

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO
EVROPSKA UNIJA IN POLITIKE NA TRGU DELA

Ljubljana, junij 2003

LUKA ŽAKELJ

IZJAVA

Študent Luka Žakelj izjavljam, da sem avtor tega diplomskega dela, ki sem ga napisal pod mentorstvom prof. dr. Janeza Malačiča, in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 20.06.2003

Podpis:

KAZALO

UVOD	1
1. RAZMERE NA EVROPSKEM TRGU DELA V OBDOBJU 1990 – 1996	2
1.1. Razlogi za poslabšanje razmer na evropskem trgu dela.....	2
1.2. Stopnje nezaposlenosti v EU v obdobju 1990 – 1996.....	3
1.2.1. Primerjava stopenj nezaposlenosti med moškimi in ženskami	4
1.2.2. Visoke stopnje dolgoročne nezaposlenosti in njihove negativne posledice.....	4
1.2.3. Problematično visoke stopnje nezaposlenosti med mladimi.....	5
1.3. Nizke stopnje zaposlenosti	6
1.4. Politični vzroki za slabe razmere na trgu dela v EU	7
2. RAZVOJ ZAPOSLOVALNE POLITIKE V EU	7
2.1. Realizacija potrebe po usklajeni akciji na ravni EU	7
2.2. Bela knjiga in Essenska strategija	8
2.3. Pomen Amsterdamske pogodbe pri razvoju skupne zaposlovalne politike	9
2.4. Luksemburški vrh – predstavitev Evropske zaposlovalne strategije	11
2.4.1. Prvi steber: povečanje zaposljivosti prebivalstva.....	11
2.4.2. Drugi steber: spodbujanje podjetništva	12
2.4.3. Tretji steber: povečanje prilagodljivosti podjetij in posameznikov	12
2.4.4. Četrti steber: zagotavljanje enakih možnosti zaposlovanja za oba spola.....	12
2.5. Razvoj Evropske zaposlovalne strategije v letih 2000 in 2001.....	13
2.5.1. Zasedanje Evropskega sveta v Lizboni	13
2.5.2. Zasedanje Evropskega sveta v Stockholmu	14
2.6. Proces izvajanja Evropske zaposlovalne strategije	14
2.7. Aktivna politika zaposlovanja v EU.....	15
2.7.1. Značilnosti aktivne politike zaposlovanja v EU.....	16
2.7.1.1. Regionalizacija	16
2.7.1.2. Individualizacija	16
2.7.1.3. Področje neprofitnih dejavnosti	17
2.7.1.4. Programi izobraževanja in usposabljanja	17
3. VLOGA EVROPSKEGA SOCIALNEGA SKLADA PRI REŠEVANJU PROBLEMATIKE ZAPOSLOVANJA V EU.....	17
3.1. Programsko obdobje 1994 – 1999	18
3.1.1. Programi iniciative »Zaposlovanje in razvoj človeških virov«.....	19
3.1.1.1. Employment – NOW.....	19
3.1.1.2. Employment – HORIZON	19
3.1.1.3. Employment – YOUTHSTART	19
3.1.1.4. Employment – INTEGRA.....	19
3.1.2. Iniciativa »Adapt«	19

3.2. Programsko obdobje 2000 – 2006.....	20
3.2.1. Inicijativa »Equal«	21
4. SPREMEMBE V JAVNIH IZDATKIH ZA POLITIKE NA TRGU DELA	
V 1990-IH LETIH.....	21
4.1. Namenska porazdelitev sredstev za aktivne ukrepe na trgu dela v 1990-ih letih	22
4.2. Javni izdatki za politike na trgu dela v letu 1998	22
4.2.1. Porazdelitev sredstev za aktivne ukrepe na trgu dela v letu 1998.....	24
4.2.2. Deleži javnih sredstev v državah članicah za različne oblike aktivnih ukrepov v letu 1998.....	24
5. POSLEDICE STARANJA PREBIVALSTVA V EU.....	26
5.1. Vpliv staranja prebivalstva na ponudbo dela	28
5.2. Problematika zgodnjega upokojevanja.....	29
5.2.1. Vloga Evropske zaposlovalne strategije pri reševanju problematike zgodnjega upokojevanja	30
5.2.2. Uradne starostne meje za upokojitev v državah članicah in dejanska povprečna starost ob upokojitvi v EU	31
6. OVREDNOTENJE DELOVANJA EVROPSKE ZAPOSLOVALNE STRATEGIJE	
V OBDOBJU 1997 – 2001.....	32
6.1. Sodelovanje ekonomske, zaposlovalne in socialne politike kot ključ do izboljšanja razmer na trgu dela.....	32
6.2. Razmere na evropskem trgu dela v obdobju 1997 – 2001	34
6.3. Napredek znotraj posameznih stebrov Evropske zaposlovalne strategije.....	36
6.3.1. Prvi steber: povečanje zaposljivosti prebivalstva.....	36
6.3.2. Drugi steber: spodbujanje podjetništva	37
6.3.3. Tretji steber: povečanje prilagodljivosti podjetij in posameznikov	37
6.3.4. Četrti steber: zagotavljanje enakih možnosti zaposlovanja za oba spola.....	38
6.4. Prihodnost Evropske zaposlovalne strategije.....	39
SKLEP.....	40
LITERATURA.....	43
VIRI.....	44

UVOD

V Evropski uniji je že vsaj 20 let aktualna tematika reševanja problematično visokih stopenj nezaposlenosti, dvigovanja stopenj zaposlenosti in prilagajanja različnih politik na trgu dela na gospodarske in socialne spremembe. Diplomsko delo v prvem poglavju navaja razloge, ki so pripeljali do poslabšanja razmer na evropskem trgu dela v prvi polovici 1990-ih let in opisuje negativne posledice visokih stopenj nezaposlenosti.

V začetku 1990-ih let je odprla razpravo o zaposlovanju na ravni unije ugotovitev, da nastalo stanje ni zgolj posledica slabih gospodarskih razmer v preteklosti, temveč da izhaja tudi iz lastnih napak pri vodenju različnih politik znotraj EU. Drugo poglavje pričujočega dela pojasnjuje začetke razvoja skupnega pristopa držav članic in evropskih institucij k izboljševanju razmer na trgu dela v EU. Predstavljen je pomen Amsterdamske pogodbe pri razvoju skupne zaposlovalne politike, ki postavlja visoko stopnjo zaposlenosti med temeljne cilje EU in pomeni uvod v delovanje Evropske zaposlovalne strategije. Slednja je mejnik v delovanju EU na področju trga dela, saj zahteva koordinirano sodelovanje držav članic in evropskih institucij ter temelji na štirih jasno določenih namenskih stebrih. Razvoj, proces izvajanja in cilji te strategije so pojasnjeni v sredini tega poglavja. V 1990-ih letih je v EU prišlo do začetka reformiranja politik na trgu dela. Ker so aktivni ukrepi po pomenu začeli izrivati pasivne ukrepe, se drugo poglavje v zadnjem delu posveča razvoju in značilnostim aktivne politike zaposlovanja v EU.

Evropski socialni sklad je z uvedbo Evropske zaposlovalne strategije postal njeno glavno finančno orodje in tesno sodeluje tudi pri njenem izvajanju. V tretjem poglavju sta prikazani dve programski obdobji omenjenega sklada in njun pomen pri reševanju problematike zaposlovanja v EU. Četrto poglavje obravnava spremembe v javnih izdatkih za politike na trgu dela v 1990-ih letih in pregled razlik v deležih za posamezne ukrepe na trgu dela med posameznimi članicami, pri čemer je poudarek na deležih sredstev za aktivne ukrepe. Dejstvo je, da se prebivalstvo Evrope nezadržno stara, zato se peto poglavje posveča razlagi posledic staranja prebivalstva vključno z vplivom na ponudbo dela v prihodnosti. V tem poglavju je zajeta tudi problematika zgodnjega upokojevanja. Slednje zaradi demografskih trendov postaja čedalje bolj nesprejemljivo, zato je EU že začela sprejemati ukrepe za spodbujanje ljudi h kasnejšemu upokojevanju.

Zadnje poglavje je namenjeno razlagi pomena sodelovanja ekonomske, socialne in zaposlovalne politike pri izboljševanju razmer na trgu dela. Obenem ovrednoti tudi dosedanje delovanje Evropske zaposlovalne strategije in zariše njeno prihodnost pri reševanju problemov, ki jih bo povzročila širitev unije. Prikazane so razmere na evropskem trgu dela po uvedbi zaposlovalne strategije in napredek, dosežen znotraj posameznih stebrov.

Diplomsko delo primerja razmere na evropskem trgu dela pred in po uvedbi Evropske zaposlovalne strategije. Prikazuje razvoj politik na trgu dela v EU v zadnjem desetletju in poizkuse reševanja izzivov staranja prebivalstva. S tem skuša dokazati, da so se države članice z intenzivnim, odprtim in koordiniranim sodelovanjem na ravni unije sposobne uspešno soočiti s problematiko zaposlovanja in doseči izboljšanje razmer na evropskem trgu dela.

1. RAZMERE NA EVROPSKEM TRGU DELA V OBDOBJU 1990 – 1996

1.1. RAZLOGI ZA POSLABŠANJE RAZMER NA EVROPSKEM TRGU DELA

V 1960-ih in zgodnjih 1970-ih letih so bile stopnje nezaposlenosti v državah EU¹ relativno nizke in stabilne. Skoraj povsod so znašale manj kot 3% in niso nikjer presegle 5%. Problematika nezaposlenosti je postala resna v vseh državah unije nekje v sredini 1970-ih let, rast stopenj nezaposlenosti pa se je prenesla tudi v naslednje desetletje (Starman, 1999, str. 21). Do tedaj so težave z zaposlovanjem zadevale predvsem strukturno in regionalno neravnovesje v siceršnjem kontekstu polne zaposlenosti. Vrsta zelo spremenljivih gospodarskih dejavnikov je nato pripeljala do hitrega poslabšanja razmer v zaposlovanju. Ti dejavniki so bili naslednji:

- naftna kriza oktobra 1973 in petkratno povečanje cen energije v samo nekaj mesecih;
- inflacija in gospodarska recesija v poznih 1970-ih in zgodnjih 1980-ih letih;
- živahna konkurenca držav, ki so se industrializirale in so ponujale poceni delo;
- določena stopnja zasičenosti povpraševanja po industrijskih izdelkih v Evropi;
- razvoj gospodarstva in evropskih podjetij v smeri proti post-industrijski fazi (Moussis, 1999, str. 188), kar je povzročilo zmanjšanje števila delovnih mest v kmetijstvu in industriji in povečanje njihovega števila v storitvenem sektorju (Symes, 1995, str. 7).

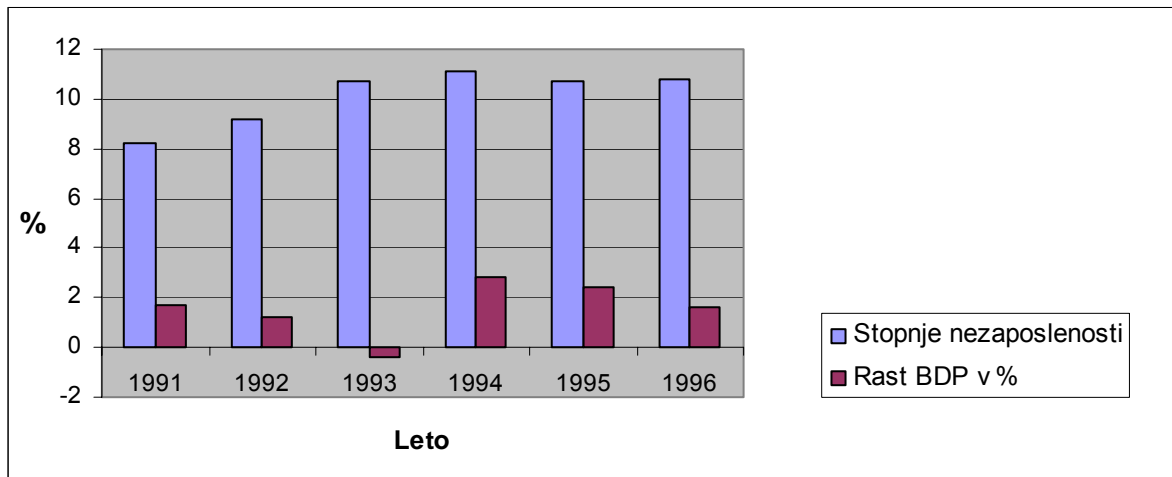
Veliko delovnih mest je zaradi omenjenih razlogov postalo nepotrebnih, zato so izginila. Prišlo je sicer do oblikovanja novih, vendar pa so slednja zahtevala nova znanja, ki jih večina brezposelnih ni imela. Istočasno so se delovni sili pridružile ženske, ki so prej večinoma ostajale doma (Moussis, 1999, str. 188). Pri tem so ključno vlogo odigrali dejavniki kot na primer izboljšanje izobraženosti in kvalificiranosti žensk, manjše družine in spremenjen odnos do zaposlenosti žensk (Symes, 1995, str. 12). Nezdostna rast zaposlovanja od sredine 1970-ih let dalje je vodila do vztrajno visokih stopenj nezaposlenosti, nizke udeležbe na trgu dela s strani starejših ljudi (55 - 64 let) in nizkih stopenj zaposlenosti žensk. Takšne razmere so začele povzročati resne probleme sistemom socialnega varstva in politikam na trgu dela v EU.

¹ Ime EU bo uporabljeno v večini primerov, ko bo govora o Evropski uniji ali državah članicah, čeprav se je EU v svoji preteklosti spreminjala tako po obsegu kot po imenu.

1.2. STOPNJE NEZAPOSLENOSTI V EU V OBDOBJU 1990 – 1996

Stopnja nezaposlenosti je na ravni unije v letih od 1991 do 1994 stalno naraščala in je dosegla vrh v letu 1994, ko je znašala 11,1%. To je pomenilo 2,9 odstotne točke več, kot v letu 1991. V letu 1994 je bilo tako v EU brezposelnih skoraj 18 milijonov in pol.

Slika 1: Stopnje nezaposlenosti in rasti BDP na ravni EU v letih od 1991 do 1996



Vir: Employment in Europe 2002 – Recent Trends and Prospects, 2002, str. 166; Eurostat Yearbook '98/99, 1999, str. 142.

Gospodarska rast je v obdobju 1991 – 1996 na ravni unije presegla 2,5% le v letu 1994, ko je znašala 2,8%. Dno je dosegla leto prej, ko je bila z -0,4% celo negativna, kar je vplivalo na porast stopnje nezaposlenosti v istem letu za 1,5 odstotne točke glede na prejšnje leto. To je bila tudi najvišja letna porast nezaposlenosti v obravnavanem obdobju. ZDA in Japonska, glavni trgovinski partnerici EU, sta v letu 1996 zabeležili 5,5% in 3,5% stopnjo nezaposlenosti (OECD Employment Outlook, 1999, str. 225) v primerjavi z 10,8% na ravni EU v istem letu.

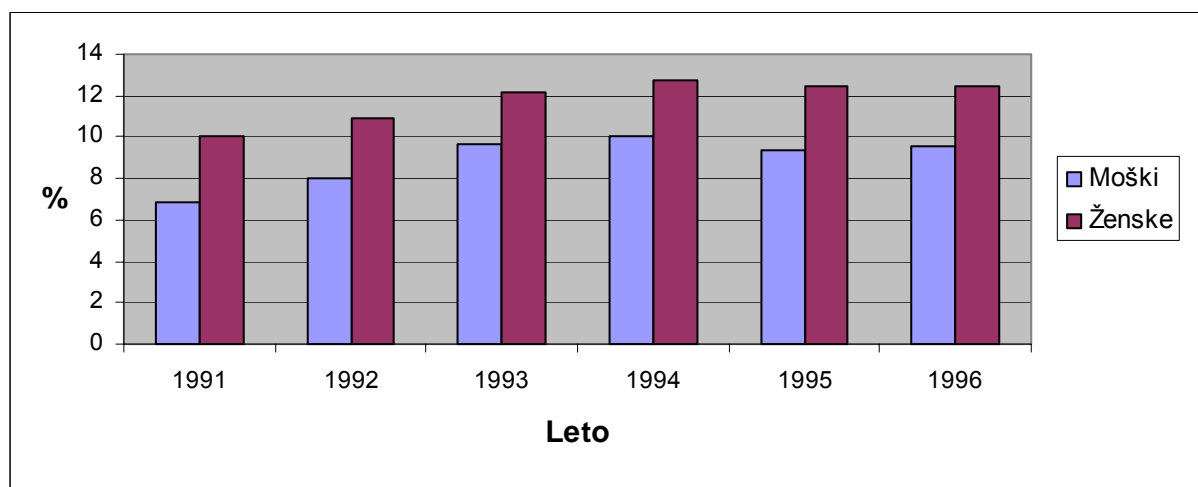
Gospodarska in socialna cena tako visoke stopnje nezaposlenosti je izjemno visoka in pomeni neizmerno zapravljane razpoložljivih virov v obliki izgubljene proizvodnje, ki verjetno znaša okrog 15% ali še več. To prinaša tudi večje izgube prihrankov, ki bi se lahko porabili za naložbe (Modigliani et al., 1999, str. 9). Visoka stopnja nezaposlenosti zavira gospodarsko rast zaradi neuporabe vseh človeških potencialov in zmanjšuje povpraševanje zaradi izpada rednih dohodkov nezaposlenih, kar negativno vpliva na zaposlovanje oziroma odpiranje novih delovnih mest (Bubnov - Škoberne, 1997, str. 25). Poleg tega povzroča še neposredne izdatke za zagotavljanje podpore za socialno varnost nezaposlenih, izgubo davčnih prihodkov, ki bi jih brezposelni plačevali iz svojih dohodkov, če bi bili zaposleni, večje breme za socialne službe (Moussis, 1999, str. 189) in posledično naraščanje deficita v javnem sektorju. Povečajo se tudi možnosti za nastanek monetarne nestabilnosti. Ostale posledice so še naraščanje

socialnih trend in stroškov zaradi poslabšanja zdravja nezaposlenih, hud psihični stres in širjenje revščine, razpad družin in skupnosti ter naraščanje kriminala (Symes, 1995, str. 1).

1.2.1. PRIMERJAVA STOPENJ NEZAPOSLENOSTI MED MOŠKIMI IN ŽENSKAMI

V obdobju 1991 – 1996 je tako za stopnjo nezaposlenosti pri moških kot za stopnjo nezaposlenosti pri ženskah do leta 1994 opazen trend naraščanja. Kasneje se je naraščanje stopenj nezaposlenosti umirilo.

Slika 2: Primerjava stopenj nezaposlenosti med moškimi in ženskami na ravni EU v obdobju 1991 – 1996



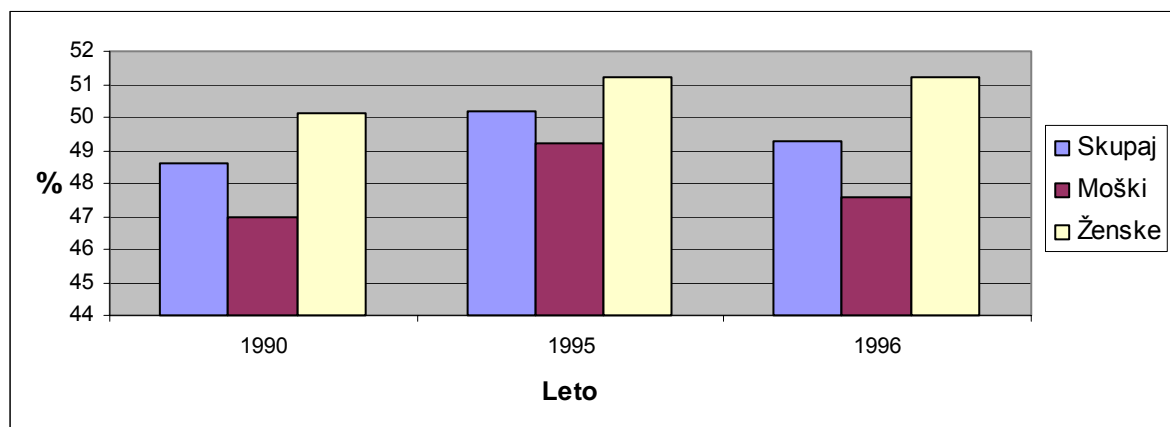
Vir: Eurostat Yearbook '98/99, 1999, str. 142 – 143.

Pri moških se je stopnja nezaposlenosti z 6,9% v letu 1991 dvignila za 2,7 odstotnih točk na 9,6% v letu 1996, pri ženskah pa z 10% v letu 1991 za 2,5 odstotnih točk na 12,5% v letu 1996. Stopnja nezaposlenosti pri ženskah je bila v vseh letih obravnavanega obdobja višja kot pri moških. Razlika je znašala od 2,5 odstotne točke v letu 1993 do 3,1 odstotne točke v letih 1991 in 1995.

1.2.2. VISOKE STOPNJE DOLGOROČNE NEZAPOSLENOSTI IN NJIHOVE NEGATIVNE POSLEDICE

Dolgoročna nezaposlenost je tista nezaposlenost, ki traja 12 mesecev ali več. Tudi stopnja dolgoročne nezaposlenosti je bila na ravni EU v obdobju 1990 – 1996 višja za ženske kot za moške, in sicer za 3,1 odstotne točke v letu 1990, 2 odstotni točki v letu 1995 in 3,6 odstotne točke v letu 1996. Za primerjavo je bilo v tem letu v ZDA dolgoročno nezaposlenih 9,5% vseh nezaposlenih, v EU pa kar 49,3%.

Slika 3: Dolgoročna nezaposlenost kot % vseh nezaposlenih na ravni EU v letih 1990, 1995 in 1996



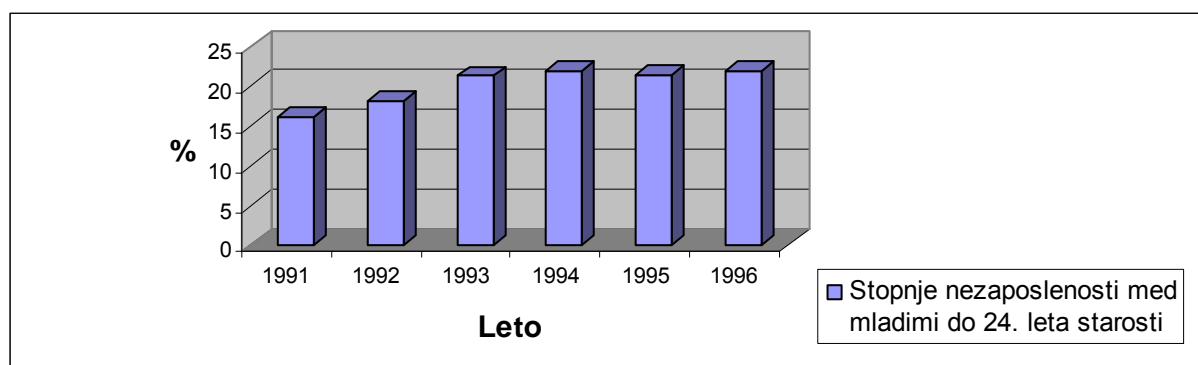
Vir: OECD Employment Outlook, 1999, str. 242 – 244.

Dolgoročna nezaposlenost ima negativen psihološki učinek na moralo, motivacijo in pričakovanja nezaposlenih, kar lahko posledično vodi v neaktivnost pri iskanju dela in končno v umik iz trga dela. Materialno pomanjkanje in nezadostni prihranki dolgoročno nezaposlenih zgoj še dodatno negativno vplivajo na moralo in zmanjševanje aktivnosti pri iskanju novega delovnega mesta. Dolgoročna nezaposlenost ima tudi negativen učinek na človeški kapital, saj dolgoročno nezaposleni delavci izgubijo možnosti za ohranjanje in nadgrajevanje svojih znanj, kar dodatno poslabšuje njihove možnosti za ponovno vključitev na trg dela. V okolju visoke nezaposlenosti je za takšne ljudi še toliko težje priti do novega delovnega mesta. Zaradi znižanja intenzivnosti iskanja dela se zmanjša verjetnost, da bi nezaposleni delo tudi našli. Poleg tega delodajalci raje zaposlijo nekoga s svežimi delovnimi izkušnjami, kot pa nekoga, ki je že dalj časa brez dela. Enako velja tudi v primeru starejših nezaposlenih oseb, saj delodajalci večinoma dajejo prednost dolgoročnemu investiranju v svoje zaposlene in zato raje zaposlijo mlajše osebe (Symes, 1995, str. 9-10). Dolgoročna nezaposlenost je prav tako glavni vir socialne izključenosti in pritiska na sisteme socialnega varstva v EU (Social Protection in Europe, 2000, str. 12).

1.2.3. PROBLEMATIČNO VISOKE STOPNJE NEZAPOSLENOSTI MED MLADIMI

V prvi polovici 1990-ih let se je poleg že obravnavanih stopenj nezaposlenosti povečala tudi stopnja nezaposlenosti med mladimi do 24. leta starosti, in sicer kar za 5,8 odstotne točke od leta 1991, ko je znašala 16,2%, do leta 1996, ko je dosegla 22%. Tega leta je bilo na ravni unije brezposelnih skoraj 5 milijonov mladih. Za primerjavo je istega leta v ZDA znašala stopnja nezaposlenosti med mladimi le 12% (OECD Employment Outlook, 1999, str. 230), kar je bilo za celih 10 odstotnih točk manj kot v EU.

Slika 4: Stopnje nezaposlenosti med mladimi do 24. leta starosti v EU v letih 1991 – 1996



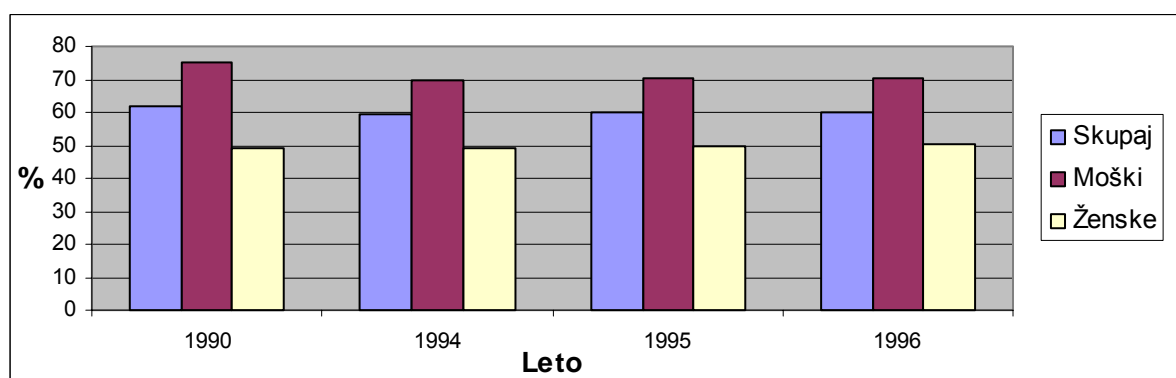
Vir: Eurostat Yearbook '98/99, 1999, str. 143.

Eden od razlogov za tako visoke stopnje nezaposlenosti med mladimi v EU v obravnavanem obdobju je ta, da v razmerah visoke nezaposlenosti delodajalci raje zaposlijo ljudi z delovnimi izkušnjami kot mlade, ki v veliki večini še nimajo delovnih izkušenj in tako v očeh delodajalcev predstavljajo bolj tvegano izbiro. Poleg tega bi vanje morali vložiti tudi precejšnja sredstva za usposabljanje na delovnem mestu, česar jim pri izkušenih delavcih ni potrebno storiti (Symes, 1995, str. 13 – 14).

1.3. NIZKE STOPNJE ZAPOSLENOSTI

Stopnja zaposlenosti na ravni unije se je od leta 1990, ko je znašala 62%, znižala za 1,8 odstotne točke na 60,2% v letu 1996. Za primerjavo je v istem letu stopnja zaposlenosti v ZDA znašala 72,9%, kar je bilo za skoraj 13 odstotnih točk več kot v EU. Do večjih sprememb je prišlo pri stopnji zaposlenosti moških. Slednja je v obravnavanem obdobju upadla za 5 odstotnih točk s 75,2% v letu 1990 na 70,2% v letu 1996.

Slika 5: Stopnje zaposlenosti v EU v obdobju 1990 - 1996



Vir: OECD Employment Outlook, 1999, str. 225 – 227.

V EU je bila v tem obdobju opazna velika razlika v stopnjah zaposlenosti med moškimi in ženskami. Ta je v letu 1990 znašala kar 26,2 odstotni točki. V obravnavanih letih se je nato zmanjšala in je v letu 1996 znašala 20 odstotnih točk. Naslednja značilnost na trgu dela v EU v obravnavanih letih je bila nizka stopnja zaposlenosti med starejšimi od 55. do 64. leta

starosti. V letu 1990 je ta znašala 38,6% in se je do leta 1996 znižala za 2 odstotni točki na 36,6%. V istem letu je bila v ZDA stopnja zaposlenosti v tem starostnem razredu 55,9%, kar ponovno kaže na velike razlike v stopnjah zaposlenosti med EU in ZDA (OECD Employment Outlook, 1999, str. 230).

1.4. POLITIČNI VZROKI ZA SLABE RAZMERE NA TRGU DELA V EU

Stopnja socialne solidarnosti je v EU nedvomno višja kakor v ZDA in na Japonskem. Vendar je bila taka solidarnost v prvi polovici 1990-ih let predvsem pasivna in je bila namenjena vzdrževanju dohodka velikih skupin ljudi v družbi. Le malo se je storilo za prilagajanje širšega okolja zaposlovanja ter pravnega in davčnega sistema novi gospodarski in socialni realnosti (Moussis, 1999, str. 189). Vztrajno visoke stopnje nezaposlenosti in bojazen pred upadanjem mednarodne konkurenčnosti evropskega gospodarstva so v prvi polovici 1990-ih let sprožile pozive k oblikovanju fleksibilnejšega trga dela v EU (Meeusen, 1999, str. 184). Postalo je jasno, da so na tem področju potrebne korenite reforme. Vzroki politične narave, ki so vodili do opisanih razmer, so bili naslednji (Jobs Summit: Frequently Asked Questions, 1997):

- nezadostno razvita ekonomska politika in pomanjkanje sodelovanja med državami članicami;
- nezadostno investiranje v človeške vire;
- zastareli sistemi socialnega varstva in zastarele politike na trgu dela.

2. RAZVOJ ZAPOSLOVALNE POLITIKE V EU

2.1. REALIZACIJA POTREBE PO USKLAJENI AKCIJI NA RAVNI EU

V začetku 1990-ih let je razpravo o zaposlovanju na ravni Evropske unije sprožila ugotovitev, da so bili gospodarski in socialni problemi, ki so se pojavili kot posledica naftnih šokov v prejšnjih desetletjih in valutne krize v zgodnjih 1990-ih letih, 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 preprečevanje in reševanje vztrajno visokih stopenj nezaposlenosti 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. Na makroekonomski ravni se je proces začel z Maastrichtsko pogodbo, ki je v veljavo stopila 1. januarja 1993. Ta pogodba od držav članic zahteva aktivno spodbujanje gospodarske in socialne kohezije. Po Maastrichtu se je proces usmeril na

usklajevanje strukturnih politik, ki so nepogrešljiva komponenta spleta makroekonomskih politik, ki tvorijo Ekonomsko in monetarno unijo. Politika zaposlovanja² je postala ena od ključnih sestavin tega procesa, saj povezuje tako izzive širitve unije, reformo evropskih financ, evropske strukturne sklade, ekonomsko in socialno kohezijo ter reformo evropskih institucij, s katerimi se sooča unija (The Early 1990s and the Realization of the Need for EU Action, 2003).

2.2. BELA KNJIGA IN ESSENSKA STRATEGIJA

Bela knjiga o rasti, konkurenčnosti in zaposlovanju iz leta 1993 pomeni resnični začetek obravnave tematike zaposlovanja na ravni celotne unije. Ta dokument je postal ideološka, politična in analitična osnova za izgradnjo evropskega pristopa k problematiki zaposlovanja. Pred sprejetjem Amsterdamske pogodbe je bilo sodelovanje na evropski ravni med vladami držav članic na področju zaposlovanja in drugih politik na trgu dela na ravni tradicionalnega sodelovanja, podobnega tistemu znotraj OECD in ILO. To je pomenilo, da je bila odgovornost za vodenje politike zaposlovanja izključno na strani držav članic. Vloga Evropske komisije je bila promocija sodelovanja med njimi na ravni unije preko različnih iniciativ, poročil o zaposlovalnih trendih in novih možnostih odpiranja delovnih mest, raziskav, analitičnega dela, oskrbovanja z informacijami in pomoči državam članicam v boju proti nezaposlenosti ter socialni izključenosti preko evropskih skladov, predvsem preko Evropskega socialnega sklada (The 1993 White Paper and the Essen Strategy, 2003). Na osnovi Bele knjige je Evropski svet na zasedanju v Essnu decembra 1994 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 nadaljnje 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;
- zadostno zmanjšanje stroškov dela, ki se ne namenjajo za plače, da bo to dejansko vplivalo na odločitve o zaposlovanju;
- izboljšanje uspešnosti politik na trgu dela z zmanjšanjem njihovih odvisnosti od pasivne podpore;
- povečanje števila ukrepov za pomoč skupinam, ki jih je brezposelnost najbolj prizadela; na primer mladim, ženskam in dolgoročno brezposelnim.

Ta priporočila, ki predstavljajo Essensko strategijo, 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

² Politika zaposlovanja je sistem ukrepov in aktivnosti, s pomočjo katerih njeni nosilci na osnovi nekih širših v družbi sprejetih načel in norm skušajo doseči polno zaposlenost dela oziroma delavcev (Malačič, 1998, str. 62).

okrepila pristojnosti evropskih institucij pri reševanju problematike nezaposlenosti. Razvoj na tem področju je vodil do ustanovitve Stalnega komiteja za zaposlovanje in trg dela v letu 1996, katerega glavna naloga je nudenje pomoči Svetu ministrov (za delo in socialne zadeve) glede zaposlovalne politike in trga dela. V istem letu je na osnovi Essenske strategije tedanji predsednik Komisije Jacques Santer predstavil pobudo z naslovom »Ukrepi zaposlovanja v Evropi: pakt zaupanja«. Namen te pobude je bil oblikovati kolektivno gibanje, ki bi vključevalo javna telesa in socialne partnerje v celoviti, usklajeni in praktični strategiji za boj proti nezaposlenosti, s štirimi glavnimi elementi (Moussis, 1999, str. 190):

- izoblikovanje makroekonomske osnove, ugodne za rast in zaposlovanje, ki bo temeljila na denarni stabilnosti, zdravi makroekonomski politiki in preusmerjanju pasivnih izdatkov za nadomestila za brezposelne v aktivne ukrepe;
- izkoriščanje celotnega potenciala notranjega trga, še posebej z izboljšanjem splošnega konkurenčnega okolja v EU in s pomočjo podjetjem, da bodo znala bolje izkoristiti notranji trg;
- 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;
- 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 usmerjajo sredstva iz strukturnih skladov v te integrirane projekte).

Čeprav je Essenska strategija pokazala, da na ravni celotne unije obstaja visoka stopnja politične zavezanosti k reševanju problematike zaposlovanja, so bili sklepi Evropskega sveta neobvezujoči za države članice in niso imeli jasne legalne osnove. Delo na področju reševanja problematike zaposlovanja na ravni unije je bilo brez močne in stalne osnove ter dolgoročne vizije. Te probleme je v veliki meri rešila Amsterdamska pogodba, ki pomeni pomemben preobrat pri razvoju koordiniranega pristopa k zaposlovalni politiki v EU (The 1993 White Paper and the Essen Strategy, 2003).

2.3. POMEN AMSTERDAMSKE POGODBE PRI RAZVOJU SKUPNE ZAPOSLOVALNE POLITIKE

Junija 1997 je Evropski svet v Amsterdamu osnoval Pogodbo o Evropski uniji, v kateri je področju zaposlovanja priznana pomembnejša vloga kot pred tem. Po pogodbi politika zaposlovanja še vedno ostaja v domeni držav članic, sama pogodba pa je določila evropskim institucijam, Evropskemu svetu in Evropski komisiji nove naloge, močnejšo vlogo in večja pooblastila pri reševanju problematike zaposlovanja. Prav tako je povečala vlogo Evropskega parlamenta v procesu sprejemanja odločitev. Vključitev socialnega protokola v pogodbo je

okrepila vlogo in odgovornost socialnih partnerjev pri delovanju unije (The Amsterdam Treaty and the New Title on Employment, 2003). Na zasedanju sveta je bila izražena nujnost zmanjšanja nesprejemljivo visokih stopenj nezaposlenosti v EU s poudarkom na dolgoročni nezaposlenosti, nezaposlenosti mladih in ljudi z nizko izobrazbo ter razvoju preventivnih ukrepov za reševanje te problematike. Prav tako je bila izražena potreba po razvijanju koncepta vseživljenjskega učenja in povečevanju investicij v človeški kapital ter reformi davčnih in socialnih sistemov v smeri povečevanja zaposlenosti. Aktivna politika zaposlovanja naj bi dobila prednost pred pasivnimi ukrepi plačevanja raznih socialnih ugodnosti nezaposlenim. Povečala naj bi se učinkovitost socialnih transferjev, ki bi usmerjali prejemnike k aktivnemu iskanju zaposlitve. Poudarjena je bila potreba po ustvarjanju ugodnega okolja za razvoj majhnih in srednje velikih podjetij. Amsterdamska pogodba je okrepila pristojnosti unije kot celote pri reševanju problematike zaposlovanja. Ključni elementi pogodbe na tem področju so strnjeni v naslednjih šestih členih (The European Employment Strategy: Treaty Provisions, 2002):

- 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.

Amsterdamska pogodba visoko stopnjo zaposlenosti postavlja med temeljne cilje EU. Spodbujanje zaposlovanja je tako postalo stvar skupnega interesa in koordinacije (Kajzer, 2001, str. 37). Doseganje visoke ravni zaposlenosti naj bi bilo upoštevano pri oblikovanju in uresničevanju vseh politik in aktivnosti EU. Razvijanje koordinirane zaposlovalne strategije je postalo ob ustanovitvi Ekonomske in monetarne unije in delovanju skupnega notranjega trga obvezno, saj ukrepi na trgu dela sprejeti v eni državi članici neizogibno vplivajo na

spremembo razmer na trgu dela drugih članic. Po pogodbi mora vrh EU vsako leto pregledati razmere v zaposlovanju. Na podlagi zavzetih sklepov na vrhunski ravni Svet ministrov sprejme skupne smernice, ki jih članice pri vodenju nacionalnih politik upoštevajo. Vse članice so dolžne pripraviti dolgoročne strategije zaposlovanja, letne akcijske načrte za zmanjšanje nezaposlenosti in letne preglede dogajanj na trgu dela. Na ravni EU je po pogodbi redno pregledano izvajanje nacionalnih zaposlovalnih načrtov in njihova usklajenost s smernicami.

2.4. LUKSEMBURŠKI VRH – PREDSTAVITEV EVROPSKE ZAPOSLOVALNE STRATEGIJE

Članice Evropske unije so se ob zaskrbljujoče visoki stopnji brezposelnosti odločile, da bodo še pred uveljavitvijo Amsterdamske pogodbe, ki je stopila v veljavo 1. maja 1999, izpolnile nova pogodbeno določila. Novembra leta 1997 so se državni voditelji zbrali na izrednem vrhunskem zasedanju o zaposlovanju v Luksemburgu, kjer so se strinjali, da je raven brezposelnosti na nesprejemljivo visoki ravni in ogroža notranjo kohezijo. Vrh je predstavil Evropsko zaposlovalno strategijo (v nadaljevanju EZS) in se dogovoril, da bodo z letom 1998 države članice začele zaposlovalno politiko voditi v skladu s skupnimi smernicami, na katerih temelji ta strategija. Smernice zaposlovalne strategije, ki jih vsako leto predloži Evropska komisija in nato potrdi Svet ministrov, so združene v štiri stebre (Luxembourg Extraordinary European Council Meeting on Employment: Presidency Conclusions³, 1997).

2.4.1. PRVI STEBER: POVEČANJE ZAPOSLEJIVOSTI PREBIVALSTVA

Glavni namen tega stebra je izboljšanje zaposljivosti delavcev in nezaposlenih v smeri uvajanja preventivnih ukrepov proti naraščanju nezaposlenosti, njenega zmanjševanja in podpore doseganju splošnega cilja povečanja stopenj zaposlenosti v EU. Steber pokriva reševanje problematike nezaposlenosti med mladimi, preprečevanje dolgoročne nezaposlenosti, promoviranje aktivnih politik zaposlovanja za nezaposlene in razvoj koncepta vseživljenjskega učenja (Employment Policies in the EU and in the Member States – Joint Report 2001⁴, 2002, str. 22). Članice so se zavezale, da bodo vsakemu mlademu brezposelnemu v roku šestih mesecev ponudile možnost za delo ali program usposabljanja, da bo delo lažje našel, in da bodo odraslim brezposelnim podobno obliko pomoči ponudile v roku dvanajstih mesecev. Poudarek je pred pasivno obliko pomoči, torej denarno pomočjo, dan aktivnim oblikam pomoči, ki posameznika aktivno vključijo v reševanje problema, predvsem preko ustreznega preusposabljanja (Zaposlovalna politika in EU, 2000). Določen je bil cilj, da bo v aktivne oblike pomoči vključenih vsaj 20 % brezposelnih (Luxembourg Meeting on Employment, 1997). Kasneje so bile k obstoječim smernicam v tem stebru dodane še mnoge druge, med katerimi pa izstopata smernici za razvoj politik za aktivno staranje prebivalstva (povečevanje zaposlenosti starejših ljudi) in razvoj politik, ki bi usklajevale

³ V nadaljevanju je ta vir označen kot Luxembourg Meeting on Employment.

⁴ V nadaljevanju je ta vir označen kot Joint Report 2001.

nesorazmerja med ponudbo delovnih mest in povpraševanjem po njih. Slednje vodi do pomanjkanja ustrezno usposobljenih ljudi oziroma njihovega prevelikega števila na določenih področjih (Joint Report 2001, 2002, str. 22). Značilen primer je v EU področje informacijske tehnologije (Social Policy Agenda, 2000, str. 11).

2.4.2. DRUGI STEBER: SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA

Države članice si morajo v okviru tega stebra prizadevati za ustvarjanje stimulatивnih pogojev za samozaposlovanje in ustanavljanje novih podjetij, predvsem majhnih in srednje velikih, ter jih tudi razbremeniti administrativnih in davčnih bremen, še posebej, če odpirajo nova delovna mesta (Zaposlovalna politika in EU, 2000). Steber je namenjen izboljšanju učinkovitosti izkoriščanja zaposlovalnega potenciala na znanju temelječe družbe in storitvenega sektorja ter spodbujanju zaposlovanja na regionalni in lokalni ravni. V letu 2001 so bile k stebru dodane še tri nove smernice, in sicer boj proti delu na črno, promocija podjetniškega izobraževanja in razvoj kazalcev za ocenjevanje učinkov novih poslovnih regulacij (Joint Report 2001, 2002, str. 29).

2.4.3. TRETJI STEBER: POVEČANJE PRILAGODLJIVOSTI PODJETIJ IN POSAMEZNIKOV

Proces globalizacije in vedno hitrejši tehnološki napredek zahtevata od delodajalcev in delojemalcev vedno večjo fleksibilnost pri prilagajanju na spremembe v poslovnem okolju. Smernice znotraj tega stebra zato promovirajo modernizacijo organizacije dela in podpirajo povečevanje prilagodljivosti znotraj podjetij (EU Employment and Social Policy, 1999 – 2001: Jobs, Cohesion, Productivity⁵, 2001, str. 3). Ta steber poudarja odgovornost vlad držav članic in socialnih partnerjev pri krepitvi konkurenčnosti evropskega gospodarstva in hitrejšemu ustvarjanju novih delovnih mest. Naporji so usmerjeni k identifikaciji ustreznega razmerja med fleksibilnostjo in varnostjo delovnih mest, ki bi ustrezala tako delojemalcem kot tudi delodajalcem (Joint Report 2001, 2002, str. 34). Ukrepi s tega področja med drugim vključujejo krčenje delovnega časa ali dodatnega časa (nadur), ki ga zaposleni preživijo v službi in odpiranje možnosti za zaposlovanje s skrajšanim delovnim časom (Zaposlovalna politika in EU, 2000). V zadnjem času v okvir tega stebra sodi tudi širjenje računalniške pismenosti.

2.4.4. ČETRTI STEBER: ZAGOTAVLJANJE ENAKIH MOŽNOSTI ZAPOSLOVANJA ZA OBA SPOLA

Ker v EU obstaja očitna razlika v stopnjah zaposlenosti med moškimi in ženskami (ta je v povprečju leta 2000 znašala 18,5 odstotnih točk v prid moških), je glavni cilj zaposlovalnih smernic, strnjjenih v 4. steber, dvigovanje stopnje zaposlenosti med ženskami. Namen tega stebra je okrepiti politiko zagotavljanja enakih možnosti za moške in ženske na trgu dela, kar naj bi med drugim povečalo tudi učinkovitost delovanja ukrepov znotraj ostalih treh stebrov.

⁵ V nadaljevanju je ta vir označen kot EU Employment and Social Policy.

To naj bi bilo doseženo preko integracije načela enakosti obeh spolov v vse štiri stebre, preko zmanjševanja razlik med spoloma v stopnjah zaposlenosti in nezaposlenosti ter pri višini prejetih plač, odpravljanja poklicne segregacije ter s pomočjo ukrepov, usmerjenih v iskanje ravnotežja med poklicnim in družinskim življenjem (Joint Report 2001, 2002, str. 37). Smernice priporočajo takšne izboljšave v dostopnosti otroškega varstva, ki bi ženskam kljub materinstvu omogočale lažje vključevanje na trg dela (Zaposlovalna politika in EU, 2000).

2.5. RAZVOJ EVROPSKE ZAPOSLOVALNE STRATEGIJE V LETIH 2000 IN 2001

2.5.1. ZASEDANJE EVROPSKEGA SVETA V LIZBONI

Marca leta 2000 so se voditelji držav EU na Lizbonskem vrhu strinjali, da je stopnja zaposlenosti na ravni unije prenizka, predvsem zaradi nezadostne udeležbe žensk in starejših na trgu dela. Dolgoročna nezaposlenost in očitno neskladje v stopnjah nezaposlenosti med regijami ostaja problematično. Storitveni sektor je nezadostno razvit, še zlasti na področju telekomunikacij in interneta. Pogloblja se vrzel med ponudbo in povpraševanjem po ljudeh s specifičnimi znanji, kar se najbolj kaže na področju informacijske tehnologije⁶, kjer nastajajo prazna delovna mesta (Lisbon European Council: Presidency Conclusions, 2000). V razmerah staranja prebivalstva, radikalnega tehnološkega napredka, hitrih sprememb v industriji, globalizacije in približevanja širitve EU je Lizbonski vrh sprejel nov strateški cilj EU. EU 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 so se dogovorili, da je za dosego 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 EZS, 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, 2000). Ker za dosego 70% zaposlenosti na ravni unije ni dovolj le zmanjšanje stopnje nezaposlenosti, je EU za povečanje deleža delovno aktivnih ljudi začela sprejemati ukrepe, ki naj bi omogočili (EU Employment and Social Policy, 2001, str. 37):

- spodbujanje ljudi h kasnejšemu upokojevanju;
- lažje usklajevanje dela s privatnim življenjem;
- promocijo geografske in poklicne mobilnosti;

⁶ V letu 2000 je v EU primanjkovalo 1,2 milijona strokovnjakov s področja informacijske tehnologije. Ta primanjkljaj naj bi se v letu 2003 povzpел na 1,7 milijona (EU Employment and Social Policy, 2001, str. 20).

- zmanjševanje diskriminacije med spoloma na trgu dela;
- lažji dostop na trg dela za vse skupine ljudi;
- povečevanje kvalitete delovnih mest.

2.5.2. ZASEDANJE EVROPSKEGA SVETA V STOCKHOLMU

Marca leta 2001 je v Stockholmu potekalo zasedanje Evropskega sveta, na katerem je bil izpostavljen vpliv staranja prebivalstva na razvoj ukrepov Evropske zaposlovalne strategije. Staranje prebivalstva povzroča naraščanje deleža upokojenih ljudi v prebivalstvu in upadanje deleža prebivalstva v delovni dobi (med 15. in 64. letom starosti). Te spremembe krepijo pritisk 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. Določen je bil nov dolgoročni cilj, po katerem naj bi do leta 2010 dvignili povprečno stopnjo zaposlenosti med ljudmi od 55. do 64. leta starosti na 50%. Poleg tega sta bila določena tudi dva srednjeročna cilja, in sicer povečanje splošne stopnje zaposlenosti na ravni EU na 67% do leta 2005 in dvig stopnje zaposlenosti žensk na 57%, prav tako do leta 2005. Države članice naj bi sprejete ciljne stopnje upoštevale pri načrtovanju lastnih zaposlovalnih ukrepov (Stockholm European Council: Presidency Conclusions, 2001).

2.6. PROCES IZVAJANJA EVROPSKE ZAPOSLOVALNE STRATEGIJE

Države članice so se zavezale k izpolnjevanju EZS preko uresničevanja letnih zaposlovalnih smernic in procesa koordinacije zaposlovalnih politik, kot to od njih zahteva 128. člen Amsterdamske pogodbe. Osnovo tega procesa tvorijo:

- nacionalni akcijski načrti, preko katerih so smernice EZS, potrjene na Svetu ministrov, prenešene v same nacionalne politike;
- skupno poročilo o zaposlovanju, v katerem so na letni osnovi podane ocene o napredku pri uresničevanju zaposlovalne strategije;
- priporočila Evropske komisije, ki služijo kot vodilo državam članicam pri pripravi različnih ukrepov s tega področja.

Priporočila Evropske komisije pomenijo dodatek k smernicam. Osredotočajo se na specifične probleme posameznih članic na področjih, kot so boj proti dolgoročni nezaposlenosti in nezaposlenosti mladih, reforma davčnih sistemov in sistemov socialnega varstva, promocija zaposlovanja v storitvenem sektorju, zmanjševanje razlik med spoloma na trgu dela, zmanjševanje davčne obremenitve dela, modernizacija organizacije dela in uvajanje

učinkovitejših sistemov merjenja napredka na področju zaposlovanja (Guidelines for Member States' Employment Policies for the Year 2000⁷, 2000, str. 3).

2.7. AKTIVNA POLITIKA ZAPOSLOVANJA V EU

Aktivna politika zaposlovanja z različnimi ukrepi in programi skuša ustvarjati čim boljše pogoje za zaposlovanje. Prispeva k odpiranju novih delovnih mest in omogoča usposabljanje delavcev, da postanejo lažje zaposljivi in se izvijejo bodisi iz stanja nezaposlenosti bodisi iz slabo plačanih in neustreznih delovnih mest. Pasivna politika zaposlovanja v nasprotju z aktivno predvsem pomaga nezaposlenim delavcem, da s solidarnostno družbeno pomočjo ne ostanejo brez sredstev za življenje in da lahko preživijo (Malačič, 1998, str. 62). Ker je v 1990-ih letih politike zaposlovanja držav članic EU zaznamoval prehod od pasivnih k aktivnim ukrepom, je v nadaljevanju podrobneje opisan razvoj aktivne politike zaposlovanja v EU. V ospredje so prišli programi in ukrepi za uravnavanje ponudbe dela, kjer izstopajo programi izobraževanja in usposabljanja. Prišlo je do spoznanja, da je potrebno v čim večji meri preiti od plačevanja raznih socialnih ugodnosti posameznikom, ki niso zaposleni, k njihovi ponovni vključitvi na trg dela, torej k njihovi ekonomski reintegraciji in neodvisnosti. Visoka stopnja nezaposlenosti in še zlasti dolgoročna brezposelnost sta v veliko finančno breme sistemom socialne varnosti za primer brezposelnosti, ki z denarnimi dajatvami nadomeščajo izgubljene dohodke predhodno zaposlenim osebam in jim tako omogočajo ohranitev njihovega pridobljenega družbenega položaja. V današnjih pogojih delovanja trga dela, kjer so bistvenega pomena hitra prilagajanja vedno novim tehnološkim potrebam in zahtevam, imajo osrednje mesto ustrezno znanje in sposobnosti. Sistemi socialne varnosti so bili zaradi spremenjenih razmer primorani v reforme, zato sedaj poleg zagotavljanja denarnih dajatev zavarovancem nudijo tudi različne programe in ukrepe izobraževanja ter usposabljanja, s katerimi povečujejo njihove možnosti za reintegracijo na trg dela. V vseh državah članicah je prišlo do zaostritve pogojev za pridobitev denarne pomoči v primeru nezaposlenosti. Omejujeta se njena višina in trajanje za čas, ko je brezposelna oseba pasivna. Poleg tega je prišlo do uvajanja denarnih dajatev, ki so pogojene ali povezane z določeno izobraževalno ali delovno aktivnostjo osebe. Primarni cilj sistemov socialne varnosti za primer brezposelnosti, torej zagotavljanja dohodkovne varnosti v času izgube dohodka zaradi brezposelnosti, je začel izpodrivati cilj zagotavljanja možnosti brezposelnim osebam za ponovno vključitev na trg dela (Svetlik, 2000, str. 5).

Leta 1997 so se na zasedanju Evropskega sveta v Luksemburgu države članice dogovorile za skupen prehod od pasivnih k aktivnim ukrepom zaposlovalne politike. V okviru Evropske zaposlovalne strategije se je iz leta v leto krepilo sodelovanje med članicami na tem področju. Obenem se je povečevalo število skupnih aktivnih ukrepov, katerih vsebina se je širila. Države članice so se tako zavezale k povečevanju deleža nezaposlenih ljudi v različnih programih izobraževanja in usposabljanja, ki povečujejo zaposljivost ljudi in jim omogočajo

⁷ V nadaljevanju je ta vir označen kot Guidelines 2000.

lažje vključevanje na trg dela. Poudarjena je bila potreba po reformi davčnih sistemov in sistemov socialnega varstva v smislu zagotavljanja večje spodbude nezaposlenim in neaktivnim ljudem pri iskanju zaposlitve in dodatnemu usposabljanju ter delodajalcem pri odpiranju novih delovnih mest. Na ravni EU je bila ugotovljena potreba po razvoju politike za podporo aktivnega staranja prebivalstva preko ohranjanja delovnih sposobnosti starejših zaposlenih, vseživljenjskega učenja in različnih fleksibilnih oblik zaposlovanja, ki bi starejšim zaposlenim omogočale daljšo udeležbo na trgu dela (Guidelines 2000, 2000, str. 11 - 12).

2.7.1. ZNAČILNOSTI AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA V EU

Aktivna politika zaposlovanja ni aktivna le v smislu neposrednega in selektivnega poseganja na trgu dela, temveč zahteva aktivnost vsakega posameznika, ki je vključen v njene programe. Z naraščanjem njene vloge in pomena posamezniki ne morejo več uveljavljati pravic iz naslova zavarovanja za primer nezaposlenosti in čakati, da porabijo sredstva, ki jim v tem primeru pripadajo. Ti posamezniki morajo aktivno iskati delo in se vključevati v programe, ki jim jih ponudi služba za zaposlovanje. Tu izstopajo programi izobraževanja in usposabljanja ter programi javnih oziroma družbeno koristnih del. Glede sprejema dela oziroma vključitve v ponujeni program morajo biti nezaposleni veliko manj izbirčni, kot so bili v preteklosti. Praksa držav članic EU na področju politike zaposlovanja vnaša novo razmerje med aktivno in pasivno politiko na tem področju. Aktivna politika je bila dolgo časa komplementarna pasivni, sedaj pa ji postaja vse bolj nadrejena. Načelo aktivnosti se vse bolj prenaša tudi v sistem zavarovanja za primer nezaposlenosti. Nezaposlene osebe ne morejo več brezpogojno izkoriščati nadomestila plače na podlagi zavarovalnih vplačil. Namesto pasivne se torej uveljavlja načelo aktivne varnosti, kar pomeni, da si mora v prvi vrsti varnost zagotoviti posameznik sam s svojim delom, do katerega naj bi prišel predvsem z lastnim prizadevanjem. Država mu pri tem ponuja omejeno pomoč in le v skrajnem primeru pridejo v poštev neposredne denarne pomoči (Svetlik, 2000, str. 6 - 7).

2.7.1.1. REGIONALIZACIJA

Ena od značilnosti aktivne politike zaposlovanja v EU je njena regionalizacija. Ta je omogočila povečanje njene kooperativnosti, s tem pa naj bi postala tudi manj intervencionistična. Tudi tam, kjer regije v preteklosti pri zaposlovanju niso imele vidne vloge, na primer v Italiji in Nemčiji, jo po novem dobivajo. Na ravni regij se oblikujejo razvojne koalicije oziroma mreže socialnih partnerjev, ki se ukvarjajo z vprašanji zaposlovanja (Svetlik, 2000, str. 7).

2.7.1.2. INDIVIDUALIZACIJA

Naslednja značilnost aktivne politike zaposlovanja v EU je njena individualizacija. Cilj aktivne politike zaposlovanja namreč niso le socialne skupine z največ težavami na trgu dela, ampak v vedno večji meri tudi posamezniki. Službe za zaposlovanje jim pripravljajo

individualne zaposlitvene načrte, ki v čim večji meri upoštevajo značilnosti in lastnosti vsakega posameznika. Ti načrti tvorijo osnovo za izboljšanje njihove zaposljivosti in konkurenčnosti na trgu dela. Od posameznikov, vključenih v te programe, se pričakuje, da se ravna po teh načrtih, kar naj bi povečalo njihovo zanimivost za delodajalce (Svetlik, 2000, str. 7).

2.7.1.3. PODROČJE NEPROFITNIH DEJAVNOSTI

V okviru aktivne politike zaposlovanja se širi področje dejavnosti, ki so za profitni sektor nezanemljive, a lahko veliko prispevajo k dvigu kakovosti življenja na lokalni ravni. Po vzpostavitvi s pomočjo države in lokalnih oblasti v obliki javnih oziroma družbeno koristnih del lahko pozneje prerastejo v dejavnosti ali organizacije, ki se same financirajo in nudijo možnost trajne zaposlitve. Smernice EU na tem področju omenjajo vrsto dejavnosti na področju sociale, turizma in urejanja okolja. Danci, na primer, na tak način spodbujajo razvoj storitev za gospodinjstva (Svetlik, 2000, str. 7).

2.7.1.4. PROGRAMI IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA

Največji razvoj v okviru aktivne politike zaposlovanja je bil dosežen na področju programov za pospeševanje izobraževanja in usposabljanja. Ti zajemajo široko področje od programov za izobraževanje nezaposlenih in finančnih spodbud za sodelovanje v teh programih do plačanih študijskih dopustov. Do sedaj so se izkazali kot najučinkovitejše sredstvo pri odpravljanju strukturne brezposelnosti⁸. Vanje so vključene praktično vse kategorije nezaposlenih in z nezaposlenostjo ogroženih ljudi. Programe, ki postajajo integralni del sistemov vseživljenjskega učenja, vodijo centri za usposabljanje za trg dela (Svetlik, 2000, str. 7).

3. VLOGA EVROPSKEGA SOCIALNEGA SKLADA PRI REŠEVANJU PROBLEMATIKE ZAPOSLOVANJA V EU

Evropski socialni sklad (v nadaljevanju ESS) je glavno finančno orodje, s pomočjo katerega EU uresničuje svojo zaposlovalno politiko. Ustanovljen je bil z Rimsko pogodbo leta 1957 in je najstarejši izmed štirih strukturnih skladov unije. Namen njegove ustanovitve je bil izboljšanje zaposlitvenih priložnosti preko finančne podpore poklicnemu izobraževanju, ukrepov za ustvarjanje novih delovnih mest (Williams, Lamb, 1997, str. 21) in promocije geografske in poklicne mobilnosti delavcev (Symes, 1995, str. 33). ESS investira v ljudi z namenom izboljšanja možnosti tistih družbenih skupin, ki se soočajo z največjimi težavami pri iskanju in ohranjanju delovnega mesta ter pri ponovnem vključevanju na trg dela po

⁸ Strukturna brezposelnost je posledica neskladja med izobrazbo oz. usposobljenostjo, zahtevano za razpoložljiva delovna mesta, in dejansko izobrazbo in usposobljenostjo brezposelnih oseb ter tehnološkega razvoja in sprememb v strukturi povpraševanja glede na izobrazbo in usposobljenost, ki je potrebna za delo na novih delovnih mestih (Svetlik, 1985, str. 26).

obdobju daljše odsotnosti. Ukrepi ESS so tako preventivne kot kurativne narave. Pri preprečevanju nezaposlenosti se sklad osredotoča na programe, ki lajšajo dostop mladih na trg dela, na programe, ki pomagajo zaposlenim, da se lažje prilagajajo spremembam na delovnem mestu s pomočjo dodatnega usposabljanja, in na programe, ki pospešujejo ponovno vključevanje na trg dela tistih ljudi, ki se soočajo z nevarnostjo dolgoročne nezaposlenosti. Za reševanje problematike dolgoročne nezaposlenosti ESS usmerja svojo pomoč v koordinirane programe, ki ljudem omogočajo postopno vračanje na trg dela. Glavni poudarek pri delu sklada je uveljavljanje načela enakopravnega dostopa do zaposlitve za oba spola, tako kot tudi za invalide, etnične manjšine in za vse tiste, ki jim grozi izključitev iz družbe (ESF Art. 6 96/97 Project: Directory – »New Job Sources«, 1999, str. 3).

ESS podpira strateške dolgoročne programe pomoči gospodarsko zaostalim regijam v EU pri izboljšanju in modernizaciji znanja delavcev ter krepitvi podjetniške pobude. To spodbuja domača in tuja vlaganja v te regije, hkrati pa naj bi povečevalo njihovo konkurenčnost in blaginjo. Programi so načrtovani v sodelovanju med državami članicami in Evropsko skupnostjo. Uresničevani so preko širokega spektra izvajalnih organizacij iz javnega in privatnega sektorja. Te organizacije vključujejo nacionalne, regionalne in lokalne ravni oblasti, izobraževalne ustanove, prostovoljne organizacije in socialne partnerje (sindikate, delavske svete, industrijska in poklicna združenja ter posamezna podjetja). ESS igra vlogo katalizatorja novih pristopov k projektom preko spodbujanja partnerstva na različnih ravneh ter širjenja in izmenjave znanja, idej in najboljših praks. Vse to zagotavlja vključevanje najučinkovitejših novih rešitev v različne politike na najvišji ravni (ESF 2000 – 2006: Introducing the ESF, 2003).

3.1. PROGRAMSKO OBDOBJE 1994 – 1999

V obdobju od leta 1994 do leta 1999 je ESS za aktivnosti izobraževanja, svetovanja, vodenja različnih programov, promoviranja razvoja majhnih podjetij in za druge aktivnosti namenil 47 milijard EUR. Ta znesek je zajemal skoraj 10% takratnih proračunov EU (ESF Art. 6 96/97 Project: Directory – »New Job Sources«, 1999, str. 3). Ključna področja delovanja sklada v tem obdobju so bila (Williams, Lamb, 1997, str. 21):

- boj proti dolgoročni nezaposlenosti in pomoč mladim ljudem pri vključevanju na trg dela;
- pomoč družbenim skupinam, ki jim grozi izključitev iz trga dela;
- promoviranje enakih možnosti med spoloma;
- pomoč delavcem pri prilagajanju na spremembe v industriji.

Velik del finančne podpore je bil usmerjen v izobraževalne programe za mlade do 25. leta starosti, dolgoročno nezaposlene ljudi, samske matere in ženske, ki so bile zaradi materinskih obveznosti daljši čas delovno neaktivne, ljudi s težavami pri učenju in invalide ter v razvoj in promocijo programov za vključevanje etničnih manjšin v sektorje in poklice, v katerih so slednje tradicionalno nezadostno zastopane. V omenjenem programskem obdobju je ESS

sofinanciral in sodeloval pri razvoju dveh iniciativ EU, in sicer pri iniciativi »ADAPT« in pri iniciativi »Zaposlovanje in razvoj človeških virov«. Slednjo so sestavljali štiri programi: Employment – NOW, Employment – HORIZON, Employment – YOUTHSTART in Employment – INTEGRA.

3.1.1. PROGRAMI INICIATIVE »ZAPOSLOVANJE IN RAZVOJ ČLOVEŠKIH VIROV«

3.1.1.1. Employment – NOW

Ta program je bil razvit z namenom zagotavljanja enakih možnosti za moške in ženske na trgu dela preko razvijanja in promoviranja izobraževalnih programov za ženske in ustvarjanja ugodnih pogojev za lažje ustanavljanje majhnih podjetij s strani žensk. Podpiral je reintegracijo žensk na trg dela preko svetovalnih shem, ki so bile namenjene dolgoročno nezaposlenim in zaradi materinskih obveznosti delovno neaktivnim ženskam (Symes, 1995, str. 44). Pri tem je s sofinanciranjem varstva otrok pomagala tudi Evropska komisija (Williams, Lamb, 1997, str. 22).

3.1.1.2. Employment – HORIZON

Namen tega programa je bil s posebnimi izobraževalnimi shemami pomagati invalidnim osebam, brezdomcem, ljudem z nizko izobrazbo, beguncem in ostalim družbeno depriviligiranim skupinam ljudi. Program je bil ustanovljen za pomoč vsem družbenim skupinam, ki imajo težave pri iskanju zaposlitve in jim grozi vedno večja marginalizacija na trgu dela zaradi naraščajoče uporabe novih tehnologij (Symes, 1995, 44).

3.1.1.3. Employment – YOUTHSTART

Program je bil osnovan za izboljšanje dostopa na trg dela za mlade ljudi pod 20. letom starosti. Poleg tega je bil njegov namen tudi povečanje udeležbe mladih v različnih oblikah izobraževanja in usposabljanja (Williams, Lamb, 1997, str. 22).

3.1.1.4. Employment – INTEGRA

Program je bil razvit z namenom izboljšanja zaposlitvenih možnosti zapostavljenih skupin ljudi. Delovanje programa je bilo tako usmerjeno v pomoč dolgoročno nezaposlenim, beguncem, etničnim manjšinam, enostarševskim družinam, brezdomcem in drugim skupinam ljudi z namenom, da bi se jim omogočila lažja vključitev na trg dela (Williams, Lamb, 1997, str. 22).

3.1.2. INICIATIVA »ADAPT«

Iniciativa ADAPT je bila oblikovana z namenom zmanjševanja negativnih vplivov sprememb v industriji na človeške vire. To naj bi bilo doseženo preko nudenja različnih oblik pomoči

delavcem za lažje prilagajanje na spremembe v delovnem okolju in preko krepitev konkurenčnosti podjetij. Pri tem je omenjena iniciativa spodbujala spremembe v organizaciji dela, izboljševanje usposobljenosti delavcev in razvoj novih delovnih mest ter konkurenčnih aktivnosti (Williams, Lamb, 1997, str. 22).

3.2. PROGRAMSKO OBDOBJE 2000 – 2006

V obdobju od leta 2000 do leta 2006 bo ESS za podporo izpolnjevanja Evropske zaposlovalne strategije namenil 60 milijard EUR. Okrog 60% zneska bo namenjenih povečevanju zaposljivosti prebivalstva, 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 krepitev enakosti med spoloma znaša okrog 4 milijarde EUR (EU Employment and Social Policy, 2001, str. 9). Tem zneskom bodo dodana tudi javna in privatna sredstva znotraj posameznih držav članic, ki bodo namenjena reševanju specifičnih težav na različnih področjih znotraj EU (ESF 2000 – 2006: Frequently Asked Questions, 2003). V tem obdobju bo ESS z državami članicami sodeloval na petih različnih prioritetnih področjih (European Employment and Social Policy: a Policy for People⁹, 2000, str. 14-15):

- razvoj aktivne politike na trgu dela;
- pomoč ljudem, ki jih ogroža socialna izključenost, še posebej v kontekstu majhnih možnosti za zaposlitev;
- izboljšanje splošnega izobraževanja in poklicnega usposabljanja s poudarkom na razvoju koncepta vseživljenjskega učenja in na pridobivanju znanj, ki jih od zaposlenih zahteva trg dela;
- promocija prilagodljivosti delavcev, podjetništva in pridobivanja različnih znanj s področja raziskav, znanosti in tehnologije;
- krepitev samozaposlovanja in zaposljivosti žensk ter ukrepov za boj proti neenakosti med spoloma na trgu dela.

Pri financiranju s strani ESS imajo v tem programskem obdobju prednost projekti, ki generirajo novo znanje, in institucije, ki raziskujejo in uvajajo nove metode usposabljanja in izobraževanja. Projekti so primerni za sofinanciranje s strani ESS, če zagotavljajo enake možnosti za sodelovanje obeh spolov, vključujejo lokalne zaposlovalne iniciative in temeljijo na uporabi moderne informacijske in komunikacijske tehnologije (Policy for People, 2000, str. 15).

⁹ V nadaljevanju je ta vir označen kot Policy for People.

3.2.1. INICIATIVA »EQUAL«

Za obdobje 2000 – 2006 je bila razvita nova iniciativa unije EQUAL, ki je nadomestila omenjeni iniciativi iz prejšnjega programskega obdobja. EQUAL je del ESS, ki je namenjen mednarodnemu sodelovanju. Ta iniciativa 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, etnična diskriminacija, diskriminacija invalidnih oseb in ljudi z nizko izobrazbo) (EU Employment and Social Policy, 2001, str. 15). EQUAL poudarja transnacionalni pristop k reševanju problemov, saj je eden izmed pogojev za pridobitev sredstev za izvedbo projekta z naslova te iniciative sodelovanje partnerjev iz vsaj dveh držav članic. Drugi pogoji so uporaba novih inovativnih postopkov, skladnost vsebine projektov z enim izmed stebrov Evropske zaposlovalne strategije in 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 (Policy for People, 2000, str. 15 - 16).

4. SPREMEMBE V JAVNIH IZDATKIH ZA POLITIKE NA TRGU DELA V 1990-ih LETIH

Javni izdatki za politike na trgu dela se po OECD v grobem delijo na izdatke, namenjene pasivnim ukrepom, in na izdatke, namenjene aktivnim ukrepom. Med pasivne ukrepe sodijo denarna nadomestila za nezaposlene in sheme zgodnjega upokojevanja zaradi različnih vzrokov na trgu dela, medtem ko med aktivne ukrepe sodijo izdatki za javne zavode za zaposlovanje, programi usposabljanja za trg dela, programi lažjega vključevanja mladih na trg dela, subvencioniranje delovnih mest in ukrepi za pomoč invalidnim osebam. V 1990-ih letih se je delež javnih izdatkov za politike na trgu dela v EU znižal z najvišje vrednosti 3,7% BDP na ravni unije v letu 1993 na 3% BDP v letu 1998. Ta padec je sledil znižanju stopnje nezaposlenosti z 11,1% v EU v letu 1994 na 9,9% v letu 1998. V smislu dveh glavnih komponent javnih izdatkov na tem področju, aktivnih ukrepov in denarnih nadomestil za nezaposlene, se je v celoti delež sredstev v BDP na ravni EU za aktivne ukrepe na trgu dela v tem obdobju zmanjšal za manj kot delež sredstev, namenjen denarnim nadomestilom. V letu 1993 je delež sredstev za aktivne ukrepe znašal 34% celotnih javnih izdatkov za politike na trgu dela in se je do leta 1998 povečal za 3 odstotne točke. Kljub poudarjeni potrebi na ravni EU in znotraj posameznih držav članic po prehodu od pasivnih k aktivnim ukrepom, ki se je v praksi začel leta 1994 po koncu gospodarske recesije v EU, so bili rezultati v tem obdobju relativno skromni, saj je bil delež sredstev za aktivne ukrepe v letu 1998 enak tistemu iz leta 1990 (Social Protection in Europe 1999, 2000, str. 103 - 104).

4.1. NAMENSKA PORAZDELITEV SREDSTEV ZA AKTIVNE UKREPE NA TRGU DELA V 1990-ih LETIH

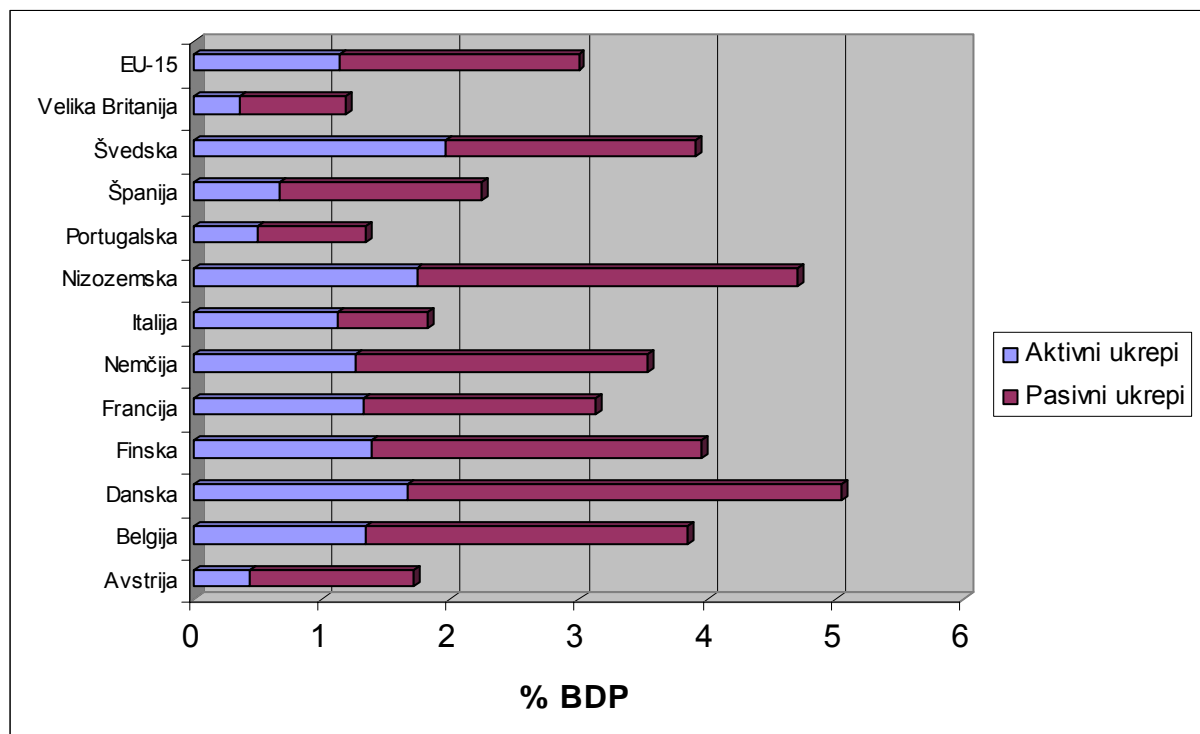
Porazdelitev sredstev med različne vrste aktivnih ukrepov na trgu dela se med državami članicami močno razlikuje. Tudi spremembe v porazdelitvi teh sredstev v 1990-ih letih so v državah članicah potekale v različnih smereh, tako da obstaja malo znakov o skupnem vzorcu oziroma trendu na tem področju znotraj EU. Na ravni unije je v 1990-ih letih do največjih sprememb v porazdelitvi sredstev za aktivne ukrepe prišlo na področju subvencioniranja delovnih mest in na področju izobraževanja in usposabljanja. V obdobju od leta 1990 do leta 1998 se je delež za subvencioniranje delovnih mest znotraj celotnih sredstev povečal za slabih 12 odstotnih točk, delež za izobraževanje in usposabljanje znotraj celotnih sredstev pa je upadel za 8 odstotnih točk. Znotraj subvencioniranja delovnih mest so glavni vzrok za povečanje deleža sredstev v te namene večji izdatki za neposredno ustvarjanje delovnih mest v neprofitnem sektorju. Izdatki za javne zavode za zaposlovanje in za pomoč invalidom so se v obravnavanem obdobju znotraj celotnih sredstev za aktivne ukrepe na ravni unije zmanjšali za 1,5 odstotne točke.

Opisanega vzorca sprememb na ravni unije ni mogoče posplošiti na vse države članice. Povečanje izdatkov za subvencioniranje delovnih mest na ravni unije je povzročila rast teh izdatkov v Nemčiji (dvig za 16% v celotnih izdatkih) in Franciji (dvig za 13% v celotnih izdatkih). Prav tako je prišlo do spremembe v isti smeri na Irskem, v Luksemburgu, na Nizozemskem, v Avstriji in na Švedskem. Relativno rast izdatkov za subvencioniranje delovnih mest je v tej skupini držav spremljal padec izdatkov za izobraževanje in usposabljanje. Za razliko od te skupine držav je v ostalih osmih članicah prišlo do obratnega procesa, saj se je zmanjšal delež za subvencioniranje delovnih mest, še posebej na Danskem in Portugalskem, kjer je ta delež v obeh primerih upadel za 30 odstotnih točk. Prav tako je v zadnji skupini držav prišlo povečanja deleža izdatkov za izobraževanje in usposabljanje. Izjemi sta bili Grčija in Velika Britanija, kjer se je delež sredstev za izobraževanje in usposabljanje zmanjšal za več, kot je upadel delež za subvencioniranje delovnih mest. Obenem se je v obeh primerih dvignil delež izdatkov za javne zavode za zaposlovanje (Social Protection in Europe 1999, 2000, str. 105-106).

4.2. JAVNI IZDATKI ZA POLITIKE NA TRGU DELA V LETU 1998

Za boljšo predstavo o razlikah v javnih izdatkih za politike na trgu dela med državami članicami EU je smiselna podrobnejša analiza teh izdatkov v nekem izbranem letu. Države članice EU so v letu 1998 za politike na trgu dela in ukrepe ter programe znotraj njih namenile precej različne deleže v svojih javnih izdatkih. Slednji so se med članicami razlikovali tako po deležu v BDP kot tudi po tem, kolikšen delež celotnih sredstev je bil namenjen za aktivne in kolikšen za pasivne ukrepe in programe.

Slika 6: Primerjava deležev javnih sredstev za politike na trgu dela med državami članicami EU kot % BDP v letu 1998



Vir: OECD Employment Outlook, 2000, str. 223 - 230¹⁰; Social Protection in Europe 1999, 2000, str. 103.

Med državami članicami, ki so v obravnavanem letu za politike na trgu dela namenile največji delež BDP, izstopa Danska, ki se je s 5,04% deležem uvrstila v sam vrh, sledijo pa ji Nizozemska s 4,72% deležem, Finska s 3,97%, Švedska s 3,92% in Belgija s 3,85% deležem v BDP. Nad povprečjem EU sta bili poleg omenjenih držav po deležu BDP še Francija in Nemčija. Najnižji delež med državami članicami so za politike na trgu dela namenile Avstrija, Italija, Velika Britanija in Portugalska. Med njimi izstopa Velika Britanija z najnižjim deležem med obravnavanimi članicami, ki je v letu 1998 znašal 1,19% BDP. Po povprečjem EU se je poleg teh držav po deležu v BDP znašla še Španija.

Za pasivne ukrepe je zopet največji delež BDP namenila Danska z 2,97%, sledijo pa ji Nizozemska z 2,97% deležem, Finska z 2,57% in Belgija z 2,51% deležem v BDP. Nad povprečjem EU sta bili med obravnavanimi državami v letu 1998 še Nemčija in Švedska. Najnižji delež so za pasivne ukrepe namenile Velika Britanija (0,82%), Portugalska (0,83%) in Italija, ki je z 0,71% BDP med obravnavanimi članicami za pasivne ukrepe namenila najmanjši delež. Pod povprečjem EU (1,86%) so bile še Avstrija, Španija, Portugalska in Francija, ki je bila z 1,80% sicer zelo blizu povprečja.

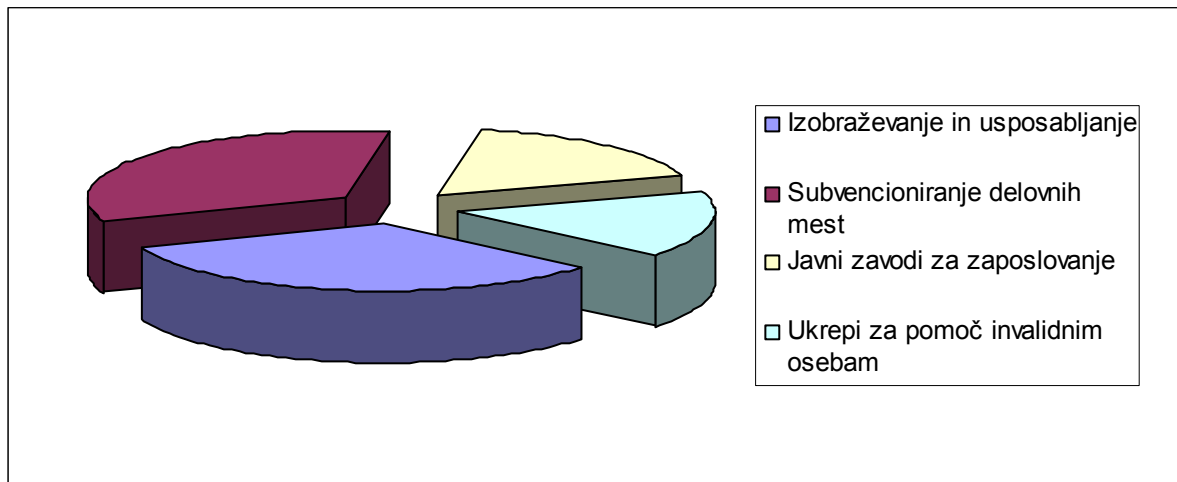
¹⁰ Za Luksemburg, Grčijo in Irsko v viru ni navedenih podatkov za leto 1998.

Za potrebe aktivnih ukrepov na trgu dela je med obravnavanimi državami največji delež BDP namenila Švedska z 1,97%, sledita pa ji Nizozemska z 1,74% in Danska z 1,67%. Nad povprečjem EU (1,14%) so bile še Belgija, Finska, Francija in Nemčija. Pod povprečjem unije pri deležih v BDP za aktivne ukrepe so bile v letu 1998 med obravnavanimi državami Avstrija, Italija, Portugalska, Španija in Velika Britanija, ki je z 0,37% za aktivne ukrepe na trgu dela med obravnavanimi članicami namenila najmanjši delež BDP.

4.2.1. PORAZDELITEV SREDSTEV ZA AKTIVNE UKREPE NA TRGU DELA V LETU 1998

Na ravni unije je bila v letu 1998 okrog tretjina sredstev za aktivne ukrepe na trgu dela namenjena izobraževanju in usposabljanju. Pri tem je bil največji poudarek na izobraževanju in usposabljanju nezaposlenih, čemur je bilo namenjenih približno 90% vseh sredstev znotraj te tretjine. Naslednja tretjina sredstev je bila porabljena za subvencioniranje delovnih mest.

Slika 7: Porazdelitev sredstev za aktivne ukrepe na trgu dela na ravni unije v letu 1998



Vir: Social Protection in Europe 1999, 2000, str. 105.

Pri subvencioniranju delovnih mest je bil poudarek na neposrednemu 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. Približno 16% sredstev je bilo porabljenih za pomoč invalidnim osebam.

4.2.2. DELEŽI JAVNIH SREDSTEV V DRŽAVAH ČLANICAH ZA RAZLIČNE OBLIKE AKTIVNIH UKREPOV V LETU 1998

V letu 1998 so bile med državami članicami opazne precejšnje razlike pri razporejanju javnih sredstev za različne aktivne ukrepe na trgu dela. Javnim zavodom za zaposlovanje sta nad 30% sredstev namenili Avstrija in Velika Britanija. Sledili sta jima Nizozemska in Portugalska z okrog 20% sredstev. Ostale obravnavane članice so za javne zavode za zaposlovanje namenile okrog 15% vseh sredstev za aktivne ukrepe ali manj. Za programe

izobraževanja in usposabljanja sta nad polovico vseh sredstev v letu 1998 namenili Danska in Portugalska. Avstrija in Finska sta za te namene porabili dobro tretjino, ostale obravnavane članice pa približno petino vseh sredstev za aktivne ukrepe na trgu dela. V programe za lažje vključevanje mladih na trg dela so več kot petino vseh sredstev vložile Velika Britanija, Italija in Francija, najmanjši delež pa Švedska, Nizozemska, Nemčija in Danska, ki so za te namene porabile okrog 5% sredstev ali manj. Za subvencioniranje delovnih mest so v letu 1998 več kot 45% vseh sredstev za aktivne ukrepe na trgu dela namenile Belgija, Italija in Španija, dobro tretjino pa Švedska, Nemčija, Francija in Finska. Najmanjši delež za subvencioniranje delovnih mest med obravnavanimi državami sta z okrog 15% namenili Avstrija in Danska. Pri programih za pomoč invalidnim osebam sta s približno 30% izstopali Nizozemska in Švedska. Najmanjši delež v celotnih sredstvih za aktivne ukrepe sta tem programom dodelili Portugalska in Španija.

Tabela 1: Porazdelitev javnih izdatkov za aktivne ukrepe v državah članicah EU (leto 1998)

% BDP:	JAVNI ZAVODI ZA ZAPOSLOVANJE:	IZOBRAŽEVANJE IN USPOSABLJANJE ZA TRG DELA:	UKREPI ZA LAŽJI VSTOP MLADIH NA TRG DELA:	SUBVENCije ZA ZAPOSLOVANJE:	UKREPI ZA POMOČ INVALIDOM:	SKUPAJ:
DRŽAVE ČLANICE:						
Avstrija	0,13	0,15	0,04	0,07	0,05	0,44
Belgija	0,19	0,26	-	0,77	0,11	1,34
Danska	0,12	0,96	0,08	0,27	0,24	1,67
Finska	0,13	0,44	0,21	0,51	0,11	1,39
Francija	0,16	0,31	0,32	0,46	0,09	1,33
Nemčija	0,22	0,34	0,07	0,38	0,25	1,26
Italija	0,04	0,24	0,25	0,59	-	1,12
Nizozemska	0,39	0,31	0,04	0,47	0,53	1,74
Portugalska	0,11	0,30	-	0,09	0,01	0,51
Španija	0,07	0,20	0,07	0,32	0,02	0,68
Švedska	0,28	0,46	0,03	0,61	0,60	1,97
Velika Britanija	0,16	0,07	0,12	-	0,02	0,37

Vir: OECD Employment Outlook, 2000, str. 223-230¹¹.

Razloge za tako velika odstopanja pri namenski porabi sredstev za aktivne ukrepe in v celotnih deležih v BDP za politike na trgu dela lahko iščemo v različnih razmerah na trgih

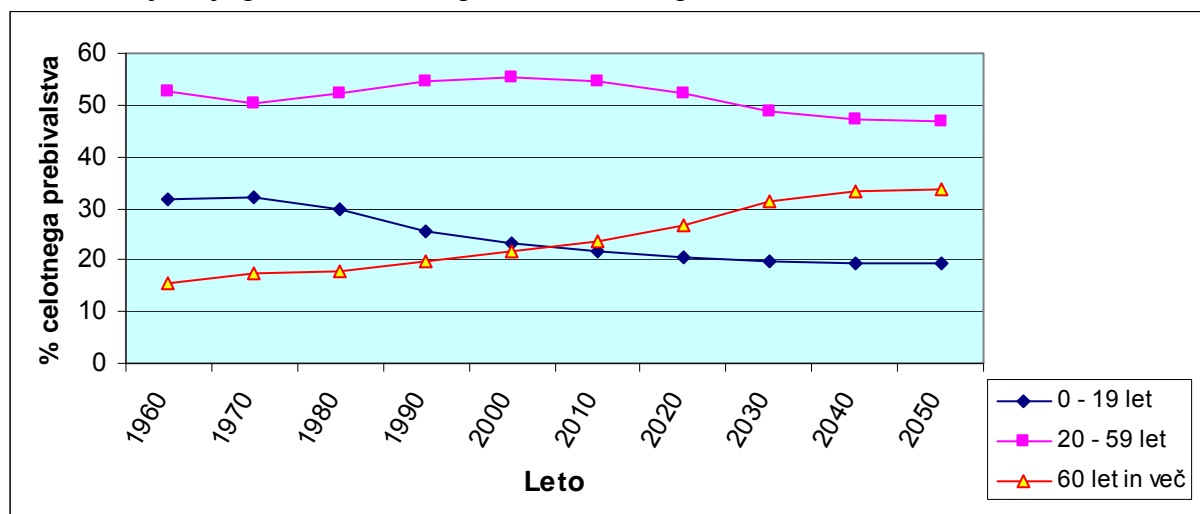
¹¹ Za Luksemburg, Grčijo in Irsko v viru ni navedenih podatkov za leto 1998.

dela držav članic in v razlikah v razvitosti in pogledih na problematiko nezaposlenosti ter na socialno državo med državami članicami (Bosworth, Dawkins, Stromback, 1996, str. 441). Ta odstopanja v letu 1998 lahko kažejo tudi na pomanjkanje koordinacije in na nezadostno sodelovanje med državami članicami na področju reševanja problemov na trgu dela na ravni celotne unije. Pri tem ne smemo pozabiti na dejstvo, da je bila Evropska zaposlovalna strategija predstavljena šele konec leta 1997, in je bilo njeno delovanje še na samem začetku.

5. POSLEDICE STARANJA PREBIVALSTVA V EU

Celotno prebivalstvo EU naj bi se po Eurostatovih napovedih pojemajoče povečevalo vse do leta 2023. Po tem letu naj bi začelo upadati in naj bi se na sedanjo raven spustilo okrog leta 2050. Padec v številu prebivalstva naj bi najprej izkusile Italija, Nemčija in Španija, kar naj bi se v teh državah zgodilo v obdobju 2008 – 2014. Nazadnje naj bi do tega padca prišlo na Nizozemskem, v Grčiji in na Portugalskem, in sicer med letoma 2037 in 2040. Glavni razlog za upadanje števila prebivalstva bo po napovedih nadaljnje upadanje stopnje rodnosti, medtem ko naj bi povprečno število smrti na ravni unije leta 2010 preseglo povprečno število rojstev. To je značilno za Nemčijo že od leta 1972 dalje (European Trends in the Development of Occupations and Qualifications Volume 1¹², 1999, str. 9).

Slika 8: Projekcija prebivalstva EU po starostnih skupinah



Vir: Europe in Figures 2000, 2000, str. 42.

Delež mladih ljudi (0 – 19 let) v celotnem prebivalstvu EU je začel upadati že v 1970-ih letih. Po Eurostatovih napovedih se bo zmanjševal tudi v prihodnjih desetletjih. Leta 2010 naj bi bilo tako v celotnem prebivalstvu EU le še 21,8 % mladih, 20 let kasneje pa bo ta delež že pod 20%. Trenutno ima največji delež mladih ljudi v prebivalstvu Irska, najmanjši delež pa imata Nemčija in Italija. Mladih je v EU precej manj, kot bi jih moralo biti, da bi se lahko celotno evropsko prebivalstvo normalno vzdrževalo brez migracij, ki so zato nujne za prihodnost EU

¹² V nadaljevanju je ta vir označen kot European Trends.

(Barle, 2002, str. 5). Delež ljudi v delovni dobi (med 20. in 59. letom starosti) se je neprestano povečeval vse do 1990-ih let, upadati pa naj bi začel okrog leta 2005. Stopnja upadanja bo odvisna predvsem od števila neto migrantov iz držav, ki niso članice EU. Obrata trenda upadanja deleža ljudi v delovni dobi v celotnem prebivalstvu EU naj ne bi bilo moč pričakovati vse do leta 2035. A še takrat naj bi bil ta obrat možen le pod pogojem, da bo v naslednjem desetletju in pol prišlo do porasta stopnje rodnosti in da se bo ohranjala relativno visoka neto migracijska stopnja. V letu 2010 naj bi delež ljudi v starostni skupini od 20. do 59. leta starosti v celotnem prebivalstvu znašal 54,4%, do leta 2030 pa naj bi po Eurostatovih napovedih upadel za dobrih 5,5 odstotnih točk. Od 1950-ih let dalje se je delež ljudi, starih 60 let in več, precej enakomerno povečeval. Po napovedih naj bi bilo tako tudi v prihodnje, le da naj bi se delež starejših povečeval s hitrejšim tempom. To naj bi pomenilo, da se bo delež starejših od 22,3% v letu 2005 do leta 2040 dvignil za dobrih 10 odstotnih točk na 33,4%. Po napovedih bosta največji delež starejših ljudi imeli Italija in Španija. Prav tako naj bi prišlo do velikega porasta deleža ljudi nad osemdesetim letom starosti. Slednji naj bi okrog leta 2025 predstavljali dobro tretjino vseh starejših ljudi (European Trends, 1999, str. 11).

Neto migracija je glavna komponenta demografske rasti v EU. V 1960-ih letih je predstavljala manj kot 5% celotne rasti evropskega prebivalstva. Od takrat dalje se je njen pomen ob upadanju naravnega prirastka prebivalstva stalno povečeval in je konec 1980-ih let že presegel naravni prirastek. V 1990-ih letih je neto migracija zajemala že dve tretjini celotne rasti prebivalstva v EU, v letu 1999 pa celo tri četrtine. Brez imigrantov bi število ljudi v Nemčiji, Grčiji, Italiji in na Švedskem upadalo, medtem ko bi se prebivalstvo Avstrije le zanemarljivo povečevalo (Eurostat Yearbook 2002, 2002, str. 13). Pomen neto migracijskih tokov za ohranjanje in rast prebivalstva EU se jasno kaže tudi v demografskih podatkih za leto 2001 (v tem letu je bilo v EU približno 372 milijonov ljudi), ko so glavnino 1,5 milijonske rasti evropskega prebivalstva v tem letu predstavljali imigranti in ne naravni prirastek, ki ga merimo kot število rojstev minus število smrti. (Employment in Europe 2002 – Recent Trends and Prospects, 2002, str. 26).

Prebivalstvo Evrope se stara, kar pomeni, da pada stopnja rodnosti, podaljšuje se življenjska doba, zmanjšuje pa se delež aktivnega prebivalstva, ki s svojim delom vzdržuje tako mlade kot stare prebivalce. V mnogih državah članicah EU je razmerje med vzdrževanim in delovno aktivnim prebivalstvom že preseglo 50%, kar pomeni vedno večje fiskalno in socialno breme za čedalje manjšo skupino prebivalstva v delovni dobi (Jelenko, 2001, str. 23). Staranje prebivalstva povzroča čedalje večje breme sistemom socialnega varstva in povečuje zahteve po zdravstvenih storitvah ter negi starejših skupin ljudi. Vedno večji problem postaja tudi financiranje pokojninskih sistemov, ki temeljijo na pay-as-you-go osnovi, kar pomeni, da se sedanje pokojnine financirajo s strani trenutno zaposlenih in ne z naslova preteklih prispevkov. Sposobnost družbe za konkurenčno udejstvovanje v gospodarstvu v osnovi temelji na ravnotežju znotraj starostne piramide med deležem ljudi v delovni dobi in deležem ljudi izven nje. Od tega ravnotežja nista odvisna zgolj financiranje sistemov socialnega varstva in skrb za starejše ljudi, temveč tudi medgeneracijski prenos znanja, izkušenj in

sposobnosti skupaj z obnavljanjem in izpopolnjevanjem le-teh, kar se v današnjem okolju hitrih sprememb zahteva v čedalje hitrejšem tempu. Če ne bo prišlo do korenitega izboljšanja dostopa starejših skupin ljudi v programe vseživljenjskega učenja in izobraževanja, ima lahko predvideno staranje evropskega prebivalstva vsaj v srednjeročnem obdobju negativen učinek na konkurenčnost evropskega gospodarstva (European Trends, 1999, str. 11).

5.1. VPLIV STARANJA PREBIVALSTVA NA PONUDBO DELA

Na podlagi projekcij staranja prebivalstva lahko države članice EU pričakujejo naslednje družbene spremembe (EU Employment and Social Policy, 2001, str. 36):

- padec števila mladih, ki vstopajo na trg dela;
- povečanje povprečne starosti delovne sile;
- zmanjšanje obsega delovne sile;
- dvig števila upokojenih ljudi;
- povečanje števila zelo starih ljudi, ki zahtevajo posebno nego.

Te spremembe bodo v prihodnosti vplivale na dvig stopnje odvisnosti med ljudmi v delovni dobi in tistimi izven nje. Spreminjanje strukture evropskega prebivalstva je eden izmed ključnih razlogov za zaskrbljenost v zvezi s potencialno ponudbo dela v prihodnosti. V vseh državah članicah je prišlo do trenda upadanja stopenj rodnosti. Obenem se podaljšuje pričakovana življenjska doba, kar dviguje povprečno starost evropskega prebivalstva. Takšni demografski trendi poudarjajo potrebo po izboljšanju izkoristka ljudi v delovni dobi, kar pomeni večje vključevanje na trg dela tistih skupin ljudi, ki so na njem trenutno udeležene v premajhnem številu, na primer dolgoročno nezaposleni (The Future European Labour Supply, 1999, str. 16). Prav tako se glede na demografske napovedi v okviru prihodnje velikosti ponudbe dela v EU povečuje pomen učinkovitega vključevanja na trg dela naslednjih treh skupin ljudi (The Future European Labour Supply, 1999, str. 7):

- mladi (podaljševanje izobraževanja in dvigovanje izobrazbene strukture mladih zmanjšujeta njihovo udeležbo na trgu dela med samim izobraževanjem, vendar kasneje omogoča lažje vključevanje na trg dela);
- ženske v delovni dobi (udeležba žensk na trgu dela se izboljšuje zaradi generacijskega učinka, rezerve pa se skrivajo tudi v dejstvu, da je velik delež žensk zaposlen za skrajšan delovni čas in bi se tako njihov izkoristek s povečevanjem deleža zaposlitev za polni delovni čas izboljšal);
- starejši delavci (če bi prišlo do obrnitve trenda zgodnjega upokojevanja).

Zaradi demografskih trendov v državah članicah bo v prihodnje potrebno povečati delež ljudi, ki je vključen na trg dela. Da bi EU to dosegla, je potrebno politike na trgu dela prilagoditi tako, da bo njihovo delovanje omogočalo (The Future European Labour Supply, 1999, str. 7):

- zadostno količino dela za zagotovitev osnove za gospodarsko rast in širitev;
- bolj enakopravno delitev zaposlovalnih priložnosti za povečanje stopnje zaposlenosti, kar bi zmanjšalo število posameznikov in gospodinjstev, ki so izključeni iz trga dela;
- morebitno obrnitev ali upočasnitev procesa koncentriranja delovne dobe na vedno ožje življenjsko obdobje (od 25. do 55. leta starosti), kar ni združljivo z naraščanjem pričakovane življenjske dobe in kar povečuje probleme usklajevanja družinskega in poklicnega življenja;
- izboljšanje kvalitete potencialne ponudbe dela, vključujoč tako ljudi na trgu dela kot tiste izven njega.

5.2. PROBLEMATIKA ZGODNJEGA UPOKOJEVANJA

Stopnja zaposlenosti med ljudmi nad 50. in še zlasti nad 55. letom starosti je v EU mnogo nižja kot na primer v ZDA in na Japonskem. Ta stopnja je skupaj z nezadovoljivo stopnjo zaposlenosti med mladimi pod 25. letom starosti glavna povzročiteljica dejstva, da je stopnja zaposlenosti tako v ZDA kot na Japonskem približno 15% višja kot v EU, medtem ko se stopnje zaposlenosti med ljudmi v srednji starostni skupini med ZDA, Japonsko in EU skoraj ne razlikujejo. Relativno nizka stopnja udeležbe na trgu dela med starejšimi ljudmi je rezultat programov zgodnjega upokojevanja, ki so značilni za veliko večino držav članic EU. Od 1980-ih let dalje je bilo moč zaslediti naraščanje števila ljudi, ki so se odločili za predčasno upokožitev. Ta trend se je nadaljeval vse do konca 1990-ih let, ko je postalo jasno, da naraščanje zgodnjega upokojevanja pomeni hudo breme za sisteme socialnega varstva in pokojninske sklade, še zlasti v kontekstu staranja prebivalstva in podaljševanja pričakovane življenjske dobe (European Trends, 1999, str. 13 - 14).

V EU izguba delovnega mesta za moške med 50. in 55. letom starosti velikokrat pomeni odločitev za zgodnjo upokožitev. Razlogi za sprejem takšne odločitve so različni, omenjajo pa se zlasti naslednji:

- na voljo je malo delovnih mest za moške v tem starostnem razredu;
- razpoložljiva delovna mesta so slabo plačana in so mnogokrat na voljo le začasno ali za skrajšan delovni čas;
- negativen odnos delodajalcev do zaposlovanja starejših delavcev.

Poleg slabe perspektive na trgu dela za starejše ljudi je na zgodnje upokojevanje vplivalo tudi spodbujanje s strani kolektivnih dogovorov v razmerah industrijskega prestrukturiranja in samih politik na trgu dela, ki so zgodnje upokojevanje uporabljale kot sredstvo za zmanjševanje stopenj nezaposlenosti. K tem razlogom lahko dodamo še dejstvo, da je upadanje pomena kmetijstva in klasične industrije v gospodarstvu vodilo do izgube zaposlitve pri velikem številu moških v starejši starostni skupini. Kljub rasti storitvenega sektorja so imeli slednji majhne možnosti za ponovno vključitev na trg dela (Employment in Europe 1999, Jobs in Europe: Confidence amidst Uncertainty, 1999, str. 7 – 8). Padec v stopnjah

zaposlenosti med ljudmi nad 55. letom starosti je bil še posebej očitno v letih med 1990 in 1997. V tem obdobju se je stopnja zaposlenosti za ljudi na 55. letom starosti na ravni EU znižala za 7%, v Nemčiji za 11%, na Švedskem in v Italiji pa za 13% (European Trends, 1999, str. 14).

Stopnja delovne aktivnosti starejših moških pod uradno starostno mejo za upokojitev se je v zadnjem desetletju opazno zmanjšala zaradi shem zgodnjega upokojevanja, ki so bile uporabljene kot družbeno sprejemljiva metoda za reševanje problematike odvečnih starejših delavcev in za zmanjševanje visokih stopenj nezaposlenosti med mladimi in moškimi v najbolj produktivnih letih. V zadnjem času postaja očitno, da te sheme na dolgi rok niso sprejemljive, saj spreminjanje strukture prebivalstva v Evropi s povečevanjem deleža ljudi nad 65. letom starosti postavlja pod vprašaj zmožnost financiranja naraščajočega deleža delovno neaktivnih ljudi med 50. in 64. letom starosti. Delež ljudi v tej starostni skupini se v celotnem prebivalstvu povečuje, kar samo še dodatno otežuje financiranje zgodnjega upokojevanja v odnosu do razmer na trgu dela. Ker mladi podaljšujejo čas izobraževanja in s tem na trg dela v svojem življenju vstopajo kasneje in se obenem povečuje število ljudi, starejših od 80 let, postaja zgodnje upokojevanje tako moških kot žensk med 50. in 55. letom starosti čedalje bolj nesprijemljivo (The Future European Labour Supply, 1999, str. 21).

5.2.1. VLOGA EVROPSKE ZAPOSLOVALNE STRATEGIJE PRI REŠEVANJU PROBLEMATIKE ZGODNJEGA UPOKOJEVANJA

V okviru Evropske zaposlovalne strategije so se države članice zavezale k razvoju ukrepov znotraj politike za aktivno staranje prebivalstva, ki bodo omogočali ohranjanje delovnih zmogljivosti starejših ljudi, krepitev razvoja koncepta vseživljenjskega učenja in oblikovanje fleksibilnih oblik zaposlitev. To bo starejšim ljudem omogočilo podaljšanje udeležbe na trgu dela. V preteklih letih so številni dejavniki, kot so neprimeren odnos do starejših delavcev, prestrukturiranje industrijskih dejavnosti in možnost zgodnjega upokojevanja, izrinili starejše ljudi s trga dela. V kontekstu visokih stopenj nezaposlenosti je bila zamenjava starejših delavcev z mlajšimi spodbujana tako s strani vlad, delodajalcev in sindikatov kot tudi s strani samih starejših delavcev. Ta trend je vodil do izgube znanja in izkušenj, zmanjšanja udeležbe na trgu dela in krepitve pritiskov na sisteme socialnega varstva. Zaradi staranja prebivalstva in pričakovanega upadanja števila ljudi v delovni dobi se je delovanje politik na trgu dela preusmerilo na ukrepe, ki poizkušajo starejše ljudi zadržati na trgu dela in to ne samo zaradi njihovega lastnega interesa temveč tudi zaradi zmanjšanja stroškov socialnih transferjev in ustavitve krčenja obsega delovne sile. Za doseganje teh ciljev so se politike na trgu dela pričele reformirati v naslednjih treh smereh (Social Protection in Europe 1999, 2000, str. 100):

- krčenje finančnih spodbud za zgodnje upokojevanje preko zmanjševanja pokojnin za zgodnje upokojevanje in uvajanja denarnih kazni za delodajalce, ki odpuščajo starejše delavce;

- uvajanje subvencioniranja ali zmanjševanja socialnih prispevkov in davčnih obremenitev za spodbujanje delodajalcev v smeri povečevanja zaposlovanja in ohranjanja števila že zaposlenih starejših delavcev;
- izboljšanje udeležbe starejših delavcev v programih izobraževanja in usposabljanja.

V velikem številu držav članic je prišlo do dviga uradne starostne meje za upokojitev in do povečanja števila let plačevanja prispevkov v pokojninsko blagajno za pridobitev pravice do prejemanja polne pokojnine. Poleg teh dveh ukrepov so se pričeli uvajati tudi ukrepi za zmanjševanje finančnih spodbud za zgodnje upokojevanje preko spodbujanja delnega upokojevanja, kar pomeni zmanjšanje števila delovnih ur in prejemanje delne pokojnine (Social Protection in Europe 1999, 2000, str. 100). V Avstriji, Italiji in na Danskem je prišlo do povečanja števila let plačevanja v pokojninsko blagajno za pridobitev pravice do zgodnje upokojitve, v Nemčiji pa poteka proces postopnega dvigovanja dejanske starostne meje za pridobitev pravice do pokojnine na 63 let starosti. V Luksemburgu so se povečale možnosti za delno zgodnjo upokojitev v smeri spodbujanja starejših ljudi k opravljanju dela s skrajšanim delovnim časom. Do razvoja podobnih shem je prišlo še v Franciji, Nemčiji, na Danskem in v Avstriji, kjer lahko starejši delavci izkoristijo možnost skrajševanja števila delovnih ur in prejemanja delne pokojnine. V Avstriji in Nemčiji imajo delodajalci možnost zmanjšanja socialnih prispevkov, če zaposlijo starejšo nezaposleno osebo (Social Protection in Europe 1999, 2000, str. 22).

5.2.2. URADNE STAROSTNE MEJE ZA UPOKOJITEV V DRŽAVAH ČLANICAH IN DEJANSKA POVPREČNA STAROST OB UPOKOJITVI V EU

Velika večina držav članic ima uradno starostno mejo za upokojitev postavljeno na 65 let. Kljub temu je zaradi ponujenih shem zgodnjega upokojevanja dejanska starost ob upokojitvi mnogo nižja. V povprečju je na ravni unije v letu 2001 znašala 59,9 let (The Future of the European Employment Strategy¹³, 2003, str. 21).

¹³ V nadaljevanju je ta vir označen kot The Future of the EES.

Tabela 2: Uradne starostne meje za upokožitev v državah članicah EU

	Moški:	Ženske:
Belgija	60 – 65	60 – 65
Danska	67	67
Grčija	65	65
Španija	65	65
Francija	60	60
Irska	65	65
Italija	57 – 65	57
Luksemburg	65	65
Nizozemska	65	65
Portugalska	65	65
Velika Britanija	65	60
Nemčija	65	65
Švedska	65	65
Finska	63 – 65	63 – 65
Avstrija	60 – 65	60 – 65

Vir: Williams, Lamb, 1997, str. 8.

Ker je zaradi demografskih trendov in stanja na trgu dela v EU ta starost prenizka, so se voditelji držav članic na zasedanju Evropskega sveta v Barceloni marca 2002 soglasno strinjali, da bo potrebno do leta 2010 dejansko povprečno starost ob upokožitvi postopoma dvigniti za pet let. To naj bi dosegli z zmanjšanjem spodbud za zgodnje upokojevanje in krčenjem uporabe shem zgodnjega upokojevanja s strani podjetij. Strinjali so se tudi, da bo potrebno dvigniti stopnjo udeležbe starejših delavcev na trgu dela preko uvajanja fleksibilnih in postopnih programov upokojevanja in izboljšati dejanski dostop starejših skupin ljudi do programov vseživljenjskega učenja (Employment in Europe 2002 – Recent Trends and Prospects, 2002, str. 19).

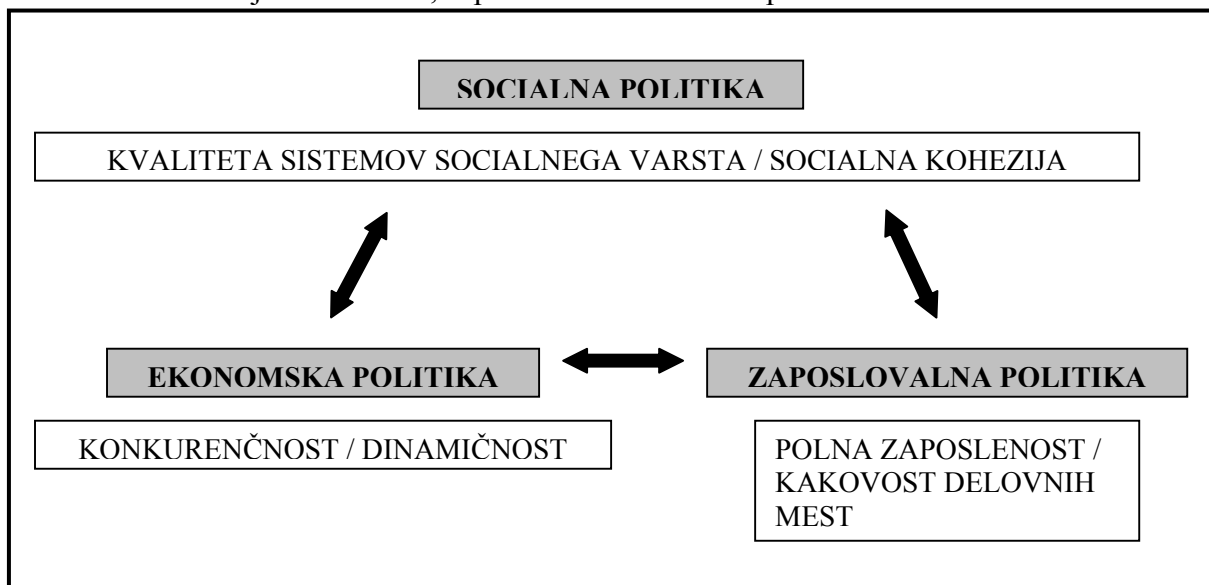
6. OVREDNOTENJE DELOVANJA EVROPSKE ZAPOSLOVALNE STRATEGIJE V OBDOBJU 1997 – 2001

6.1. SODELOVANJE EKONOMSKE, ZAPOSLOVALNE IN SOCIALNE POLITIKE KOT KLJUČ DO IZBOLJŠANJA RAZMER NA TRGU DELA

Večina socialnih izdatkov za zdravstvo in izobraževanje pomeni investicijo v človeške vire s pozitivnimi gospodarskimi učinki. Kot rezultat lahko pričakujemo pozitivno povezavo med obsegom socialnih izdatkov in stopnjo produktivnosti v državah z visokimi izdatki za socialno varstvo. Socialni transferji, ki zajemajo pokojnine in različne oblike socialnega varstva, ne

pomagajo zgolj pri uravnoteženju in prerazporeditvi dohodka preko življenjske dobe posameznikov in med različnimi socialnimi skupinami, temveč podpirajo tudi višjo kakovost v zaposlovanju, kar posledično prinaša gospodarske koristi. V preteklosti je socialna politika, značilna za Evropo, omogočila uniji uspešno upravljanje strukturnih sprememb s hkratnim minimiziranjem njihovih negativnih socialnih posledic. V prihodnosti bosta modernizacija evropskega socialnega modela in investiranje v človeški kapital ključna za ohranjanje evropskih socialnih vrednot solidarnosti in pravičnosti ter za izboljšanje gospodarskih rezultatov (Social Policy Agenda, 2000, str. 7). Načrt sodelovanja ekonomske, zaposlovalne in socialne politike, ki ga je pripravila Evropska komisija in sprejel Evropski svet na zasedanju v Nici decembra leta 2000, je namenjen zagotavljanju pozitivnega in dinamičnega sodelovanja med omenjenimi politikami. To bo ob zagotovljeni politični podpori omogočilo mobilizacijo vseh ključnih akterjev za skupno delo pri doseganju novega strateškega cilja EU – postati najbolj konkurenčno in na znanju temelječe gospodarstvo na svetu.

Slika 9: Sodelovanje ekonomske, zaposlovalne in socialne politike



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

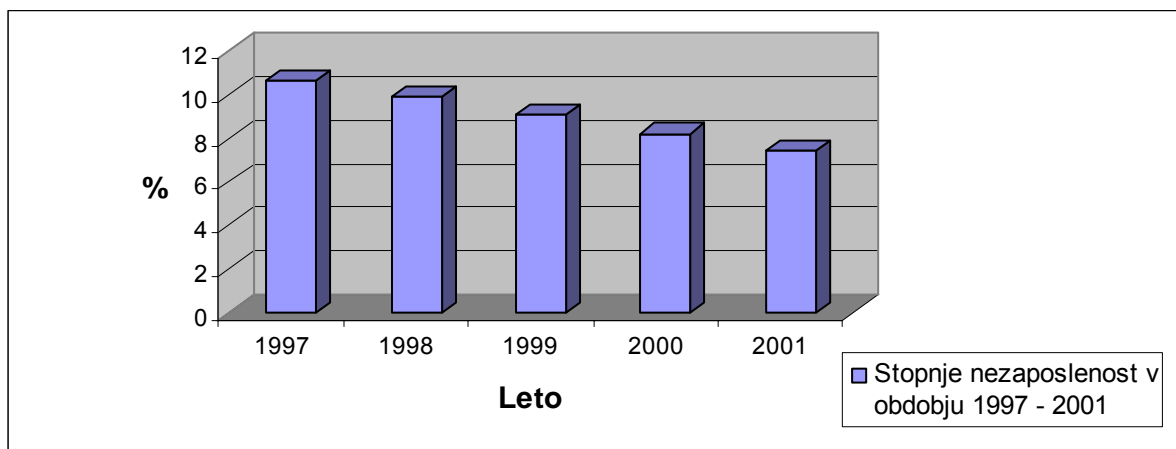
Trajna gospodarska rast z nizko stopnjo inflacije in uravnoteženimi javnimi financami je ključnega pomena za dvig stopnje zaposlenosti in krepitev socialne kohezije. Fiskalna koordinacija na ravni unije je pomemben dejavnik pri dokončanju notranjega trga in igra ključno vlogo pri preprečevanju upadanja davčnih prihodkov preko nelojalne konkurence zniževanja davkov med državami članicami. Pravilno usmerjeno socialno varstvo je bistveno za lažje prilagajanje gospodarstva na spremembe in zagotavljanje učinkovite in dobro usposobljene delovne sile. Visoka kakovost izobraževanja in usposabljanja, ki sta dostopna vsem skupinam ljudi, krepi socialno vključenost in konkurenčnost gospodarstva. Naraščanje zaposlenosti ohranja vzdržnost financiranja sistemov socialnega varstva. Socialna kohezija preprečuje in minimizira nezadostno uporabo človeških virov. Vsi ti razlogi kažejo na sklep, da mora upravljanje medsebojne odvisnosti med omenjenimi tremi politikami voditi k oblikovanju tesnega sodelovanja med njimi, ki bo sposobno zagotavljati tako gospodarski kot

socialni napredek. Za uspešno soočanje s tehnološkimi in družbenimi spremembami je za podporo gospodarski dinamiki in uresničevanju reform na področju zaposlovanja potrebno izboljšanje in modernizacija evropskega socialnega modela. Rezultati evropskega gospodarstva na svetovnih trgih so odvisni od kakovosti proizvodov in storitev ter od njihove dodane vrednosti. Pri tem igrajo ključno vlogo nadaljnja krepitev notranjega trga, izboljšanje kakovosti proizvodov in storitev ter učinkovitejše delovanje kapitalnih trgov. Dvig kakovosti dela povečuje kakovost proizvodov in storitev ter krepi konkurenčni položaj evropskih podjetij. EU mora nadaljevati v smeri združevanja dobrih socialnih pogojev z visoko produktivnostjo in kakovostjo proizvodov in storitev, kar je ključnega pomena za uspešnost evropskega socialnega modela. Višja stopnja zaposlenosti in naraščanje kakovosti delovnih mest znotraj dinamičnega in konkurenčnega gospodarstva krepi socialno kohezijo, pri čemer ne sme biti zanemarjena vloga socialnih partnerjev pri prizadevanjih za omejevanje rasti plač, kar je pomembno za ohranjanje ugodnega makroekonomskega okolja. S krepitvijo sodelovanja med ekonomsko, zaposlovalno in socialno politiko EU nima namena harmonizirati socialnih politik držav članic. Skuša le okrepiti sodelovanje na ravni unije pri doseganju skupnih evropskih ciljev in izboljšati koordinacijo delovanja socialnih politik držav članic v kontekstu skupnega trga in enotne valute (Social Policy Agenda, 2000, str. 8).

6.2. RAZMERE NA EVROPSKEM TRGU DELA V OBDOBJU 1997 – 2001

V prvih petih letih delovanja EZS so se razmere na trgu dela v EU vidno izboljšale. Celotno število delovnih mest se je v tem obdobju povečalo za dobrih 10 milijonov, kar znaša 6,5% več delovnih mest kot pred začetkom delovanja EZS. Od 10 milijonov novih delovnih mest so jih 6 milijonov zasedle ženske. Nezaposlenost se je znižala za 4 milijone, kar pomeni 25% upad nezaposlenosti (Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy¹⁴, 2002, str. 2).

Slika 10: Stopnje nezaposlenosti na ravni EU v obdobju 1997 – 2001:

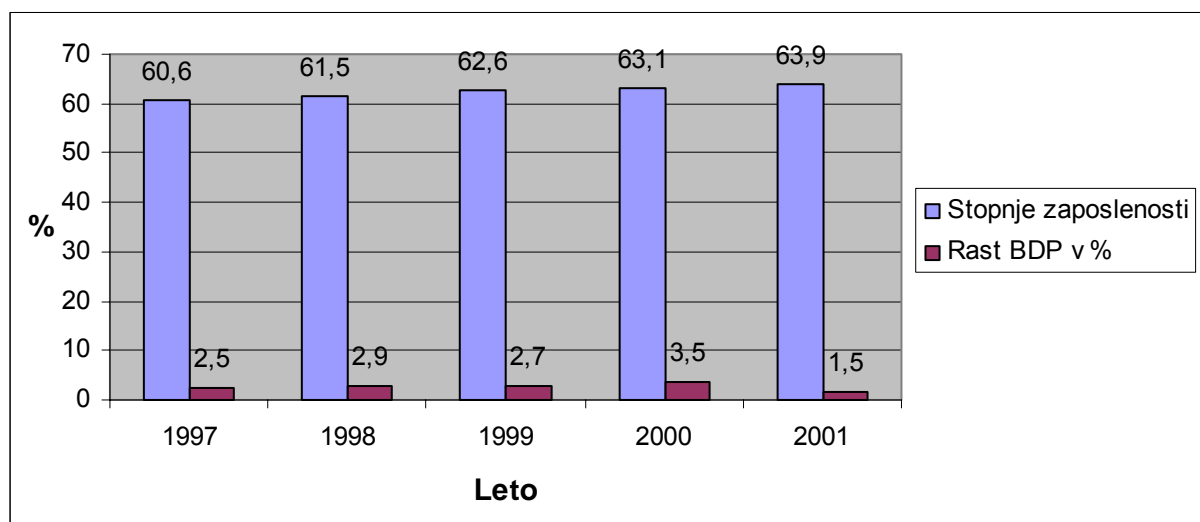


Viri: Eurostat Yearbook 2002, 2002, str. 110; Economic Portrait of the European Union 2002, 2002, str. 133.

¹⁴ V nadaljevanju je ta vir označen kot Five Years of the EES.

V obravnavanem obdobju se je stopnja nezaposlenosti na ravni EU znižala za 3,2 odstotne točke in je v letu 2001 znašala 7,4%, v letu 1998 pa je po dolgem času upadla pod 10%. V letu 2001 je bila brezposelnost pod 5% zabeležena na Danskem, v Luksemburgu, na Nizozemskem, v Avstriji, na Portugalskem in na Irskem. Italija, Španija in Grčija so v tem letu zabeležile več kot 10% brezposelnost (Economic Portrait of the European Union 2002, 2002, str. 133).

Slika 11: Stopnje zaposlenosti in rasti BDP na ravni EU v obdobju 1997 – 2001



Viri: OECD Employment Outlook 2000, 2000, str. 203; Eurostat Yearbook 2002, 2002, str. 100; Economic Portrait of the European Union 2002, 2002, str. 56, 131.

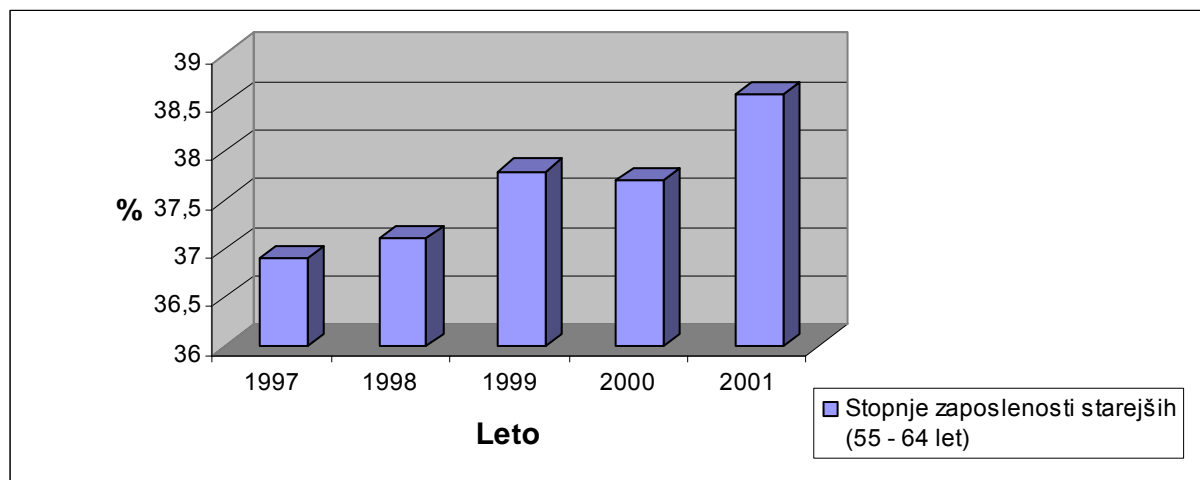
Udeležba delovne sile na evropskem trgu dela se je v obravnavanem obdobju povečala za skoraj 5 milijonov. Stopnja zaposlenosti na ravni EU se je v tem času dvignila za 3,3 odstotne točke na 63,9% v letu 2001. Ciljno stopnjo 67%, ki naj bi bila dosežena do leta 2005, so v letu 2001 presegle Danska, Nizozemska, Avstrija, Portugalska, Finska, Švedska in Velika Britanija. Ciljna stopnja 70%, ki naj bi bila dosežena do leta 2010, je bila v letu 2001 presežena na Danskem, Nizozemskem, Švedskem in v Veliki Britaniji. Najnižje stopnje zaposlenosti so bile v letu 2001 zabeležene v Grčiji (55,4%), Španiji (56,3%) in Italiji (54,8%) (Economic Portrait of the European Union 2002, 2002, str. 131). Opisano izboljšanje razmer na ravni EU je bilo predvsem strukturnega značaja, saj je prišlo do upada strukturne nezaposlenosti, gospodarska rast je postala intenzivnejša v smislu povečevanja zaposlenosti, evropski trg dela pa je v obravnavanem obdobju postal odzivnejši na gospodarske in socialne spremembe (Five Years of the EES, 2002, str. 2). Težko je podati oceno o tem, koliko je k izboljšanju razmer na trgu dela v EU v obravnavanem obdobju prispevalo samo delovanje EZS in koliko gospodarska rast, ki je v obdobju 1997 – 2001 le v letu 2001 padla pod 2,5%.

6.3. NAPREDEK ZNOTRAJ POSAMEZNIH STEBROV EVROPSKE ZAPOSLOVALNE STRATEGIJE

6.3.1. PRVI STEBER: POVEČANJE ZAPOS LJIVOSTI PREBIVALSTVA

Velika večina držav članic je v obravnavanem obdobju povečala prizadevanja za izboljšanje udeležbe nezaposlenih v programih aktivne politike zaposlovanja. Cilj 20% deleža nezaposlenih, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja, je bil močno presežen, saj je bilo v letu 2001 na ravni unije v programe te vrste v povprečju vključenih 33% nezaposlenih. Najuspešnejše tri države članice so dosegle 51% delež (The Future of the ESS, 2003, str. 20). V prvem petletnem obdobju delovanja zaposlovalne strategije se je delež dolgoročno nezaposlenih kot % vseh nezaposlenih znižal z 49% v letu 1997 na 42% v letu 2001. Stopnja nezaposlenosti mladih pod 24. letom starosti je v tem obdobju upadla z 21,1% na 14,9%, pri čemer pa ne smemo zanemariti dejstva, da se delež mladih v celotnem prebivalstvu zmanjšuje.

Slika 12: Stopnje zaposlenosti v starostni skupini 55 – 64 let na ravni unije v obdobju 1997 - 2001



Viri: OECD Employment Outlook 2000, 2000, str. 208; Joint Report 2001, 2002, str. 13; Employment in Europe 2002 – Recent Trends and Prospects, 2002, str. 7.

Poleg uvajanja reform sistemov socialnega varstva in davčnih sistemov v smeri spodbujanja zaposlovanja je v državah članicah prišlo tudi do večjega zavedanja pomena aktivnega staranja prebivalstva. Kljub temu v državah članicah še ni prišlo do korenitejših reform v shemah zgodnjega upokojevanja in do opaznejšega povečanja udeležbe starejših delavcev v programih izobraževanja in usposabljanja (Five Years of the EES, 2002, str. 11). Stopnja zaposlenosti starejših se je v obravnavanem obdobju povečala le za 1,7 odstotne točke in je v letu 2001 znašala 38,6%, kar pa je še daleč od cilja 50%, ki naj bi bil na ravni unije dosežen do leta 2010.

6.3.2. DRUGI STEBER: SPODBUJANJE PODJETNIŠTA

V prvih petih letih delovanja EZS je bilo okrog 90% novih delovnih mest ustvarjenih v storitvenem sektorju. Ukrepi znotraj tega stebra so pomagali nezaposlenim pri ustanavljanju podjetij in ustvarjanju novih delovnih mest zlasti v storitvenem sektorju. Čas, ki je potreben za ustanovitev podjetja, se je v obravnavanem obdobju skrajšal. Kljub temu so administrativni postopki še vedno glavna ovira za ustanovitev in poslovno delovanje majhnih in srednje velikih podjetij (Five Years of the EES, 2002, str. 13). V obdobju 1997 – 2001 je na ravni unije prišlo do zmanjšanja celotne davčne obremenitve dela za približno 2%. To zmanjšanje je bilo še bolj očitno v primeru nizko plačanih delavcev, kjer je prišlo do povprečnega znižanja v velikosti 3%, predvsem zaradi zmanjšanja obremenitve pri plačevanju socialnih prispevkov. V letu 2001 je na ravni unije davčna obremenitev za nizko plačana dela znašala 37,8% (The Future of the EES, 2003, str. 21). To kaže na trend oblikovanja davčnih sistemov, ki bodo omogočali lažje zaposlovanje, oziroma bodo zaposlovanju prijaznejši. Med davčnimi olajšavami se je kot učinkovito izkazalo zmanjšanje davka na izplačane plače in zmanjšanje socialnih prispevkov delodajalcev, še posebej za primer delavcev z nizkimi plačami, ki so najbolj odvisni od različnih oblik socialne pomoči. Med ukrepe te vrste sodijo še zmanjševanje dohodninskih in socialnih prispevkov zaposlenih, zmanjševanje davčnih obremenitev za primer otroškega varstva in zmanjševanje stroškov izobraževanja ogroženim socialnim skupinam. V praksi se je izkazalo, da se davčne reforme in reforme socialnih prispevkov vse pogosteje uporabljajo kot komplementaren instrument zaposlovalne politike v državah članicah. Učinek teh reform bo v prihodnje potrebno še izboljšati z maksimiziranjem njihovega vpliva na dvig udeležbe na trgu dela in na preprečevanje zgodnjega upokojevanja (Five Years of the EES, 2002, str. 13).

6.3.3. TRETJI STEBER: POVEČANJE PRILAGODLJIVOSTI PODJETIJ IN POSAMEZNIKOV

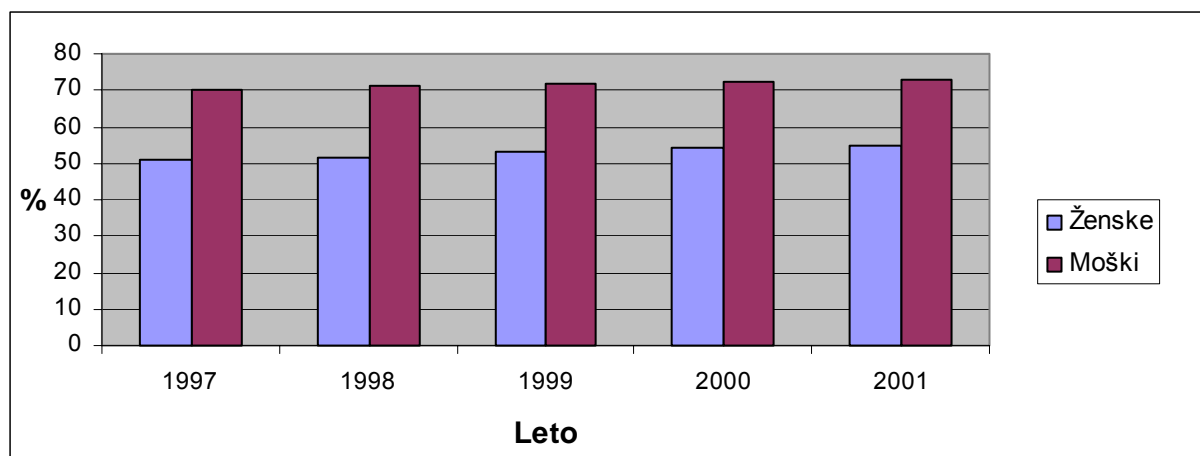
Evropska zaposlovalna strategija je prispevala k posvečanju večje pozornosti pomenu prilagodljivosti in konkurenčnosti s strani organov oblasti, socialnih partnerjev in podjetij. Glavni napredek na političnem področju v prvih petih letih delovanja strategije je bil dosežen pri uvajanju fleksibilnejših oblik zaposlovanja in delovnega časa. Razporejanje delovnega časa kot orodje za prerazporeditev dela in povečevanje razpoložljivega števila delovnih mest izgublja na pomenu in se čedalje pogosteje uporablja kot sredstvo za povečevanje prilagodljivosti podjetij na gospodarske razmere, kar olajšuje dolgoročno ohranjanje delovnih mest. V nekaterih državah članicah je bil glavni vzrok za ustvarjanje novih delovnih mest v obravnavanem obdobju povečanje števila zaposlitev za določen in skrajšan delovni čas, v katere so se vključevali predvsem mladi in ženske, ki so se po odsotnosti odločile za vrnitev na trg dela. V prihodnosti bo v okviru tega stebra potrebno povečati prizadevanja za usklajevanje med varnostjo in fleksibilnostjo delovnih mest, saj je postalo očitno, da veliko ljudi, ki so zaposleni za skrajšan ali določen delovni čas, prejema nizke dohodke in imajo slab dostop do programov izobraževanja in usposabljanja. Prav tako se te skupine ljudi pogosteje srečujejo z nezaposlenostjo in neaktivnostjo, kar povečuje njihove možnosti za izključitev iz

trga dela za daljša časovna obdobja. Odnos delojemalcev do zaposlitev za določen delovni čas je za razliko od delodajalcev še vedno negativen, saj naj bi le okrog 28% zaposlenih prostovoljno sprejelo takšno zaposlitev (Five Years of the EES, 2002, str. 14).

6.3.4. ČETRTI STEBER: ZAGOTAVLJANJE ENAKIH MOŽNOSTI ZAPOSLOVANJA ZA OBA SPOLA

V prvih petih letih delovanja EZS je odpravljanje razlik med spoloma v stopnjah zaposlenosti in nezaposlenosti, višini plač in zastopanosti v posameznih poklicih v državah članicah postalo področje posebnega pomena. Usklajevanje družinskega in poklicnega življenja je dobilo status politične prednosti v vseh državah članicah. Mnoge izmed njih so se že osredotočile na izboljšanje dostopnosti otroškega varstva (Five Years of the EES, 2002, str. 15). Stopnja nezaposlenosti za ženske se je v obdobju 1997 – 2001 na ravni EU zmanjšala za 3,6 odstotne točke in je v letu 2001 znašala 8,7%. Podobno velja tudi za stopnjo nezaposlenosti za moške, ki se je znižala za 2,9 odstotne točke in je v letu 2001 znašala 6,4%. Razlika v stopnjah nezaposlenosti med spoloma se je s 3 odstotnih točk v letu 1997 zmanjšala na 2,3 odstotne točke v letu 2001.

Slika 13: Primerjava stopenj zaposlenosti med moškimi in ženskami na ravni EU v obdobju 1997 – 2001



Viri: OECD Employment Outlook 2000, 2000, str. 204 – 205; Eurostat Yearbook 2002, 2002, str. 100 – 101; Economic Portrait of the European Union 2002, 2002, str. 131.

V obdobju 1997 – 2001 so glavnino novih delovnih mest zasedle ženske. Stopnja zaposlenosti žensk se je v tem času dvignila za 4,2 odstotne točke in je v letu 2001 na ravni EU znašala 54,9%. V tem letu je bila ciljna stopnja 60% zaposlenosti za ženske, ki naj bi bila na ravni unije dosežena do leta 2010, presežena na Danskem, Nizozemskem, Portugalskem, Finskem, Švedskem, v Avstriji in Veliki Britaniji. Ciljno stopnjo 57%, ki naj bi bila dosežena do leta 2005, je poleg omenjenih držav v letu 2001 presegla še Nemčija. Najnižje stopnje zaposlenosti za ženske so v letu 2001 zabeležili v Italiji (41,1%), Grčiji (40,9%) in Španiji (41,9%), kar je precej pod ciljem 57% (Economic Portrait of the European Union 2002, 2002, str. 131). V obravnavanem obdobju se je stopnja zaposlenosti za moške na ravni EU povečala

za 2,6 odstotne točke in je v letu 2001 znašala 73%. Razlika v stopnjah zaposlenosti moških in žensk je z 19,7 odstotne točke v letu 1997 upadla na 18,1 odstotne točke v letu 2001. Kljub zmanjševanju razlik med spoloma, so te še vedno precejšnje (povprečna razlika v plačah med moškimi in ženskami na ravni unije znaša okrog 16%). V prihodnje jim bo potrebno nameniti še več pozornosti, če želi unija doseči cilje, določene na zasedanju Evropskega sveta v Lizboni in Stockholmu.

6.4. PRIHODNOST EVROPSKE ZAPOSLOVALNE STRATEGIJE

Kljub izboljšanju razmer na evropskem trgu dela v prvih petih letih delovanja EZS, ta še ni ponudila dovolj učinkovitih odgovorov za reševanje izzivov, ki jih predstavljajo staranje prebivalstva, pojavljanje neskladij med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela v EU, regionalne razlike v stopnjah zaposlenosti in nezaposlenosti, širitev EU, migracijski tokovi in proces globalizacije (Five Years of the EES, 2002, str. 3). Imigracija ljudi v EU ostaja realnost, ki je ni moč zanemarjati. Sama imigracija ne more ponuditi celovitega odgovora na staranje prebivalstva v EU ali na obstoječe pomanjkanje ljudi z določenimi znanji na evropskem trgu dela. Vendar lahko, če bo ustrezno vodena, prispeva k reševanju napovedanega pomanjkanja delovne sile v prihodnosti, povečevanju stopnje zaposlenosti in gospodarski rasti EU. Delovanje EZS na tem področju bo ključnega pomena pri razvoju učinkovite migracijske politike v EU. Širitev EU bo povzročila povečanje evropskega trga dela za 30%, povečale pa se bodo tudi neenakosti na njem. Zaradi večjih razlik v stopnjah gospodarske razvitosti med različnimi regijami razširjene unije, bodo za EU ključnega pomena uspešne priprave na soočanje s pritiski, ki jih bodo te razlike povzročile (Oczki, 2001, str. 77). Čeprav so težave na trgih dela v bodočih državah članicah podobne tistim, s katerimi se srečujejo sedanje članice, pa so v mnogih primerih še globlje in očitnejše. Ob vstopu v EU bodo morale mnoge nove članice reformirati svoje politike na trgu dela. Pri tem bo pomembno vlogo pri razvoju ukrepov aktivne politike zaposlovanja, preventivnih ukrepov za preprečevanje nezaposlenosti in modernizaciji javnih zavodov za zaposlovanje imela prav EZS z Evropskim socialnim skladom kot glavnim finančnim orodjem te strategije (Five Years of the EES, 2002, str. 18 - 19).

Za ustrezno soočanje z naštetimi izzivi v prihodnosti bo po mnenju Evropske komisije potrebno znotraj EZS opraviti naslednje reforme (Five Years of the EES, 2002, str. 3):

- določanje jasnejših ciljev delovanja EZS;
- poenostavitev zaposlovalnih smernic, ne da bi bila pri tem okrnjena njihova učinkovitost;
- izboljšanje upravljanja in partnerskega pristopa pri izvrševanju strategije;
- zagotovitev večje doslednosti in komplementarnosti delovanja EZS v okviru drugih procesov, ki potekajo znotraj EU, s poudarkom na smernicah ekonomske politike.

Te reforme naj bi omogočile uspešnejše delo EZS pri nadaljnjem izboljševanju razmer na evropskem trgu dela. Poleg omenjenih reform je Evropska komisija za novo obdobje tudi že

predlagala naslednja prednostna področja delovanja te strategije (Five Years of the EES, 2002, str. 8, 9, 19):

- nadaljnje povečevanje stopenj zaposlenosti v smislu doseganja ciljev, določenih na zasedanju Evropskega sveta v Lizboni in Stockholmu, za kar bi bilo potrebno do leta 2010 povečati število zaposlenih za 15,4 milijone, od tega 9,6 milijona žensk in 7,4 milijone starejših delavcev;
- nadaljnje zmanjševanje števila nezaposlenih, saj je bilo v letu 2001 na ravni EU še vedno brezposelnih skoraj 13 milijonov ljudi;
- izboljšanje kvalitete delovnih mest in produktivnosti dela;
- promocija trga dela, dostopnega za vse socialne skupine;
- povečevanje investicij v človeški kapital in promocija aktivnega staranja prebivalstva.

Po uspešni predstavitvi EZS in spodbudnih rezultatih v prvem obdobju njenega delovanja lahko tudi v prihodnje pričakujemo krepitev sodelovanja med državami članicami in evropskimi institucijami na področju politik na trgu dela in pri izboljševanju razmer na evropskem trgu dela. To sodelovanje bo lahko v prihodnosti še bolj plodno kot doslej, saj bo prihodnje delo izhajalo iz pridobljenega znanja in izkušenj, pridobljenih v prvih petih letih delovanja EZS. Vendar pri tem ne smemo zanemariti dejstva, da razmere na evropskem trgu dela niso odvisne le od uspešnosti različnih ukrepov in programov v okviru politik na trgu dela, temveč tudi od ugodnih gospodarskih razmer v svetu in stabilnih stopenj gospodarske rasti v državah članicah EU.

SKLEP

V začetku 1990-ih let je razpravo o zaposlovanju na ravni EU sprožila ugotovitev, da so slabe razmere na evropskem trgu dela v veliki meri rezultat neusklajenosti in napak pri vodenju različnih politik znotraj unije. Ta ugotovitev je pripeljala do procesa iskanja rešitev s pomočjo večje koordinacije in konvergence politik. Bela knjiga o rasti, konkurenčnosti in zaposlovanju iz leta 1993 je resnični začetek obravnave tematike zaposlovanja na ravni EU. Na njeni podlagi je Evropski svet na zasedanju v Essnu leta 1994 sprejel Essensko strategijo, ki je podala iniciativo za razvoj skupne zaposlovalne politike. Amsterdamska pogodba je okrepila pristojnosti unije kot celote pri izboljševanju razmer na evropskem trgu dela in je visoko stopnjo zaposlenosti postavila med temeljne cilje EU. Leta 1997 je bila na zasedanju Evropskega sveta v Luksemburgu predstavljena Evropska zaposlovalna strategija, voditelji držav članic pa so sklenili, da bodo države članice začele zaposlovalno politiko voditi v skladu s skupnimi smernicami. S pričetkom delovanja zaposlovalne strategije se je spremenila vloga Evropskega socialnega sklada, ki je sedaj glavno finančno orodje te strategije in tesno sodeluje pri njenem izvrševanju.

V 1990-ih letih je politike zaposlovanja v državah članicah zaznamovalo naraščanje pomena aktivnih ukrepov. Prišlo je do spoznanja, da je potrebno v čim večji meri preiti od plačevanja raznih socialnih ugodnosti posameznikom, ki niso zaposleni, k njihovi ponovni vključitvi na trg dela. V vseh državah članicah je prišlo do zaostritve pogojev za pridobitev denarne pomoči v primeru nezaposlenosti in omejevanja njene višine in časa trajanja. V tem desetletju je prišlo tudi do opaznih sprememb v javnih izdatkih za politike na trgu dela. Kljub poudarjeni potrebi po prehodu od pasivnih k aktivnim ukrepom, so bili dejanski rezultati v smislu deleža sredstev za aktivne ukrepe v BDP relativno skromni, saj je bil slednji na ravni EU v letu 1998 enak tistemu iz leta 1990. Deleži javnih izdatkov za politike na trgu dela in ukrepe znotraj njih se med državami članicami močno razlikujejo tako po deležu v BDP kot tudi po tem, kolikšen delež celotnih sredstev je namenjen za aktivne in kolikšen za pasivne ukrepe. Tudi spremembe v porazdelitvi teh sredstev v 1990-ih letih so v državah članicah potekale v različnih smereh, tako da obstaja malo znakov o skupnem trendu na tem področju v EU. Razloge lahko iščemo v različnih razmerah na trgih dela v državah članicah ter v razlikah v pogledih na problematiko nezaposlenosti in na socialno državo.

Zaradi staranja evropskega prebivalstva se pojavlja problem financiranja sistemov socialnega varstva, vzdržnosti pokojninskih sistemov in sprejemljivosti zgodnjega upokojevanja. Staranje prebivalstva naj bi ogrozilo tudi prihodnjo ponudbo dela v EU in konkurenčnost evropskega gospodarstva. Za reševanje teh problemov je EU že začela sprejemati ukrepe, ki naj bi izboljšali izkoristek razpoložljive delovne sile, omejili zgodnje upokojevanje in izboljšali udeležbo starejših delavcev v programih izobraževanja in usposabljanja.

Po prvih petih letih delovanja Evropske zaposlovalne strategije je bila opravljena ocena njene uspešnosti. V tem obdobju so se razmere na evropskem trgu dela vidno izboljšale. Nezaposlenost na ravni unije je se do leta 2001 znižala na 7,4%, stopnja zaposlenosti pa se je povzpela na 63,9%. Mnoge države članice so v tem letu že presegle načrtovane ciljne stopnje, ki naj bi bile dosežene do leta 2005 oziroma 2010. Presežen je bil tudi načrtovani 20% delež vseh nezaposlenih, vključenih v aktivne zaposlovalne ukrepe. Stopnja zaposlenosti starejših ljudi še vedno ostaja problematična in je bila v letu 2001 še daleč od zastavljenega cilja. Prišlo je do opaznega zmanjšanja deleža dolgoročno nezaposlenih med vsemi nezaposlenimi in precejšnjega upada stopnje nezaposlenosti mladih. Zmanjšale so se tudi razlike med spoloma. Delovanje zaposlovalne strategije je spodbudno vplivalo na spremembe v politikah na trgu dela v državah članicah. Povečala se je podpora preventivnim in aktivnim ukrepom. Uvajati so se začele spremembe na področju davkov in socialnih dajatev. Izobraževalni sistemi so se začeli intenzivneje prilagajati potrebam trga dela. Prišlo je do uvajanja fleksibilnejših delovnih pogojev in delovnega časa. Načelo enakosti med spoloma je postalo sestavni del politik na trgu dela. Metoda odprte koordinacije v okviru strategije je pospešila partnersko sodelovanje, izmenjavo informacij in uvajanje novih metod dela.

Kljub dejstvu, da delovanje Evropske zaposlovalne strategije ni optimalno in da ta do sedaj še ni ponudila dovolj učinkovitih rešitev za mnoge probleme na evropskem trgu dela, je glede na rezultate prvega obdobja moč trditi, da so države članice z intenzivnim, odprtim in koordiniranim sodelovanjem znotraj te strategije dokazale, da so se sposobne uspešno soočiti s problematiko zaposlovanja in doseči izboljšanje razmer na evropskem trgu dela. Kljub vsemu se pri tem poraja vprašanje ali lahko EU doseže nadaljnje povišanje stopenj zaposlenosti in izboljšanje fleksibilnosti evropskega trga dela ne da bi bili pri tem ogroženi osnovni temelji solidarnosti in socialne pravičnosti, na katerih so zgrajene evropske družbe.

LITERATURA

1. Barle Darja: Migracije v luči širitve Evropske unije. Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2002. 47 str.
2. Bosworth Derek, Dawkins Peter, Stromback Thorsten: The Economics of the Labour Market. Harlow: Longman, 1996. 460 str.
3. Jelenko Matjažka: Migracijska politika Evropske unije in Slovenije. Magistrsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 2001. 98 str.
4. Kajzer Alenka: »Nova« politika zaposlovanja – prvi rezultati v Evropi in začetni koraki doma. Bilten EDP: Slovensko gospodarstvo pred novimi izzivi. Maribor: Institut za ekonomsko diagnozo in prognozo, 2001, str. 37 – 47.
5. Malačič Janez: Značilnosti zaposlovanja in zaposlitvenih politik v svetu (zlasti v Evropski zvezi) s posebnim pogledom na zaposlovanje v obrti. III. Strokovno posvetovanje: Slovenski obrtnik in njegovo uspešno gospodarjenje v sedanjih gospodarskih razmerah v Sloveniji. Ljubljana: Društvo ekonomistov Ljubljana, 1998, str. 57 – 67.
6. Meeusen Wim: Economic Policy in the European Union: Current Perspectives. Cheltenham: Edward Elgar, 1999. 254 str.
7. Modigliani Franco et al.: Manifest ekonomistov o brezposelnosti v Evropski uniji. Ljubljana: Zveza ekonomistov Slovenije, 1999. 44 str.
8. Moussis Nicolas: Evropska unija. Ljubljana: Littera picta, 1999. 575 str.
9. Oczki Jaroslaw: The Impact of EU Enlargement on the Labour Markets in Eastern and Western Economies. MER Revija za management in razvoj, Maribor, 3(2001), 8 - 9, str. 76 – 80.
10. Starman Petra: Evropski tip brezposelnosti – ali obstaja? Diplomsko delo. Ljubljana: Ekonomska fakulteta, 1999. 58 str.
11. Svetlik Ivan: Brezposelnost in zaposlovanje. Ljubljana: Delavska enotnost, 1985. 271 str.
12. Svetlik Ivan: Strategija poseganja na trg delovne sile v Sloveniji v luči vključevanja v EU. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, 2000. 25 str.
13. Svetlik Ivan: Zaposlovanje in gospodarski razvoj. Faktorji gospodarskega razvoja. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, 1995, str. 67 - 87.
14. Symes Valerie: Unemployment in Europe: Problems and Policies. London: Routledge, 1995. 216 str.
15. Williams Rachel, Lamb Muriel: European Social Policy: Fact Sheet. Representation of the European Commission in the United Kingdom, 1997. 35 str.

VIRI

1. Economic Portrait of the European Union 2002. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 167 str.
2. Employment in Europe 1999, Jobs in Europe: Confidence amidst Uncertainty. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 12 str.
3. Employment in Europe 2002 – Recent Trends and Prospects. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 206 str.
4. Employment Policies in the EU and in the Member States – Joint Report 2001. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 100 str.
5. ESF Art. 6 96/97 Project: Directory – »New Job Sources«. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 94 str.
6. ESF 2000 – 2006: Frequently Asked Questions.
(URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/faqs-en.htm#faqs), 30.03.2003.
7. ESF 2000 – 2006: Introducing the ESF.
(URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/esf2000/introduction-en.htm), 30.03.2003.
8. EU Employment and Social Policy, 1999 – 2001: Jobs, Cohesion, Productivity. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001. 43 str.
9. Europe in Figures 2000. London: The Stationery Office, 2000. 190 str.
10. European Employment and Social Policy: a Policy for People. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 31 str.
11. European Trends in the Development of Occupations and Qualifications Volume 1. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 76 str.
12. Eurostat Yearbook 2002. Seventh Edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. 455 str.
13. Eurostat Yearbook '98/99. Fourth Edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 535 str.
14. Guidelines for Member States' Employment Policies for the Year 2000 and Council Recommendations on the Implementation of Member States' Employment Policies. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 33 str.
15. Jobs Summit: Frequently Asked Questions.
(URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/elm/summit/en/comments/faqs.htm), 20.11.1997.
16. Lisbon European Council: Presidency Conclusions.
(URL: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60917&from=&LANG=1>), 24.03.2000.
17. Luxembourg Extraordinary European Council Meeting on Employment: Presidency Conclusions.
(URL: <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=56855&from=&LANG=1>), 20.11.1997.
18. OECD Employment Outlook 2000. Paris: OECD Publications, 2000. 233 str.

19. OECD Employment Outlook 1999. Paris: OECD Publications, 1999. 252 str.
20. Social Policy Agenda. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 29 str.
21. Social Protection in Europe 1999. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 124 str.
22. Stockholm European Council: Presidency Conclusions.
(URL: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=65786&from=&LANG=2>),
24.03.2001.
23. Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy. Commission of the European Communities, 2002. 26 str.
(URL: <http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Service- Search&LANGUAGE=en&GUILANGUAGE=en&SERVICE=all&COLLECTION=com&DOCID=502PC0416>)
24. The Amsterdam Treaty and the New Title on Employment.
(URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#3),
30.03.2003.
25. The Early 1990s and the Realization of the Need for EU action.
(URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#1),
30.03.2003.
26. The European Employment Strategy: Treaty Provisions.
(URL: <http://www.ibeuropa.com/Database/Factsheets/F040ees.htm>), julij 2002.
27. The Future European Labour Supply. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 56 str.
28. The Future of the European Employment Strategy (EES) »A Strategy for Full Employment and Better Jobs for All«. Commission of the European Communities, 2003. 23 str. (URL: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/lip/latest/doc/2003/com2003_0006en01.doc)
29. The 1993 White Paper and the Essen Strategy.
(URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/origins_en.htm#2),
30.03.2003.
30. Zaposlovalna politika in EU. Ljubljana: Zloženska Urada vlade za informiranje. Publikacije. April 2000. (URL: <http://www.sigov.si/evropa/publikacije/zgibanke/zaposlovanje/>)