, ne predstavljajo državnih pomoči. Državno pomoč lahko predstavljajo le tiste strukturne pomoči, pri katerih ima vpliv na njihovo dodeljevanje posamezna država članica. Pomoči strukturnih in drugih skladov ter institucij Evropske unije pri tem sodijo med državne pomoči le v primeru, če izpolnjujejo pogoje, opredeljene na osnovi 87(1). člena PES (Hancher et al, 1999, str. 28). Tako se določeni nameni strukturnih pomoči uvrščajo med državne pomoči, nekateri, kot npr. gradnja javne infrastrukture pa ne (Murn, 2001, str. 33). Ločitev pomoči na državne pomoči in tiste pomoči, ki sodijo med strukturne pomoči in predstavljajo državne pomoči ni mogoča, ker objavljeni podatki o dodeljenih državnih pomočeh ne razlikujejo med državnimi pomočmi držav članic in državnimi pomočmi, dodeljenimi preko evropskih skladov in institucij. Obveznost Evropske komisije v zvezi z nadzorom državnih pomoči na tem področju je zgolj v tem, da le-ta pred končnim sprejetjem ukrepov s področja strukturnih pomoči preveri njihovo združljivost z vidika pravil o dodeljevanju državnih pomoči (Pogovori s predstavniki Evropske komisije, 2002).

V praksi torej številni ukrepi politike zaposlovanja ne predstavljajo državne pomoči, ker pomenijo pomoč posameznikom, ki ne daje prednosti določenim podjetjem ali proizvodnji določenega blaga. Pogosto tudi ne vplivajo negativno na trgovanje med državami članicami ali pa predstavljajo splošne ukrepe, ki se nanašajo na celotno gospodarstvo. To zlasti velja pri svetovanju brezposelnim, njihovem usposabljanju in prekvalifikaciji ter pri zaposlovanju v dejavnostih, ki ne vplivajo na trgovanje na skupnem trgu (npr. storitve lokalnega interesa) (Cox, 1999, str. 121 - 123).

### *3.4.1. Državne pomoči za zaposlovanje*

Z dodeljevanjem državnih pomoči za zaposlovanje država krije določenim podjetjem ali proizvodnji določenega blaga del stroškov dela in jim s tem omogoča finančno prednost in izboljšanje konkurenčnega položaja. Dodeljevanje državnih pomoči za zaposlovanje je bilo do januarja 2003 urejeno s smernicami za zaposlovanje iz leta 1995<sup>5</sup>. Smernice so dovoljevale pomoči, namenjene odpiranju novih delovnih mest in ohranjanju obstoječih, ki jih je bilo potrebno predhodno priglasiti Evropski komisiji.

---

<sup>5</sup> Community Guidelines on Aid to Employment (Official Journal C 334, 12.12.1995, str. 4).

Januarja 2003 je torej začela veljati uredba Evropske komisije<sup>6</sup> za državne pomoči na področju zaposlovanja, ki bo veljala do konca leta 2006. Uredba predvideva t.i. »skupinske izjeme« (ang. block exemptions) pri pomočeh za zaposlovanje. Državam članicam pomoči, dodeljene na osnovi uredbe, ni potrebno predhodno priglasiti Evropski komisiji. Dovolj je, da predhodno posredujejo podatke o predvidenih pomočeh, ki morajo izpolnjevati pogoje iz uredbe.

Pravila urejajo državne pomoči za zaposlovanje, ki ni povezano z investicijskimi projekti, ter ločijo primere ustvarjanja novih delovnih mest ter primere ohranjanja delovnih mest. Spodbujanje je predvsem namenjeno ustvarjanju delovnih mest v majhnih in srednje velikih podjetjih, v območjih, ki so upravičena do regionalne državne pomoči ter zaposlovanju težje zaposljivih skupin brezposelnih oseb. Pri tem pa je potrebno upoštevati pogoj, da gre za zaposlitev ljudi, ki še niso bili zaposleni oz. so ostali brez zaposlitve ali so v postopku izgubljanja dosedanje zaposlitve. Pomoč za nove zaposlitve na območjih in v sektorjih, upravičenih do regionalne državne pomoči, se lahko dodeli vsem podjetjem v višini, določeni v regionalni karti državnih pomoči pod pogojem, da prejemnik pomoči prispeva najmanj 25% sredstev iz lastnih virov, ki ne smejo vsebovati pomoči in je zaposlitev ohranjena v regiji prejemnici pomoči. Pri pomoči za nove zaposlitve na območjih ali v sektorjih, ki niso upravičeni do regionalne državne pomoči, se pomoč lahko dodeli le majhnim in srednje velikim podjetjem, in sicer majhnim podjetjem v višini do 15% upravičenih stroškov, srednje velikim podjetjem pa v višini do 7,5% upravičenih stroškov. Upravičeni stroški za nove zaposlitve so stroški bruto plač za obdobje dveh let. Izpolnitev kriterija novih zaposlitev se ugotavlja na osnovi dodatnih zaposlitev v podjetju v primerjavi s povprečjem preteklih 12 mesecev. Nove zaposlitve morajo biti ohranjene vsaj 3 leta po prejeti pomoči, oziroma 2 leti v primeru majhnih in srednje velikih podjetij (Bree, 2003, str. 53).

Podjetje, ne glede na velikost in lokacijo, lahko pridobi pomoč za nove zaposlitve težje zaposljivih in invalidnih oseb. Izpolnitev kriterija novih zaposlitev se ugotavlja na osnovi dodatnih zaposlitev v primerjavi s povprečjem preteklih 12 mesecev. Izpolnitev kriterija novih zaposlitev ni potrebna, če je obstoječe delovno mesto postalo nezasedeno zaradi prostovoljnega odhoda, upokojitve, prostovoljnega skrajšanja delovnega časa ali zakonite odpustitve zaradi razloga nesposobnosti ali krivdnega razloga in ne kot rezultat presežnih delavcev. Intenzivnost vseh pomoči, dodeljenih za zaposlitev težje zaposljivih in invalidnih oseb, ne sme preseči 50 % stroškov bruto plače za eno leto pri težje zaposljivih osebah oziroma 60% stroškov bruto plače za eno leto pri invalidnih osebah. Zaposlitev težje zaposljive in invalidne osebe mora trajati najmanj eno leto, razen v primeru zakonite odpustitve zaradi razloga nesposobnosti ali krivdnega razloga (Bree, 2003, str. 54).

Pri zaposlitvi invalidne osebe se lahko dodeli dodatna pomoč zaradi manjše produktivnosti teh oseb. Pomoč se lahko dodeli le za dodatne stroške v primerjavi s tistimi, ki bi jih imelo podjetje, če bi zaposlilo neinvalidno osebo in sicer:

- stroške prilagajanja prostorov;

---

<sup>6</sup> Commission Regulation (EC) No 2204/2002 of 12 December on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State Aid to Employment (Official Journal L 337, 13.12.2002, str. 3 - 11).

- stroške zaposlitve osebja za čas, ki ga porabijo za pomoč invalidnim osebam;
- stroške prilagoditve ali pridobitve opreme.

Višina pomoči, skupaj s pomočmi za zaposlitev invalidne osebe iz prejšnjega člena, ne sme preseči višine, potrebne za kompenzacijo zmanjšane produktivnosti invalidne osebe in višine dodatnih stroškov. V primeru zaposlitve invalidnih oseb v podjetjih, kjer je vsaj 50% zaposlenih invalidnih oseb, pa lahko pomoč še dodatno krije, a ne sme preseči, stroške izgradnje, namestitve ali razširitve obrata in stroške administracije in transporta, ki so posledica zaposlitve teh oseb.

Državne pomoči, ki bi jih države članice želele dodeljevati za namene ohranjanja delovnih mest, je potrebno predhodno priglasiti Evropski komisiji in ne morejo biti predmet »skupinskih izjem«. Dovoljene so le tiste pomoči za ohranjanje delovnih mest, ki so namenjene odpravljanju posledic naravnih nesreč ali izrednih dogodkov, torej pomoči, ki jih Komisija lahko odobri na osnovi 87(2)(b). člena PES. Prav tako je potrebno priglasiti vse ostale ukrepe dodeljevanja pomoči za zaposlovanje, ki ne izpolnjujejo pogojev iz uredbe Evropske komisije in vse pomoči, ki se nanašajo na posameznega prejemnika in znašajo več kot 15 milijonov EUR v obdobju treh let. Razumljiv je tudi pogoj, da je potrebno Evropski komisiji predhodno priglasiti vse tiste individualne pomoči za zaposlovanje, ki so dodeljene neodvisno od objavljenih shem pomoči.

### *3.4.2. Državne pomoči za usposabljanje*

Usposabljanje v družbi kot celoti običajno povzroča pozitivne zunanje učinke, ker povečuje število usposobljenih delavcev, ki so na voljo podjetjem in s tem povečuje konkurenčnost evropskega gospodarstva. Prav tako ima usposabljanje pomembno vlogo pri strategiji Evropske unije glede zaposlovanja. Glede na ugotovitve Evropske komisije, evropsko gospodarstvo iz različnih razlogov ne investira dovolj v usposabljanje zaposlenih, to tržno nepopolnost pa je po njeni oceni pod določenimi pogoji možno odpraviti z državnimi pomočmi.

Pravila o dodeljevanju državnih pomoči za usposabljanje so opredeljena v uredbi Evropske komisije<sup>7</sup>, ki sodi v skupino uredb, ki podobno kot pri državnih pomočeh za zaposlovanje, dovoljuje t.i. »skupinske izjeme«. Pravila dovoljujejo pomoči za splošno in za posebno usposabljanje. Splošno usposabljanje po ugotovitvah Evropske komisije izboljšuje zaposlitvene možnosti posameznika preko zagotavljanja splošnih znanj, uporabnih tudi v drugih podjetjih in gospodarskih panogah. Vpliv državnih pomoči, dodeljenih splošnemu usposabljanju na izkrivljanje konkurence je zato manjši kot v primeru posebnega usposabljanja, kjer so koristi usposabljanja omejene predvsem na posamezno podjetje. Evropska komisija zato dovoljuje višje stopnje intenzivnosti pomoči v primeru splošnega usposabljanja. Prav tako so zaradi relativno višjih stroškov investiranja v znanje dovoljene višje stopnje intenzivnosti pomoči za

<sup>7</sup> Commission Regulation (EC) No 68/2001 of 12 January 2001 on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to Training Aid (Official Journal L 10, 13.1.2001, str. 20 - 29).

usposabljanja v majhnih in srednje velikih podjetjih ter na manj razvitih območjih, kjer ima usposabljanje po ugotovitvah Evropske komisije relativno večje zunanje učinke.

Za posebno usposabljanje v velikih podjetjih je dovoljeno dodeliti državne pomoči v višini do 25% upravičenih stroškov, v primeru splošnega usposabljanja pa pomoč ne sme preseči intenzivnosti v višini 50%. Če je pomoč dodeljena za usposabljanje v majhnih in srednje velikih podjetjih, je dovoljeno dodeliti pomoči v višini do 35% upravičenih stroškov pri posebnem usposabljanju in do 70% pri splošnem usposabljanju. Intenzivnosti se lahko povečajo za pet odstotnih točk, če so prejemniki pomoči podjetja iz regij, upravičenih do pomoči na osnovi člena 87(3)(c) PES in za 10 odstotnih točk v primeru prejemnikov iz regij, upravičenih do pomoči na osnovi 87(3)(a). člena PES. V primeru zaposlitev oseb v neugodnem položaju, je dovoljeno povečanje intenzivnosti pomoči še za dodatnih 10 odstotnih točk.

Upravičeni stroški usposabljanja so stroški, povezani s stroški inštruktorjev, potnimi stroški zaposlenih in inštruktorjev, materialnimi stroški usposabljanja in stroški amortizacije opreme, ki se uporablja pri usposabljanju. Med upravičene stroške sodijo tudi stroški zaposlenih, ki se usposabljujejo in stroški, povezani z vodenjem in svetovanjem pri projektu usposabljanja.

### **3.5. Položaj invalidov na trgu dela**

V mednarodnopravni ureditvi položaj invalidov urejajo akti Združenih narodov. Deklaracija o pravicah invalidov iz leta 1975 določa, da so invalidom priznane vse pravice iz Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah in Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, oba iz leta 1948, revidirana 1966, zlasti pravica do dostojnega življenja, prepoved prisilnega in neplačanega dela, pravica do izobraževanja, ki vključuje splošno izobraževanje in poklicno usposabljanje za doseganje ustreznega ekonomskega, socialnega in kulturnega razvoja in zagotavljanja polne, produktivne zaposlitve, pod pogoji, ki zagotavljajo temeljno politično in ekonomsko svobodo posamezniku. Invalidom je posebej priznana pravica do medicinske, psihološke in funkcionalne obravnave, vključno s protetičnimi in drugimi pripomočki, pravica do medicinske in socialne rehabilitacije, izobraževanja, poklicnega usposabljanja, pravica do socialne varnosti in pravica, da si zagotovijo in obdržijo zaposlitev, ali se vključijo v drugo produktivno in plačano delo, pravica do organiziranja in članstva v sindikatu. Na podlagi Deklaracije je Generalna skupščina leta 1993 sprejela Standardna pravila za izenačevanje možnosti invalidov, ki državam in socialnim partnerjem nalagajo posamezne oblike aktivnosti in postopkov za ustvarjanje enakih možnosti invalidov. Na področju zaposlovanja Standardno pravilo št. 7 določa zakonsko ureditev zaposlovanja invalidov v zaščiteneh okoljih in s podporo javne službe pri zaposlovanju invalidov na odprtem trgu dela oziroma pri njihovem samozaposlovanju (Definitions of disability in Europe, 2002, str. 18).

Mednarodna organizacija dela (ILO) je leta 1983 sprejela Konvencijo C 159 o poklicnem usposabljanju in zaposlovanju invalidov in Priporočilo R 168 o poklicni rehabilitaciji, ki je novelacija Priporočila R 99 o poklicni rehabilitaciji invalidov iz leta 1955. V letu 2001 je ILO

sprejela Kodeks dobre prakse pri ravnanju z invalidnostjo na delovnem mestu. Na zaposlovanje invalidov pa se nanaša tudi Konvencija C 168 o zaposlovanju in zaščiti pred brezposelnostjo iz leta 1988. Svetovna zdravstvena organizacija (WHO) pa je v letu 2001 sprejela Mednarodno klasifikacijo funkcioniranja, invalidnosti in zdravja (ICF), s katero uvaja socialni, funkcionalni model obravnave invalidnosti, ki ne temelji na oviranosti, pač pa na sposobnostih invalidov do vključevanja v delo, v zaposlitev in v aktivno življenje v družbi. Klasifikacija je nadgradnja klasifikacij ICIDH iz 60. in 80. let prejšnjega stoletja (Definitions of disability in Europe, 2002, str. 26).

Pomen vključenosti za ranljive skupine na trgu dela izpostavlja Direktiva Sveta EU št. 2000/78/EC o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu<sup>8</sup>. Direktiva govori o tem, da je prepovedana diskriminacija, ki je osnovana na invalidnosti, tako posredna kot neposredna. Države naj bi po direktivi zagotavljale vse potrebne ukrepe za izenačevanje možnosti invalidov na področju zaposlovanja, ki zajemajo tako prilagoditve delovnih mest (opremo in prostore), delovni čas, distribucijo delovnih nalog ali ukrepe usposabljanja in integracije. V skladu z direktivo delodajalci zagotavljajo ukrepe, ki omogočajo invalidom dostop, udeležbo ali napredovanje v zaposlitvi ali usposabljanje, v skladu s sprejetimi ukrepi politike invalidskega varstva v državah.

Resolucija o enakih možnostih zaposlovanja invalidov<sup>9</sup> pa izpostavlja vključenost na trg dela v okviru Evropske strategije zaposlovanja, letnih smernic zaposlovanja in nacionalnih programov zaposlovanja, vključitve v evropske strukturne sklade in iniciative skupnosti, sodelovanje s socialnimi partnerji in nevladnimi organizacijami ter invalidi. Nove možnosti se odpirajo tudi v razvijajoči se informacijski družbi (vseživljenjsko učenje, informacijsko komunikacijske tehnologije, podporne tehnologije, delo na daljavo, izobraževanje na daljavo, itd.).

Nova Evropska strategija zaposlovanja<sup>10</sup> našteva dejavnike, ki so bistveni za socialno vključenost izključenih skupin: dostop do dela, zagotavljanje enakih možnosti za pridobitev veščin za vstop na trg dela in ohranjanja zaposlenosti, vključno z uporabo informacijsko komunikacijskih tehnologij in prehodom v na znanju temelječo družbo, aktivni in preventivni ukrepi naj bi se osredotočili na primerne zaposlitvene možnosti, osveščanje delodajalcev, nove možnosti v socialni ekonomiji, upoštevanju antidiskriminacijske direktive. V smernicah za zaposlovanje naj bi države članice določile nacionalne cilje za zmanjševanje razkoraka v brezposelnosti med izključenimi skupinami. Zadnje sprejete smernice Sveta na področju zaposlovanja v 7. smernici države usmerjajo k spodbujanju integracije in antidiskriminacijskim ukrepom za skupine, ki so ranljive na trgu dela (med njimi so tudi invalidi) in uvajanju ukrepov za povečanje zaposljivosti, preprečevanje diskriminacije in zmanjševanje razlike v stopnji brezposelnosti in zaposlenosti.

---

<sup>8</sup> Council directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (Official Journal L 303, 2.12.2000, str. 16 - 22).

<sup>9</sup> Council Resolution of 17.June 1999 on equal employment opportunities for people with disabilities (Official Journal C 186, 2.7.1999, str. 3-4).

<sup>10</sup> Council decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States (Official Journal L197, 5.8.2003, str.13-16).



Julija 2003 je Svet Evropske unije sprejel Resolucijo o pospeševanju zaposlovanja in socialni integraciji invalidov<sup>11</sup>, 30. oktobra 2003 pa je Komisija EU sprejela Sporočilo Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomskemu in socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Enake možnosti za invalide, Evropski akcijski načrt, v katerem izpostavlja zaposlovanje kot kritični dejavnik za socialno vključitev. Prva faza načrta, ki se nanaša na leti 2004 in 2005 izpostavlja 4 prednostne akcije<sup>12</sup>:

- dostopnost in ohranjanje zaposlitev, kar vključuje tudi antidiskriminacijo;
- vseživljenjsko učenje in povečevanje zaposljivosti in prilagoditev;
- nove tehnologije, ki omogočajo zaposlitev;
- dostopnost grajenega okolja.

Usposabljanje in zaposlovanje invalidov torej sodi v sekundarno zakonodajo, ki jo urejajo direktive Evropskega sveta. Poleg aktov s pravno veljavnostjo je Evropska unija sprejela vrsto dokumentov, ki vsebinsko obravnavajo problematiko invalidnosti pri zaposlovanju in delu in predstavljajo podlago za njeno pravno urejanje. Invalidi predstavljajo zelo raznoliko družbeno skupino, ki je lahko delno ali bistveno ovirana pri opravljanju vsakodnevnih aktivnosti. Po revidirani oceni Svetovne zdravstvene organizacije je na svetu 610 milijonov invalidov ali približno 10% svetovne populacije, od tega 386 milijonov invalidov v starosti od 25 do 64 let, torej v dobi delovne aktivnosti. S stališča zaposlovanja velja ta populacija za kategorijo, kjer je stopnja brezposelnosti višja od splošne stopnje brezposelnosti. V Veliki Britaniji je na primer stopnja brezposelnosti invalidov 13%, kar pomeni, da je še enkrat višja od stopnje brezposelnosti neinvalidne delovne sile. V Nemčiji je stopnja brezposelnosti invalidov 18%, v državah v razvoju pa tudi do 80% ali celo višja (The employment situation of people with disabilities in the European Union, 2001, str. 32-39).

Povprečen delež invalidov med prebivalstvom držav članic znaša 14%, med njimi je približno tretjina težjih invalidov. S starostjo se delež invalidov v prebivalstvu povečuje in znaša v skupini 50-64 let že četrtno prebivalstva, v skupini prebivalstva med 20-49 pa le 10%. Stopnja zaposlenosti težjih invalidov je le ena tretjina, lažjih invalidov pa le 70% v primerjavi z neinvalidno populacijo. V povprečju velja, da je stopnja zaposlenosti med invalidi le 60% v primerjavi z neinvalidi. Stopnje zaposlenosti invalidov so nizke, še posebno to velja za težje invalide, za invalide nad 50 let in za invalide, ki imajo nizko stopnjo izobrazbe. Posebni programi zaposlovanja za invalide zato pomembno prispevajo k višji zaposlenosti. Posebno to velja za težje invalide. Ključni namen programov, namenjenih populaciji invalidov, je izboljšati njihove možnosti za vključevanje v delo, bodisi na običajnem trgu delovne sile ali pa pod posebnimi pogoji v invalidskih podjetjih (The employment situation of people with disabilities in the European Union, 2001, str. 32-39).

---

<sup>11</sup> Council Resolution of 15 July 2003 on promoting the employment and social integration of people with disabilities (Official Journal C 175, 24.7.2003, str. 1-2).

<sup>12</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and social committee and the Committee of the regions: Equal Opportunities for people with disabilities: A European Action Plan, 2003. str. 3-23.

## 4. NOVA EVROPSKA STRATEGIJA ZAPOSLOVANJA

Evropska strategija zaposlovanja je nastala kot odziv na velike probleme trgov dela v EU od osemdesetih let naprej. To je doseglo vrh v začetku devetdesetih, ko je bilo brez dela kar 17 milijonov ljudi oziroma 10% populacije EU<sup>13</sup>.

ESZ je torej leta 1997 nastala kot odgovor na (Goetschy, 2001, str. 401):

- ekonomske probleme;
- visoko in vztrajno brezposelnost, ki se sprevača v dolgotrajno brezposelnost;
- druge strukturne probleme na trgu dela, ki zavirajo rast zaposlovanja.

Evropski svet v Lizboni, 23. in 24. marca leta 2000, je določil nov strateški cilj za Evropsko unijo in sicer naj bi EU postala najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo na svetu, sposobno trajne gospodarske rasti z več in boljšimi delovnimi mesti ter večjo socialno povezanostjo. V ta namen je Svet EU določil splošne cilje na področju zaposlovanja in cilje na področju zaposlovanja žensk do leta 2010, ki so bili na Evropskem svetu v Stockholmu, 23. in 24. marca 2001, dopolnjeni z vmesnimi cilji za januar 2005 in novim ciljem za leto 2010, ki odraža izzive demografskih sprememb za stopnje zaposlenosti starejših žensk in moških (Goetschy, 2001, str. 405).

Evropski svet v Barceloni, 15. in 16. marca 2002, je pozval h krepitvi Evropske strategije zaposlovanja, preko okrepljenega, poenostavljenega in bolje upravljanega procesa, s časovno vrsto do leta 2010, ki vključuje cilje, postavljene na zasedanju Evropskega sveta v Lizboni. Barcelonski Evropski svet je prav tako predlagal uskladitev procesov koordinacije politik, z usklajenima koledarjema za sprejetje Splošnih smernic ekonomske politike in Smernic na področju zaposlovanja.

Vsako leto države članice smernice zaposlovanja vključijo v Nacionalne akcijske načrte zaposlovanja. Komisija in Evropski svet jih nato preučijo in predstavijo v Skupnem poročilu o zaposlovanju dosežene rezultate, na podlagi katerih se podajo zaključki o uspehu politike zaposlovanja. So pa rezultati tudi osnova za morebitne spremembe smernic in priporočila državam članicam, kaj bi bilo potrebno spremeniti v njihovih nacionalnih politikah zaposlovanja (Goetschy, 2001, str. 410).

Vodenje skupne politike zaposlovanja zahteva tudi določen nadzor. Zato so bili vzpostavljeni določeni instrumenti, s pomočjo katerih se izvaja spremljanje Evropske strategije zaposlovanja:

- predsedniki vlad in držav vsako leto sprejmejo ugotovitve glede stanja na trgu dela v Evropi;
- Svet sprejme s kvalificirano večino zaposlovalne smernice za države članice. Smernice se nato predložijo Komisiji, ki se o njih posvetuje z Evropskim parlamentom, Ekonomsko socialnim odborom, Regionalnim odborom in Odborom za zaposlovanje;

---

<sup>13</sup> Council decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States (Official Journal L197, 5.8.2003, str.13-16).

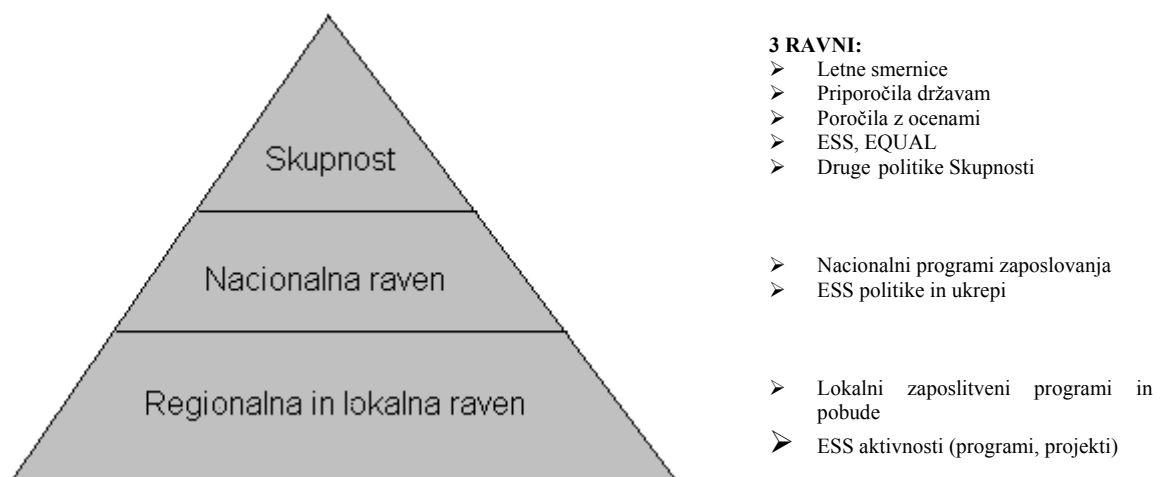
- Svet vsako leto preveri izvajanje sprejetih smernic ter izda na predlog Komisije, če je potrebno, priporočila državam članicam. Svet in Komisija nato pripravita osnutek skupnega poročila o stanju na trgu dela v EU, ki se obravnava na zasedanju predsednikov vlad in držav;
- pogodba pa tudi predvideva izvajanje pilotnih projektov, ki podpirajo inovativne ukrepe v politiki zaposlovanja (trajajo lahko največ pet let) in katerih namen je izmenjava informacij ter zagotavljanje najboljših praks.

Prav tako je Unija na vrhu v Lizboni poudarila pomen vlaganj v človeške vire, ki naj pripomorejo k informacijski družbi, v kateri bo vsak posameznik opremljen s sposobnostjo za življenje in delo v taki družbi. Vlaganje v človeške vire je temeljni predpogoj za doseganje ciljev do leta 2010. Na zadnjem vrhu EU (Bruselj, marca 2003) pa je bil ob sprejemu nove Evropske strategije zaposlovanja poudarjen pomen vlaganj v človeški kapital in vseživljenjsko učenje – pogoj za spodbujanje evropske konkurenčnosti, visoke rasti in visoke stopnje zaposlenosti ter preskoka v na znanju temelječe gospodarstvo. Vlaganja v človeške vire so obenem podpora boju proti revščini in socialni izključenosti<sup>13</sup>.

#### 4.1. Ravni delovanja Evropske strategije zaposlovanja

ESZ torej deluje na treh ravneh. Na ravni Skupnosti se oblikujejo letne smernice za zaposlitveno politiko in priporočila državam članicam, slednje pa pripravljajo letna poročila z ocenami uspešnosti izvedenih politik. Na nacionalni ravni pomeni ESZ vzpostavitev nacionalnih mehanizmov in krepitev sposobnosti uprave, izboljšanje sodelovanja med ministrstvi in sodelovanje vseh ključnih subjektov v sistemu, razvijanje sistemov spremljanja (nadzor) in indikatorjev, pospeševanje učinkovitega socialnega dialoga in nenazadnje odziv na izzive trga dela v državnih razvojnih programih in drugih programskih dokumentih (Razvoj človeških virov v luči Evropske strategije zaposlovanja, 2003, str. 4).

Slika 10: Tri ravni delovanja Evropske strategije zaposlovanja



Vir: Razvoj človeških virov v luči Evropske strategije zaposlovanja, 2003, str. 4

Na regionalni in lokalni ravni pa potekajo lokalni zaposlitveni programi in pobude ter aktivnosti Evropskega socialnega sklada, kamor spadajo lokalni projekti in programi. Finančna instrumenta, ki sta namenjena v podporo Strategiji sta predvsem dva in sicer ESS in Pobuda Skupnosti – EQUAL. Na tej podlagi se je razvil evropski socialni model, ki predstavlja dinamično razmerje soodvisnosti med ekonomsko, zaposlitveno in socialno politiko (EU Employment and Social Policy, 2001, str. 13).

Slika 11: Sodelovanje ekonomske, socialne in zaposlovalne politike



Vir: EU Employment and Social Policy, 2001, str. 13

## 4.2. Strateški cilji nove Evropske strategije zaposlovanja

V svojem sporočilu z dne 14. januarja 2003 je Evropska komisija predstavila predlog nove Evropske strategije zaposlovanja, z novimi konkretnimi cilji, ki jih je nato sprejel Svet EU<sup>14</sup>. Ti cilji so zamenjali prej določene cilje z Luksemburškega vrha. Revizija Evropske strategije zaposlovanja in njenih ciljev je bila potrebna zaradi novih izzivov, s katerimi se sooča EU ter pri tem potrebe po smernicah, bolj orientiranih proti rezultatom. Politike zaposlovanja držav članic morajo tako po novem upoštevati tri glavne in med seboj povezane cilje in sicer: cilj polne zaposlenosti, izboljšanja kvalitete in produktivnosti dela ter cilj utrditve socialne povezanosti in vključenosti. K tem ciljem morajo države težiti na uravnovešen način. Pri uresničevanju njihovega doseganja morajo vključiti vse akterje v državi, raziskati sinergije, zgrajene na pozitivni interakciji med vsemi tremi cilji. Pri doseganju napredka na poti k doseganju teh ciljev sta najpomembnejša enakost možnosti za vse in enakost med spoloma. Vse to naj bi prispevalo k zmanjšanju nezaposlenosti in zmanjšanju neaktivnosti prebivalstva<sup>15</sup>.

### 1. Polna zaposlenost

Države članice morajo poskušati doseči polno zaposlenost z vsestranskimi programi tako na strani ponudbe kot na strani povpraševanja in tako dvigniti stopnje zaposlenosti k lizbonskim in stockholmskim ravnom.

<sup>14</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The future of the EES. Bruselj: Evropska komisija, 2002. 23 str.

<sup>15</sup> COUNCIL DECISION of 22. July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States (Official Journal L197, 5.8.2003, str. 17).

Politike morajo prispevati k doseganju povprečja za celotno Evropsko unijo:

- skupna stopnja zaposlenosti 67% leta 2005 in 70% leta 2010;
- stopnja zaposlenosti žensk 57% leta 2005 in 60% leta 2010;
- stopnja zaposlenosti starejših delavcev (55-64) 50% leta 2010.

Cilji posameznih držav morajo biti zato skladni s cilji celotne EU, vendar pa morajo upoštevati tudi lastne specifičnosti.

## ***2. Izboljšanje kvalitete in produktivnosti dela***

Izboljšana kvaliteta dela je tesno povezana s spreminjanjem v konkurenčno in na znanju temelječe gospodarstvo. To se mora doseči s skupnimi naporji vseh akterjev in zlasti skozi socialni dialog. Kvaliteta je multidimenzionalni pojem, ki vsebuje tako karakteristike delovnega mesta in širšega trga dela. Obsega notranjo kvaliteto pri delu, spretnosti, vseživljenjsko učenje in razvoj kariere, enakost med spoloma, zdravje in varnost pri delu, fleksibilnost in sigurnost, vključitev in dostop do trga dela, delovno organizacijo in ravnotežje med delom in privatnim življenjem, socialni dialog ter udeleženos delavca, različnos in nediskriminacijo, celoten delovni učinek. Naraščajoče stopnje zaposlenosti morajo sovpadati z naraščajočo produktivnosťjo delovne sile. Kvaliteta pri delu lahko pomaga pri naraščanju produktivnosti dela, sinergije med obema pa morajo biti popolnoma raziskane. To predstavlja specifičen izziv za socialni dialog.

## ***3. Utrditev socialne povezanosti in vključenosti***

Zaposlenosť je glavno orodje k socialni vključenosti ljudi. Politike zaposlovanja morajo zato pospeševati udeležbo v zaposlenosti s promocijo dostopa do kvalitetne zaposlitve za vse ženske in moške, ki so sposobni delati: boriti se morajo proti diskriminaciji na trgu dela in preprečevati izločitev ljudi iz sveta dela. Potrebno je podpirati gospodarsko in socialno povezanosť z zmanjševanjem regionalnih razlik v zaposlenosti in nezaposlenosti, se spopasti s zaposlovalnimi problemi manj razvitih regij EU in pozitivno podpirati gospodarsko in socialno prestrukturiranje.

### **4.3. Nove smernice Evropske strategije zaposlovanja**

Julija 2003 je Svet EU sprejel revidirane smernice nove Evropske strategije zaposlovanja. Smernice vsebujejo deset specifičnih akcijskih prioritet in poudarjajo dobro vodenje in sodelovanje kot pogoj za zagotovitev njihove učinkovite implementacije. Države članice jih morajo upoštevati pri njihovih politikah zaposlovanja<sup>14</sup>.

Prva prioriteta so *Aktivni in preventivni ukrepi za nezaposlene in neaktivne*. V skladu s to prioriteto je potrebno mladim iskalcem zaposlitve v roku šest mesecev po izgubi zaposlitve in odraslim iskalcem zaposlitve v roku dvanajst mesecev po izgubi zaposlitve zagotoviti hitro identifikacijo njihovih potreb, svetovanje in usmerjanje, pomoč pri iskanju dela in

personaliziran akcijski načrt. Države članice morajo poskusiti doseči, da bo do leta 2010 25% dolgotrajno brezposelnih sodelovalo v aktivnih ukrepih v obliki usposabljanja, ponovnega usposabljanja, delovnih praks ali drugih ukrepov, z namenom doseči povprečje treh najbolj naprednih držav članic.

Druga izmed desetih prioritet je *Spodbujanje podjetništva in promocija ustvarjanja novih delovnih mest*. Države članice morajo promovirati izobraževanje in strokovno usposabljanje v podjetniških in menedžerskih znanjih in omogočati pogoje za podjetništvo kot karierno možnost za vse, posebej ženske, brezposelne in neaktivne osebe, ki si želijo delati. Poenostaviti in zmanjšati se morajo administrativne in pravne ovire za odpiranje podjetij in najemanje delovne sile ter olajšati dostop do mikro-kreditov in rizičnega kapitala za zagon poslovanja.

*Odzivanje na spremembe in spodbujanje prilagodljivosti in mobilnosti na trgu dela* kot tretja prioriteta zahteva raznolikost pogodbenih in delovnih programov. Pogodbe se morajo sklepati v smeri večje fleksibilnosti in boljšega razmerja med delom in prostim časom. V državah članicah se morajo izboljšati delovni pogoji, vključujoč zdravje in varnost pri delu in dostop do strokovnega izpopolnjevanja za vse delavce. Načrtovati in vzdrževati je potrebno inovativne in vzdržljive oblike delovnih organizacij, ki bodo podpirale delovno produktivnost in kvaliteto dela.

*Spodbujanje razvoja človeškega kapitala in vseživljenjskega učenja* kot četrta prioriteta določa, da mora imeti do leta 2010 vsaj 85% 22-letnikov v EU najmanj četrto stopnjo izobrazbe. Potrebno je povečati stopnjo participacije odraslih (med 25. in 64. letom) pri izobraževanju in izpopolnjevanju v EU na 12,5%, prav tako pa glede na nacionalne cilje tudi 'per capita' javne in zasebne investicije v človeške vire.

Peta prioriteta, *Povečanje ponudbe delovne sile in promocija aktivnega staranja*, zahteva povečano participacijo na trgu dela z uporabo ustvarjalnega potenciala vseh delov populacije skozi poglobljen pristop, ki naj bi predvsem vključeval dostopnost in privlačnost delovnih mest, promocijo aktivnega staranja s krepitvijo delovnih pogojev, ki bodo omogočali ohranitev delovnih mest (do leta 2010 povečanje povprečne starosti pri umiku s trga dela na ravni EU za pet let; za leto 2001 je bila ocenjena na 59,9%) ter uporabo dodatne delovne sile preko imigracij tako, da bodo podprti dolgoročni razvojni cilji države porekla.

*Enakost med spoloma* kot šesta prioriteta, zahteva do leta 2010 izničenje razlik med spoloma v stopnji brezposelnosti in prepolovitev razlik med spoloma v plačilu za enako delo v vseh državah članicah. Države morajo poleg tega uskladiti zaposlitve z družinskim življenjem in sicer z nudenjem oskrbe za otroke in ostale nesamostojne osebe (do leta 2010 33% sofinanciranje varstva otrok do starosti 3 leta in 90% sofinanciranje varstva za otroke od treh do šestih let v vseh državah članicah).

V okviru prioritete *Integracija in boj proti diskriminaciji na trgu dela* je do leta 2010 zahtevana prepolovitev stopnje predčasnega končanja šolanja v vseh državah članicah, ki bo

pripeljalo do 10% zmanjšanja na ravni EU ter zmanjšanje razlik v brezposelnosti za nepriviligirane na trgu dela za polovico, v skladu z nacionalnimi definicijami v vseh članicah.

**Preko spodbud (davčne-socialne olajšave) okrepiti privlačnost dela – razbremenitev plač** kot osma prioriteta določa, da bodo države članice reformirale finančne vzpodbude s ciljem povečati privlačnost zaposlitev in spodbuditi ljudi, da iščejo, sprejmejo in zadržijo zaposlitev. Ob ohranjanju ustrezne ravni socialne zaščite bodo države članice prenovile stopnje nadomestil in trajanje ugodnosti, še posebej pa bodo politike sledile cilju občutnega zmanjšanja davčnega bremena za slabo plačane delavce v skladu z nacionalnimi prioritetami do leta 2010.

Države članice bodo kot posledica devete prioritete **Preoblikovanje neprijavljenega dela v redne zaposlitve** izdelale in uporabile široko paleto politik za eliminacijo neprijavljenega dela, kar kombinira poenostavitev poslovnega okolja z odstranitvijo ovir in nudenjem ustreznih vzpodbud v davčnem sistemu in sistemu nadomestil ter izboljšanjem dela organov pregona in sankcij. Poleg tega si bodo na podlagi zbiranja statističnih podatkov do leta 2010 prizadevale za občutno zmanjšanje neprijavljenega dela.

Zadnja izmed desetih prioritete **Odprava regijskih razlik v zaposlovanju** zahteva, da se države članice lotijo pomanjkanja delovne sile, strukturne brezposelnosti in razlik v stopnji zaposlenosti med regijami s promocijo zaposlitvene mobilnosti in z odstranitvijo ovir za geografsko mobilnost. Zagotoviti je potrebo transparentnost zaposlitvenih možnosti na nacionalnem in evropskem nivoju ter učinkovito ujemanje poklicev in informiranost o vseh prostih delovnih mestih na ravni EU.

#### **4.4. Trenutna situacija v EU na poti k zastavljenim lizbonskim in stockholmskim ciljem**

V Evropski uniji obstaja čedalje večja verjetnost, da lizbonski cilji do leta 2010 ne bodo doseženi. Ti cilji so bili sprejeti leta 2000, ko je EU uživala močno rast BDP-ja in se je brezposelnost zmanjševala. Od takrat naprej so se gospodarski obeti poslabšali, prav tako na področju zaposlovanja, obeti za prihodnost pa niso nič kaj boljši. V prvih treh letih je bil dosežen le znaten napredek, zato bodo morale države članice še bolj stopiti skupaj, da vendarle poskušajo doseči zeleni cilj (Kok et al., 2003, str. 8).

V letu 2002 je Evropa čutila vplive podaljšane gospodarske stagnacije, nizkega zaupanja in nesigurnosti glede časa in moči okrevanja ZDA. Kot rezultat tega je povprečna rast BDP-ja v EU znašala le okoli 1%. Šibkost gospodarske aktivnosti se je nadaljevala tudi v prvi polovici leta 2003, čeprav se nato obeta ponovna rast, ki naj bi se nadaljevala tudi v letu 2004. Med prvo in drugo polovico leta 2002 je rast zaposlenosti v državah članicah upadla od 0,5% na 0,2% in do zadnje četrtine leta dosegla celo zastoj. Do prvega četrtletja 2003 je stopnja brezposelnosti narasla za 0,7 odstotnih točk in dosegla raven 8% (takšna je bila tudi v drugem četrtletju 2001). Do julija 2003 je narasla na 8,1%. Države pristopnice niso čutile takšne gospodarske stagnacije, predvsem zaradi močnega domačega povpraševanja. Kljub temu se je

nadaljevalo skupno upadanje zaposlenosti, predvsem zaradi negativne rasti zaposlovanja na Poljskem (Employment in Europe 2003, str.28).

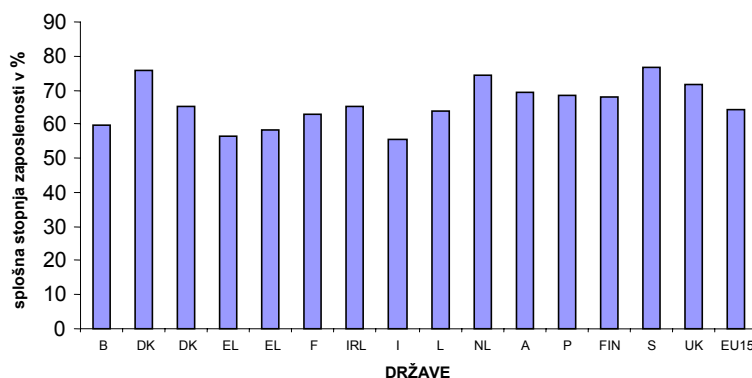
Tabela 1: Napredek držav članic na poti k doseganju lizbonskih in stockholmskih ciljev

	Splošna stopnja zaposlenosti				Stopnja zaposlenosti žensk				Stopnja zaposlenosti starejših			
	2002	Razmik do cilja 2010	Sprem. 2001-2002	Sprem. 97/02	2002	Razmik do cilja 2010	Sprem. 2001-2002	Sprem. 97/02	2002	Razmik do cilja 2010	Sprem. 2001-2002	Sprem. 97/02
B	59,9	10,1	-0,1	3,0	51,4	8,6	0,4	4,9	26,7	23,3	1,6	4,7
DK	75,9	:	-0,3	1,0	71,7	:	-0,3	2,6	57,8	:	-0,1	6,1
D	65,3	4,7	-0,5	1,7	58,8	1,2	0,0	3,5	38,4	11,6	0,5	0,3
EL	56,7	13,3	1,2	1,6	42,5	17,5	1,6	3,2	39,7	10,3	1,8	-1,2
E	58,4	11,6	0,7	9,1	44,1	15,9	1,2	9,7	39,7	10,3	0,5	5,6
F	63,0	7,0	0,3	3,5	56,7	3,3	0,7	4,3	34,8	15,2	2,9	5,9
IRL	65,3	4,7	-0,4	7,8	55,4	4,6	0,5	9,5	48,1	1,9	1,2	7,7
I	55,5	14,5	0,8	4,2	42,0	18,0	0,9	5,6	28,9	21,9	1,0	1,0
L	63,7	6,3	0,6	3,8	51,6	8,4	0,7	6,3	28,3	21,7	2,7	4,4
NL	74,4	:	0,3	5,9	66,2	:	0,9	0,2	42,3	7,7	2,0	10,3
A	69,3	0,7	0,8	1,5	63,1	:	2,4	4,5	30,0	20,0	1,0	1,7
P	68,2	1,8	-0,5	2,6	60,8	:	-0,2	4,3	50,9	:	0,9	2,7
FIN	68,1	1,9	0,0	4,8	66,2	:	0,8	5,9	47,8	2,2	2,1	12,2
S	73,6	:	-0,4	4,1	72,2	:	0,0	5,0	68,0	:	1,3	5,4
UK	71,7	:	-0,1	1,7	65,3	:	0,2	2,1	53,5	:	1,2	5,2
EU15	64,3	5,7	0,2	3,6	55,6	4,4	0,6	4,9	40,1	9,9	1,4	3,7
Cilj 2010	70%				60%				50%			

Vir: Employment in Europe 2003, str.28

Kljub upočasnjeni globalni gospodarski aktivnosti pa EU, vsaj kar se tiče trenutnih članic, vseeno dosega določen napredek na poti k doseganju lizbonskih in stockholmskih ciljev, čeprav z močno zmanjšano stopnjo v primerjavi s prejšnjimi leti. Za leto 2002 je stopnja zaposlenosti narasla, čeprav le za skromnih 0,2 odstotne točke in je dosegla 64,3%. Splošne stopnje zaposlenosti variirajo od komaj 55% v Italiji do več kot 75% na Danskem. Kljub skupnem dvigu splošne stopnje zaposlenosti v EU v letu 2002, pa so glede na leto 2001 mnoge države zabeležile padec, najbolj Nemčija, Irska, Portugalska in Švedska (Employment in Europe 2003, str. 29).

Slika 12: Splošna stopnja zaposlenosti po posameznih državah EU15 za leto 2002:



Vir: Employment in Europe 2003, str.29



Stopnja zaposlenosti žensk je narasla malce bolj omembe vredno (za 0,6 odstotnih točk) na 55,6%, medtem ko je za moške malce padla (za 0,2 odstotne točke) na 72,8%. Stopnja zaposlenosti oseb med 55-64 je narasla za 1,4 odstotne točke na raven malo nad 40%. Kljub temu stockholmski cilj za starejše zaposlene trenutno dosegajo le Danska, Portugalska, Švedska in Velika Britanija. Spodbuden pa je podatek, da je v zadnjem letu stopnja zaposlenosti starejših za malenkost upadla le na Danskem, v vseh ostalih državah pa se je povečala, na ravni celotne Unije za 1,4 odstotne točke, in trenutno znaša 40,1%. Zadnje naraščanje kaže na izboljšanje tudi v prihodnje in s tem približevanje na poti k dosegu stockholmskih ciljev za starejše zaposlene. Kljub temu pa se EU15 trenutno nahaja še vedno deset odstotnih točk pod cilji za leto 2010. Populacija v tej starost v EU15 pa bo po ocenah v naslednjih osmih letih narasla za 12% na več kot 5 milijonov, tako da bo na poti k dosegu cilja mnogo pripomogel tudi efekt staranja. Problem pa je v tem, da države, ki bodo na novo vstopile v EU dosegajo v povprečju mnogo nižje stopnje zaposlenosti starejših. Zato bo ta stopnja za celotno EU25 znašala za eno do dve odstotni točki manj kot sedaj znaša za EU15 (Employment in Europe 2003, str.30).

Za doseganje potrebne rasti zaposlenosti na poti k dosegu ciljev je nujno nadaljevanje dolgoročne rasti v aktivnosti za ženske in starejšo populacijo, opaženo v mnogih državah članicah. Nujno pri tem je zlasti nadaljevanje strukturnih reform, namenjenih daljšemu ohranjanju starejših delavcev med delovno silo, odstranitvi ovir za večjo udeležbo žensk med delovno silo in z večanjem nivoja znanja in usposobljenosti delovne sile, zlasti manj izobraženih. V luči prihajajoče širitve Unije pa lahko izračunamo, da je stopnja zaposlenosti bodoče EU25 za leto 2002 malo pod 63%. Med državami, ki bodo 1. maja vstopile v EU, se stopnje v letu 2002 raztezajo od 52% na Poljskem do 65% na Cipru in Češki republiki. Ocenjuje se, da bo za doseg lizbonske splošne stopnje zaposlenosti potrebno v EU do leta 2010 na novo odpreti 22 milijonov novih delovnih mest. To seveda za vse države EU25 predstavlja velik izziv, saj to pomeni povprečno več kot 3 milijone novih delovnih mest letno. To je enako ravni, ki jo je EU15 dosegla leta 2000 (Employment in Europe 2003, str.30).

## **5. SLOVENIJA V PRIPRAVAH NA IZVAJANJE ESZ IN VKLJUČITEV NA TRG DELA EU**

Partnerstvo za pristop je Slovenijo zavezalo k pripravi skupnega pregleda politik zaposlovanja, da bi se tako pripravila na sodelovanje oziroma usklajevanje politik v okviru EU. Slovenija se je tudi zavezala k pripravi dolgoročne strategije razvoja trga dela. Na podlagi skupnih zaposlovalnih smernic EU je pripravila dosedanje Nacionalne akcijske načrte zaposlovanja, na smernicah pa temelji tudi Strategija zaposlovanja za obdobje od leta 2000 do 2006. Ko bo naša država postala članica Evropske unije, bo skupaj z drugimi članicami prispevala k oblikovanju vsakoletnih skupnih smernic politike zaposlovanja, na podlagi katerih bo pripravila letne akcijske programe zaposlovanja, od Evropske komisije pa bo tudi prejela priporočila o prednostih, ki naj bi jih nacionalni akcijski programi vsebovali. Od začetka leta 2004 dalje je upravičena tudi do sredstev iz strukturnih skladov in v njihovem okviru do sredstev iz

Evropskega socialnega sklada, glavnega finančnega instrumenta na ravni EU, ki zagotavlja sredstva za uresničevanje ciljev ESZ (Nacionalni akcijski program zaposlovanja 2004, str. 8).

## **5.1. Nacionalni program trga dela in zaposlovanja do leta 2006**

Kontekst politike za aktivnosti na področju trga dela in zaposlovanja je opredeljen v Nacionalnem programu razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 (ki ga je parlament sprejel leta 2001). Nacionalni program določa skupne cilje za dvigovanje izobrazbene ravni delovne sile, zmanjšanje strukturnih in regionalnih razlik na trgu dela, aktiviranje mladih in drugih brezposelnih, ki ne morejo najti zaposlitve, še preden preidejo med dolgotrajno brezposelne, zvišanje zaposlenosti in nadaljni razvoj socialnega partnerstva. Program temelji na Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006 in Državnem razvojnem programu za obdobje 2001-2006. Glavni cilj obeh dokumentov je trajnostno povečati blaginjo ljudi, ki živijo v Sloveniji, pri čemer je blaginja opredeljena kot uravnoteženost ekonomskih, socialnih in okoljskih sestavin. Povečanje blaginje mora biti doseženo na tak način, da se obenem odpravijo tudi notranja razvoja neskladja.<sup>16</sup>

Nacionalni program trga dela in zaposlovanja do leta 2006 je po vzoru novega evropskega modela uvedel celostni pristop k zmanjševanju brezposelnosti in spodbujanju zaposlovanja, ki predstavlja aktivno in usklajeno sodelovanje gospodarskega, šolskega in finančnega področja pri uresničevanju ciljev zastavljene politike. Program prav tako predpostavlja aktivno socialno partnerstvo v več nivojih, ki naj bi se kazalo pri načrtovanju, izvajanju in financiranju politike zaposlovanja. Strateške usmeritve trga dela in zaposlovanja torej izhajajo iz okvirjev Strategije gospodarskega razvoja Slovenije, upoštevane pa so tudi usmeritve že sprejetih razvojnih programov za posamezna področja, stanja na trgu dela in skupne ocene srednjeročnih prioritarnih nalog na področju zaposlovanja, ki jih je Slovenija pripravila v sodelovanju z Evropsko komisijo.

Dokument poudarja, da bo politika zaposlovanja v Sloveniji, ob upoštevanju nacionalnih posebnosti, že v obdobju pred vstopom sledila usmeritvam skupne politike zaposlovanja v EU, ki pa bodo s polnopravnim članstvom postale obvezujoče. Ukrepi pa se bodo letno dopolnjevali s sprotnim sistemom spremljanja in vrednotenja njenih učinkov v akcijskih programih zaposlovanja. Glavna usmeritev v tem strateškem dokumentu je spodbujanje aktivnih oblik povečevanja zaposlenosti in reševanja problema brezposelnosti. Zaostrovali pa naj bi se pogoji za pridobitev in pravice iz pasivnih oblik pomoči, s čimer se bo brezposelne osebe čedalje bolj vzpodbujalo k aktivnemu iskanju zaposlitve.

Strateški cilji v obdobju do leta 2006 so:

- dvig izobrazbene ravni aktivnega prebivalstva oziroma njegove strokovne usposobljenosti;

---

<sup>16</sup> Nacionalni program trga dela in zaposlovanja do leta 2006 (Uradni list RS, št. 92/01).

- zmanjševanje strukturnih neskladij, ki bi se kazalo v zmanjšanju deleža dolgotrajno brezposelnih na okoli 40 % in deleža brezposelnih brez strokovne izobrazbe na okoli 25 %;
- zagotovitev vključenosti v programe aktivne politike zaposlovanja vseh mladih brezposelnih, ki v 6 mesecih po nastopu brezposelnosti niso našli zaposlitve, oziroma za vse ostale, ki se v roku 12 mesecev niso zaposlili;
- zmanjševanje regijskih neskladij na trgu dela;
- rast zaposlenosti, ki bo v povprečju v obdobju do leta 2006 presegla 1 % letno, ob pospešeni gospodarski rasti, kar bo omogočilo zmanjšanje stopnje brezposelnosti na okoli 5 % po mednarodni metodologiji, oziroma registrirane stopnje brezposelnosti na okoli 8 % do konca leta 2006;
- nadaljnji razvoj socialnega partnerstva na področju razreševanja problema brezposelnosti in povečevanja zaposlovanja.

Dokument govori o tem, da bodo ključni ukrepi in usmeritve uresničevanja strateških ciljev sledili globalnim usmeritvam Evropske zaposlovalne strategije. Zato naj bi se razvijali naslednji prioritetni ukrepi na posameznem področju uresničevanja politike zaposlovanja: aktivno reševanje brezposelnosti, razvoj kulture vseživljenjskega učenja, dvig izobrazbene ravni in zniževanje strukturnega neskladja na trgu dela, zniževanje osipa iz poklicnega, srednjega in visokega šolstva, izboljšanje položaja mladih na trgu dela, razvoj podjetniške kulture, izboljšanje pogojev za ustvarjanje delovnih mest v podjetjih, partnerstvo pri zagotavljanju trajnostnega razvoja in kreiranju delovnih mest v okviru lokalnih zaposlitvenih iniciativ, zmanjševanje obsega dela in zaposlovanja na črno, sprotno preverjanje vpliva davčnih obremenitev in spodbud na zaposlovanje, povečanje fleksibilnosti in konkurenčnosti gospodarstva ter zagotovitev enake dostopnosti do trga dela.

Dokument upošteva upravičenost Slovenije do različnih oblik predpristopnih pomoči v okviru Phare programov, ki naj bi se uporabile med drugim tudi za uresničevanje ciljev nacionalnega programa zaposlovanja. Za leto 2001 se je predvidevalo 55% sredstev Phare za namen uresničevanja ciljev politike zaposlovanja, po vključitvi v EU pa se je za namene razvoja človeških virov v skladu s tem dokumentom predvidelo letno najmanj 40% vseh sredstev evropskih strukturnih skladov.

Strukturo in oblike razvojnih instrumentov je v skladu s tem strateškim dokumentom potrebno preoblikovati tako, da bodo tako po deležih za posamezna področja kot tudi po načinu in vsebini financiranja čim bolj primerljivi s politiko strukturnih skladov. Sredstva za izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja pa je potrebno postopoma povečati, tako da bodo dosegla povprečje EU. Dokument prav tako določa pomembno vlogo socialnim partnerjem in lokalnim skupnostim pri uresničevanju nacionalnega programa in predvideva njihovo udeležbo v vrednosti vseh razvojnih sredstev na vsaj 30%. Nadalje predvideva, da bo mogoče načrtovan obseg domačih virov zagotoviti s preusmeritvijo sredstev za pasivne ukrepe v izvajanje aktivnih programov. Kot dodaten možen vir (predvsem na ravni lokalnih skupnosti) pa se omenja uvedba davka na nepremičnine. Za izvajanje načrtovanih ukrepov naj bi bil v skladu s

tem dokumentom oblikovan transparenten in evropsko primerljiv sistem razvojnih spodbud: kombinacija subvencij, ugodnih posojil in kapitalskih vložkov. Država naj bi jih dodeljevala v skladu s politiko konkurence in pravili za dodeljevanje državnih pomoči.

Na podlagi tega strateškega dokumenta so bili nato sprejeti nadaljnji programi aktivne politike zaposlovanja, pripravljene na podlagi smernic Evropske unije za področje zaposlovanja, kot prvo za leto 2002. Država je ocenila, da so smernice primerna podlaga pri reševanju vprašanja brezposelnosti in vprašanja zaposljivosti v Sloveniji. Za učinkovito izvajanje politike zaposlovanja so bili tako programi in ukrepi aktivne politike zaposlovanja za leto 2002 usmerjeni na reševanje brezposelnosti najtežje zaposljivih skupin. Z ukrepi aktivne politike zaposlovanja se je želelo posebej vzpodbuditi zaposlovanje v regijah z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti, zato je imela že v tem letu večina ukrepov regionalni pristop. Za regije z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti je bil namenjen tudi večji obseg sredstev, višji pa so bili tudi odstotki sofinanciranja posameznih programov (Program aktivne politike zaposlovanja za leto 2002).

Nadaljevalo se je tudi s programi APZ za leto 2003. Programi so bili v večini enaki kot za prejšnje leto, poleg njih pa je bil zaradi velikega števila napovedanih presežnih delavcev v dejavnosti tekstila, usnjarstva in obutve, pripravljen poseben program razreševanja te problematike. Programi so se v tem letu izvajali tudi v povezavi z donatorskimi shemami v okviru programov predpristopne pomoči EU Sloveniji. Ti programi so bili predvsem namenjeni povečanju zaposljivosti in zmanjšanju brezposelnosti v območjih z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti ter za sektorje v prestrukturiranju (Program aktivne politike zaposlovanja za leto 2003).

## **5.2. Nacionalni akcijski program zaposlovanja 2004**

Slovenija je do sedaj upoštevala in izvajala priporočila in smernice Evropske Unije na področju zaposlovanja pri posameznih ukrepih, konec leta 2003 pa je vlada prvič sprejela Nacionalni akcijski program zaposlovanja za leto 2004, ki po vsebini in obliki ustreza nacionalnim programom držav članic, ki so jih dolžne pripraviti vsako leto in se obravnavajo na delovnih telesih Evropske komisije. Nacionalni akcijski program zaposlovanja za leto 2004 je torej pripravljen na podlagi novih smernic Evropske strategije zaposlovanja, ki jih je Svet EU sprejel julija 2003.

Nacionalni akcijski program zaposlovanja za leto 2004 (v nadaljevanju: NAP 2004) temelji na strateških ciljih Nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006<sup>17</sup> in Evropski strategiji zaposlovanja. Glavna usmeritev v strateškem dokumentu je spodbujanje aktivne politike zaposlovanja, strateški cilji pa so v obdobju do leta 2006 enaki kot že navedeni v Nacionalnem programu trga dela in zaposlovanja do leta 2006.

---

<sup>17</sup> Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 je bil sprejet pred sprejemom novih smernic ESZ, zato so nekateri cilji NAP-a za leto 2004 drugačni od prej predvidenih.

S 1. majem 2004 bo Slovenija skupaj z drugimi 9. državami vstopila na skupni evropski trg dela. Za Slovenijo bo to velik izziv, na katerega bo potrebno v skladu s Pristopno pogodbo ter evropskim in slovenskim pravom ustrezno odgovoriti z več vidikov. Pogodba o pristopu določa fleksibilno sedem letno prehodno obdobje med Slovenijo in sedanjimi 15 državami članicami na področju prostega gibanja delavcev. Sedanje države članice bodo lahko v tem obdobju pod določenimi pogoji uporabljale nacionalno zakonodajo glede zaposlovanja slovenskih državljanov z možnostjo, da jo delno ali v celoti liberalizirajo. Uporabo nacionalne zakonodaje za prvi dve leti določa Pogodba o pristopu, za nadaljnjih 5 let prehodnega obdobja pa bodo sedanje države članice same odločale ali bodo še naprej uporabljale nacionalno zakonodajo ali zakonodajo EU. Slovenija bo sicer z enakovrednimi ukrepi sledila ukrepom sedanjih držav članic, vendar si bo istočasno prizadevala za čimprejšnjo uveljavitev prostega gibanja delavcev med njo in sedanjimi 15 državami članicami. Na drugi strani bo med novimi državami članicami takoj veljala evropska zakonodaja, oziroma prosto gibanje delavcev (Nacionalni akcijski program zaposlovanja, 2004, str. 5).

Na podlagi načela ne-diskriminacije državljanov držav članic EU in državljanov držav podpisnic Sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru, bo Slovenija morala zagotoviti državljanom držav članic EU in državljanom držav članic EFTA (razen v prehodnem obdobju, ko bodo njihove države uporabljale nacionalno zakonodajo) enakopraven položaj glede dostopa do trga dela in zaposlovanja. V bodoče bo morala Slovenija tako v programe APZ vključiti tudi državljane teh držav, v kolikor bodo prisotni na slovenskem trgu dela. Glede na demografska gibanja v EU in tudi v novih državah članicah, bo potrebna večja podpora integraciji in boju proti diskriminaciji ljudi, katerih položaj na trgu dela je neugoden, vključno z državljani t.i. tretjih držav. Za uspešno reguliranje majhnega slovenskega trga dela po 1. maju 2004, bo v tako spremenjenih razmerah potrebno sodelovanje vseh treh socialnih partnerjev – države, delodajalcev in delojemalcev (Nacionalni akcijski program zaposlovanja, 2004, str. 5).

V Nacionalnem akcijskem programu zaposlovanja so upoštevani ključni izzivi, s katerimi se Slovenija srečuje v zadnjih letih. Kot ključni izziv za tekstilno, oblačilno in usnjarsko-obutveno industrijo v letu 2004 se navaja še naprej prestrukturiranje podjetij iz teh panog, s posebnim poudarkom na premostitvi tehnološkega, organizacijskega in poslovnega zaostanka za konkurenco iz držav članic EU. Rešitev vlada vidi predvsem v povezovanju s strateškimi partnerji iz tujine, ki lahko zagotovijo prenos znanja in tehnologije, nove posle in pristop na nove trge, sami pa iščejo kvalitetno in izobraženo delovno silo z relativno visoko produktivnostjo. Za uspešnost tovrstnih projektov je nujno aktivno in odgovorno sodelovanje številnih partnerjev, tako gospodarskih kot državnih. Zato je potrebno prizadevanje za vključitev in koordinacijo politik vseh vladnih resorjev na področju trga dela in zaposlovanja. Vlada je prepričana, da za tekstilno, oblačilno in usnjarsko predelovalno industrijo v Sloveniji obstaja prihodnost, ob upoštevanju spremenjenih razmer in pripravljenosti na tehnološko, kadrovsko in izobrazbeno prestrukturiranje podjetij ter pomoči vseh pristojnih organov na državni in lokalni ravni.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je predvidelo težave delovno intenzivnih panog ob postopnem vključevanju Slovenije v Evropsko unijo, zato je vlada predvidela ukrepe, ki so namenjeni tekstilni, oblačilni in usnjarsko predelovalni industriji že v programu Aktivne politike zaposlovanja za leto 2003. Tudi v letu 2004 je v okviru programa APZ predviden poseben ukrep s programi zaposlovanja, namenjenimi potencialno presežnim in presežnim delavcem ter delodajalcem iz tekstilne dejavnosti. Ukrep je mogoče kombinirati z ostalimi ukrepi aktivne politike zaposlovanja in predstavlja sredstvo za ohranitev delovnih mest v delovno intenzivnih panogah ter pomoč pri prestrukturiranju podjetij, ob hkratnem dodatnem usposabljanju zaposlenih. Vlada namerava prav tako pripraviti celovit program reševanja presežnih delavcev v špediciji. Vseboval naj bi paket ukrepov, ki bodo primerni za reševanje morebitnih presežnih delavcev in ki bodo hkrati omogočali krepitev dejavnosti špedicije na južni meji. NAP 2004 tudi določa, da se bo vlada preko ministrstva za gospodarstvo prav tako zavzemala za sistemsko ureditev stimulacij za spodbujanje ustvarjanja novih delovnih mest, predvsem v storitvenem sektorju, poleg tega pa s pomočjo garancijskih shem in ugodnih kreditov še za aktiviranje zasebnega kapitala pri zagotavljanju naložb v infrastrukturo.

Dokument predvideva dodatne aktivnosti za takojšnjo vključitev mladih na trg dela po končanem izobraževanju ter s tem preprečitev prehoda mladih v odprto brezposelnost. Zato bo, kot je določeno v NAP 2004, Zavod RS za zaposlovanje za vsako osebo do 26. leta, ki se bo prijavila v evidenco brezposelnih oseb, izdelal zaposlitveni načrt v roku 15 dni, ki bo opredeljeval njene zaposlitvene zmožnosti oziroma identificiral morebitne ovire pri vstopu na trg dela. Mladi bodo po izdelavi zaposlitvenega načrta takoj posredovani v zaposlitev, v kolikor pa v roku treh mesecev ne bodo dobili dela, bodo vključeni v programe aktivne politike zaposlovanja. Tiste osebe, ki se v šestih mesecih po prijavi ne bodo zaposlile, bodo vključene v programe izobraževanja oziroma strokovnega usposabljanja, z namenom pridobitve ustrezne izobrazbe, ki jim bo omogočila zaposlitev (Nacionalni akcijski program zaposlovanja, 2004, str. 16-17).

### *5.2.1. Uresničevanje novih priporočil EU*

Slovenija se je z NAP 2004 že prilagodila strateškim ciljem in novim evropskim smernicam za politiko zaposlovanja, ki določajo deset specifičnih prioritet in pogoje za zagotovitev njihove učinkovite implementacije. Ukrepe aktivne politike zaposlovanja za leto 2004 zato že lahko razdelimo v skladu z njimi.

#### *1. Aktivni in preventivni ukrepi za nezaposlene in neaktivne (1. strateški cilj: POLNA ZAPOSLENOST)*

Slovenija je že s programom Aktivne politike zaposlovanja za leto 2003 dala velik poudarek prehodu s pasivnih na aktivne ukrepe APZ. Ta trend se nadaljuje tudi s programom APZ za leto 2004 in še posebej z aktivno vključitvijo ostalih odgovornih nosilcev v vladnem in nevladnem sektorju, kar predvideva NAP 2004. Tako se delež aktivnih ukrepov, v primerjavi s

pasivnimi konstantno povečuje. Prav tako se povečuje število brezposelnih oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja.

V okviru prve smernice je dana posebna pozornost ciljnim skupinam v okviru oseb z zmanjšano zaposlitveno zmožnostjo. Poudarek bo na nadaljnjem zmanjševanju deleža dolgotrajno brezposelnih oseb in zmanjševanju strukturnih neskladij med registrirano brezposelnimi. Prav tako bo poseben poudarek dan ukrepom, ki so namenjeni zmanjševanju negativnih vplivov polnopravnega članstva Slovenije v EU na stopnje zaposlenosti v posameznih ogroženih panogah (tekstilna, oblačilna in usnjarsko obutvena industrija, špedicija, carina, ...), kjer se bodo v reševanje problematike aktivno vključili tudi ostali odgovorni nosilci politik na tem področju.

## *2. Spodbujanje podjetništva in promocija ustvarjanja novih delovnih mest (1. strateški cilj: POLNA ZAPOSLENOST)*

V doseganje ciljev na tem področju se bodo aktivno vključila vsa ministrstva, v prvi vrsti Ministrstvo za gospodarstvo in Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj. Trenutno so v postopku sprejemanja spremembe zakonodaje, ki bodo omogočile lažji zagon poslovanja in registracijo majhnih in mikro podjetij, prav tako pa poteka tudi vladni Program za debirokratizacijo in skrajšanje upravnih postopkov, ki je kombiniran z informatizacijo poslovanja upravnih organov in oblikovanjem skupne baze podatkov.

Ukrepi APZ za namen spodbujanja podjetništva in promocijo ustvarjanja novih delovnih mest so namenjeni kreiranju novih delovnih mest, zaposlovanju in povečanju prilagodljivosti podjetij, spodbujanju podjetništva, ohranjanju delovnih mest ter pospeševanju gospodarskega razvoja s prestrukturiranjem podjetij. Predvideva se, da bodo naštetni ukrepi, poleg tistih, ki jih je vlada sprejela v okviru Programa za učinkovit vstop Slovenije v EU in predvidenih sprememb zakonodaje s področja gospodarstva, prispevali k večji rasti zaposlovanja in k večjemu ustvarjanju kvalitetnih novih delovnih mest.

## *3. Odzivanje na spremembe in spodbujanje prilagodljivosti in mobilnosti na trgu dela (1. strateški cilj: POLNA ZAPOSLENOST)*

Trenutne razmere na trgu dela od zaposlenih in iskalcev zaposlitve zahtevajo veliko stopnjo prilagodljivosti in mobilnosti, saj se lahko le na ta način soočijo z nenehnimi spremembami v okviru politik na področju trga dela in zaposlovanja. V Sloveniji je zato posebna pozornost dana ukrepom za povečanje sposobnosti zaposlenih na potencialno ogroženih delovnih mestih za dolgotrajno ohranitev zaposlitve in sposobnosti brezposelnih za prilagoditev potrebam trga dela ter povečanje njihovih zaposlitvenih zmožnosti. Poseben položaj v tem pogledu ima regulacija poklicev in medsebojno priznavanje poklicnih kvalifikacij in s tem izobrazbe in usposobljenosti za opravljanje določenega poklica med državami članicami EU. Slovenija zaključuje proces polne uveljavitve sistema nacionalnih poklicnih kvalifikacij, ki bo omogočil mednarodno primerljivost sorodnih poklicev, regulacijo poklicev in vzpostavitev enotnega

sistema priznavanja poklicnih kvalifikacij v okviru posameznih gospodarskih panog. Brezposelnim osebam je tako omogočeno polno financiranje pridobitve takega certifikata, medtem ko je zaposlenim zagotovljeno sofinanciranje. Prav tako je velik poudarek dan vseživljenjskemu učenju oziroma dodatnemu izobraževanju in strokovnemu usposabljanju brezposelnih in zaposlenih.

Poleg fleksibilnosti trga dela, ki še vedno zaostaja za evropskim povprečjem (čeprav se stanje nenehno izboljšuje), je ena od težav tudi nizka mobilnost na trgu dela, še posebej geografska. Vlada si bo zato preko Ministrstva za promet prizadevala izboljšati stanje na tem področju z nekaterimi konkretnimi ukrepi, kot so subvencioniranje javnega prevoza za brezposelne, s ciljem zagotavljanja minimalnega standarda dostopnosti. Poskušala bo tudi uvesti linije javnega prevoza tam, kjer je to potrebno z vidika spodbujanja zaposlovanja in povečanja dostopa do zaposlitev, vse s ciljem prispevati k zaposlitvam v nekaterih do sedaj izoliranih območjih.

Prav tako bo Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport v okviru možnosti pripravilo nove izobraževalne programe, ki bodo ustrezali potrebam na trgu dela ter nadalje razvijalo programe dodatnega izobraževanja in strokovnega usposabljanja za brezposelne. Pomembno je, da je v nastajajoči resoluciji o izobraževanju odraslih neformalno izobraževanje izenačeno s formalnim in da je ključna raven pridobljene izobrazbe, ne pa način, kako je posameznik to izobrazbo pridobil.

#### *4. Spodbujanje razvoja človeškega kapitala in vseživljenjskega učenja (2. strateški cilj: IZBOLJŠANJE KVALITETE IN PRODUKTIVNOSTI DELA)*

Neformalno izobraževanje se v večji meri izvaja v nevladnih organizacijah, predvsem v obliki projektne dela, njegova posebnost pa je, da so udeleženci hkrati tudi oblikovalci in izvajalci izobraževalnega procesa, da uporablja neformalne metode dela (timsko delo, aktivna participacija, izkustveno učenje, medkulturno učenje itd.), da temelji na prostovoljnem delu ter da se običajno ukvarja z tistimi vsebinami, ki jih formalni sistemi ne vključujejo ali jih ne vključujejo v zadostni meri. Kot tako se neformalno izobraževanje lažje in hitreje prilagaja hitrim spremembam v družbi ter zagotavlja posamezniku dodatna znanja in spretnosti, ki krepijo posameznikov osebnostni razvoj ter povečujejo njegove možnosti na trgu dela.

Poglavitna prizadevanja na področju razvoja človeškega kapitala in vseživljenjskega učenja so zato v Sloveniji namenjena povečanju zaposlitvenih zmožnosti brezposelnih oseb in povečanju sposobnosti za dolgotrajno ohranitev dela pri zaposlenih. V okviru izobraževanja in strokovnega usposabljanja brezposelnih oseb Slovenija mlade brezposelne do 26 leta prednostno vključuje v programe formalnega izobraževanja, namenjene brezposelnim (še posebej tiste z nedokončano srednjo šolo), medtem ko so starejšim brezposelnim prednostno namenjeni programi strokovnega usposabljanja in pridobitve nacionalnih poklicnih kvalifikacij. Posebna pozornost bo dana tudi povečanju vlaganj v usposabljanje odraslih s strani podjetij, predvsem z vidika promocije produktivnosti, konkurenčnosti in aktivnega



staranja, bodisi kot del plače zaposlenega, bodisi z davčnimi in drugimi olajšavami za delodajalce.

*5. Povečanje ponudbe delovne sile in promocija aktivnega staranja (1. strateški cilj: POLNA ZAPOSLENOST)*

Z zniževanjem števila brezposelnih, z ukrepi za dolgotrajno ohranitev delovnih mest, povečanjem zaposlitvenih zmožnosti in z zmanjševanjem strukturnih razlik v brezposelnosti, se povečuje tudi ponudba delovne sile, hkrati pa se v relativnem smislu povečuje delež težje zaposljivih oseb v strukturi brezposelnih.

Rast zaposlovanja je v zadnjem času relativno nizka (0,2%) in trenutno zelo zaostaja za ciljem iz Nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006. Ključni poudarek je zato dan spodbujanju zaposlovanja in predvsem ustvarjanju novih delovnih mest. Pri tem se Slovenija zaveda, da ukrepi za spodbujanje zaposlovanja, vezani na zaposlitev brezposelne oziroma dolgotrajno brezposelne osebe ne zadostujejo, zato je Vlada v okviru Programa za učinkovit vstop Slovenije v EU sprejela predloge davčne reforme, ki je predvidena v spremembah zakonodaje, ki so v pripravi. Davčna reforma naj bi omogočila zmanjševanje pritiska na rast plač, prekomerno obdavčenje plač in uvedla sorazmerno višje obdavčenje nadpovprečnih plač na eni ter uvedla davčne spodbude in olajšave za zaposlovanje, predvsem težje zaposljivih oseb, na drugi strani.

Posebna pozornost je dana ukrepom za dolgotrajnejšo ohranitev delovnega mesta in aktivno staranje. Starostna doba pri upokojitvi se podaljšuje, obenem pa se izvajajo posebni ukrepi za socialno vključenost in delovno aktivnost starejših in dolgotrajno brezposelnih oseb – programi javnih del in razvijanje mreže socialnih storitev ob sodelovanju nevladnih organizacij.

Ob pričakovani nadaljnji gospodarski rasti si bo vlada prizadevala tudi za rast zaposlovanja, predvsem v tistih panogah, ki ustvarjajo višjo dodano vrednost in pri katerih lahko Slovenija uveljavi svoje primerjalne prednosti. Vlada pričakuje, da bo slovenski trg dela, z relativno dobro usposobljeno in, glede na razmere v najrazvitejših državah EU še vedno cenejšo delovno silo, ob vstopu Slovenije v EU postal še bolj zanimiv za tuje neposredne investicije in selitev proizvodnih zmogljivosti v Slovenijo. Vlada bo zato posebej spodbujala sodelovanje domačih podjetij s tujimi strateškimi partnerji pri razvojnih programih in programih prestrukturiranja. Zaradi relativne majhnosti svojega trga dela in presežka ponudbe delovne sile nad povpraševanjem, pa Slovenija trenutno ne predvideva posebnih ukrepov za spodbujanje zaposlovanja s pomočjo priseljevanja.

*6. Enakost med spoloma (3. strateški cilj: UTRDITEV SOCIALNE POVEZANOSTI IN VKLJUČENOSTI)*

V kontekstu uresničevanja politike enakih možnosti in enakopravnosti med spoloma, se Slovenija ni odločila za oblikovanje posebnih programov samo za ženske znotraj APZ, ampak

je zagotavljanje enakopravnosti med spoloma predvideno kot horizontalni ukrep, v okviru vseh programov. To pomeni, da je v okviru vsakega ukrepa določen delež žensk, ki morajo biti vključene v ukrep in da so ženske ena izmed osnovnih ciljnih skupin, glede na katere se meri uspešnost in učinkovitost ukrepov. Poleg tega ženske spadajo v skupino težje zaposljivih oseb, ki jim je namenjena posebna pozornost. Posebno pozornost pa bo v prihodnje potrebno nameniti tudi zmanjševanju razlik v plačah za enako opravljeno delo, ki so še vedno prisotne in preprečevanju ločevanja na t.i. moške in ženske poklice. Prvi so praviloma tudi bolje plačani.

### *7. Integracija in boj proti diskriminaciji na trgu dela (3. strateški cilj: UTRDITEV SOCIALNE POVEZANOSTI IN VKLJUČENOSTI)*

Analiza stanja na področju zaposlovanja je pokazala, da je delež oseb, ki se soočajo z neugodnostmi na trgu dela, največji med dolgotrajno brezposelnimi. Temeljni cilj APZ, v smeri zmanjšanja strukturnih neskladij v strukturi brezposelnih, je povečati zaposlitvene zmožnosti težje zaposljivih oseb. Pri tem gre za dva dela populacije, delovno aktivne oziroma potencialno delovno aktivne ter delovno neaktivne, ki jim je potrebno zagotoviti vključenost v aktivno družbeno življenje. Delovno neaktivnim je preko razvijanja mreže socialnih storitev in sodelovanja nevladnih organizacij omogočena vključitev v aktivno družbeno življenje oziroma socialna vključenost. Posebna pozornost je dana ženskam, starejšim, manjšinam (posebni programi za romsko populacijo), ljudem z invalidnostjo (posebni ukrepi za usposabljanje, zaposlovanje in zaposlitveno rehabilitacijo invalidov) ter drugim, ki so iz razloga pripadnosti ne-dominantnim delom populacije, ovirani pri vstopu na trg dela.

### *8. Preko spodbud (davčne-socialne olajšave) okrepiti privlačnost dela (1. strateški cilj: POLNA ZAPOSLENOST)*

Cilj ESZ, pri izpolnjevanju katerega Slovenija najbolj zaostaja za najrazvitejšimi članicami EU, je preko spodbud (davčne, socialne olajšave) okrepiti privlačnost dela in doseči razbremenitev plač. Zato so na tem področju predvidene številne spremembe predmetne zakonodaje in poenostavitev postopkov registracije, zagona poslovanja in trajnejši razvoj gospodarskih družb.

Glede na razmerja med prejemki in plačami je ugotovljeno, da se je pri tem vprašanju Slovenija soočala s podobnimi problemi kot druge države, ki nimajo visokih plač, imajo pa visoke življenjske stroške. Zato je zelo pomembno, da slovenska zakonodaja določa, da se denarna socialna pomoč odobri samo tistim osebam, ki:

- prepričljivo dokažejo, da iz razlogov, na katere niso mogle oziroma ne morejo vplivati, sebi in svojim družinam v določenem času resnično ne morejo zagotoviti sredstev za zadovoljevanje osnovnih življenjskih potreb v višini, ki omogočajo preživetje;
- nimajo prihrankov oziroma premoženja, ki bi ga lahko oddajali ali prodali;
- in si (če so dela zmožne) dokazano prizadevajo pridobiti zaposlitev. Slednje ugotavljajo območne službe ZRSZ.

Splošna stopnja davčne obremenitve (višina obveznih dajatev v primerjavi z BDP) v Sloveniji ne odstopa bistveno od povprečja članic EU. Za strukturo dajatev je po drugi strani značilna relativno visoka obremenitev dela kot proizvodnega tvorca in prešibka ciljnost spodbud za gospodarsko rast in zaposlovanje. Splošni cilj načrtovane davčne reforme je ohranjanje višine obveznih dajatev v primerjavi z BDP na sedanji ravni, kar pomeni, da se splošna davčna obremenitev gospodarstva ne bo povečala. Premik je potrebno doseči pri prestrukturiranju davčnih virov, da bo celoten sistem bolj spodbuden za gospodarsko rast in zaposlovanje. To pomeni: davčno razbremenitev dela, širitev davčne osnove s povečanim zajemom dohodkov in ohranjanjem najpomembnejših olajšav za spodbujanje konkurenčnosti, zaposlovanja in socialne varnosti ter povečevanje obremenitev drugih proizvodnih dejavnikov in premoženja.

Vlada zato namerava predlagati nov zakon o dohodnini, ki bo omogočil razbremenitev zavezancev, tako da bo neobdavčen dohodek do višine minimalnega dohodka kot je določen z Zakonom o socialni varnosti. Uvesti namerava tudi olajšave za izobraževanje mladih, ki jo bo lahko uveljavljala vsaka oseba do 26. leta starosti ob pogoju, da se bo izobraževala (nadomestila bo sedanjo olajšavo za delo preko študentskih servisov). Prav tako pa bo uveljavila širitev davčne osnove in spodbudila ukrepe za bolj enako obravnavo različnih vrst dohodkov fizičnih oseb, vključno obresti od denarnih depozitov pri bankah in od dolžniških vrednostnih papirjev (predviden pa je neobdavčen del, da bi izključili večino malih varčevalcev).

#### *9. Preoblikovanje neprijavljenega dela v redne zaposlitve (2. strateški cilj: IZBOLJŠANJE KVALITETE IN PRODUKTIVNOSTI DELA)*

Po grobih ocenah, ki so trenutno na voljo, je delo na črno prisotno predvsem v obrti in sorodnih dejavnostih, gostinstvu in storitvah, praviloma izven delovnega časa. Sprejet je bil tudi Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, ki se izvaja, trenutno pa se še ne razpolaga z oceno stanja.

Da bi spodbudila preoblikovanje neprijavljenega dela v redne zaposlitve, je vlada predvidela odpravo administrativnih ovir za vstopanje in poslovanje podjetij, kar zajema spremembe sistemske zakonodaje in vzpostavitev informacijskega sistema za lažjo registracijo podjetij. Predvidene so tudi spremembe davčne zakonodaje na področju pobiranja javnih dajatev, tako da bo zmanjšana administrativna obremenitev podjetij in posebej razbremenjeni najmanjši gospodarski subjekti. Vzpostavljene bodo sistemske podlage za promocijo podjetništva in razvoj prijaznega podjetniškega okolja ter olajšan dostop podjetij do virov financiranja in še zlasti za razvoj trga začetnega in tveganega kapitala za nove podjetniške naložbe. Preprečevanje in odkrivanje dela in zaposlovanja na črno ne bo samo v funkciji prehoda iz evidence brezposelnih oseb - aktivnih iskalcev zaposlitve, ampak tudi v funkciji spodbujanja prehajanja neregistriranega dela v redne zaposlitve.

### *10. Odprava regijskih razlik v zaposlovanju (3. strateški cilj: UTRDITEV SOCIALNE POVEZANOSTI IN VKLJUČENOSTI)*

Ekonomski razvoj države kot celote sam po sebi ne zagotavlja tudi enakomernega razvoja vseh regij. Za uresničevanje cilja skladnega regionalnega razvoja zato država vodi politiko neposrednega spodbujanja regionalnega razvoja in hkrati pri vseh razvojnih politikah (politika konkurenčnosti, politika zaposlovanja itd.) upošteva tudi merila regionalnega razvoja. Po drugi strani pa je izkoriščanje vseh razpoložljivih regionalnih razvojnih potencialov eden od pomembnih načinov za krepitev razvoja države kot celote. V času, ko se del nacionalne suverenosti na konvencionalnih področjih usmerjanja razvoja seli v pristojnost EU, postaja aktivnejša regionalna razvojna politika eden od potencialno najbolj učinkovitih instrumentalnih in sistemskih odgovorov razvojne politike, še posebej za majhno državo z razmeroma visoko ravniyo splošne razvitosti. S prilagajanjem politike državnih pomoči ureditvi v EU bodo na pomenu pridobile regionalne državne pomoči. K skladnemu regionalnemu razvoju prispeva tudi prevzemanje evropskega modela večnamenskosti kmetijstva. Vključevanje v EU bo tudi z vključitvijo v sistem evroregij prineslo nove razvojne priložnosti.

Z namenom zmanjševanja razlik med regijami se pri razdeljevanju kvot sredstev, namenjenih izvajanju programov zaposlovanja, upošteva število in strukturo brezposelnih po posameznih regijah, v posameznih primerih (npr. javna dela) pa še dodatne kriterije za usmerjanje sredstev na območja z največjimi potrebami. V skladu s pravilnikom, ki ureja področje programov zaposlovanja in v skladu s sklepom o določitvi območij z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti so dodatno finančno stimulirana območja z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti pri vključevanju brezposelnih oseb v programe (za posameznika iz teh območij je možno porabiti več sredstev pri vključitvi v določene programe), nekateri programi pa se izvajajo le v območjih z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti (nadomestilo dela plače iskalcu prve zaposlitve, lokalni zaposlitveni programi).

Regionalnemu pristopu bo tako dan še večji poudarek in sicer tako z dodatnimi finančnimi sredstvi za zaposlovanje kot tudi z ostalimi spodbudami, ki lahko vplivajo na preprečevanje bega možganov iz teh področij (oblikovanje lokalnih zaposlitvenih programov, spodbujanje samozaposlovanja, razvoj človeških virov, uveljavljanje koncepta vse življenjskega-učenja in prilagodljivosti podjetij in delavcev, spodbujanje uveljavljanja novih oblik dela, npr. dela na domu, dela na daljavo, itd.).

Pomemben del sredstev pa je namenjen tudi usposabljanju in izobraževanju brezposelnih, saj kljub visoki brezposelnosti obstajajo poklicna strukturna neskladja med ponudbo in povpraševanjem. Večina teh regij se srečuje tudi s prestrukturiranjem tekstilne industrije, zato bo v te regije usmerjena večina sredstev iz posebnega programa, namenjenega presežnim delavcem iz tekstilne, obutvene in oblačilne industrije.

Z ukrepi aktivne politike zaposlovanja je mogoče le deloma razreševati problem brezposelnosti v teh regijah, zato je za njihov razvoj ključno usklajeno delovanje vseh ministrstev, ki

podpirajo razvoj posameznih območij ali dejavnosti. Na teh območjih območne enote ZRSZ vzpostavljajo tesnejše stike z delodajalci ter postajajo pobudnik novih zaposlitvenih programov in odpiranja novih delovnih mest na lokalni ravni. Območne enote ZRSZ izvajajo nekatere programe (informacijskega značaja, priprava na zaposlitev, krajše delavnice), ki so jih v preteklih letih izvajali zunanji izvajalci. Na ta način se večji del sredstev lahko namenja za programe, ki predstavljajo zaposlitev brezposelnih oseb ali vključitev v programe izobraževanja in usposabljanja, ki vodijo v hitrejšo zaposlitev. Z reorganizacijo ZRSZ so direktorji območnih služb zavoda za zaposlovanje postali odgovorni za izvedbo takšnih programov, ki bodo razreševali regionalne probleme.

### *5.2.2. Viri financiranja v obdobju 2004-2006*

Od leta 2004 naprej se bodo programi aktivne politike zaposlovanja financirali, poleg dosedanjega financiranja iz proračuna Republike Slovenije ter programov predpristopnih pomoči, tudi iz sredstev strukturnih skladov in sicer Evropskega socialnega sklada. Predpristopne pomoči bodo tako ukinjene, saj jih bodo nadomestila sredstva iz strukturnih skladov. Seveda sofinanciranje iz strukturnih skladov ne bo možno pri vseh programih, temveč le pri tistih, ki so namenjeni podpori razvoja človeških virov, trga dela in zaposlovanja in sovpadajo z enim od petih področij ESS. Pravico do črpanja pridobimo z dnem članstva v EU, vendar za obdobje od 1. januarja 2004 naprej. Poleg tega pa bo Slovenija v obdobju 2004-2006 sodelovala tudi v pobudi Skupnosti EQUAL, ki se prav tako financira iz ESS. Razpoložljivih sredstev ESS v obdobju 2004-2006 bo okrog 70 milijonov EUR, za pobudo EQUAL pa 5,8 milijonov EUR (Možnosti financiranja projektov iz strukturnih skladov EU, 2003, str.2-3).

Podlaga za črpanje sredstev ESS je Enotni programski dokument (v nadaljevanju: EPD). EPD temelji na strategiji gospodarskega razvoja Slovenije, potrjeni julija 2001, katere glavni cilj je trajnostna rast blagostanja ljudi, ki živijo v Sloveniji. Decembra 2002 je Slovenija v Državnem razvojnem programu (DRP) oblikovala svoje strateške cilje v konkretne programe, ukrepe in projekte, vključno z opredelitvijo potrebnih finančnih virov. DRP torej pomeni ogrodje izbir, ki jih mora sprejeti Slovenija pri odločanju, katere svoje dejavnosti želi podpirati preko evropskih programov strukturne politike. Na ta način bo tudi zagotovljena komplementarnost z drugimi nacionalnimi politikami (Enotni programski dokument RS 2004-2006, 2003, str. 18).

ESS bo uporabljen za financiranje druge prednostne naloge EPD-ja »Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje«. Izvajanje ukrepov v okviru te prednostne naloge bo usmerjeno na naslednje splošne cilje: z vlaganji v znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje povečati število kakovostnih delovnih mest, zmanjšati obseg brezposelnosti, spodbujati socialno vključevanje skupin s posebnimi potrebami, spodbujati vseživljenjsko učenje z višjo kakovostjo in lažjo dostopnostjo izobraževanja in usposabljanja za življenje in delo ter zvišati raven prilagodljivosti delavcev (Enotni programski dokument RS 2004-2006, 2003, str. 151).

### *5.2.3. Programi aktivne politike zaposlovanja za leto 2004*

Institucionalni okvir dejavnosti temelji na zakonskih določilih, ki urejajo zaposlovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti, razvoj plač, sisteme davkov in davčnih olajšav, sisteme poklicnega izobraževanja in usposabljanja in delovne fleksibilnosti in varnosti zaposlitve. Z novo sprejetim Zakonom o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02), ki je stopil v veljavo januarja 2003, je bil storjen pomemben korak naprej glede fleksibilnosti trga dela. Zakon postavlja legalni okvir za vse vrste fleksibilnih oblik zaposlovanja, določa posebne ureditve za manjša podjetja, omogoča fleksibilnost delovnega časa v skladu s standardi EU, itd. Po zakonskih določilih temelji osnovna institucionalna struktura za izvajanje APZ na ZRSZ. Decentralizirana struktura ZRSZ z 12 regionalnimi uradi, ki zagotavljajo stike z delodajalci in 59 lokalnimi uradi, ki zagotavljajo usluge posameznikom, zagotavlja dobro geografsko in sektorsko pokritost (Enotni programski dokument RS 2004-2006, 2003, str. 71).

Za letne programe APZ, izvedene v obdobju 2000-2003, je značilna postopna sprememba strukture ciljnih skupin, ki so predvsem usmerjene na osebe, ki so bolj težko zaposeljive, kot to opredeljuje državna zakonodaja. Dodatna težnja k doseganju boljše učinkovitosti programov APZ je razvidna iz usmeritev k vključevanju brezposelnih oseb v integrirane in daljše programe, s katerimi lahko dosežejo višjo stopnjo izobrazbe in si izboljšajo svoje zaposlitvene možnosti, kot tudi iz števila izhodov v zaposlovanje, ki narašča. Znotraj APZ se izvaja vrsta programov, katerih cilj so različne skupine strukturne brezposelnosti. Programi vključujejo pomoč ciljnim skupinam na področju izobraževanja in usposabljanja, načrtovanja poklicne poti in iskanja zaposlitve, programe zaposlovanja, namenjene osebam, lokalne zaposlitvene programe in programe, namenjene delodajalcem (Enotni programski dokument RS 2004-2006, 2003, str. 71).

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja za posamezno leto se določajo na podlagi Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (Uradni list RS, št. 135/03). Ta pravilnik podrobneje določa izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, in sicer namen, trajanje in ciljne skupine udeležencev, postopke za vključitev udeležencev in za izvedbo ukrepov aktivne politike zaposlovanja ter nadzor nad porabo sredstev.

Pravilnik določa, da ministrstvo, pristojno za delo, vsako leto v predlogu programov ukrepov APZ določi strokovne podlage za izvajanje programov APZ, zlasti pa namen, trajanje programov, trajanje prijave brezposelne osebe na ZRSZ, konkretne višine ali zneske ukrepov APZ, trajanje posameznih ukrepov ter stroške razvoja, oblikovanja, izvajanja, spremljanja in vrednotenja ukrepov in programov APZ. V programih APZ pa se določi tudi, kateri ukrepi aktivne politike zaposlovanja se med seboj izključujejo. Programi aktivne politike zaposlovanja, z višino sredstev po programih se nahajajo v tabeli 8 v prilogi na koncu naloge.

**1. Pregled pomembnejših programov APZ 2004, namenjenih posameznikom- brezposelnim osebam ter presežnim oziroma potencialno presežnim delavcem (Programi aktivne politike zaposlovanja 2004):**

**-Programi izpopolnjevanja in usposabljanja** se izvajajo v okviru programov za povečanje zaposljivosti in spadajo med najpomembnejše programe aktivne politike zaposlovanja. S tem programom ZRSZ sledi temeljnemu cilju politike zaposlovanja, to je pospeševanje zaposlovanja brezposelnih oseb in zmanjševanje strukturnega neskladja na trgu delovne sile.

**-Program izobraževanja in pridobitve nacionalnih poklicnih kvalifikacij- certifikatov za brezposelne osebe "Program 10.000"**- v okviru programa se izvajajo aktivni in preventivni ukrepi za nezaposlene in neaktivne. Program se izvaja v skladu z zaposlitvenim načrtom brezposelne osebe in v skladu s Programom 10.000 za tekoče šolsko leto. Cilji programa so povečanje zaposljivosti brezposelnih oseb, dvig izobrazbene in kvalifikacijske ravni ter zmanjšanje strukturnega neskladja na trgu dela. Vsebina programa je pridobivanje formalne izobrazbe brezposelnih po celotni vertikali (v vse programe formalnega izobraževanja od OŠ za odrasle do univerzitetnega študija) ter pridobitev nacionalnih poklicnih kvalifikacij – certifikatov. Rezultat se tako ugotavlja glede na število vključenih, ki so uspešno zaključili program (pridobili certifikat, diplomu, spričevalo ali zaključili letnik), in glede na število zaposlitev.

**-Lokalni zaposlitveni programi -Javna dela** so zaposlitveni programi, ki so namenjeni ohranitvi ali razvoju delovnih sposobnosti brezposelnih oseb, povečanju delovne in socialne vključenosti brezposelnih oseb kakor tudi vzpodbujanju razvoja novih delovnih mest. Organizirajo se zaradi izvajanja socialno-varstvenih, izobraževalnih, kulturnih, naravovarstvenih, komunalnih, kmetijskih in drugih programov. Javna dela organizirajo delodajalci ali druge organizacije za tiste dejavnosti, katerih cilj ni pridobivanje dobička in kadar z dejavnostjo, ki se izvaja v okviru javnih del, na trgu ne povzročajo nelojalne konkurence. Cilj programa je socialna in delovna vključenost, dvig ravni znanja in spodbujanje prehoda v redno zaposlitev težje zaposljivih brezposelnih oseb, ki jim z rednim posredovanjem dela ni mogoče zagotoviti zaposlitve. Širši ekonomsko-socialni cilji programa pa so: odkrivanje novih tržnih priložnosti, spodbujanje prehoda programov javnih del v redne zaposlitve, ustvarjanje novih delovnih mest, spodbujanje samozaposlovanja na podobnih delih in vzpodbujanje razvoja lokalnih skupnosti.

**-V programe usposabljanja in zaposlovanja invalidov** se zaradi povečanja zaposlitvenih možnosti vključujejo osebe, ki jim je status invalida priznan s pravnomočno odločbo pristojnega organa, in sicer kategorizirani mladostniki, invalidi po Zakonu o usposabljanju in zavarovanju invalidnih oseb, vojaški in delovni invalidi. Usposabljanje za delo in zaposlitev kot tudi ustanavljanje invalidskih podjetij je pomembna faza v procesu invalidove socialno-ekonomske integracije v družbo, kar pomeni, da je usposabljanje invalidov in drugih težje zaposljivih oseb vezano tudi na druge projekte aktivne politike zaposlovanja ter seveda na širšo družbo.

**-Program pospeševanja samozaposlovanja** je eden ključnih programov aktivne politike zaposlovanja. Namenjen je tistim brezposelnim osebam, ki razmišljajo o uresničevanju svoje poslovne zamisli. Z vključitvijo v program jim ZRSZ nudi:

- **pomoč pri samozaposlitvi**, katere namen je pridobivanje pridobivanje osnovnih informacij o možnostih samozaposlitve, o postopkih, potrebnih za realizacijo samozaposlitve in o dejavnikih, ki jih mora potencialni podjetnik upoštevati pri vzpostavljanju samozaposlitvenega projekta. Izvajajo se tudi poglobljene skupinske oblike svetovanja in usposabljanja, kot so: delavnice za pripravo poslovnega načrta, marketinška delavnica, delavnica za vodenje financ, računovodstva, delavnica o davčnih obveznostih v malem podjetju, pravnih razmerjih in dodatna individualna svetovanja;
- **sofinanciranje stroškov spodbujanja podjetništva**, katerega namen je pospeševanje podjetništva in odpiranje novih delovnih mest v malem gospodarstvu.

**-Program nadomestitev plače invalidu in težje zaposljivi brezposelni osebi – subvencija v enkratnem znesku** je namenjen spodbujanju zaposlovanja težje zaposljivih in invalidnih brezposelnih oseb v podjetjih, razen v invalidskih podjetjih.

**-Programa Zaposlitvena rehabilitacija invalidov ter Program delovne vključenosti invalidov** sta namenjena pospeševanju zaposlovanja invalidov v navadnih kot tudi invalidskih podjetjih. Podrobneje o njih govorim v poglavju Povečevanje pozornosti invalidnim osebam.

**-Program Subvencioniranje zaposlitev pri izvajanju pomoči na domu ter osebne asistencije in oskrbovanja invalidnih oseb – program invalidi invalidom** je namenjen zaposlovanju oseb, ki so bile pred tem vključene v javna dela ali v program Tisoč novih možnosti na delih osebne asistencije in pomoči invalidnim osebam, oziroma pomoči starejšim osebam na domu. Namen obeh programskih sklopov je zagotoviti trajnejše oblike zaposlovanja tem osebam. Cilj programa je izenačevanje možnosti zaposlovanja brezposelnih oseb na področju nepridobitnih dejavnosti.

**-Program pospeševanje zaposlovanja za krajši delovni čas**, ki traja od najmanj 20 ur oziroma največ do 30 ur na teden, se izvaja z motiviranjem in informiranjem o možnostih in pogojih za takšno delo ter subvencioniranjem nove zaposlitve težje zaposljive osebe. Program se izvaja v skladu s kriteriji novih zaposlitev, ki jih določajo pravila o dodeljevanju državnih pomoči.

**-Skladi dela** so eden od izvajalcev aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji. Vsebina dela Skladov dela je vzpostavljanje in povezovanje socialnih partnerjev za aktiviranje presežnih delavcev, z namenom izboljšanja njihovih zaposlitvenih možnosti pri vključevanju v delo in za potrebe trga dela. Skladi dela omogočajo udeležencem ponovno vključevanje v delo, tako da: vključenim udeležencem omogočajo izpopolnjevanje in usposabljanje, svetovanje in pomoč, aktiviranje njihovih potencialov, poklicno usmerjanje in orientacijo, iskanje novih delovnih



zaposlitev in prezaposlitev ter zagotavljajo druge oblike kakovostne izvedbe programa reševanja presežnih delavcev. Udeleženec je v program lahko vključen največ 12 mesecev.

**2. APZ 2004 kot tudi že njegovi predhodniki pa vsebuje tudi programe, namenjene delodajalcem. Pomembnejši programi so (Programi aktivne politike zaposlovanja, 2004):**

**-Program Vzodbude za zaposlovanje in delo invalidov** je namenjen ohranjanju zaposlitev invalidov, zaposlenih v invalidskih podjetjih ter spodbujanju novih zaposlitev invalidov. Prav tako o njem podrobneje govorim v poglavju o invalidih v sklopu predloga novega zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, v katerem bo prevzeta večina programov za invalide, zaposlene tako v navadnih kot invalidskih podjetjih, ki so sedaj del programov APZ.

**-Program ohranitev delovnih mest po Zakonu o pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah** je namenjen pomoči delodajalcem pri izvedbi nujnih nalog pri reševanju družb in sicer za izvajanje ukrepov kadrovskega prestrukturiranja v sklopu reševanja in prestrukturiranja gospodarskih družb v težavah, predvsem za ohranitev delovnih mest, za izobraževanje ter za usposabljanje. Seveda pa mora gospodarska družba pred pridobitvijo subvencije za ohranitev delovnih mest predložiti program prestrukturiranja podjetja, znotraj pa morajo biti opredeljeni ukrepi kadrovskega prestrukturiranja. Prav tako morajo biti natančno časovno in finančno ovrednoteni. Zelo podoben je **Program nadomestitev dela stroškov za ohranjanje delovnih mest**, ki prispeva k odpravi posledic, povzročenih z naravnimi nesrečami ali izrednimi dogodki, ki bi bistveno vplivala na razvoj manj razvitih območij ter tako kot prejšnji program pri prestrukturiranju podjetij. Ciljna skupina so podjetja, pri katerih je ogrožen obstoj delovnih mest in zaposlitev kot posledica naravnih nesreč ali izrednih dogodkov ali procesa prestrukturiranja. Na podlagi predloženega programa odprave posledic naravne nesreče ali izrednega dogodka se delodajalcu izplača pomoč v enkratnem znesku. Delodajalec pa se seveda zaveže za ohranitev delovnega mesta za določeno obdobje.

**-Program sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih**, v sklopu katerega se izvajajo dejavnosti, ki so povezane z dvigom izobrazbene ravni zaposlenih v podjetjih, kot tudi s pridobitvijo ustreznih znanj in spretnosti, ki jih morajo zaposleni v današnjih časih vseskozi dopolnjevati. Cilj programa je dvig izobrazbene in kvalifikacijske ravni zaposlenih z namenom ohranitve delovnih mest, preprečevanje prehoda presežnih delavcev v odprto brezposelnost in povečevanje zaposlitvenih možnosti presežnim delavcem.

Poleg teh programov vsebuje APZ 2004 tudi programe zaposlovanja, posebej namenjene potencialno presežnim delavcem in presežnim delavcem ter delodajalcem iz tekstilne, oblačilne in usnjarsko-obutvene industrije ter Program zaposlovanja in usposabljanja za presežne delavce Agencije RS za plačilni promet, ki se je začel izvajati leta 2002.

### ***3. Izvajanje pobude skupnosti EQUAL:***

Slovenija bo z vstopom v Evropsko unijo upravičena do sredstev tega programa, ki bodo predstavljala dodano vrednost predvsem programom APZ in programom druge prioritete Enotnega programskega dokumenta, ki se nanaša na znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje. Program se bo izvajal v obliki razvojnih partnerstev, ki se bodo vzpostavila z namenom razvoja in izvedbe inovativnih projektov, v sodelovanju s partnerji iz drugih držav članic EU. Program bo okvirno namenjen ciljnim skupinam, ki se soočajo s težavami in diskriminacijo na trgu dela, kot so osebe z motnjami v duševnem razvoju, invalidne osebe, etnične in verske manjšine, brezdomci, odvisniki, migranti, mladi, ženske in druge podobne ciljne skupine. Z vključevanjem ciljnih skupin se bo zmanjšala njihova brezposelnost, kakor tudi izenačila porazdelitev moških in žensk, zaposlenih v perspektivnih dejavnostih in na vodilnih in vodstvenih mestih. Program Equal bo namenjen tudi oblikovanju zaposlitvenih programov za azilante. Namen razvojnih partnerstev, ki se bodo oblikovala s pomočjo programa Equal, bo širjenje informacijskih in komunikacijskih tehnologij in promocija enakih možnosti za ženske in moške na vseh področjih, kakor tudi zmanjševanju spolnih nesorazmerij na trgu dela.

### ***4. Programi aktivne politike zaposlovanja pa se v izvedbi povezujejo tudi z izvajanjem mednarodnih projektov, ki se financirajo iz sredstev programa PHARE Evropske komisije, sofinancirajo pa se tudi iz sredstev posameznih ministrstev (Enotni programski dokument RS 2004-2006, 2003, str.82-83):***

**Program Phare CBC Slovenija - Madžarska 2001 »Skupni ekonomski prostor«** je namenjen razvoju človeških virov v čezmejni regiji. Na slovenski strani meje je projekt namenjen območju Pomurja. S finančnim instrumentom donacijske sheme MDDSZ se sofinancira naslednje aktivnosti:

- vzpostavitev preko-mejnih partnerskih povezav, namenjenih trgu dela in izmenjava informacij, s ciljem razvoja izobraževalnih programov in programov usposabljanja;
- sodelovanje med izobraževalnimi institucijami, s ciljem izboljšati kvaliteto človeških virov v obmejnem območju;
- kreiranje prekomejnih mrež za izvajanje tečajev usposabljanja in izobraževalnih shem za odrasle, namenjenih usposabljanju in preusposabljanju delavcev;
- usposabljanja za podjetnike, ki so tržno naravnana za zadovoljevanje potreb kupcev.

Projekt se je začel izvajati oktobra 2003, izbrani prijavitelji pa bodo svoje projekte morali zaključiti najpozneje do konca oktobra 2004.

**Program Phare 2003 – ESC: »Izboljšanje računalniške pismenosti brezposelnih«** je namenjen sleditvi ciljem ekonomsko socialne kohezije, s posebnim poudarkom na razvoju programov usposabljanja za brezposelne z namenom, da se prilagodijo spremembam, ki jih je povzročila informacijska družba ter s sekundarnim ciljem, vzpostaviti temelje za črpanje

sredstev iz strukturnih skladov, posebno sredstev ESS. Namen projekta je s finančnim mehanizmom donacijske sheme:

- izboljšati znanja in spretnosti človeških virov;
- dvigniti zaposljivost brezposelnih, z nudenjem pomoči pri prilagajanju ekonomskim in strukturnim spremembam in uporabljanju nove informacijske tehnologije;
- dvigniti nivo računalniške pismenosti in osveščenosti delovne sile o informacijski tehnologiji;
- dvigniti nivo fleksibilnosti na trgu dela in mobilnosti delovne sile;
- testirati usposobljenost ZRSZ v vlogi končnega koristnika, odgovornega za izpeljavo ukrepa in z njim povezanega financiranja.

Projekt se bo predvidoma začel izvajati v letu 2004 in se bo nadaljeval v letu 2005.

**Projekt Phare CBC Slovenija – Madžarska 2003 »Krepitev človeških virov v obmejni regiji«** je namenjen povečanju zaposljivosti v obmejni regiji med Slovenijo in Madžarsko, izboljšanju znanj in spretnosti človeških virov ter trajnemu partnerstvu na področju trga dela na obeh straneh meje. Projekt je namenjen postavitvi:

- programov izobraževanja in usposabljanja za izboljšanje zaposljivosti brezposelnih oseb;
- programov usposabljanja, prilagojenih potrebam regionalnega gospodarstva;
- vzpostavitvi partnerskih mrež sodelovanja med akterji na trgu dela.

Projekt se je začel izvajati v letu 2004 in bo zaključen v letu 2005.

**Program Phare 2001 »Krepitev Slovenije na lokalni ravni«, Sklop A – Socialna vključenost** predvideva izvedbo projektov donacijske sheme, ki bodo prispevali k aktiviranju razvoja človeških virov, s ciljem dviga zaposljivosti brezposelnih in zaposlenih, posebno v sektorjih v prestrukturiranju, ter povečanju prilagodljivosti podjetij. Sofinancirajo se naslednje aktivnosti:

1. usposabljanje kadrov, ki se ukvarjajo z razvojem človeških virov v regijah, podjetjih in izobraževalnih institucijah;
2. izvajanje rednih kratkih izobraževalnih programov in programov usposabljanja, ki omogočajo pridobivanje javno veljavne poklicne ali strokovne izobrazbe in izboljšanje znanja in spretnosti za poklice, v katerih primanjkuje delavcev, v skladu s potrebami trga dela. Aktivnosti so namenjene brezposelnim in zaposlenim nekvalificiranim ali presežnim delavcem;
3. izvajanje programov poklicnega izobraževanja in programov nadaljnega usposabljanja, ki omogočajo pridobitev nacionalnih certifikatov za poklice, potrebne na trgu dela. Aktivnosti so namenjene brezposelnim in zaposlenim nekvalificiranim ali presežnim delavcem.

Projekt se je začel izvajati v začetku novembra 2003 in bo zaključen do konca oktobra 2004.

## **5. APZ in državne pomoči:**

V letu 2000 je bilo področje pomoči za zaposlovanje in usposabljanje neusklajeno s pravili o državnih pomočeh. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je namreč v letu 2000 dodeljevalo sredstva na osnovi Akcijskega programa zaposlovanja in Pravilnika o izvajanju aktivne politike zaposlovanja (Uradni list RS, št. 57/99), ki nista bila pripravljena v skladu s pravili o dodeljevanju državnih pomoči za zaposlovanje in usposabljanje, zaradi neustreznih pogojev za dodeljevanje državnih pomoči, opredelitev namenov in predvidenih intenzivnosti pomoči. Določeni ukrepi v APZ pa seveda predstavljajo državno pomoč v smislu 2. člena Zakona o nadzoru državnih pomoči (Uradni list RS, št. 1/00, 30/01), zato so bili prvič že v letu 2001 priglasi Komisiji za nadzor nad državnimi pomočmi, ki deluje v okviru Ministrstva za finance. Večina ukrepov APZ sicer ne predstavlja državnih pomoči, saj so namenjeni brezposelnim osebam ali pa zaposlenim v organizacijah, ki se ne ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev in tako ne vplivajo na konkurenco. Seveda pa so v APZ vključeni tudi ukrepi, pri katerih so končni koristniki delodajalci. Ti ukrepi pa predstavljajo državno pomoč.

Komisija je tako leta 2001 prvič potrdila shemi »Programi zaposlovanja in usposabljanja – usposabljanje in Programi zaposlovanja in usposabljanja – zaposlovanje«, in sicer za dve leti (Sklep Komisije za nadzor nad državnimi pomočmi z dne 10.10.2001). Shemi predvidevata sofinanciranje odpiranja in prilagoditve novih delovnih mest za brezposelne, s poudarkom na zaposlovanju invalidov in težje zaposljivih kategorij brezposelnih ter sofinanciranje usposabljanja zaposlenih. Leta 2002 sta bili dopolnjeni in podaljšani do konca leta 2003. Državno pomoč so tako v letu 2002 predstavljali naslednji programi (Sklep komisije za nadzor nad državnimi pomočmi z dne 07.10.2002):

- Sofinanciranje odpiranja in prilagoditve novih delovnih mest za brezposelne invalide;
- Sofinanciranje stroškov vzpodbujanja podjetništva;
- Nadomestitev dela plače pripravnika;
- Nadomestitev plače invalidu in težje zaposljivi brezposelni osebi;
- Sklenitev delovnega razmerja z usposabljanjem;
- Zaposlitveni programi za delovne invalide;
- Nadomestitev dela stroškov za ohranitev delovnih mest;
- Oprostitve in olajšave pri plačilu prispevkov za socialno varnost.

Konec leta 2003 je bila shema podaljšana do konca leta 2006. Pravna podlaga priglasitve je sedaj zaradi daljšega obdobja trajanja sheme Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Nesmiselno je bilo namreč priglasiti Programe aktivne politike zaposlovanja za leto 2004, saj se ti vsako leto spreminjajo, pripravljani pa so na podlagi Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Ta je zato doživel določene spremembe, saj se je moral uskladiti z novimi pravili za državne pomoči na področju zaposlovanja. Ta namreč zahtevajo za ukrepe, ki predstavljajo državno pomoč, natančno opredelitev upravičenih stroškov in zgornjih mej intenzivnosti pomoči, v nasprotju s prej veljavnimi smernicami za zaposlovanje,

ki so samo v grobem določale, katere pomoči so dovoljene na področju zaposlovanja (Sklep komisije za nadzor nad državnimi pomočmi z dne 23.12.2003).

### **5.3.Povečanje pozornosti invalidnim osebam**

Tako kot članice Evropske unije tudi Slovenija čedalje večjo pozornost namenja tudi ukrepom za pomoč invalidnim osebam. Zaposlovanje invalidov v Sloveniji urejata Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS, št. 5/91, s spremembami in dopolnitvami, zadnje Uradni list RS, št. 2/04) kot splošni predpis in Zakon o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb (Uradni list SRS, št. 18/76), ki skupaj z letnimi programskimi akti Vlade Republike Slovenije o izvajanju aktivne politike zaposlovanja povezujejo področje v zaključeno celoto. Poleg navedenega usposabljanje delovnih invalidov urejata tudi Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 106/99, s spremembami in dopolnitvami) in Zakon o vojnih invalidih. V delovni zakonodaji položaj invalidov ureja Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02, v nadaljevanju: ZDR), uveljavljen z letom 2003, ki kot pogoj za zaposlitev določa usposobljenost invalida za opravljanje določenih del in jih obravnava kot zaščiteni kategorijo delavcev, delovno razmerje proti volji invalida pa lahko preneha le pod zakonsko določenimi pogoji. Na zaposlovanje invalidov pa neposredno vplivajo tudi določbe 569. člena Zakona o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 30/93, s spremembami in dopolnitvami, v nadaljevanju: ZGD) o invalidskih podjetjih.

Po podatkih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje, je bilo v aprilu 2003 v Sloveniji 11.187 brezposelnih invalidov, tako da je delež invalidov med brezposelnimi osebami znašal 11,5% (Mesečne informacije ZRSZ, 2003). 31.12.2002 smo imeli 28.967 zaposlenih invalidov, od tega v običajnem delovnem okolju 22.765, v invalidskih podjetjih pa 6.202 invalidov, kar pomeni, da je vključno z brezposelnimi na trgu dela 40.154 invalidov. Zaskrbljujoča je struktura brezposelnih invalidov in s tem posledično njihove zaposlitvene možnosti glede na:

- stopnjo izobrazbe: 55% invalidov ima I. stopnjo izobrazbe, več kot 10% pa II. stopnjo;
- starost: 36% invalidov je starih od 40 do 50 let, 38% je starejših od 50 let;
- čas brezposelnosti: 76% vseh invalidov je na ZRSZ prijavljenih več kot 24 mesecev.

#### *5.3.1. Dosedanji ukrepi za pomoč invalidnim osebam*

Z uvedbo programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja so se razširile možnosti za bolj akcijsko naravnane programe tudi za invalidne osebe. Državna politika je razvila vrsto ukrepov, ki jih je povzela iz drugih držav s tržno ureditvijo. O nekaterih sem govoril že v prejšnjem poglavju, ostale pa omenjam tu (Programi aktivne politike zaposlovanja 2003):

- **Zaposlitvena rehabilitacija in programi delovne vključenosti invalidov:** Program je namenjen izenačevanju možnosti zaposlovanja oziroma ustvarjanju pogojev za zaposlovanje invalidov in težje zaposljivih brezposelnih oseb, ki imajo kompleksne ovire in posebne

potrebe, ki izhajajo iz bolezni, okvare, funkcijske omejitve ali oviranosti in sicer z reševanjem njihovih posebnih potreb in ovir pri zaposlovanju. Zaposlitvena rehabilitacija obsega naslednje ukrepe:

- svetovanje in motiviranje invalidov za njihovo aktivno vlogo;
- pomoč pri sprejetju lastne invalidnosti ter vključitvi v življenje in delo;
- pomoč pri izboru ustreznih poklicnih ciljev;
- razvijanje socialnih spretnosti in veščin;
- iskanje ustreznega dela (zaposlitve);
- analiza konkretnega delovnega mesta in okolja;
- načrt prilagoditve delovnega mesta in okolja;
- načrt potrebnih tehničnih pripomočkov;
- usposabljanje oziroma pomoč pri usposabljanju invalida na konkretnem delovnem mestu oziroma v izbranem poklicu;
- spremljanje invalida na delovnem mestu po vključitvi v delo;
- sprotno ocenjevanje uspešnosti rehabilitacijskega procesa;
- priprava mnenja o ravni rehabilitantovih sposobnosti, znanj, delovnih navad in interesov;
- spremljanje rehabilitanta pri usposabljanju in izobraževanju.

Programi delovne vključenosti pa so programi, ki invalidom zagotavljajo vključevanje v delo z usposabljanjem, privajanje na delo, pridobivanje delovnih spretnosti in veščin ter jim omogočajo vključevanje v delovno in širše socialno okolje. Program izvajajo izbrani izvajalci zaposlitvene rehabilitacije na podlagi določil Zakona o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb na podlagi javnega razpisa, v katerem se določijo merila za izbor izvajalcev programov zaposlitvene rehabilitacije, ki bodo izvajali posamezne storitve. Izvaja ga tudi ZRSZ na podlagi določil Zakona o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb in na podlagi javnega razpisa, v katerem se določijo merila in pogoji za izbor programov delovne vključenosti.

- **Prilagoditev delovnih mest za brezposelne invalide:** Namen programa je spodbujanje zaposlovanja invalidov oziroma pomoč delodajalcu pri prilagoditvi delovnih mest za invalide, z namenom izenačevanja možnosti za zaposlovanje invalidov. Delodajalcu se izplača pomoč v enkratnem znesku za prilagoditev delovnega mesta težje prizadetemu brezposelnemu invalidu. Program se izvaja na podlagi zaposlitvenega načrta in pripravljenega programa prilagoditve delovnega mesta. Ciljna skupina so invalidne brezposelne osebe, ki imajo možnost zaposlitve s prilagoditvijo delovnega mesta.

- **Nadomestitev plače invalidu in težje zaposljivi brezposelni osebi:** Program je v delu, kjer govori o invalidih, namenjen izenačevanju možnosti zaposlovanja in pospeševanju zaposlovanja invalidov v podjetjih, razen v invalidskih podjetjih.

- **Nadomestitev dela stroškov invalidskim podjetjem:** Višina oziroma odstotek nadomestila za posameznega invalida je odvisna od tega, v katero skupino je posamezni invalid razvrščen (spodaj).

Invalidska podjetja namreč zaradi zaposlenih invalidov uživajo največ ugodnosti. Za poslovanje invalidskih podjetij v osnovi veljajo enaka pravila kot veljajo za poslovanje vseh ostalih gospodarskih družb. Zaradi posebnega statusa invalidskega podjetja, predstavlja dodatni temeljni predpis, ki ureja poslovanje invalidskega podjetja, Zakon o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb ( Uradni list SRS, št. 18/76). Po navedenem zakonu spada med temeljne obveznosti, ki sočasno predstavljajo tudi pogoj za ohranjanje statusa invalidskega podjetja, tudi zagotavljanje ustreznega razmerja v strukturi zaposlenih, tako da se zagotavlja najmanj 40 % invalidnih oseb med vsemi zaposlenimi v invalidskem podjetju.

Osnovne razlike na finančnem področju v razmerju do vseh ostalih gospodarskih družb, ki izhajajo iz statusa invalidskega podjetja so (Zakon o davku od dobička pravnih oseb, 1993; Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, 1999; Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, 1992; s spremembami in dopolnitvami):

- oprostitev plačila davka od dobička pravnih oseb;
- pravica koriščenje sredstev odstopljenih prispevkov;
- pravica do nadomestila dela stroškov za invalide, zaposlene v invalidskem podjetju;
- pravica sodelovanja na razpisih za pridobitev nepovratnih sredstev.

Sredstva odstopljenih prispevkov, ki jih invalidsko podjetje ni dolžno odvajati, predstavljajo največji, najpomembnejši in konstantni vir prihodkov. Vsi predhodno navedeni prispevki, se po vsakokratnem mesečnem obračunu plač odvedejo (knjižijo) na poseben konto (dolgoročne rezervacije), iz katerega se lahko črpajo samo za določene namene porabe. Sredstva odstopljenih prispevkov se lahko uporabijo samo za namene, ki so določeni v Zakonu o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb ( Uradni list SRS, št. 18/76), in sicer:

- za razširitev dejavnosti pri usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb;
- za nabavo strojev in orodij, potrebnih za opravljanje dejavnosti;
- za prireditve strojev in drugih naprav ter delovnih prostorov sposobnostim invalidne osebe tako, da lahko invalidna oseba neovirano in varno opravlja svoje delo, za katero je usposobljena;
- za izboljšanje tehnološkega procesa in organizacije dela;
- za izboljšanje varstva pri delu;
- za sanacije po odobrenih sanacijskih programih.

Temelj za obračun nadomestil dela stroškov za invalide, zaposlene v invalidskem podjetju, je Pravilnik o merilih za nadomestitev dela stroškov invalidskim podjetjem (Uradni list RS, št. 54/97). Nadomestila izplačuje ZRSZ. Ukrep je del programov APZ. Pravica do sredstev se pridobi na osnovi vloge in izdane odločbe ZRSZ. Osnova za izračun nadomestila je število in struktura (vrsta invalidnosti, stopnja telesne okvare,...) zaposlenih invalidov v invalidskem podjetju. Višina oziroma odstotek nadomestila za posameznega invalida, je odvisna od tega, v katero skupino je posamezni invalid razvrščen:

1. skupina - 25 % zjamčene plače;
2. skupina - 50 % zjamčene plače;
3. skupina -75 % zjamčene plače.

### 5.3.2. Predvideni ukrepi za invalidne osebe

V letu 2004 je predvideno sprejetje novega Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov. Predlog zakona, s katerim se želi znižati brezposelnost invalidov in povečati njihovo zaposljivost, je na seji 4. decembra 2003 že sprejela Vlada RS in ga poslala v državni zbor. V njem je zajeto vse, kar zadeva zaposlovanje invalidov, tudi tisto, kar je sedaj v programih APZ in posameznih zakonih. Slovenija z novim zakonom uresničuje Direktivo Sveta EU št. 2000/78/EC o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu in Resolucijo o enakih možnostih zaposlovanja invalidov, ki sem ju omenil že v poglavju 2.5..

Cilji Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov so: povečati stopnjo zaposlenosti invalidov v Sloveniji, povečati njihovo zaposljivost ter socialno vključenost, zagotoviti možnosti za enakovredno udeležbo invalidov na trgu dela s kreiranjem ustreznih delovnih mest in pogojev za njihovo delo ter prerazporediti sredstva za pomoč invalidom iz pasivnih v aktivne ukrepe.

Za doseganje teh ciljev bo zakon temeljil na naslednjih načelih:

- nediskriminaciji in pozitivnih ukrepih za izenačevanje možnosti invalidov;
- poudarjanju sposobnosti invalidov;
- poudarjanju individualnih razlik, prepoznavanju individualnih potreb in priznavanju individualiziranih pravic in pomoči;
- enakovredni udeležbi invalidov na trgu dela tako pri zagotavljanju možnosti v običajnem delovnem okolju kot v smislu zagotavljanja prvenstveno plačanega dela;
- ustvarjanju »družbe za vse«;
- sodelovanju in socialnem partnerstvu;
- kontinuiranosti rehabilitacijske obravnave in čimprejšnji vključitvi v proces rehabilitacije.

Zaradi zmanjšanja števila brezposelnih invalidov in zaradi izogibanja množičnemu odpuščanju sedaj zaposlenih invalidov, zaradi sprememb Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in Zakona o delovnih razmerjih, predlog zakona določa, da se tako kot v večini držav Evropske unije tudi v Sloveniji uvede obvezno zaposlovanje invalidov. Obvezno zaposlovanje invalidov bo veljalo za vse delodajalce, ki zaposlujejo najmanj 20 delavcev, vključno z povezanimi družbami po določbah Zakona o gospodarskih družbah, ki skupaj zaposlujejo najmanj 20 delavcev. Slednje bodo dolžne zaposlovati invalide v okviru določene kvote od celotnega števila vseh zaposlenih delavcev v povezanih družbah. Ob tem je potrebno poudariti, da se kot povezana družba po tem zakonu ne šteje invalidsko podjetje. Delodajalci, ki ne bodo zavezani k izpolnjevanju predpisane kvote, bodo diplomatska in konzularna predstavništva ter invalidska podjetja in zaposlitveni centri, saj bo pri njih, kot že sedaj, zaposlovanje invalidov urejeno drugače (predlog Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, 2003).



Predlagatelj zakona predvideva postopno uvedbo višine kvot za delodajalce, poleg tega pa tudi možnost določitve različnih kvot zaposlenih invalidov v gospodarstvu in v negospodarstvu, prav tako pa tudi razlike glede na dejavnost delodajalca. Razlog za postopno uvajanje kvotnega sistema je v tem, da je v negospodarstvu zelo malo zaposlenih invalidov, gospodarstvo pa ima glede na panoge zaposlen zelo različen odstotek. Večina zaposlenih invalidov je delovnih invalidov, ki so postali invalidi na delovnem mestu, kjer so bili zaposleni. Po do sedaj veljavni zakonodaji so bili invalidi zaščiteni kategorija delavcev, ki jih delodajalci zaradi njihove invalidnosti niso mogli odpustiti. Izjema je bilo odpuščanje invalidov v primeru prisilnih poravnav in stečajev gospodarskih družb. Ravno zaradi nezmožnosti odpuščanja zaposlenih invalidov so se delodajalci zavestno izogibali zaposlovanju kateregakoli invalida, tudi usposobljenega ali strokovnjaka. Spremenjena zakonodaja na področju delovnih razmerij in pokojninskega in invalidskega zavarovanja daje delodajalcem možnost odpuščanja invalidov iz poslovnih razlogov, vendar bodo morali o predvidenem odpustu invalida obvestiti posebno komisijo, ki bo preverila ali delodajalec res ne more zagotoviti invalidu ustreznega dela glede na njegovo invalidnost (predlog Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, 2003).

Delodajalci, ki ne bodo imeli zaposlenih invalidov oziroma delodajalci, ki bodo imeli zaposlen manjši odstotek invalidov od predpisane kvote in ne bodo uveljavljali nadomestne izpolnitve kvote, bodo dolžni prispevati določena finančna sredstva v na novo ustanovljeni Sklad za vzpodbujanje zaposlovanja invalidov (predlog Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, 2003).

Predlog zakona predvideva tudi več vrst finančnih vzpodbud, da bi se zmanjšalo število brezposelnih invalidov in vzpodbudilo delodajalce k spoznanju, da zaposlitev invalida za delodajalca ne pomeni dodatnega bremena, saj lahko invalid ob ustrezni podpori enakopravno sodeluje v delovnem procesu. S predlogom zakona predvidene finančne vzpodbude so subvencije plač invalidom, plačilo stroškov prilagoditve delovnih mest in sredstev za delo invalidov, plačilo stroškov storitev v podpornem zaposlovanju, oprostitve plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene invalide, nagrade za preseganje kvote zaposlenih invalidov, letne nagrade delodajalcem za dobro prakso na področju zaposlovanja invalidov in druge vzpodbude na področju zaposlovanja invalidov in ohranjanja njihovih delovnih mest. Finančne vzpodbude zakon opredeljuje kot pravice invalidov in delodajalcev, vezane na zaposlitev invalidov. Z njimi se namreč invalidom omogoča enakopravno udeležbo na trgu dela, saj bi bili brez teh vzpodbud za delodajalce nezanimivi za zaposlitev, ob upoštevanju njihovih zmanjšanih delovnih sposobnosti ali povečanih potreb zaradi invalidnosti. Potrebno pa je seveda poudariti, da je večina vzpodbud, ki bodo del zakona, prisotnih že sedaj, vendar so nepregledne in opredeljene v številnih pravnih podlagah. Zakonsko podlago za urejanje vprašanja zaposlovanja invalidov v Sloveniji namreč, kot sem že prej omenil, predstavlja še vedno Zakon o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb iz leta 1976. Nov zakon pa bo urejal zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov po sodobnih načelih. Prav tako se z zakonom želi invalidom zagotoviti kontinuirano financiranje,

ki pogosto zaradi sprememb in tekočega proračunskega financiranja ni bilo omogočeno (npr. programi, namenjeni invalidom v programih aktivne politike zaposlovanja).

#### **5.4. Vključenost vseh pomembnih akterjev države pri implementaciji smernic zaposlovanja**

V pripravo programov zaposlovanja so vključeni mnogi akterji. To jim omogoča, da se medsebojno usklajujejo o predvidenih ukrepih. Na prvem mestu so seveda ZRSZ in Centri za socialno delo, ki so oboji neposredno povezani z MDDSZ. Obe instituciji sta podvrženi nenehnemu prilagajanju aktivnosti, da bi postali bolj učinkoviti in prilagojeni potrebam uporabnikov (Nacionalni akcijski program zaposlovanja, 2004, str. 36).

ZRSZ je osrednja izvajalska institucija politike zaposlovanja v Sloveniji in najpomembnejši posrednik med aktualno ponudbo in povpraševanjem na trgu dela. Izvaja aktivnosti, ki vplivajo na zniževanje števila brezposelnih oseb in zmanjševanje strukturnih neskladij na trgu dela. Nenehno povečuje učinkovitost in kvaliteto svojega dela s kadrovske krepitevijo in specializacijo na področju dela z brezposelnimi in delodajalci. To počne z intenzivnim posredovanjem brezposelnih na prosta delovna mesta, z rednimi obiski delodajalcev, s ciljem ugotavljanja njihovih kadrovske potreb, s sodelovanjem z zasebnimi agencijami za zaposlovanje, izvajanjem skupinskih obravnav brezposelnih z različnimi ovirami pri zaposlovanju, z izdelavo zaposlitvenih načrtov za vse brezposelne v krajših rokih, z intenzivnim izobraževanjem zaposlenih za delo z brezposelnimi in delodajalci. Uvajajo se tudi Centri za poklicno informiranje in svetovanje ter odprti sistem sprejema strank na uradih za delo, kjer lahko dobijo stranke različne informacije o trgu dela in možnostih zaposlovanja. Območne službe ZRSZ so dobile tudi novo vlogo pri povezovanju z okoljem in sodelovanju pri pripravi in izvedbi regijskih razvojnih programov za področje razvoja človeških virov, s ciljem večje učinkovitosti izvajanja politike zaposlovanja na lokalnih trgih dela.

S sodelovanjem v programih predpristopnih pomoči PHARE za področje razvoja človeških virov se ZRSZ pri pripravi posameznih projektov in njihovem izvajanju na regijski ravni povezuje z različnimi lokalnimi in regionalnimi partnerji (regionalne razvojne agencije, delodajalci, šole, občine itd.), predvsem s ciljem aktiviranja brezposelnih iz skupin oseb z zmanjšano zaposlitveno zmožnostjo. Zavod se zelo intenzivno pripravlja tudi na novo vlogo po vstopu v EU in sicer na področju nalog, povezanih s koriščenjem sredstev ESS, prostega pretoka oseb in socialne varnosti.

Glede na navedeno je nujno tudi neposredno sodelovanje med delavci uradov za delo in Centrov za socialno delo (v nadaljevanju: CSD). Zato se uvajajo redna mesečna delovna srečanja strokovnih delavcev CSD ter ZRSZ. Vlada želi v prihodnje tudi povečati sodelovanje med omenjenima institucijama in Inšpektoratom RS za delo ter ostalimi inšpekcijskimi službami. V ta namen bo zahtevala poostren inšpekcijski nadzor, v prvi vrsti Inšpektorata RS

za delo, pa tudi davčne in tržne inšpekcije, nad tistimi dejavnostmi, kjer je delo in zaposlovanje na črno bolj pogosto in nad tistimi dejavnostmi, ki zmanjšujejo povpraševanje na trgu dela.

### *1. Sodelovanje z ostalimi ministrstvi*

Pomembni prispevki k uresničevanju nacionalnega akcijskega programa zaposlovanja bodo dani tudi s strani ostalih resorjev, še posebej Ministrstva za gospodarstvo, Službe Vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj, Ministrstva za šolstvo, znanost in šport, Ministrstva za finance, Ministrstva za zdravje.

### *2. Vključenost socialnih partnerjev*

Tradicionalno imajo socialni partnerji pri slovenskih prizadevanjih v okviru politike zaposlovanja ključno vlogo, ki presega vprašanja povezana z NAP-om. Socialni partnerji so tako aktivno sodelovali pri pripravi novega Zakona o delovnih razmerjih, ki je v veljavo stopil 1.1. 2003, in sklenitvi Socialnega sporazuma za obdobje 2003-2005. Aktivno sodelujejo pri pripravi dogovora o politiki plač, kolektivnih pogodb na ravni posameznih gospodarskih panog in obravnavajo vse predloge zakonskih sprememb in nove zakonodaje s področja trga dela in zaposlovanja. Socialno partnerstvo se je v Sloveniji vzpostavilo kot temeljni mehanizem za reševanje vseh razvojnih vprašanj na nacionalni in lokalni ravni.

V Ekonomsko socialnem svetu (ESS) sodelujejo naslednje institucije: Gospodarska zbornica Slovenije, Obrtna zbornica Slovenije, Združenje delodajalcev Slovenije, reprezentativni sindikati, vlada v celoti in preko posameznih ministrstev ter nevladne organizacije (Nacionalni akcijski program zaposlovanja, 2004, str. 37).

### *3. Vključevanje lokalnih skupnosti in regij*

Slovenija je šele v postopku procesa oblikovanja druge stopnje lokalne samouprave oziroma pokrajin. Zato poteka sodelovanje lokalnih skupnosti pri NAP-u predvsem v okviru ESS, v prihodnosti pa bo potekalo predvsem preko t.i. Partnerskih svetov, ki jih ustanavljajo območne službe ZRSZ in v katerih bodo k sodelovanju povabljene vse relevantne institucije regionalnega in lokalnega značaja. Osnovni namen je oblikovati t.i. regionalne oziroma lokalne razvojne koalicije, v okviru katerih naj bi se podrobneje opredelila strategija razvoja na področju trga dela in zaposlovanja v lokalnem okolju (Nacionalni akcijski program zaposlovanja, 2004, str. 37).

### *4. Vključevanje nevladnih organizacij*

Pri pripravi in implementaciji NAP-a imajo pomembno vlogo tudi nevladne organizacije. Njihovo delovanje pokriva najširša področja družbenih interesov, ki jih vladne institucije velikokrat ne pokrivajo ali jih ne pokrivajo v zadostni meri. Prav tako so nevladne organizacije

običajno bliže posameznikom in njihovim potrebam, zato je njihov prispevek pomemben tudi za definiranje potreb prebivalstva pri načrtovanju politik, strategij in ukrepov, tako tudi na področju trga dela in zaposlovanja. S krepitvijo delovanja nevladnih organizacij pa se krepiti tudi sam storitveni sektor, v okviru katerega je še veliko potenciala za kreiranje novih delovnih mest (Nacionalni akcijski program zaposlovanja, 2004, str. 37).

V skladu z evropskimi trendi je potrebno tudi v Sloveniji izboljšati sodelovanje vlade in resornih ministrstev z nevladnimi organizacijami. Tako je vlada konec 2003 sprejela Strategijo za sodelovanje z nevladnimi organizacijami. Temeljni cilj strategije je vzpostavitev sodelovanja z nevladnimi organizacijami v duhu dobrega partnerstva, saj se vlada zaveda pomena strokovnega in učinkovitega delovanja nevladnih organizacij. S tem dokumentom se je vlada zavezala, da bo sistematično krepila temeljne pogoje za hitrejši in učinkovitejši razvoj nevladnih organizacij.

## 6. ANALIZA AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA V SLOVENIJI V OBDOBJU 1998-2002

Aktivna politika zaposlovanja z različnimi ukrepi in programi skuša ustvariti čim boljše pogoje za zaposlovanje, pasivna pa predvsem pomaga nezaposlenim delavcem, da s solidarnostno družbeno pomočjo ne ostanejo brez sredstev za življenje in da lahko preživijo (Malačič, 1998, str. 62). Slovenija upošteva smernice Evropske unije glede politike zaposlovanja, zato je tudi pri njej v zadnjih letih opaženo zmanjšanje izdatkov za pasivne ukrepe in povečanje aktivnih ukrepov. Zlasti pa se bo to poznalo v naslednjih letih.

Na izvajanje posameznih programov aktivne politike zaposlovanja vplivajo razmere na trgu dela v posameznem letu, finančni, kadrovski in drugi viri, potrebni za izvedbo programov, izkušnje pri izvajanju programov v preteklih letih in spoznanja, izhajajoča iz raznih poročil in analiz izvajanja posameznih programov zaposlovanja (Letno poročilo ZRSZ za leto 2002, str.5).

Tabela 2: Izdatki za aktivne in pasivne ukrepe zaposlovanja v letih 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Izdatki za pasivne ukrepe (mio Sit)	29.076	28.815	23.769	27.415	25.518
Izdatki za aktivne ukrepe (mio Sit)	9.883	14.707	13.120	16.211	16.684*
Skupni izdatki	38.959	43.522	36.889	43.626	42.202
Struktura v %	100	100	100	100	100
Pasivni ukrepi	74,6	66,2	64,4	62,8	61,0
Aktivni ukrepi	25,4	33,8	35,6	37,2	39,0
<b>Delež v BDP v %</b>					
Pasivni ukrepi	0,89	0,79	0,56	0,58	0,48
Aktivni ukrepi	0,30	0,40	0,31	0,34	0,32
Skupni izdatki	1,19	1,19	0,87	0,92	0,80
BDP (milijon Sit)	3.253.751	3.648.401	4.222.404	4.740.995	5.284.501

\* Vključuje sofinanciranje v letu 2002: 362 milijonov SIT Ministrstva za šolstvo, znanost in šport, 269 milijonov SIT Phare 2000, 92 milijonov SIT Lokalni zaposlitveni programi, 31 milijonov SIT Samozaposlitev

Vir: Joint assesment of the employment policy priorities of Slovenia, 2003, str. 48

V Sloveniji so izdatki za pasivne ukrepe, merjeni v odstotkih bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju: BDP), še vedno visoki, saj predstavljajo 0,48% BDP-ja oziroma kar 64% izdatkov za ukrepe zaposlovanja. Država je tako v letu 2002 za pasivne ukrepe namenila iz proračuna še vedno 25,5 milijard SIT v primerjavi z 16,7 milijarde za aktivne ukrepe. Delež aktivnih ukrepov v BDP-ju je v letu 2002 predstavljal dosti manj, namreč samo 0,32% BDP-ja oziroma 39% vseh izdatkov za ukrepe zaposlovanja. Tako gre za aktivne ukrepe kar okoli 9 milijard SIT manj kot za pasivne. Opazimo pa lahko, da se tudi celotni izdatki za ukrepe zaposlovanja v BDP-ju zmanjšujejo. Še leta 1999 so znašali 1,19% BDP-ja, v letu 2002 pa so padli na 0,80% BDP-ja. Padec je predvsem posledica zmanjševanja deleža in izdatkov za pasivne ukrepe politike zaposlovanja.

## 6.1. Dodeljena sredstva za ukrepe aktivne politike zaposlovanja

### 6.1.1. Sredstva iz proračuna RS

Programi aktivne politike zaposlovanja so se v obdobju 1998-2002 financirali iz sredstev proračuna Republike Slovenije, nekateri programi pa so se v izvedbi povezovali tudi z izvajanjem mednarodnih projektov, ki so se sofinancirali iz sredstev programa PHARE Evropske komisije ter sredstev Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve. Izdatki za aktivne ukrepe za leto 2002 tako vključujejo tudi 269 mio SIT, ki so bili namenjeni sofinanciranju projektov PHARE.

Tabela 3: Izdatki za ukrepe aktivne politike zaposlovanja v letih 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
<i>Vrednosti v milijonih SIT</i>					
1. Izobraževanje in usposabljanje	2.713	3.800	2.115	2.857	2.865
2. Javna dela	2.874	6.466	5.286	5.319	5.308
3. Ostali aktivni ukrepi:	4.296	4.441	5.719	8.035	8.388
- Stimuliranje zaposlovanja težje zaposljivih					580
- Nova delovna mesta za novo zaposlene	130	94	68	246	-
- Povračila prispevkov delodajalcem	139	771	2.730	4.296	4.009
- Zaposlovanje za krajši delovni čas	-	-	65	-	-
- Prestrukturiranje podjetij	684	403	59	266	131
- Nova delovna mesta za težje zaposljive	-	-	21	219	552
- Stimuliranje novih zaposlitev	597	475	258	218	201
- Zaposlovanje invalidov	1.130	1.788	1.796	2.239	1.977
- Ukrepi za presežne delavce	922	356	200	47	563
- Spodbujanje samozaposlovanja	695	544	522	503	498
Skupaj izdatki za aktivne ukrepe:	9.883	14.707	13.120	16.211	16.684
<i>Struktura v %</i>					
1. Izobraževanje in usposabljanje	27,5	25,8	16,1	17,6	17,2
2. Javna dela	29,1	44,0	40,3	32,8	31,8
3. Ostali aktivni ukrepi:	43,4	30,1	43,6	49,6	50,3
- Stimuliranje zaposlovanja težje zaposljivih					3,5
- Nova delovna mesta za novo zaposlene	1,3	0,6	0,5	1,5	-
- Povračila prispevkov delodajalcem	1,4	5,2	20,8	26,5	24,0
- Zaposlovanje za krajši delovni čas	-	-	0,5	-	-
- Prestrukturiranje podjetij	6,9	2,7	0,4	1,6	0,8
- Nova delovna mesta za težje zaposljive	-	-	0,2	1,4	3,3

- Stimuliranje novih zaposlitev	6,0	3,2	2,0	1,4	1,2
- Zaposlovanje invalidov	11,4	12,2	13,7	13,8	11,8
- Ukrepi za presežne delavce	9,3	2,4	1,5	0,3	3,4
- Spodbujanje samozaposlovanja	7,0	3,7	4,0	3,1	3,0
Izdatki za aktivne ukrepe:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Vir: Joint assesment of the employment policy priorities of Slovenia, 2003, str. 48

Iz tabele je razvidno, da sredstva države za programe aktivne politike zaposlovanja vseskozi naraščajo. Od 9,9 milijarde SIT, kolikor so skupna sredstva znašala v letu 1998, so v letu 2002 znašala že kar 16,7 milijarde. Od tega gre največ sredstev za programe izobraževanja in usposabljanja, javna dela, za povračila prispevkom delodajalcem ter za zaposlovanje invalidov. V strukturi sredstev so od leta 1998 sredstva za izobraževanje in usposabljanje, izražena v % vseh sredstev, kar precej padla. V letu 1998 je bilo namreč za ukrepe izobraževanja in usposabljanja namenjenih kar 27,5% vseh sredstev za izvajanje aktivnih ukrepov. Delež se je najbolj zmanjšal v letu 2000, ko je padel na 16,1%, v letu 2002 pa je znašal 17,2% vseh izdatkov za aktivne ukrepe. Ta delež se je zmanjšal na račun ostalih ukrepov za izvajanje aktivne politike zaposlovanja. Če gledamo denarne zneske, ta upad ni viden, saj so se samo povečala sredstva za ostale ukrepe. Največ so se od leta 1998 povečala povračila prispevkov delodajalcem za novozaposlene na podlagi 48.a člena Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Ta v letu 2002 predstavljajo kar 24% v strukturi vseh sredstev. Javna dela že vse od leta 1998 predstavljajo najmočnejši program aktivne politike zaposlovanja. V letu 1999 je bilo za te programe namenjenih kar 6,5 milijard sredstev. Do leta 2002 so sredstva za ta namen upadla, a še vedno predstavljajo kar 31,8% vseh sredstev za izvajanje aktivne politike zaposlovanja.

### 6.1.2. Analiza dodeljenih sredstev z vidika državnih pomoči

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve je Komisiji za nadzor nad državnimi pomočmi julija 2001 prvič priglasilo v postopek presoje Programe zaposlovanja in usposabljanja, ki so predstavljali osnovo za izvajanje aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji. Komisija je presodila skladnost programov, ki so predstavljali državno pomoč, s pravili za dodeljevanje državnih pomoči na področju zaposlovanja in usposabljanja. Priglašeni shemi zaposlovanja in usposabljanja je nato potrdila do konca leta 2002. V tem letu je MDDSZ priglasilo tudi dopolnitev shem ter jih hkrati podaljšalo do konca leta 2003 (Sklep komisije za nadzor nad državnimi pomočmi z dne 07.10.2002).

Tabela 4: Državne pomoči za zaposlovanje in usposabljanje v letih 2000, 2001 in 2002

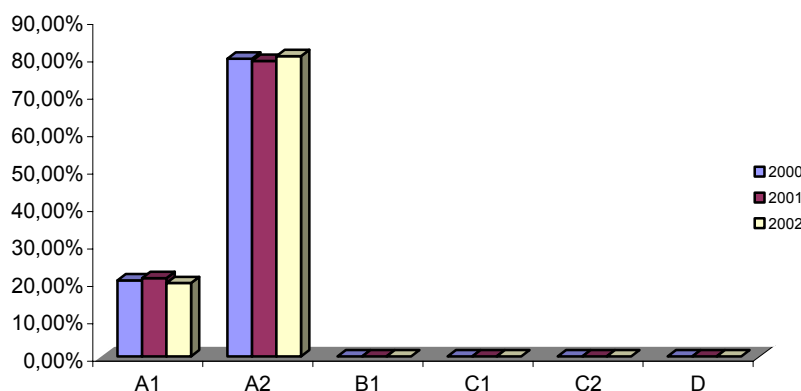
	2000	2001	2002
Kategorija	v mio SIT	v mio SIT	v mio SIT
Zaposlovanje	13.258,5	4.806,3	4.383,5
Usposabljanje	438,8	708,4	703,8
Skupaj	13.697,3	5.514,7	5.087,3

Vir: Peto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2003, str. 16

V letu 2001 se je višina državnih pomoči za zaposlovanje glede na leto 2000 bistveno zmanjšala. Do takega padca je prišlo predvsem iz razloga, ker je v letih 1999 in 2000 prihajalo do izplačil sredstev, ki so bila dodeljena v preteklih letih, ko so se podatki o državnih pomočeh v Sloveniji pridobivali iz naknadnega nadzora. Ti podatki niso bili tako natančni, da bi lahko iz njih razbrali ali dejansko vsebujejo elemente državnih pomoči. V letu 2001 pa so Komisiji za nadzor nad državnimi pomočmi že bili priglašeni programi aktivne politike zaposlovanja oziroma shema zaposlovanja in usposabljanja, tako da jo je bilo mogoče podrobno proučiti. Ugotovljeno je bilo, da določeni nameni pri zaposlovanju ne vsebujejo elementov državnih pomoči. Tudi pri usposabljanju je bilo ugotovljeno, da so bili podatki, ki jih je MDDSZ prej pošiljalo naknadno, netočni. Tako se je skupni znesek za zaposlovanje bistveno zmanjšal in v letu 2002 padel na 4,4 milijarde SIT. Znesek državnih pomoči za usposabljanje se je v letu 2001 iz enakega razloga predhodne priglasitve in uskladitve s pravili za državne pomoči dvignil in dosegel 708 milijonov SIT (Peto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, 2003, str.17).

Glede na to, da je bilo v letu 2002 za ukrepe aktivne politike zaposlovanja namenjenih skupno 16,7 milijard SIT, lahko ugotovimo, da je delež državnih pomoči med vsemi sredstvi, namenjenimi za aktivne ukrepe, v tem letu znašal približno 30,5%.

Slika 13: Deleži državnih pomoči pri zaposlovanju in usposabljanju, po instrumentih, v letih 2000, 2001 in 2002



Vir: Peto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji, str.17

Instrumenti pomoči<sup>18</sup>, ki so najpogosteje uporabljeni za kategorije zaposlovanja in usposabljanja pri programih, ki predstavljajo državno pomoč, so dotacije ter oprostitve in olajšave pri plačilu prispevkov za socialno varnost.

<sup>18</sup> A: pomoči, ki so v celoti dodeljene prejemnikom: A1 (dotacije), A2 (oprostitve, izjeme in olajšave); B1: finančni transferji države v obliki kapitalskih naložb (equity); C: finančni transferji, pri katerih je element pomoči prihranek pri obrestih: C1 (ugodna posojila), C2 (rezervacije, oprostitve ali pospešeno amortiziranje); D: garancije.

## 6.2. Število vključenih brezposelnih oseb v programe aktivne politike zaposlovanja

Število vključenih brezposelnih oseb v programih aktivne politike zaposlovanja vseskozi narašča. V letu 2002 je bilo vključenih skupno 78.580 oseb ali 76,6% vseh registriranih brezposelnih oseb. Od leta 1998 se je tako število vključenih v programe precej povečalo, saj je bilo v letu 1998 vključenih le 53,6% vseh registriranih brezposelnih oseb, tako da znaša pri deležu vključenih razlika od 1998-2002 kar 23 odstotnih točk. Programi aktivne politike zaposlovanja se delijo na programe zaposlovanja ter programe izobraževanja in usposabljanja. Seveda je zato potrebno pri skupaj vključenih v programe upoštevati, da je bila lahko določena brezposelna oseba hkrati vključena v določen program zaposlovanja in program izobraževanja. Prav tako so se določeni brezposelni v določenem letu vključili na novo, nekateri pa so se vključili že v prejšnjem letu, vendar so bili v naslednjem letu še vedno vključeni, saj so aktivnosti programa, v katerega so bili vključeni, še vedno trajale.

Tabela 5: Vključenost brezposelnih oseb v programe aktivne politike zaposlovanja v letih 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
SKUPAJ VKLJUČENI V PROGRAME ZAPOSOLOVANJA IN USPOSABLJANJA	67.585	63.455	62.977	60.914	78.580
Število registrirano brezposelnih	126.080	118.951	106.601	101.857	102.635
Delež brezposelnih oseb, vključenih v programe, v %	53,6	53,3	59,1	59,8	76,6

Vir: Joint assesment of the employment policy priorities of Slovenia, 2003, str. 48

Ob prehodu iz leta 2001 v leto 2002 je bilo v programe zaposlovanja vključenih skoraj 34.000 oseb, največ od tega v program Povračilo prispevkov delodajalcu – kar 21.462, preko 1000 pa še v programe pospeševanje samozaposlovanja, Program 5000 in program Nadomestitev dela stroškov invalidskim podjetjem. Na novo se je v programe zaposlovanja v letu 2002 vključilo 34.578 brezposelnih oseb, skupaj pa je bilo vanje v letu 2002 vključenih 68.524 oseb. Največ novih vključitev je bilo v programe priprave brezposelnih oseb na zaposlitev, in sicer 14.195, od tega največ v programe izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja. Sledijo vključitve v javna dela, ki jih je bilo v letu 2002 skupaj 7.552 ter vključitve v sklade dela, v katere se je v tem letu vključilo 1.603 presežnih in potencialno presežnih delavcev. Veliko je bilo tudi vključitev v programe poklicne rehabilitacije invalidov in težje zaposljivih brezposelnih oseb – kar 1.578, v različne oblike spodbujanja samozaposlovanja pa je bilo 1.494 vključitev (Letno poročilo ZRSZ za leto 2002, str. 6).

Tabela 6: Število vključenih brezposelnih oseb v programe od 1998-2002 po posameznih pomembnejših programih

	1998	1999	2000	2001	2002
Programi izobraževanja in usposabljanja brezposelnih oseb (priprava na zaposlitev)	30.646	30.889	28.270	28.537	32.921
Samozaposlitev (realizirano)	1.630	1.643	1.682	1.748	1.004



Javna dela	10.641	10.296	10.474	9.374	7.552
Usposabljanje invalidnih oseb	1.182	957	930	1.077	1.578
Sofinanciranje delovnih mest za invalide	57	35	49	38	357
Zdravniška služba	2.742	3.284	4.048	3.680	3.744
Sofinanciranje zaposlitve težje zaposeljive oseb-subvencija v enkratnem znesku					868
Subvencioniranje podjetij, ki zaposlujejo invalidne osebe	4.895	5.424	5.840	6.154	6.070
Sofinanciranje razreševanja presežnih delavcev					
- Projekt 11	10.299	2.275	1.524	795	-
- prekvalifikacije	1.127	-	681	-	-
Povračila prispevkov delodajalcem	1.172	6.223	8.101	7.024	22.401
Tisoč novih možnosti	-	-	127	161	238
Skladi dela	1.473	1.057	1.251	1.899	1.603

Vir: Joint assesment of the employment policy priorities of Slovenia, 2003, str. 47

V programih je v letu 2002 sodelovalo 3,6% več udeležencev kot je bilo predvideno, pri tem pa je bilo porabljenih celo malo manj sredstev od predvidenih (16.684 milijonov SIT v primerjavi s predvidenimi 16.895 milijoni SIT). Tudi povprečni znesek na udeleženca je bil nižji od predvidenega, in sicer 212 tisoč SIT (predviden povprečni znesek na udeleženca je bil 233,5 tisoč SIT). V letu 2002 je prišlo poleg številnih novih vključitev v programe tudi do številnih izhodov iz programov v nove zaposlitve. Delo je namreč našlo 11.844 udeležencev programov (Joint assesment of the employment policy priorities of Slovenia, 2003, str. 20).

### 6.3. Analiza trga dela v Sloveniji v letu 2002

V letu 2002 je zaposlovanje naraslo za skromnih 0,6 odstotnih točk, stopnja zaposlenosti pa padla za 0,5 odstotnih točk – na 63,4%. Če preučimo stopnje zaposlenosti po starostnih skupinah, ugotovimo pozitivna gibanja zaposlovanja v starostni skupini 25–54 let pri obeh spolih, prav tako pa tudi pri moških v starostni skupini 55–64 let. Stopnja zaposlenosti mladih (15–24 let) pada, predvsem zaradi intenzivnejšega vključevanja v izobraževanje na srednjih šolah in univerzah. Ob tem pa zaradi postopnega uvajanja ukrepov pokojninske reforme narašča stopnja zaposlenosti pri starejših delavcih. Stopnji zaposlenosti moških in žensk sta v primerjavi s prejšnjim letom padli (68,2 oziroma 58,6%). Pregled zaposlenosti po sektorjih kaže postopno relativno rast v storitvenem sektorju, ki zaposluje 50,6% vseh zaposlenih, in relativno padanje v kmetijstvu. V javnem sektorju postopoma narašča zaposlovanje v javni upravi in izobraževanju, od leta 2001 pa se povečuje tudi zaposlovanje v industriji. Struktura zaposlovanja v poslovnem sektorju po velikostih podjetij kaže pozitivno gibanje pri mikro in malih podjetjih, zmanjšuje pa se število delavcev v srednjih in velikih podjetjih (podatki in kazalniki trga dela v tabelah 10-17 v prilogi).

Stopnji aktivnosti (67.8%) in zaposlenosti (63.4%) v Sloveniji sta blizu evropski ravni, čeprav še vedno nižji (69.7% in 64.3% v EU), brezposelnost pa je za odstotek nižja od ravni EU. Ne glede na pozitivna gibanja in reformo trga dela pa Slovenija še vedno zaostaja za EU glede fleksibilnosti trga dela. Razlike so velike predvsem v deležu zaposlenih s skrajšanim delovnim časom. Leta 2002 je bil delež delavcev s skrajšanim delovnim časom v EU v povprečju 18 %. Ta delež pa je bil v Sloveniji več kot dvakrat manjši, leta 2002 je znašal le 5,7%. Razmerje med zaposlenimi za določen čas in zaposlenimi za nedoločen čas se je v zadnjem desetletju spremenilo. Delež moških, zaposlenih za določen čas, je stabilen pri 10%, delež žensk, zaposlenih za določen čas, pa narašča in je leta 2002 dosegel 14% zaposlenih (podatki in kazalniki trga dela v tabelah 10-17 v prilogi).

Brezposelnost, merjena z anketo o delovni sili po mednarodnih standardih ILO, iz leta v leto pada. Leta 1998 je znašala 7,9%, leta 2001 6,4% in prav tako 6,4% leta 2002. Letna stopnja brezposelnosti moških je od leta 1998 padla za 1,8% (s 7,7 % leta 1998 na 5,9 % leta 2002), pri ženskah pa je padanje brezposelnosti počasno. Od leta 1998 je letna stopnja brezposelnosti padla za 1,3 odstotne točke (z 8,1% leta 1998 na 6,8% leta 2002). Po drugi strani pa so bile opazne določene pozitivne strukturne spremembe glede brezposelnosti. Stopnja brezposelnosti mladih je padla, prav tako se je občutno zmanjšala brezposelnost starejših (55–65 let) in dosegla v letu 2002 raven treh odstotkov. Tudi gibanja pri dolgotrajni brezposelnosti so negativna, čeprav je bilo med brezposelnimi še vedno 57,7% brezposelnih dalj kot eno leto (podatki in kazalniki trga dela v tabelah 10-17 v prilogi).

Med registriranimi brezposelnimi jih je bilo 14.493 invalidnih oseb (konec leta 2001 pa 18.684). V zadnjih letih število brezposelnih invalidov hitro raste. Delež brezposelnih invalidov v celotni populaciji brezposelnih je bil leta 1995 le 5,7%, do leta 2000 je narasel že na 16,4%, do leta 2001 pa na 17,9 %. Število je naraščalo, ker omejene možnosti zaposlitve niso omogočale prehoda teh oseb med zaposlene. V letu 2002 je delež spet padel na 14,6% (podatki in kazalniki trga dela v tabelah 10-17 v prilogi).

Razlike v stopnji registrirane brezposelnosti po regijah so velike, saj imata pomurska in podravska regija stopnjo brezposelnosti 17,6%, goriška regija pa je beležila stopnjo brezposelnosti 6,3%. Opravljene analize pa kažejo, da bodo učinki liberalizacije in vstopa v EU regijsko asimetrični, kar lahko povzroči še nadaljnje naraščanje medregionalnih razlik v stopnji brezposelnosti. Takšen učinek se pričakuje predvsem v regijah, v katerih je strnjena intenzivna industrija. Prestrukturiranje industrij zaradi ohranitve konkurenčnosti naj bi privedlo do znižanja stroškov in med njimi stroškov dela ter zaposlenosti (Enotni programski dokument RS 2004-2006, 2003, str. 40).

#### **6.4. Slovenija na poti k zastavljenim lizbonskim in stockholmskim ciljem**

Posebna prednost v okviru prizadevanj Slovenije za doseganje lizbonskih ciljev je izpolnjevanje nekaterih najpomembnejših ciljev lizbonske strategije zaposlovanja. Vidimo

lahko, da Slovenija zaostaja za 70 odstotno stopnjo zaposlenosti kot najpomembnejšemu lizbonskemu cilju do leta 2010. Zaskrbljujoče je dejstvo, ki se lepo kaže tudi v tabeli, da se Slovenija že pet let praktično ni premaknila iz ravni okoli 63 odstotkov. Cilj EU do leta 2005 je 67 odstotna stopnja zaposlenosti, ki jo Slovenija prav tako skoraj zagotovo v tako kratkem času ne bo mogla doseči. Iz podatkov za EU15 pa kljub temu lahko vidimo, da je bilo tudi povprečje EU15 v letu 2001 praktično enako kot v Sloveniji.

Tabela 7: Številčni in kvalitativni cilji na področju trga dela in zaposlovanja, primerjava s Slovenijo

	SLOVENIJA					EU15	EU-benchmark	
	1998	1999	2000	2001	2002	2001		
Stopnja zaposlenosti	63,3	62,5	62,9	63,9	63,4	63,9	70	cilj – 2010 (Lizbonski vrh)
Stopnja zaposlenosti (55-64 let starosti)	24,2	22,2	22,5	25,0	24,4	38,5	50	Cilj – 2010 (Stockholmski vrh)
Stopnja zaposlenosti žensk	57,5	57,9	58,5	58,9	58,6	55,0	60	cilj – 2010 (Lizbonski vrh)
Rast BDP	3,8	5,2	4,6	2,9	3,2	1,6	3,0	osnovni scenarij (Lizbonski vrh)
Stopnja brezposelnosti	7,9	7,6	7,0	6,4	6,4	7,4	2,9	Povprečje 3. najboljših držav EU
Stopnja brezposelnosti žensk <sup>1</sup>	8,1	7,9	7,3	7,0	6,8	8,7	3,8	Povprečje 3. najboljših držav EU

Vir: Joint assesment of the employment policy priorities of Slovenia, 2003, str. 40 ; DG Employment- Indicators for monitoring the 2003 Employment Guidelines

Slovenija se srečuje s težavami na trgu dela, ki so predvsem povezane s strukturo brezposelnih oseb. Tako je stopnja zaposlenosti starejših, starih od 55 do 64 let, v letu 2002 znašala 24,4% (cilj EU 2005: 30%, 2010: 50%), odstotek mladih z zaključeno srednjo šolo pa je v preteklem letu znašal 68% (cilj EU 2005: 75%, 2010: 85%). Cilj EU do leta 2010 za 22-letnike s končano srednjo šolo bo mogoče doseči ob še učinkovitejšem prilagajanju izobraževalnih programov potrebam trga dela in zmanjšanju osipa oziroma predčasnega neuspešnega zaključka šolanja. Slovenija pa le malo zaostaja za ciljem EU v letu 2010 glede stopnje zaposlenosti žensk (58,6% v letu 2002, proti 60%: cilj EU v letu 2010), je pa že dosegla cilj za leto 2005. Cilj EU za leto 2005 je namreč 57%. Tako kot vse ostale evropske države pa se Slovenija srečuje s težavami pri zaposlovanju žensk, posebej za nedoločen čas. V stopnji zaposlenosti v starostnem obdobju 55-64 let torej Slovenija krepko zaostaja za povprečjem EU in v tem segmentu bo naša država najtežje izpolnila lizbonski cilj do leta 2010 (50% stopnjo zaposlenosti v tem starostnem obdobju). Delež dolgotrajno brezposelnih oseb se zmanjšuje, trenutno je nekaj nad 50%, odstotek dolgotrajno brezposelnih, ki so vključeni v programe APZ, pa je dvakrat višji od cilja EU za leto 2010: 52,2% v letu 2002, proti cilju 25% v letu 2010 (Nacionalni akcijski program zaposlovanja 2004, str. 40). V okviru poročila o napredku Slovenije JAP 2002 je naveden tudi podatek, da je bilo v Sloveniji leta 2002 32,4% odraslih

vključenih v programe vse-življenjskega učenja (cilj EU je 12,5 % vseh odraslih do leta 2010). Cilj do leta 2010, da bo vsaki brezposelni osebi ponujena možnost novega začetka, preden mine 12 mesecev brezposelnosti oziroma 6 mesecev za mlade, pa Slovenija v letu 2002 dosega v obsegu 76,6%, kar pomeni 78.580 oseb.

## **7. ZAKLJUČEK**

Namen moje magistrske naloge je bil – po seznanitvi z osnovnimi pojmi v povezavi z brezposelnostjo, orisati razvoj Evropske strategije zaposlovanja, proučiti njene nove smernice ter ukrepe, ki jih v okviru približevanja Slovenije vstopu v EU izvajamo na tem področju v Sloveniji, na koncu pa tudi analizirati aktivno politiko zaposlovanja v Sloveniji v obdobju 1998-2002.

Uresničevanje strateških ciljev Lizbonskega Evropskega Sveta je postalo ključna prioriteta tudi znotraj slovenske politike zaposlovanja, še posebej z vidika njenega skorajšnjega polnopravnega članstva v Evropski Uniji. Od objave lizbonskih ciljev na področju trga dela in zaposlovanja v EU do leta 2010 in sprejetja Smernic za politiko zaposlovanja držav članic EU, se je Slovenija v celoti posvetila doseganju srednjeročnih in dolgoročnih ciljev ESZ ter izpolnjevanju predlogov glede izvajanja politike zaposlovanja. Slovenska proračunska politika bo tako v letih 2004 in 2005 soočena z nadaljevanjem uspešne konsolidacije in povečevanjem aktivnosti na področju aktivne politike zaposlovanja, kot tudi z zmanjševanjem negativnih učinkov polnopravnega članstva v EU.

Slovenija trenutno zaostaja za načrtovano rastjo zaposlenosti, saj naj bi v skladu z Nacionalnim programom razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006, rast zaposlenosti v obdobju 2000-2006 presegla 1% rast letno ob pospešeni gospodarski rasti, kar naj bi omogočilo zmanjšanje stopnje brezposelnosti na okoli 5% po mednarodni metodologiji oziroma registrirane stopnje brezposelnosti na 8%. Manjša rast zaposlovanja in upad števila novih delovnih mest je nedvomno posledica umirjenih gospodarskih razmer doma in v tujini ter pomanjkanja koordiniranega delovanja vseh politik, ki vplivajo na stanje na trgu dela.

Analiza doseganja lizbonskih ciljev za Slovenijo nam kaže, da bo Slovenija zelo težko dosegla najpomembnejši lizbonski cilj za leto 2010, namreč 70 odstotno splošno stopnjo zaposlenosti. Tudi cilj EU glede splošne stopnje zaposlenosti do leta 2005 bo zelo težko dosežen, saj se Slovenija že pet let praktično ni premaknila iz sedanje ravni. Hkrati pa je treba poudariti, da tudi države članice Evropske unije v povprečju dosegajo enake stopnje kot Slovenija, zato bo tudi bodoča EU25 zelo težko dosegla zastavljen srednjeročni in dolgoročni cilj. Srednjeročni cilj do leta 2005 glede stopnje zaposlenosti žensk je pravzaprav že dosežen, dolgoročnega pa tudi ne bo težko doseči. Bolj problematična je stopnja zaposlenosti starejših (55-64 let starosti), saj Slovenija tu krepko zaostaja tako za dosedanjim povprečjem EU kot tudi za ciljem do leta 2010. Tako moram zavrniti tudi hipotezo moje naloge, da ukrepi aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji, z upoštevanjem Evropske strategije zaposlovanja, prispevajo k temu, da bo

Slovenija do leta 2010 dosegla najpomembnejše lizbonske zaposlitvene cilje, ki so: zvišati splošno stopnjo zaposlenosti na povprečno 70%, zvišati stopnjo zaposlenosti žensk na vsaj 60% in zvišati stopnjo zaposlenosti starejših delavcev na 50%. Ukrepe aktivne politike zaposlovanja v zadnjih letih sicer smatram kot uspešne, vendar bo doseganje vseh najpomembnejših lizbonskih in stockholmskih ciljev zelo težko dosegljivo. Zlasti zaposlenost starejših delavcev po mojem mnenju do leta 2010 ne bo dosegla načrtovane ravni. Treba pa je poudariti, da se z zelo podobnimi problemi sooča praktično celotna Evropska unija.

Kljub temu na podlagi analiziranih podatkov ocenjujem, da so bile spremembe v programih aktivne politike zaposlovanja pozitivne, predvsem zaradi pospešene rasti zaposlitvenih priložnosti in implementacije raznolikih ukrepov aktivne politike zaposlovanja. K temu je v veliki meri pripomogla tudi posodobitev in krepitev institucij na trgu dela, posebej ZRSZ. V prihodnje bo zato potrebo Območnim službam ZRSZ dati še bolj pomembno vlogo, da bodo še bolj aktivno sodelovale pri izbiri posameznih ukrepov politike zaposlovanja, ki so najbolj primerni za doseganje kvalitativnih in številčnih ciljev v posamezni regiji. Centralno določanje programov brez upoštevanja regionalnih institucij, ki se srečujejo s konkretnimi problemi v posamezni regiji, po mojem mnenju ni prava pot za doseganje boljših rezultatov glede na porabljen sredstva.

V prihodnje bo moral biti poseben poudarek namenjen spodbujanju nastanka več in boljših zaposlitev, še posebej s pospeševanjem podjetništva, inovacij, investicijskih zmožnosti in ustvarjanjem prijaznega poslovnega okolja za vsa podjetja. Uveljavljanje globalne informacijske družbe temelji na vse hitrejših tehnoloških, gospodarskih in družbenih spremembah, ki terjajo vse večjo sposobnost ljudi, da se prilagajajo spremembam. Zahteve razvitega trga dela v ospredje vse bolj postavljajo sposobnost nenehnega prilagajanja, potrebo po vse-življenjskem učenju, v okviru katerega je potrebno spodbujati predvsem poklicno izobraževanje in usposabljanje, s ciljem pridobivanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij, predvsem za starejše, ter potrebo po neformalnem izobraževanju. Tako bo potrebno za investicije v človeški kapital nameniti še več sredstev, ki pa bodo morala biti predvsem bolj učinkovito porabljena. Evropska unija izpostavlja soodvisnost ravni izobraženosti prebivalstva, gospodarske rasti in zaposlovanja oziroma ustvarjanja novih delovnih mest. Na ta način izobrazba posameznika ni sama sebi namen, ampak je v prvi vrsti v funkciji omogočanja vključevanja v aktivno družbeno življenje, slednje pa se danes meri predvsem glede na zmožnost zagotavljanja preživetja z lastnim delom. Zaposlitvene zmožnosti posameznika so tako neposredno odvisne od stopnje dokončane izobrazbe, kar kaže tudi struktura brezposelnih oseb v Sloveniji.

Država bo morala narediti še več v smeri, da bo preprečila rast brezposelnosti. S programi aktivne politike zaposlovanja bo morala poskrbeti, da bodo tisti, ki bodo postali brezposelni, ostali tesno povezani s trgom dela in povečali svojo usposobljenost ter tako lažje dobili novo zaposlitev. Zaradi staranja prebivalstva bo potrebno poskrbeti, da se bo povečala udeležba ljudi na trgu dela. Seveda bodo pri tem s strani države potrebne primerne vzpodbude tako za delodajalce kot za delojemalce. Razviti bo potrebno vsestranske strategije aktivnega staranja

ter pri tem s primernimi spodbudami poskrbeti, da se bo delo splačalo. Seveda bodo morali imeti zaposleni od vsake narejene ure koristi v smeri večjega neto prihodka kot pa, če bi ga poskušali zaslužiti na kakšen drug način ali pa če bi se predčasno upokojili.

Strateški cilj Slovenije mora biti doseganje uravnoveženega socialno-ekonomskega razvoja, ki ga bo spremljala rast zaposlenosti in življenjskega standarda. Ekonomska politika bi morala spodbuditi sodelovanje in partnerstvo in biti povezana s politiko zaposlovanja. Cilj politike zaposlovanja mora biti tako uveljavljanje socialnega partnerstva in doseganje družbe polne zaposlenosti. Doseči ga bo mogoče le ob ustrezni gospodarski rasti, ki bo omogočala odpiranje novih delovnih mest, zmanjševala regionalne razlike ter zagotavljala ustrezne makroekonomske in fiskalne pogoje za vzpodbujanje novih investicij in razvoj podjetništva. Potrebno bo še naprej izvajati ukrepe v smeri zmanjševanja pasivnih oblik financiranja brezposelnih oseb v korist sredstvom, ki omogočajo aktivno zaposlitev brezposelnih oseb ali za programe, ki zagotavljajo zaposlitev ali usposabljanje. Zavod za zaposlovanje RS se bo moral zato še nadalje prilagajati novim potrebam trga dela v skladu z ukrepi EU.

Vključevanje ciljnih skupin brezposelnih oseb v ustrezne programe, ki bodo omogočali njihovo delovno angažiranje, usposabljanje oziroma izobraževanje in ki bodo vsebinsko prilagojeni potrebam tako brezposelnih kot delodajalcev, bo posledično povzročilo zniževanje deležev dolgotrajno brezposelnih in brezposelnih brez izobrazbe, s tem pa tudi deležev brezposelnih mladih in starejših nad 50 let. Pri vključevanju brezposelnih v programe zaposlovanja bo potrebno posebno pozornost nameniti tudi ženskam, kar bo omogočilo ohranjanje uravnovežene spolne strukture brezposelnih. Takšen pristop bo zahteval še intenzivnejšo svetovalno obravnavo brezposelnih oseb ter tesno sodelovanje z delodajalci v postopkih posredovanja zaposlitev ter pri izvajanju posameznih programov zaposlovanja. Pomemben dejavnik izboljšanja razmer na trgu dela bo prav tako nadaljnje izvajanje že zastavljenih sprememb in novosti na področju poklicnega izobraževanja.

V prihodnosti bo potrebno še večji poudarek kot sedaj nameniti zmanjševanju razvojnih razlik med regijami. Z ukrepi aktivne politike zaposlovanja se je vzpodbudilo zaposlovanje v regijah z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti. Za te regije je namreč že sedaj namenjen večji delež sredstev. Iz tega razloga ima večina ukrepov zaposlovanja (ne pa tudi ostalih ukrepov, ki vplivajo na stanje na trgu dela) že sedaj regionalni pristop. Podobno kot pri ukrepih aktivne politike zaposlovanja pa je potrebno tudi pri drugih politikah še več sredstev in sorazmerno več ukrepov nameniti zmanjševanju razvojnih razlik med regijami. Posebej pomembno je spodbujati investicije v razvojno zaostajajočih okoljih, ki bodo preprečile beg možganov in ustvarjale nova delovna mesta. Razvojna sredstva morajo biti prioritarno usmerjena v manj razvite regije s ciljem odpravljanja razlik v gospodarski razvitosti, ki je ob demografski situaciji eden izmed ključnih razlogov za strukturno brezposelnost in razlike v stopnjah brezposelnosti med regijami.

## 8. LITERATURA

1. Artis Mike, Nixson Frederick: *The Economics of The European Union-Policy and Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2001, str. 353-382.
2. Baker Dean, Schmitt John: *The Macroeconomic Roots of High European Unemployment*. Washington, 1998. 32 str.  
[URL: [www.cepr.net/columns/baker/Eurounemploy.htm](http://www.cepr.net/columns/baker/Eurounemploy.htm)], 23.02.2004.
3. Bertola Giuseppe: *Europe's Unemployment Problems-* v publikaciji Artis Mike, Nixson Frederick: *The Economics of The European Union*.
4. Bosworth Derek, Dawkins Peter, Stronback Thorsten: *The Economics of the Labour Market*. Harlow: Longman, 1996. 460 str.
5. Bree Axel: *The new EC Regulation on State Aid for Employment*. *European State Aid Law Quarterly*, Berlin, 2 (2003), 1, str. 51-58.
6. Bregar Lea, Ograjenšek Irena, Bavdaž Mojca: *Ekonomska statistika 2000*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 292 str.
7. Cox Guy: *Horizontal Guidelines: Do They Facilitate Job Creation? The Example of Employment Subsidies*. Bilal Sanoussi, Nicolaides Pehdon, ed., *Understanding State Aid Policy in the European Community: Perspectives on Rules and Practice*. European Institute of Public Administration, Maastricht, 1999. str. 119 - 128.
8. D'Sa Rose M.: *European Community law on state aid*. London: Sweet & Maxwell, 1998. 472 str.
9. El-Agraa Ali M.: *European Union*. London: Prentice Hall Europe, 1998. 621 str.
10. Evans Andrew: *European Community Law of State Aid*. Oxford: Clarendon Press, 1997. 472 str.
11. Gärtner Manfred: *A primer in European Macroeconomics*. Hertfordshire: Prentice Hall Europe, 1997. 357 str.
12. Goetschy Janine: *The European employment strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?* *Industrial Relations Journal*, Oxford, 32 (2001), 5, str. 401-418.
13. Grilc Peter: *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Cankarjeva založba, 2001. 811 str.
14. Hanchler Leigh et al: *E. C. State Aid*. London: Sweet & Maxwell, 1999. 669 str.
15. Horvat Andrej: *Strukturni skladi kot korenček za tržno liberalizacijo v Evropi*. Zbornik referatov 7. letnega srečanja Zveze ekonomistov Slovenije. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije, 1999, str. 137 – 154.
16. Kenda Albina: *Novinke v EU že prvo leto plačnice*, Finance, Ljubljana 58/1237.
17. Kok et al.: *Jobs, Jobs, Jobs-Creating more employment in Europe*. Bruselj: Evropska komisija, 2003. 59 str.
18. Malačič Janez: *Značilnosti zaposlovanja in zaposlitvenih politik v svetu (zlasti v Evropski zvezi) s posebnim pogledom na zaposlovanje v obrti*. Zbornik III. strokovnega posvetovanja Slovenski obrtnik in njegovo uspešno gospodarjenje v sedanjih gospodarskih razmerah v Sloveniji. Ljubljana: Društvo ekonomistov Ljubljana, 1998, str. 57-67.

19. Meeusen Wim: Economic Policy in the European Union: Current Perspectives. Cheltenham: Edward Elgar, 1999. 254 str.
20. Miller Roger LeRoy: Economics Today, 2001-2002 Edition. Addison Wesley, 2001. 829 str.
21. Modigliani Franco et al.: Manifest ekonomistov o brezposelnosti v Evropski uniji. Slovenska ekonomska revija, Ljubljana, 1999, 50, str. 165-193.
22. Moussis Nicolas: Evropska unija. Ljubljana: Littera picta, 1999. 575 str.
23. Murn Ana: Državne in strukturne pomoči v Evropski uniji, posameznih državah Evropske unije in v Sloveniji. Delovni zvezki Urada za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana, 9(2001), 10. 83 str.
24. Nickell Stephen: A picture of European unemployment: Success and Failure. Bank of England Monetary Policy Committee and London School of Economics, 2002. 55. str.
25. Rovan Andreja: The Importance of Structural Policy for Slovenia as a Future EU Member-state. IB revija, Ljubljana, 2001, 1, str. 86 – 97.
26. Samuelson Paul A., Nordhaus William D.: Economics. 17 th ed. New York : McGraw-Hill Inc., 2001. 784 str.
27. Sauter Wolf: Competition Law and Industrial Policy in the EU. Oxford: Clarendon Press, 1997. 255 str.
28. Senjur Marjan: Makroekonomija majhnega odprtega gospodarstva. Maribor: MER-MER Evrocenter, 2001. 423 str.
29. Symes Valerie: Unemployment in Europe: Problems and Policies. London: Routledge, 1995. 216 str.
30. Williams Rachel, Lamb Muriel: European Social Policy: Fact Sheet. Representation of the European Commission in the United Kingdom, 1997. 35 str.

## 9. VIRI

1. Akcijski program zaposlovanja v Sloveniji za leti 2000-2001. Vlada Republike Slovenije, 1999. 51 str.
2. Baza podatkov o dodeljenih državnih pomočeh. Interno gradivo Ministrstva za finance, 2003.
3. Commission Regulation (EC) No 2204/2002 of 12 December 2002 on the application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to State aid for employment (Official Journal L 337, 13.12.2002).
4. Commission Regulation (EC) No 68/2001 of 12 January 2001 on the Application of Articles 87 and 88 of the EC Treaty to Training Aid (Official Journal L 10, 13.1.2001).
5. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The future of the EES. Bruselj: Evropska komisija, 2002. 23 str.
6. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and social committee and the Committee of the regions: Equal Opportunities for people with disabilities: A European Action Plan, 2003. str. 3-23.
7. Community Guidelines on Aid to Employment (Official Journal C 334, 12.12.1995)



8. Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States (Official Journal L197, 5.8.2003).
9. Council Decision of 18 February 2002 on guidelines for Member States' employment policies for the year 2002 (Official Journal L 060 , 01.03.2002).
10. Council Decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of the Member States (Official Journal L 197, 5.8.2003).
11. Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (Official Journal L 303, 2.12.2000).
12. Council Regulation 1260/1999 of 21 June 1999 Laying Down General Provisions on the Structural Funds (Official Journal L 161 , 26.06.1999).
13. Council Regulation 1783/1999 of 12 July 1999 on the European Regional Development Fund (Official Journal C213, 12.07.1999).
14. Council Resolution of 17.June 1999 on equal employment opportunities for people with disabilities (Official Journal C 186, 2.7.1999).
15. Council Resolution of 15.July 2003 on promoting the employment and social integration of people with disabilities (Official Journal C 175, 24.7.2003).
16. Četrto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 1999, 2000, 2001). Vlada Republike Slovenije, 2002. 30 str.
17. Definitions of disability in Europe. Bruselj: Evropska komisija, 2002. 99 str.
18. Enotni programski dokument RS 2004-2006. Vlada Republike Slovenije, 2003. 283 str.
19. Employment in Europe 2002 – Recent Trends and Prospects. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 206 str.
20. Employment in Europe 2003 – Recent Trends and Prospects. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 245 str.
21. Employment Policies in the EU and the Member States –Joint Report 2001. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 100 str.
22. European Employment and Social Policy. Bruselj: Evropska komisija, 2001. 49. str.
23. European Employment and Social Policy: a Policy for People. Bruselj: Evropska komisija, 2000, 31.str
24. Eurostat Yearbook 2002. Luxemburg: Eurostat, 2003. 452 str.
25. Impact evaluation of the European employment strategy. Bruselj: Evropska komisija, 2002. 102 str.
26. JAP- Joint assesment of the employment policy priorities of Slovenia (Progress report 2002). Vlada Republike Slovenije, 2003. 50 str.
27. Letno poročilo ZRSZ za leto 2002. Ljubljana: Zavod RS za zaposlovanje, 2003. 163 str.
28. Lisbon European Council: Presidency Conclusions. Bruselj: Evropska komisija. [URL:<http://ue.eu.int/Newsroom/related.asp?BID=76&GRP=2379&LANG=1>], 24.01.2004.
29. Luxembourg European Council: Presidency Conclusions. Bruselj: Evropska komisija. [URL: <http://ue.eu.int/newsroom/related.asp?BID=76&GRP=1049&LANG=1>], 24.01.2004.
30. Možnosti financiranja projektov iz strukturnih skladov EU. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2003.

31. Nacionalni akcijski program zaposlovanja 2004. Vlada Republike Slovenije, 2003. 40 str.
32. Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 (Uradni list RS, št. 92/01).
33. Ninth Survey on State Aid in the European Union. Bruselj: Evropska komisija, 2001.
34. OECD Employment Outlook 2000. Paris: OECD Publications, 2000. 233 str.
35. Peto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 2000, 2001, 2002). Vlada Republike Slovenije, 2003. 31 str.
36. Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (Uradni list RS, št. 64/01, 135/03).
37. Pravilnik o merilih in za nadomestitev dela stroškov invalidskim podjetjem (Ur.l. RS, št. 54/97).
38. Predlog Zakona o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov. Vlada Republike Slovenije, 2003.
39. Program aktivne politike zaposlovanja 2002. Vlada Republike Slovenije, Ljubljana 2002. 80 str.  
[URL:[http://www.sigov.si/mddsz/zaposlovanje/zaposlovanje\\_programi.htm](http://www.sigov.si/mddsz/zaposlovanje/zaposlovanje_programi.htm)], 28.01.2004
40. Program aktivne politike zaposlovanja 2003. Vlada Republike Slovenije, Ljubljana 2003. 69 str.  
[URL:[http://www.sigov.si/mddsz/zaposlovanje/zaposlovanje\\_programi.htm](http://www.sigov.si/mddsz/zaposlovanje/zaposlovanje_programi.htm)], 28.01.2004
41. Program aktivne politike zaposlovanja 2004. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana 2004. 104 str.  
(URL:[http://www.sigov.si/mddsz/zaposlovanje/zaposlovanje\\_programi.htm](http://www.sigov.si/mddsz/zaposlovanje/zaposlovanje_programi.htm)), 25.02.2004.
42. Razvoj človeških virov v luči Evropske strategije zaposlovanja. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, 2003.
43. Report on Phare 2002. Bruselj: Evropska komisija, 2003. 41 str.
44. Sklep Komisije za nadzor nad državnimi pomočmi z dne 10.10.2001. Ministrstvo za finance, Ljubljana, 2001.
45. Sklep komisije za nadzor nad državnimi pomočmi z dne 07.10.2002. Ministrstvo za finance, Ljubljana, 2002.
46. Sklep komisije za nadzor nad državnimi pomočmi z dne 23.12.2003. Ministrstvo za finance, Ljubljana, 2003.
47. Social Policy Agenda. Bruselj: Evropska komisija, 2000. 29 str.
48. Statistični letopis RS 2003. Ljubljana: Statistični urad RS, 2003. 660 str.
49. Stockholm European Council: Presidency Conclusions. Bruselj: Evropska komisija.  
[URL: <http://ue.eu.int/Newsroom/related.asp?BID=76&GRP=3314&LANG=2>], 24.01.2004.
50. Taking stock of of five years of the European Employment Strategy. Bruselj: Evropska komisija, 2002. 23 str.
51. The employment situation of people with disabilities in the European Union. Bruselj: Evropska komisija, 2001. 102 str.
52. The enlargement processs and the three pre-accession instruments. Bruselj: Evropska komisija, 2002. 30 str.

53. The 1993 White Paper and the Essen Strategy. Bruselj: Evropska komisija.  
[URL:[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/origins\\_en.htm#](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#)],  
08.12.2003.
54. The Amsterdam Treaty and the New Title on Employment. Bruselj: Evropska komisija.  
[URL:[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/origins\\_en.htm#](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#)],  
08.12.2003.
55. The early 1990s and the Realisation of the Need for EU Action. Bruselj: Evropska komisija. (URL:[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/origins\\_en.htm#](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#)),  
08.12.2003.
56. The European Employment Strategy: Treaty Provisions. Bruselj: Evropska komisija.  
[URL:[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/emco/document\\_treaty\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/emco/document_treaty_en.pdf)],  
24.02.2004.
57. The Single Market Review: Competition Issues. Luxembourg: Office of Official Publications of the European Communities, 1997. 332 str.
58. Uredba o namenih in pogojih za dodeljevanje državnih pomoči ter določitvi pristojnih ministrstev za upravljanje posameznih shem državnih pomoči (Uradni list RS, št. 59/00).
59. Zakon o davku od dobička pravnih oseb (Uradni list RS, št. 14/03).
60. Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02).
61. Zakon o nadzoru državnih pomoči (Uradni list RS, št. 1/00, 30/01).
62. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 12/92, 65/02).
63. Zakon o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb (Uradni list SRS, št. 18/76).
64. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Uradni list RS, št. 5/91, 2/04).
65. Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (Uradni list RS, št. 9/92, 126/03).



## **PRILOGA**



Tabela 8: Porazdelitev sredstev za Programe aktivne politike zaposlovanja 2004

	Vrednost programa - SKUPAJ	Število vključenih - SKUPAJ		Vrednost programa - SKUPAJ	Število vključenih - SKUPAJ
1. POVEČANJE ZAPOSILJIVOSTI	10.302.740.751	123.507	Strokovne komisije za ugotavljanje lastnosti invalidne osebe in zdravniška svetovalna služba	35.000.000	5.000
1.1. PRIPRAVA NA ZAPOSILITEV	520.900.000	97.250	2.2. EQUAL	100.533.000	300
Pomoč pri načrtovanju poklicne poti in iskanju zaposlitve	127.500.000	92.650	Projektno učenje za mlajše odrasle + MŠZŠ	156.758.400	
Klub za iskanje zaposlitve	188.800.000	1.600	Spodbujanje novega zaposlovanja (nadomestitev dela plače) iskalcev prve zaposlitve	211.403.600	
Delovni preizkus	204.600.000	3.000	3. KREIRANJE NOVIH DELOVNIH MEST IN POVEČANJE PRILAGODLJIVOSTI PODJETIJ	7.331.021.311	18.164
1.2. USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE ZA ZAPOSILITEV	3.063.340.751	18.462	3.1. ZPRPGDT - IZVAJANJE ZAKONA O POMOČI ZA REŠEVANJE IN PRESTRUKTURIRANJE GOSPODARSKIH DRUŽB V TEŽAVAH	200.000.000	665
Programi izpopolnjevanja in usposabljanja	560.000.000	8.000	Ohranitev delovnih mest po ZPRPGDT	200.000.000	665
Program izobraževanja in pridobitve nacionalnih poklicnih kvalifikacij - certifikatov za brezposelne osebe - "Program 10.000"	2.153.340.751	9.862	3.2. NADOMESTITEV STROŠKOV ZA OHRANITEV DELOVNIH MEST	150.000.000	500
Usposabljanje z delom	350.000.000	600	Nadomestitev dela stroškov za ohranitev delovnih mest	150.000.000	500
1.3. SPODBUDE ZA ZAPOSILITEV BREZPOSELNIH OSEB	6.518.500.000	7.795	3.3. IZOBRAŽEVANJE IN USPOSABLJANJE ZAPOSLENIH	900.000.000	3.500
Spodbujanje novega zaposlovanja (nadomestitev dela plače) iskalcev prve zaposlitve	500.000.000	825	Sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih	400.000.000	2.000
Nadomestitev plače invalidu in težje zaposljivi osebi	75.000.000	200	Skladi dela	500.000.000	1.500
Lokalni zaposlitveni programi - Javna dela	5.166.000.000	6.200	3.4. SPODBUDE DELODAJALCEM ZA ODPIRANJE NOVIH DELOVNIH MEST IN ZAPOSLOVANJE TEŽJE ZAPOSILJIVIH OSEB	4.986.221.311	11.739
Subvencioniranje zaposlitev pri izvajanju pomoči na domu ter osebne asistencije in oskrbovanja invalidnih oseb – program »Invalidi invalidom«	725.000.000	500	Programi zaposlovanja, namenjeni potencialno presežnim in presežnim delavcem ter delodajalcem iz tekstilne dejavnosti	1.200.000.000	3.489
Subvencioniranje zaposlitev v nepridobitnih dejavnostih - Program Tisoč novih možnosti	52.500.000	70	Spodbujanje novega zaposlovanja (nadomestitev dela plače) težje zaposljivih oseb – subvencija v enkratnem znesku	1.311.221.311	2.000
1.4. RAZVOJ NOVIH REGIONALNIH PROJEKTOV	200.000.000	10 projektov	Lokalni zaposlitveni programi	1.500.000.000	1.000
Sofinanciranje projektov regionalnih razvojnih programov za razvoj človeških virov	200.000.000	10 projektov	Pospeševanje zaposlovanja za krajši delovni čas	75.000.000	250
2. ZAGOTAVLJANJE SOCIALNE VKLJUČENOSTI	2.701.695.000	13.700	Povračila prispevkov delodajalcu	700.000.000	5.000
2.1. IZVAJANJE PROGRAMOV SOCIALNE VKLJUČENOSTI	2.601.162.000	13.400	Spodbujanje mobilnosti brezposelnih oseb	200.000.000	660
Spodbuda za zaposlovanje in delo invalidov	1.350.000.000	6.300	3.5. POMOČ PRI SAMOZAPOSLOVANJU	1.094.800.000	1.760
Zaposlitvena rehabilitacija invalidov	416.000.000	1.300	Spodbujanje samozaposlovanja	1.094.800.000	1.760
Programi delovne vključenosti invalidov	432.000.000	300	SKUPAJ	20.335.457.062	155.371

Vir: Programi aktivne politike zaposlovanja 2004

Tabela 9: Ključni kazalniki trga dela v Sloveniji in EU za leto 2002

Stopnja brezposelnosti (% delovne sile)						
	Skupaj	Moški	Ženske	Mladina	Dolgotraj. brezposel.	Delež dolgotraj. brezposelnih
SI	6,4	5,9	6,8	16,7	3,7	57,7
EU15	7,7	6,9	8,7	15,0	3,0	39,3
Stopnja zaposlenosti (% prebivalstva)						
	Skupaj 15-64 let			Starejši delavci 55-64 let		
	Skupaj	Moški	Ženske	Skupaj	Moški	Ženske
SI	63,4	68,2	58,6	24,4	35,4	14,1
EU15	64,3	72,6	55,6	40,1	50,1	30,5
Stopnja aktivnosti (% prebivalstva)						
	Skupaj 15-64 let			Starejši delavci 55-64 let		
	Skupaj	Moški	Ženske	Skupaj	Moški	Ženske
SI	67,8	72,5	63,0	25,1	36,7	14,3
EU15	69,2	78,1	60,2	41,0	51,6	30,7
Stopnja zaposlenosti glede na doseženo stopnjo izobrazbe						
	Visoko usposobljeni (višja ali visokošolska izobrazba)			Nizko usposobljeni (brez srednješolske izobrazbe)		
	Skupaj	Moški	Ženske	Skupaj	Moški	Ženske
SI	86,4	86,6	86,1	41,9	45,2	39,1
EU15	83,0	87,0	78,5	49,3	62,0	37,5
Porazdelitev zaposlenosti po glavnih sektorjih						
	Storitve		Industrija		Kmetijstvo	
SI	51,6		38,8		9,6	
EU15	69,4		26,4		4,2	
Izobrazba aktivnega prebivalstva						
	Izobrazbena raven (Srednješolska izobrazba)			Vseživljenjsko učenje		
	Skupaj	Moški	Ženske	Skupaj	Moški	Ženske
SI	80,6	82,1	78,9	5,1	5,0	5,2
EU15	72,1	70,4	74,2	8,5	7,9	9,2
	Samozaposlitev			Nestandardne oblike zaposlitve - zaposlitev za določen čas		
	Skupaj	Moški	Ženske	Skupaj	Moški	Ženske
SI	11,1	14,9	6,6	12,0	10,2	14,1
EU15	14,6	17,6	10,7	13,0	12,0	14,2
	Deljen delovni čas			Prostovoljna zaposlitev za krajši delovni čas		
	Skupaj	Moški	Ženske	Skupaj	Moški	Ženske
SI	6,1	4,9	7,5		1,0	4,5
EU15	8,7	3,1	15,5	5,9	1,8	10,9



	Povprečna dolžina delovnega tedna v urah			Stopnja upokojevanja		
	Skupaj	Moški	Ženske	Skupaj	Moški	Ženske
SI	41,5	42,4	40,3	57,2	59,3	55,4
EU15	40,0	40,8	38,6	59,9	60,5	59,1
Enakost spolov						
	Plačilna vrzel po spolu		Vrzel stopnje zaposlenosti po spolu		Vrzel stopnje brezposelnosti po spolu	
SI	-10,8		-9,6		0,9	
EU15	-17,0		-18,1		1,8	

Vir: SURS: Anketa o delovni sili, 2002; DG Employment - Indicators for monitoring the 2003 Employment Guidelines, Eurostat

Tabela 10: Kazalniki trga dela v Sloveniji, 1998-2002 (povprečna letna rast v %)

	1998	1999	2000	2001	2002
Realni BDP	3,8	5,2	4,6	2,9	3,2
Zaposlenost (EMP)	0,2	1,8	1,2	1,5	0,6
Produktivnost dela *	3,6	3,4	4,0	2,5	3,4
Inflacija, povprečje leta	7,9	6,1	8,9	8,4	7,5

\*BDP v stalnih cenah na zaposlenega (SNA)

Vir: SURS: Nacionalni računi, Anketa o zaposlenosti (EMP); UMAR (Produktivnost)

Tabela 11: Osnovni kazalniki trga dela, 1998-2002

Zaposlenost po sektorjih v % celotne zaposlenosti					
	1998	1999	2000	2001	2002
Kmetijstvo	11,5	10,2	9,9	10,3	9,2
Industrija	39,2	38,2	37,8	38,2	38,4
Storitve	48,9	51,3	51,4	50,6	52,4
Skupaj	100	100	100	100	100
Samozaposlene osebe po sektorjih v % od vseh zaposlenih					
Kmetijstvo	39,1	41,7	36,7	37,8	38,4
Industrija	6,9	7,2	6,9	7,5	7,2
Storitve	10,2	9,9	8,7	9,3	9,2
% samozaposlenih v povprečju	12,2	12,1	10,8	11,5	11,1
Stopnje aktivnosti prebivalstva po starostnih skupinah in spolu (v %)					
Skupaj					
Stopnja aktivnosti 15-64	68,8	67,7	67,8	68,3	67,8
Stopnja aktivnosti 15-24	45,3	41,8	40,4	38,3	36,7
Stopnja aktivnosti 25-54	87,9	87,5	87,6	88,1	88,1
Stopnja aktivnosti 55-64	25,3	23,2	23,7	26,1	25,1
Stopnja aktivnosti 65+	9,4	8,1	8,3	8,2	7,2
Moški					
Stopnja aktivnosti 15-64	75,1	72,3	72,2	73,1	72,5
Stopnja aktivnosti 15-24	48,6	43,6	43,1	41,6	40,6
Stopnja aktivnosti 25-54	91,6	91,1	90,9	91,3	91,2
Stopnja aktivnosti 55-64	33,7	33,6	34,0	36,8	36,7
Stopnja aktivnosti 65+	13,5	11,3	11,5	11,3	9,6
Ženske					
Stopnja aktivnosti 15-64	62,7	63,0	63,2	63,5	63,0
Stopnja aktivnosti 15-24	41,8	40,1	37,5	34,9	32,5
Stopnja aktivnosti 25-54	84,1	83,8	84,3	84,7	84,9
Stopnja aktivnosti 55-64	17,3	13,5	14,1	16,0	14,3
Stopnja aktivnosti 65+	7,1	6,3	6,4	6,4	5,7

Vir: SURS Statistični Urad Republike Slovenije, Anketa o delovni sili

Tabela 12: Stopnje zaposlenosti in brezposelnosti v obdobju 1998-2002 (v %)

Stopnje zaposlenosti po starostnih skupinah in spolu					
	1998	1999	2000	2001	2002
Skupaj					
Stopnja zaposlenosti 15-64	63,3	62,5	62,9	63,9	63,4
Stopnja zaposlenosti 15-24	36,9	34,3	33,6	31,4	30,6
Stopnja zaposlenosti 25-54	82,2	82,0	82,6	83,6	83,4
Stopnja zaposlenosti 55-64	24,2	22,2	22,5	25,0	24,4
Stopnja zaposlenosti 65+	9,4	8,1	8,3	8,2	7,2
Moški					
Stopnja zaposlenosti 15-64	69,2	66,9	67,2	68,7	68,2
Stopnja zaposlenosti 15-24	40,0	36,0	36,6	35,0	34,4
Stopnja zaposlenosti 25-54	85,9	85,6	85,8	87,0	86,7
Stopnja zaposlenosti 55-64	32,1	31,7	31,8	35,1	35,4
Stopnja zaposlenosti 65+	13,4	11,2	11,5	11,3	9,6
Ženske					
Stopnja zaposlenosti 15-64	57,5	57,9	58,5	58,9	58,6
Stopnja zaposlenosti 15-24	33,6	32,5	30,5	27,6	26,5
Stopnja zaposlenosti 25-54	78,5	78,3	79,2	80,0	80,0
Stopnja zaposlenosti 55-64	16,8	13,2	13,8	15,6	14,1
Stopnja zaposlenosti 65+	7,1	6,3	6,4	6,4	5,7
Stopnje brezposelnosti, po spolu					
Skupna stopnja brezposelnosti	7,9	7,6	7,0	6,4	6,4
Stopnja brezposelnosti-moški	7,7	7,3	6,8	5,9	5,9
Stopnja brezposelnosti-ženske	8,1	7,9	7,3	7,0	6,8
Stopnje brezposelnosti v starostni skupini od 55-64 let					
Skupna stopnja brezposelnosti	(4,3)	(4,7)	(5,4)	(4,0)	(3,0)
Stopnja brezposelnosti-moški	(5,0)	(5,7)	(6,7)	(4,5)	(3,6)
Stopnja brezposelnosti-ženske	((3,0))	.	.	((2,8))	.
Stopnje brezposelnosti mladih po starostnih skupinah in spolu					
Skupaj					
Stopnja brezposelnosti, 15-19	27,3	28,2	24,7	24,2	(23,8)
Stopnja brezposelnosti, 20-24	16,1	15,8	15,0	16,8	15,4
Stopnja brezposelnosti, 15-24	18,6	18,1	16,8	18,1	16,7
Moški					
Stopnja brezposelnosti, 15-19	26,6	(25,8)	(22,1)	(20,8)	(20,7)
Stopnja brezposelnosti, 20-24	15,0	15,6	13,6	14,7	14,2
Stopnja brezposelnosti, 15-24	17,6	17,4	15,2	15,9	15,2
Ženske					
Stopnja brezposelnosti, 15-19	(28,3)	(30,8)	(27,9)	(29,0)	(28,1)
Stopnja brezposelnosti, 20-24	17,5	16,0	16,6	19,3	17,0
Stopnja brezposelnosti, 15-24	19,7	18,8	18,7	20,9	18,7
Delež dolgotrajno brezposelnih med brezposelnimi osebami, po spolu					
Dolgotrajno brezposelni skupaj	57,7	58,0	62,6	61,4	57,7
Dolgotrajno brezposelni-moški	58,0	61,5	63,8	63,1	60,6
Dolgotrajno brezposelni-ženske	57,4	53,5	61,3	59,7	54,8
Delež zaposlenih za določen čas v skupnem številu zaposlenih (15-65 let) po spolu					
Zaposlitve za določen čas-skupaj	11,8	11,2	11,5	10,8	12,0
Zaposlitve za določen čas-moški	10,7	10,3	10,4	9,7	10,2
Zaposlitve za določen čas-ženske	13,0	12,2	12,8	12,1	14,1

Opomba: ( ) manj zanesljivo, (( )) nezanesljivo, . zelo nezanesljiva ocena

Vir: SURS, Anketa o delovni sili

Tabela 13: Delež zaposlenih s skrajšanim delavnikom v skupnem številu zaposlenih (15-65 let) (v %)

	1998	1999	2000	2001	2002
Zaposlitev za krajši delovni čas-skupaj	6,4	5,5	5,7	5,4	5,7
Zaposlitev za krajši delovni čas-moški	5,3	4,5	4,5	4,4	4,4
Zaposlitev za krajši delovni čas-ženske	7,8	6,7	7,0	6,6	7,2

Vir: SURS, Anketa o delovni sili

Tabela 14: Registrirana brezposelnost po spolu in regijah

	1998	1999	2000	2001	2002
Skupna registrir. brezposelnost (povprečje)	126.080	118.951	106.601	101.857	102.635
Registrirana brezposelnost-moški	63.203	58.749	52.507	50.164	50.107
Registrirana brezposelnost-ženske	62.877	60.202	54.094	51.693	52.528
Skupna registrir. brezposelnost (konec I.)	126.625	114.348	104.583	104.316	99.607
<b>Stopnja registrirane brezposelnosti po spolu (v %)</b>					
Skupna stopnja registr. brezposelnosti	14,5	13,6	12,2	11,6	11,6
Stopnja registrir. brezposelnosti-moški	13,4	12,4	11,1	10,4	10,4
Stopnja registrir. brezposelnosti-ženske	15,7	15,0	13,5	13,2	13,1
<b>Stopnja registrirane brezposelnosti po regijah (v %)</b>					
Osrednjeslovenska regija	10,5	10,1	9,2	8,3	7,9
Obalno-kraška regija	10,6	10,1	9,2	9,0	8,6
Gorenjska regija	12,6	11,9	10,1	9,0	8,5
Goriška regija	9,2	7,7	6,2	5,8	6,3
Savinjska regija	16,7	15,3	13,6	13,5	14,0
Jugovzhodna regija Slovenije	12,0	11,7	10,8	9,9	9,9
Pomurska regija	18,7	18,2	17,2	16,7	17,6
Notranjsko-kraška regija	12,5	12,2	10,8	9,7	9,1
Podravska regija	22,0	20,6	18,7	17,9	17,6
Koroška regija	13,0	11,7	10,3	10,2	11,6
Spodnjeposavska regija	15,9	14,9	13,9	14,3	14,4
Zasavska regija	19,2	17,5	15,5	14,7	15,3

Vir: Zavod republike Slovenije za zaposlovanje

Tabela 15: Struktura registrirane brezposelnosti

	1998	1999	2000	2001	2002
Število registriranih brezposelnih oseb (letno povprečje)	126.080	118.951	106.601	101.857	102.635
Struktura brezposelnosti (v %)					
- do 26 let	26,3	25,8	23,4	24,1	24,0
- iskalci prve zaposlitve	18,1	18,7	17,9	18,8	19,6
- ženske	49,9	50,6	50,7	50,8	51,2
- dolgotrajno brezposelni	62,4	62,9	61,4	54,7	52,2
- nekvalificirani	46,9	47,5	47,2	47,0	47,0
- več kot 40 let	46,7	50,5	50,7	48,9	46,4

Vir: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

Tabela 16: Izobrazbena raven odraslih – stopnja dosežene izobrazbe (v %)

<b>Raven srednje šole</b>	1998	1999	2000	2001
<b>Aktivno prebivalstvo</b>				
starost 15-64 - skupaj	78,2	79,8	80,5	80,6
- moški	79,7	81,7	82,2	82,1
- ženske	76,4	77,7	78,5	78,9

starost 15-24	- skupaj	79,8	82,5	82,4	81,8
	- moški	77,1	80,7	80,1	78,8
	- ženske	83,2	84,5	85,2	85,5
starost 25-29	- skupaj	85,3	87,2	89,0	88,6
	- moški	82,7	85,8	87,4	87,2
	- ženske	88,0	88,7	90,8	90,3
<b>Prebivalstvo</b>					
starost 15-64	- skupaj	69,0	69,7	71,5	72,6
	- moški	72,6	73,6	74,8	75,7
	- ženske	65,4	65,7	68,2	69,5
starost 15-24	- skupaj	56,5	55,6	57,9	58,8
	- moški	55,0	54,0	56,6	56,9
	- ženske	58,1	57,3	59,3	60,8
starost 25-29	- skupaj	84,7	86,3	88,2	88,2
	- moški	82,7	85,4	86,4	86,9
	- ženske	86,3	87,4	90,1	89,7
		1998	1999	2000	2001
<b>Univerzitetna raven</b>					
<b>Aktivno prebivalstvo</b>					
starost 15-64	- skupaj	15,6	16,4	16,6	16,8
	- moški	13,1	13,8	13,9	13,6
	- ženske	18,6	19,4	19,9	20,7
starost 25-29	- skupaj	18,7	20,5	21,6	20,4
	- moški	11,8	12,7	13,5	13,8
	- ženske	26,3	29,5	30,4	28,2
<b>Prebivalstvo</b>					
starost 15-64	- skupaj	12,4	12,7	12,9	13,2
	- moški	11,0	11,4	11,4	11,4
	- ženske	13,8	14,0	14,4	15,0
starost 25-29	- skupaj	18,1	19,7	20,4	19,4
	- moški	11,6	12,6	13,2	13,8
	- ženske	24,9	27,6	28,0	25,7

Vir: SURS, Anketa o delovni sili

Tabela 17: Kazalniki enakih možnosti po spolu (ženske / moški, v %)

	1998	1999	2000	2001	2002
Vrzel stopnje aktivnosti po spolu (15-64)	-12,4	-9,3	-9,0	-9,6	-9,5
Vrzel stopnje zaposlenosti po spolu (15-64)	-11,7	-9,0	-8,7	-9,8	-9,6
Vrzel stopnje brezposelnosti po spolu	0,4	0,6	0,5	1,1	0,9
Plačilna vrzel po spolu	-11,1	-13,5	-12,2	-10,8	..

Vir: SURS Statistični Urad Republike Slovenije, Anketa o delovni sili in anketa o plačah