

Spremembe stanja in reforme na trgu dela v obdobju krize

Ekonomski izzivi 2013

Ljubljana, junij 2013

Izdajatelj: UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

Odgovarja: mag. Boštjan Vasle, direktor

Odgovorni uredniki: mag. Marijana Bednaš, dr. Alenka Kajzer, mag. Marjan Hafner

Avtorice in avtorji poglavja **Spremembe stanja in reforme na trgu dela v obdobju krize** Ekonomskih izzivov 2013 so:

Spremembe stanja in reforme na trgu dela v obdobju krize: dr. Alenka Kajzer (odgovorna urednica, Povzetek, Uvod, Ukrepi politike trga dela v obdobju 2008-2012, Spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji, Izzivi), **Lidija Apohal Vučković** (Povzetek, Izzivi), dr.: Arjana Brezigar Masten (Ocena letošnjih sprememb v regulaciji trga dela), **Matevž Hribernik** (Spremembe stanja na trgu dela v EU), **Mitja Perko, mag.** (Spremembe stanja na trgu dela v Sloveniji, reforme na trgu dela v EU), **mag. Ana Tršelič Selan** (Spremembe stanja na trgu dela v Sloveniji)

Uredniški odbor: Lidija Apohal Vučković, mag. Marijana Bednaš, dr. Alenka Kajzer, mag. Rotija Kmet Zupančič, Janez Kušar, mag. Boštjan Vasle

Oblikovanje grafikonov: Marjeta Žigman

Povzetek

Na razmere na trgu dela v EU in v Sloveniji še vedno vpliva gospodarska kriza. Padec gospodarske aktivnosti je sprožil proces prilagajanja evropskega trga dela nižji ravni aktivnosti. V povprečju EU je bila leta 2012 stopnja delovne aktivnosti prebivalstva (20–64 let) za 1,8 o. t. nižja kot leta 2008, stopnja brezposelnosti pa je leta 2012 znašala 10,4 %, kar je za 3,4 o. t. več kot leta 2008. V Sloveniji se je stopnja delovne aktivnosti (starostna skupina 20–64 let) znižala na 68,3 %, kar je za 4,7 o. t. manj kot leta 2008, stopnja brezposelnosti pa se je podvojila in je znašala 8,9 % leta 2012.¹ Večje poslabšanje razmer na trgu dela v Sloveniji v primerjavi z EU je med drugim posledica večjega padca gospodarske aktivnosti, ki je posledica strukturnih slabosti slovenskega gospodarstva, delno pa tudi vpliva velikega povečanja minimalne plače na zmanjšanje konkurenčnosti v obdobju krize v Sloveniji. S trajanjem krize se povečujejo strukturni problemi na trgu dela. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je v letu 2012 v povprečju EU povečala na 4,6 %, kar je za 2 o. t. več kot leta 2008. V Sloveniji pa je dolgotrajna brezposelnost naraščala še hitreje in se je v obdobju 2008–2012 več kot podvojila.

Na slabšanje razmer na trgu dela so se države odzvale z okrepitevijo aktivnih posegov na trgu dela in reformami trga dela. Leta 2009 so vse države povečale izdatke za aktivne posege na trgu dela, v letu 2010 in 2011 pa so jih pod vplivom fiskalne konsolidacije kljub nadaljnjemu slabšanju razmer na trgu dela nekatere že zmanjšale. Večina držav je v krizi okrepila programe izobraževanja in usposabljanja, na začetku krize pa so številne države povečevale dostopnost do nadomestil za brezposelnost. Ker je s krizo sposobnost prilagajanja trga dela, na katero pomembno vplivajo inštitucije trga dela, postala zelo pomembna, so številne države začele izvajati tudi reforme trga dela. V obdobju krize so bile najbolj pogoste reforme aktivne politike zaposlovanja, močno pa se je povečalo tudi število reform na področju varovanja zaposlitve in zavarovanja za primer brezposelnosti.

Tudi Slovenija se je na slabšanje razmer na trgu dela na začetku krize odzvala z intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja (APZ), nato pa je politika postala bolj pasivna. V letu 2009 sta bila sprejeta dva intervencijska zakona, namenjena ohranjanju delovnih mest, ki sta začasno ublažila padec zaposlenosti v Sloveniji. Število vključenih brezposelnih v programe APZ se je v letih 2009 in 2010 močno povečalo. Po letu 2010 pa se je ob nadaljnjem naraščanju števila brezposelnih in nekoliko ugodnejšem sistemu nadomestil za brezposelne začel krepiti predvsem obseg pasivne finančne podpore brezposelnim. V letih 2011 in 2012 se je močno zmanjšala vključenost dolgotrajno brezposelnih, starejših in nizko izobraženih brezposelnih v programe APZ, močno se je znižala tudi vključenost brezposelnih v programe usposabljanja in izobraževanja, kar je z vidika naraščajočih neskladij na trgu dela neustrezna politika. Slovenija spada v skupino držav, ki za politiko trga dela (merjeno z % BDP) namenjajo relativno malo sredstev, povečuje pa se predvsem obseg pasivnih podpor. Ob naraščajočih strukturnih problemih na trgu dela bi bilo smiselno okrepiti izvajanje programov APZ, še posebej tistih, ki odgovarjajo na potrebe delodajalcev, in povečati učinkovitost programov APZ.

Od začetka krize je Slovenija pogosto spreminjala sistem zavarovanja za primer brezposelnosti in v letu 2013 uveljavila tudi spremembe na področju varovanja zaposlitve, a je s spremembami zamujala. S sprejetjem Zakona o urejanju trga dela (ZUTD) v letu 2010 je Slovenija nekoliko povečala dostopnost in višino nadomestil za primer brezposelnosti. Omenjeni zakon, ki je izboljšal dohodkovno varnost brezposelnih, je stopil v veljavo v letu 2011, ko v drugih državah politika ni bila več usmerjena v krepitev dohodkovne varnosti brezposelnosti, ampak že v reforme, s katerimi so povečevali spodbude za delo. Povečana dohodkovna varnost brezposelnih v Sloveniji je bila v veljavi relativno kratko obdobje, saj se je zaradi javnofinančne konsolidacije že

¹ Vir vseh navedenih podatkov je Eurostat; temeljijo na anketi o delovni sili.

sredi leta 2012 višina nadomestil znižala. Šele v aprilu 2013 so bile sprejete spremembe na področju varovanja zaposlitve s spremembo Zakona o delovnih razmerjih. Spremembe delovno pravne ureditve so bile narejene v smeri povečanja fleksibilnosti, saj so zmanjšale stroške odpuščanja za nekatere kategorije delavcev in poenostavile postopek odpuščanja. Čeprav ne gre za korenitejšje spremembe, so pripeljale do znižanja indeksa varovanja zaposlitve, ki ga je za mednarodne primerjave regulacije trga dela razvil OECD, in sicer pod povprečje držav OECD, kar kaže na to, da slovenske delovno pravne zakonodaje ni več mogoče šteti za rigidno. Ker pa je bil namen sprememb tudi zmanjšanje segmentacije na trgu dela, so bile sprejete tudi nekatere spremembe, ki jih indeks varovanja zaposlitve ne zajema, in lahko delujejo v smeri zmanjševanja fleksibilnosti (npr. uvedba odpravnin za zaposlitve za določen čas in uvedba kvot pri zaposlovanju agencijskih delavcev za določen čas). Sprejete spremembe so tako posledica zasledovanja dveh različnih temeljnih ciljev (povečanja fleksibilnosti in zmanjšanja segmentacije) in hkrati kompromisov na pogajanjih socialnih partnerjev. Kljub temu pa so spremembe narejene v pravi smeri, saj ekonometrične ocene učinkov sprejetih sprememb kažejo na možne pozitivne, čeprav skromne, učinke na zaposlenost. S spremembo v smeri večje fleksibilnosti pogodbenih razmerij pa je Slovenija zamujala, saj smo leta 2010 ob spremembi določanja minimalne plače in s sprejemom ZUTD zamudili priložnost za oblikovanje celovite reforme.

Plače so se padcu gospodarske aktivnosti prilagajale manj kot zaposlenost. Na manjše prilagajanje je izrazito vplivalo povišanje minimalne plače pa tudi način oblikovanja plač (večinoma na ravni dejavnosti). Ob enem največjih znižanj gospodarske aktivnosti v EU v času krize je Slovenija beležila največje zvišanje minimalne plače, ki se je v obdobju 2008–2012 realno povečala skoraj za 30 %. Različne študije² kažejo, da v Sloveniji na določanje (in s tem tudi gibanje) plač vpliva ureditev v kolektivnih pogodbah na ravni dejavnosti, kar je zmanjševalo odzivnost plač na spremenjene gospodarske razmere. Varčevalni ukrepi plačne politike državnega sektorja pa so v času krize ob zamrznitvi oz. znižanju osnovnih plač javnim uslužbencem ukinili večino stimulatvinih elementov plač, kar povzroča vse manjše razlike v plačah med zaposlenimi in deluje precej demotivacijsko.

Osrednja izziva ekonomske politike sta povečati obseg delovne aktivnosti in zagotoviti večjo sposobnost prilagajanja spremenjenim gospodarskim razmeram. Zaradi velikega poslabšanja razmer na trgu dela in velikih strukturnih neskladij je slovenski cilj v okviru strategije EU 2020, da bi do leta 2020 dosegli 75-odstotno stopnjo delovne aktivnosti prebivalstva v starostni skupini 20–64 let, postal nedosegljiv, saj je stopnja delovne aktivnosti v obdobju 2008–2012 močno upadla. Za zaobrnitev trenda in vsaj postopno približevanje zastavljenemu cilju bi Slovenija morala čim prej oblikovati sklop ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, in zagotavljati večjo skladnost posameznih politik, ki pa niso omejene zgolj na politike trga dela. Poleg nadaljnjih strukturnih reform je treba napore usmeriti v konsolidacijo javnih financ, učinkovito sanacijo bančnega sistema, ustvarjanje spodbudnega poslovnega okolja (podrobneje glej Poročilo o razvoju 2013). Letošnje spremembe regulacije trga dela so bile narejene v pravi smeri, vendar je nujno potrebno spremljanje učinkov že izvedenih sprememb v regulaciji trga dela, njihove korekcije in nadaljnje reforme inštitucij trga dela, pri čemer bi posebej izpostavili še povečanje učinkovitosti APZ in delovanja zavoda za zaposlovanje. Ker je študentsko delo pomemben vzrok za močno segmentacijo trga dela pri nas, je izziv tudi drugačna ureditev študentskega dela. Izziv predstavlja tudi zagotavljanje večje sposobnosti prilagajanja spremenjenim gospodarskim razmeram, ne samo s fleksibilnejšo regulacijo zaposlitvenih razmerij, ampak tudi preko večje vloge APZ in s sistemom plač, ki omogoča hitrejšo odzivnost na spremembe gospodarske aktivnosti, predvsem preko podjetniških kolektivnih dogodb. Obenem pa bi bilo smiselno proučiti tudi sistem določanja minimalne plače. V pogojih nadaljne konsolidacije je izziv tudi oblikovanje ukrepov na področju plač ali sprememb v sistemu plač v javnem sektorju tako, da bi bil ta sistem bolj stimulativen in ne bi vodil v uravnilovko.

² Analize in ankete v okviru projekta Wage dynamic network.

Uvod

Evropski trg dela je še vedno v procesu prilagajanja razmeram, ki jih je povzročila gospodarska kriza.

Padec gospodarske aktivnosti je sprožil proces prilagajanja evropskega trga dela nižji ravni aktivnosti. Na začetku krize je bilo zmanjšanje zaposlenosti v primerjavi z zmanjšanjem gospodarske aktivnosti razmeroma skromno, saj so bili v večini držav prvi odzivi na krizo usmerjeni v skrajševanje delovnega časa. Zato in zaradi sicer običajnega zamika v posledicah znižanja gospodarske aktivnosti na trgu dela je prišlo do pojava kopičenja delovne sile in kasnejšega zniževanja zaposlenosti v letih, ko je gospodarstvo že rahlo okrevalo. Prilagajanje zaposlenosti se še nadaljuje, saj je v letu 2012 (ob ponovnem znižanju) raven gospodarske aktivnosti v povprečju EU še vedno zaostajala za ravni iz leta 2008. V povprečju EU je bilo leta 2012 zaposlenost za 2,6 % nižja kot leta 2008, medtem ko je bila stopnja brezposelnosti v povprečju EU v letu 2012 za 3,4 o. t. višja kot leta 2008 (znašala je 10,4 %). Na drugi strani je bilo prilagajanje plač relativno skromno (ECB, 2012).

Na način in intenzivnost prilagajanja trga dela krizi vplivajo inštitucije trga dela, kjer poteka intenziven proces reform.

Med instrumenti inštitucij trga dela se največkrat izpostavlja pomen varovanja zaposlitve oziroma različnih oblik fleksibilnosti, ukrepov aktivne politike trga dela, zavarovanja za primer brezposelnosti in načina določanja plač. Lesche, J. in Watt, A. (2010) ugotavljata, da so bili rezultati na trgu dela (vsaj na začetku krize) boljši v državah, za katere sta značilna visoka raven interne fleksibilnosti v podjetju in dobro razvita in odzivna politika trga dela. Na drugi strani pa je kombinacija visoke zunanje fleksibilnosti,³ šibkih inštitucij trga dela in močnega dualizma vodila do velikega povečanja brezposelnosti. Strokovnjaki ECB ugotavljajo, da so bile zelo pogoste večletne kolektivne pogodbe, ki določajo plače, pomemben razlog za zamudo pri prilagajanju plač na začetku krize. To je pripeljalo do tega, da so v nekaterih državah plače v javnem sektorju, kjer je prišlo do ukrepov zaradi fiskalne konsolidacije, hitreje odreagirale na krizo kot v zasebnem (ECB, 2012). Številne študije dokazujejo, da je prilagodljivost zaposlenosti bolj izrazita v državah z manj reguliranim trgom dela oz. z manjšim varovanjem zaposlitve (npr. v ZDA in Veliki Britaniji) kot v centralni Evropi (npr. v Nemčiji in Franciji). Ob skromnih obetih za okrevanje gospodarstva, velikih makroekonomskih neravnovesjih in naraščajočih problemih na trgu dela so reforme postale nujne. Evropska komisija ocenjuje, da se je zaradi omenjenega v EU v obdobju krize okrepil proces reform na trgu dela. V okviru Evropskega semestra so številne države dobile priporočila glede sprememb na področju varovanja zaposlitve, oblikovanja plač, obdavčitve dela, aktivne politike trga dela, zgodnjega upokojevanja in pokojninskih sistemov ter izobraževanja.

V prispevku prikazujemo spremembe stanja na trgu dela v obdobju krize in odziv politike trga dela v EU in v Sloveniji.

V prvem poglavju prikazujemo spremembe na trgu dela v EU in v Sloveniji. V drugem poglavju predstavljamo ukrepe aktivne politike trga dela v EU. Podajamo pa tudi analizo aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji, ki naj bi prispevala k zmanjševanju strukturnih neskladij, lažšanju prehodov iz obdobja šolanja v obdobje zaposlitve in povečanju zaposljivosti brezposelnih in zaposlenih. V tretjem poglavju pa se posvečamo reformam trga dela, pri čemer izpostavljam spremembe v sistemu nadomestil za primer brezposelnosti in spremembe v varovanju zaposlitev, ki so jih v državah EU izvedli v zadnjih štirih letih. Podrobno predstavljamo spremembe v varovanju zaposlitve, ki odgovarjajo na priporočilo Evropske komisije o zmanjšanju razlik v pravicah in obveznostih, ki jih daje zaposlitev za določen čas in zaposlitev za nedoločen čas v Sloveniji. Podajamo tudi oceno letos sprejetih sprememb v regulaciji trga dela in zaključujemo z izzivi.

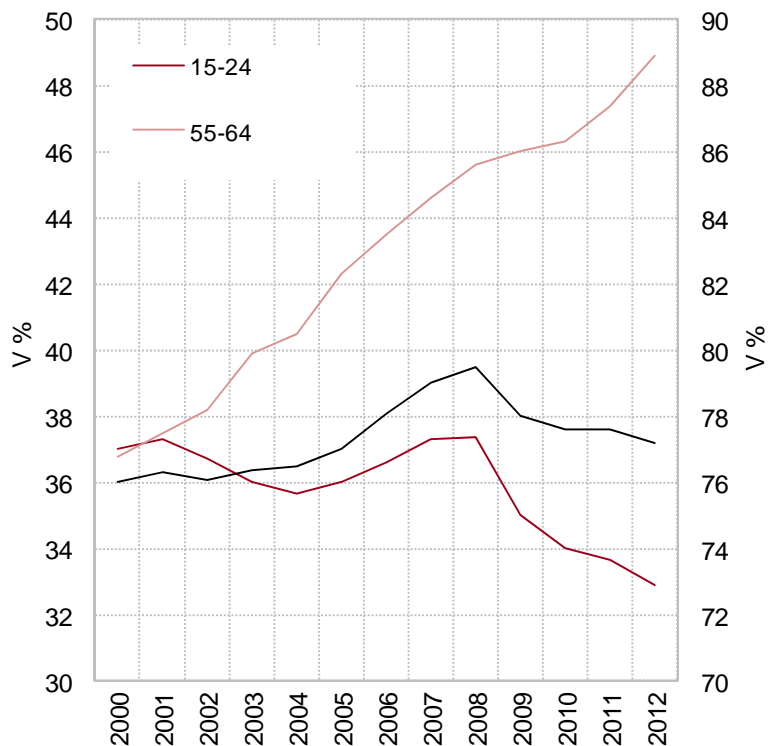
³ Pojem zunanja fleksibilnost označuje razmeroma skromno varovanje zaposlitve, ki pomogoča hitro prilagajanje števila zaposlenih.

1.Spremembe stanja na trgu dela v obdobju 2008–2012

1.1. Spremembe stanja na trgu dela v EU

Mednarodna gospodarska kriza in nadaljevanje nizke gospodarske aktivnosti so po letu 2008 močno zaostriale razmere na trgu dela. Po začetku krize v letu 2008 je do prve večje prilagoditve na trgu dela prišlo v začetku leta 2009, v celotnem letu pa je bilo v EU izgubljenih okoli 3,9 mio. delovnih mest (EMU 2,7 mio.). Ob znižanju gospodarske aktivnosti je večina držav članic sprejela ukrepe, s katerimi so začasno blažile posledice krize na trgu dela, kar je upočasnilo zaostrovanje razmer. Veliko povečanje brezposelnosti v letu 2010 je bilo tako značilno predvsem za države, ki jih je kriza najbolj prizadela in so imele omejen prostor za ukrepanje na ravni države (Grčija), oz. imajo fleksibilen trg dela, ki je omogočil hitro prilagajanje (Irska, baltske države). V letu 2011 so se razmere na trgu dela v povprečju EU nekoliko umirile, saj se je število delovno aktivnih povečalo za 0,2 %, stopnja brezposelnosti pa je ostala na podobni ravni kot leto prej. Razmere na trgu dela v EU so se v letu 2012 ponovno poslabšale. Zaradi padca gospodarske aktivnosti je bilo v letu 2012 v EU dodatno izgubljenih okoli 1 mio. delovnih mest, skupaj od leta 2008 pa že 5,8 mio, (EMU 4,2 mio.). Stopnja brezposelnosti je v povprečju EU v letu 2012 znašala 10,4 %, kar je za 3,4 o. t. več kot leta 2008. Razlike v stopnji brezposelnosti med članicami so se precej povečale in odražajo različno odzivanje trga dela na krizo. Stopnja delovne aktivnosti (starostna skupina 20–64 let) je leta 2012 v povprečju EU znašala 68,5 % , kar je za 1,8 o. t. manj kot leta 2008. Število zaposlenih z začasnimi oblikami zaposlitve se je zaradi manjših stroškov prilagajanja zmanjševalo bolj kot število zaposlenih s stalnimi pogodbami o zaposlitvah. Razlike v stopnji brezposelnosti med članicami so se precej povečale in odražajo različne učinke krize na posamezne države in razlike v odpornosti trgov dela na zmanjšanje gospodarske aktivnosti. Povprečno število opravljenih delovnih ur na teden v celotnem obdobju v večini držav EU se je zmanjšalo (sheme za spodbujanje skrajševanja delovnega časa), kar je vplivalo na povečanje deleža zaposlitve s krajšim delovnim časom (delne zaposlitve).

Slika 2: Stopnje delovne aktivnosti glede na starost v EU



Vir: Eurostat.

Stopnja dolgotrajne brezposelnosti v EU se je v obdobju 2008–2012 povečala, močno pa se je povečal tudi delež dolgotrajno brezposelnih. V času od začetka krize se je povečala raven dolgotrajne brezposelnosti v vseh državah EU, razen v Nemčiji, še posebno izrazito pa je bilo povečanje v državah, ki jih je kriza najbolj prizadela. V letu 2012 je bilo v EU brez zaposlitve več kot 12 mesecev 4,6 % (EMU 5,3 %) aktivnega prebivalstva, najbolj pa se je povečala med mladimi in tistimi z nizko izobrazbo. Delež dolgotrajno brezposelnih v skupnem številu brezposelnih v EU je leta 2012 znašal 44,4 %, kar je 7,5 o. t več kot leta 2008. Na naraščanje strukturnih problemov v več državah kaže tudi povečevanje stopnje zelo dolgotrajne brezposelnosti,⁴ ki je v letu 2012 znašala 2,5 %, kar je za 1 o. t. več kot v letu 2008.

Zaradi načina oblikovanja plač se je gibanje plač razmeroma skromno odzvalo na krizo. Strokovnjaki ECB ugotavljajo, da so zelo pogoste večletne kolektivne pogodbe, ki določajo plače, bile pomemben razlog za zamudo pri prilagajanju plač na začetku krize. To je pripeljalo do tega, da so v nekaterih državah plače v javnem sektorju zaradi fiskalne konsolidacije hitreje odreagirale na krizo kot v zasebnem (ECB, 2012). Po oceni Evropske komisije so bile plače še v letu 2010 razmeroma neodzivne na poslabšanje na trgu dela (EC, 2011).

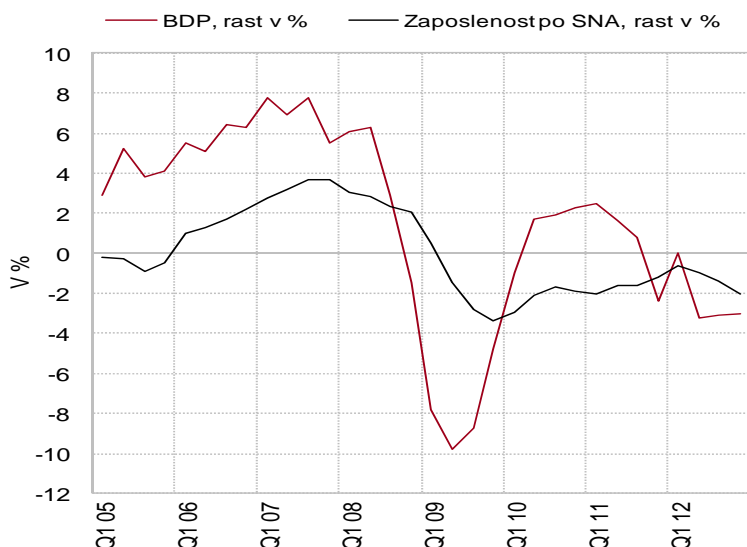
⁴ O zelo dolgotrajni brezposelnosti govorimo, ko je oseba brezposelna dve leti in več.

Šele v letu 2011 je na gibanje nominalnih sredstev za zaposlene vplivala potreba po znižanju brezposelnosti, ki se je zaradi prilagajanja z zmanjševanjem zaposlenosti močno povečala (EC, 2012a).

1.2. Spremembe na trgu dela v Sloveniji

Zaradi gospodarske krize se je zaposlenost v Sloveniji v obdobju 2008–2012 zmanjšala, predvsem v zasebnem sektorju. Zaradi padca gospodarske aktivnosti v letu 2009 in posledičnega prilagajanja trga dela nižji gospodarski aktivnosti v nadaljnjih letih se je število delovno aktivnih v Sloveniji zmanjšalo. Njihovo število (po statističnem registru) je bilo leta 2012 za okoli 69 tisoč oseb ali 8,0 % manjše kot leta 2008. Število delovno aktivnih se je zmanjševalo le v dejavnstih zasebnega sektorja, kjer je bilo leta 2012 78 tisoč oz. 11 % manj oseb kot v letu 2008; v tem obdobju je bilo razmeroma največje zmanjšanje v gradbeništvu (za 32%). V javnih storitvah pa se je število delovno aktivnih v obdobju 2008–2012 povečalo za okoli 9 tisoč oseb oz. 5,2 %:

Slika 3: Gospodarska rast in zaposlenost



Vir: SURS, preračuni UMAR.

Padec delovne aktivnosti je bil v Sloveniji večji kot v povprečju EU, kar je posledica večjega padca gospodarske aktivnosti. Stopnja delovne aktivnosti se od padca gospodarske aktivnosti v letu 2009 znižala hitreje kot v povprečju EU. V obdobju od leta 2008, ko je dosegla svojo najvišjo raven (68,6 %) in precej presejala povprečje EU, se je do leta 2012 znižala na 64,1 % in bila nekoliko nižja od povprečja EU. Stopnja delovne aktivnosti (15–64 let) se je v Sloveniji v obdobju 2008–2012 zmanjšala za 4,5 o.t., v povprečju EU pa za 1,6 o.t. Podobno kot v EU je bilo tudi v Sloveniji zaradi velike prizadetosti gradbeništvu zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti večje za moške kot za ženske.⁵ Tudi stopnja brezposelnosti se je v Sloveniji povečala bolj kot

⁵ Stopnja delovne aktivnosti moških se je od leta 2008, ko je dosegla 72,7% in je bila izenačena z evropskim povprečjem, znižala pod povprečje EU in bila v letu 2012 67,4-odstotna. Stopnja delovne aktivnosti žensk je leta 2012 znašala 60,5%, kar je za 4 o. t. manj kot leta 2008.

v povprečju EU.⁶ Večje poslabšanje razmer na trgu dela v Sloveniji v primerjavi z EU je povezano z večjim padcem gospodarske aktivnosti zaradi strukturnih slabosti slovenskega gospodarstva in tudi z vplivom precejšnjega povečanja minimalne plače na znižanje konkurenčnosti.

Tabela 1: Stopnja delovne aktivnosti po starostnih skupinah v Sloveniji in EU, v %

	Slovenija				EU27			
	15-24 let	25-54 let	55-64 let	15-64 let	15-24 let	25-54 let	55-64 let	15-64 let
2008	38,4	86,8	32,8	68,6	37,4	79,5	45,6	65,8
2009	35,3	84,8	35,6	67,5	35,0	78,0	46,0	64,5
2010	34,1	83,7	35,0	66,2	34,0	77,6	46,3	64,1
2011	31,5	83,1	31,2	64,4	33,7	77,6	47,4	64,3
2012	27,3	83,3	32,9	64,1	32,9	77,2	48,9	64,2

Vir: Eurostat.

Poslabšanje položaja na trgu dela je bilo tudi pri nas najbolj izrazito pri mladih. Kot je razvidno iz Tabele 1 se je stopnja delovne aktivnosti mladih (15–24 let) v obdobju 2008–2012 zmanjšala za 11,1 o.t. Na drugi strani se je stopnja brezposelnosti mladih skoraj podvojila. Na veliko poslabšanje položaja mladih na trgu dela so vplivali naslednji dejavniki: (i) velika razširjenost začasnih zaposlitev med mladimi (nepodaljševanje pogodb kot način zmanjševanja števila zaposlenih v podjetjih); (ii) skromno povpraševanje po delu oz. število prostih delovnih mest, kjer imajo mladi zaradi pomanjkanja delovnih izkušenj pogosto manjše možnosti za zaposlitve; (iii) zmanjševanje obsega študentskega dela, ki je bilo še bolj izrazito v drugi polovici leta 2012;⁷ (iv) neusklajena sestava diplomantov terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja s potrebami trga dela in veliko povečanje števila diplomantov. V razmerah skromnega povpraševanja in ob povečanem obsegu vstopanja diplomantov bolonjskega programa na trg dela se je v obdobju 2008–2012 skoraj podvojila stopnja brezposelnosti terciarno izobraženih, ki je v letu 2012 znašala 6,1%. Slabšanje zaposlitvenih možnosti mladih povečuje verjetnost in obseg bega možganov ter zahteva oblikovanje inovativnih in učinkovitih programov in pristopov za izvajanje jamstva za mlade.⁸

⁶ V Sloveniji je stopnja brezposelnosti leta 2012 znašala 8,9%, kar je za 4,5 o. t. več kot leta 2008, v povprečju EU pa se je povečala z 7 % v letu 2008 na 10,4 % v letu 2012.

⁷ Ocenjujemo, da je na zmanjšanje obsega študentskega dela vplivalo tudi povišanje koncesijske dajatve na 23 %, ki je bila uveljavljena 1. 6. 2012 oz. z Zakonom o uravnoteženju javnih financ.

⁸ Mladi so postali prva prioriteta skupina v evropski politiki zaposlovanja. V okviru programa t. i. Jamstva za mlade (Youth Guarantee) so razpoložljiva sredstva za oblikovanje programov, namenjenih zaposlovanju mladih.

Tabela 2: Stopnje brezposelnosti v Sloveniji in EU glede na starost, v %

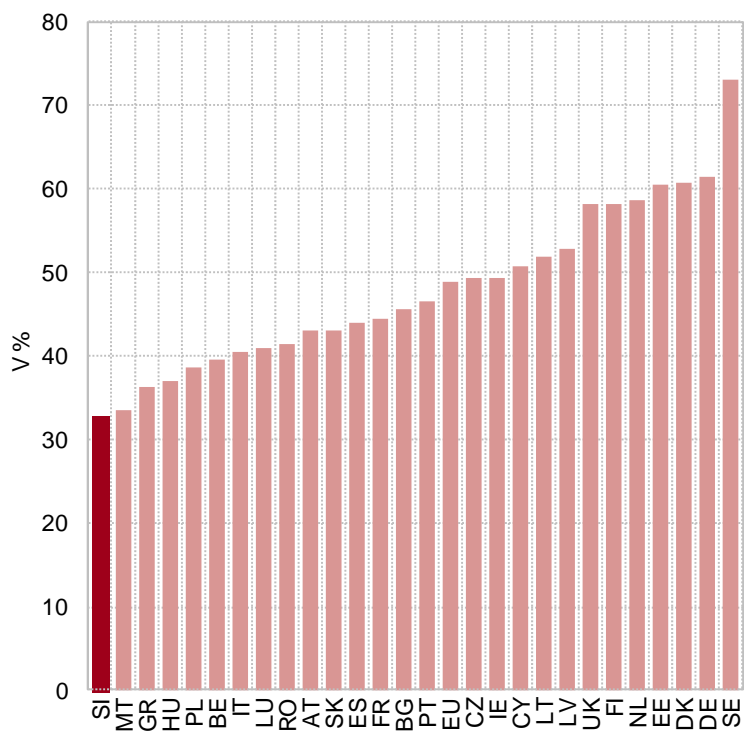
	Slovenija				EU27			
	15-24 let	25-49 let	50-74 let	15-74 let	15-24 let	25-49 let	50-74 let	15-74 let
2008	10,4	3,8	3,3	4,4	15,6	6,3	5,0	7,0
2009	13,6	5,5	3,9	5,9	19,9	8,2	6,1	8,9
2010	14,7	7,3	4,4	7,3	20,9	8,9	6,6	9,6
2011	15,7	7,8	6,5	8,2	21,3	9,0	6,6	9,6
2012	20,6	8,5	6,3	8,9	22,8	9,9	7,1	10,4

Vir: Eurostat.

Stopnja delovne aktivnosti se je v obdobju 2008–2012 močno znižala med nizko izobraženimi. Stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih, ki je bila v letu 2008 42,9-odstotna, se je do leta 2012 znižala na 34,6%, v veliki meri zaradi padca aktivnosti v gradbeništvu. Podobno je bilo znižanje stopnje delovne aktivnosti srednje izobraženih. Ta je bila v letu 2008, ko je bila tudi nad povprečjem EU, 72,0-odstotna, do leta 2012 pa se je znižala na 65,8% in padla pod evropsko povprečje. Stopnja delovne aktivnosti visoko izobraženih se je od leta 2008 s 87,5% do leta 2011 znižala na 85,5%, močneje pa se je znižala v letu 2012, ko je bila 84,2%, vendar še vedno nad povprečjem EU (81,8%).

Slovenija ima najnižjo stopnjo delovne aktivnosti starejših, ki se bo v prihodnjih letih povišala zaradi sprejete pokojninske reforme. Stopnja delovne aktivnosti v starostni skupini 55–64 let je bila leta 2008 32,8-odstotna, do leta 2010 pa se je povišala na 35,0 % zaradi strukturnega demografskega učinka in pokojninske reforme iz leta 2000 (predvsem pri ženskah). Stopnja delovne aktivnosti starejših se je v letu 2011 precej znižala (na 31,2 %), v lanskem letu pa rahlo povišala (na 32,9 %); kljub temu pa ostaja najnižja v EU. Pokojninska reforma, ki je bila sprejeta konec lanskega leta, bi lahko s podaljševanjem obdobja delovne aktivnosti čez upokojitveno starost in z izenačenjem upokojitvenih pogojev povišala stopnjo delovne aktivnosti starejših v prihodnjih letih.

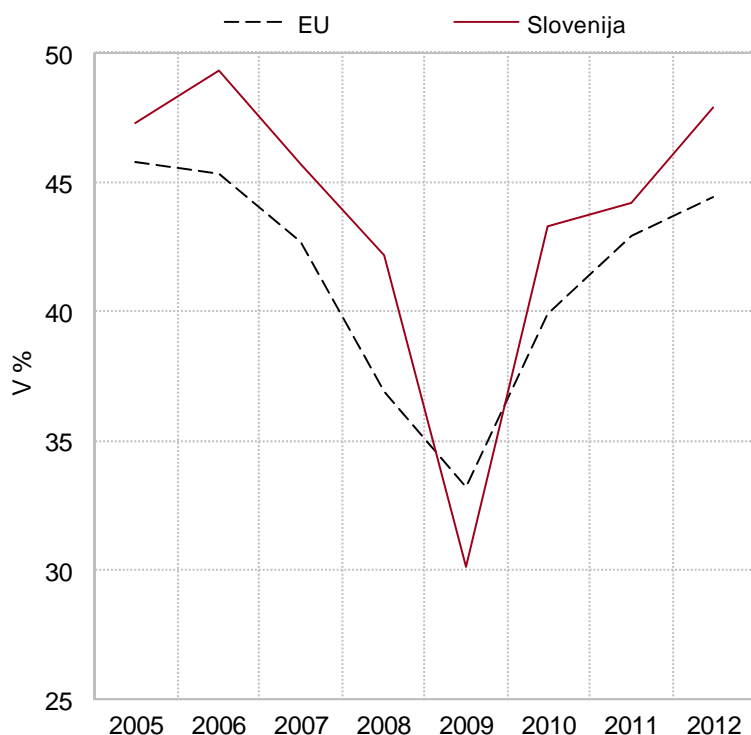
Slika 4: Stopnje delovne aktivnosti starejših (55–64 let) v letu 2012 v državah EU



Vir: Eurostat.

Strukturna brezposelnost se je po letu 2009 povečala, skoraj polovica brezposelnih je postala dolgotrajno brezposelnih. Narasčanje stopnje dolgotrajne in zelo dolgotrajne brezposelnosti kaže na povečanje strukturnih problemov na trgu dela. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je v obdobju 2008–2012 več kot podvojila in je v letu 2012 znašala 3,9 %. Tudi stopnja zelo dolgotrajne brezposelnosti se je v obdobju 2008–2012 več kot podvojila in je v letu 2012 znašala 2,3 %, tako da se je močno približala povprečju EU. Kot je razvidno iz Slike 5, je delež dolgotrajno brezposelnih po letu 2009 hitro naraščal in je v letu 2012 po podatkih ankete o delovni sili znašal 47,9 % (za 17,8 o. t. več kot leta 2009). Dolgotrajna brezposelnost zmanjšuje možnosti za ponovno zaposlitev brezposelnih in možnosti za bistveno zmanjšanje brezposelnosti v prihodnjih letih. Raziskava OECD (2012) ugotavlja, da imajo dolgotrajno brezposelne osebe 50-odstotno verjetnost, da bodo dobile zaposlitev, medtem ko je ta verjetnost med kratkotrajno brezposelnimi približno 80-odstotna. To kaže na pomembnost tega problema za izboljšanje razmer na trgu dela.

Slika 5: Delež dolgotrajno brezposelnih v skupni brezposelnosti v Sloveniji in EU, v %



Vir: Eurostat.

Rast plač v zasebnem sektorju se je v obdobju krize postopoma upočasnjevala, kljub temu pa so se doslej plače krizi manj prilagajale kot zaposlenost. Zasebni sektor se je na krizo najprej odzval z manjšim obsegom opravljenih nadur in s skrajševanjem delovnega časa, temu je sledilo občutno zmanjševanje zaposlenosti, v letu 2009 pa tudi upočasnitev rasti plač, ki je bila izrazitejša in hitrejša v industriji kot tržno-storitvenih dejavnostih. V zadnjih letih so se občutno zmanjšala tudi izredna izplačila plač, ki odražajo uspešnost poslovanja podjetij. Kljub temu sta na precejšnjo okrepitev rasti plač v zasebnem sektorju v letih 2010 in 2011 v pogojih nizke gospodarske aktivnosti, naraščajoče brezposelnosti in sorazmerno nizke inflacije vplivala predvsem dvig minimalne plače⁹ in spremenjena sestava zaposlenih zaradi odpuščanj zaposlenih s pretežno niskimi plačami.¹⁰ Rast plač v zasebnem sektorju je tako v obdobju 2009–2012 izhajala le iz rasti osnovne plače, prispevka k rasti le-te iz nadurnih in izrednih izplačil pa sta bila negativna. Brez dviga minimalne plače in ob nespremenjeni sestavi zaposlenosti bi bila rast plač zasebnega sektorja v tem obdobju več kot prepolovljena oz. povprečno letno nižja za okrog 1,5 o. t.¹¹ Če opustimo ta dva dejavnika, je bila odzivnost

⁹ Po naši oceni je k zvišanju bruto plače v dejavnostih zasebnega sektorja v letu 2010 (5,1 %) prispeval okrog 3 o. t. V letih 2011–2012 je imela postopnost dviga minimalne plače manjši vpliv (po naši oceni pod 1 o. t.) na rast povprečne plače zasebnega sektorja.

¹⁰ Do te je prišlo zaradi odpuščanj zaposlenih, pretežno z niskimi plačami, kar je statistično zvišalo raven povprečne plače. Po naši oceni je 0,9 o. t. rasti povprečne plače v dejavnostih zasebnega sektorja leta 2009 posledica tega učinka, v naslednjih dveh letih pa 0,5 oz. 0,2 o. t.

¹¹ V letih 2009, 2011 in 2012 za okrog 0,9 o. t., v letu 2010 pa kar za 3,5 o. t.

plačne politike zasebnega sektorja na krizo precejšnja; bila pa bi še večja, če bi bil sistem oblikovanja plač urejen pretežno na ravni podjetniških in ne panožnih kolektivnih pogodb. Po zaključku obdobja, ko sta na gibanje plač pretežno vplivala dvig minimalne plače in učinek spremenjene strukture zaposlenosti ob zastoju gospodarske aktivnosti in težnjah podjetij po ohranjanju konkurenčnega položaja, povprečna plača v zasebnem sektorju že vse od konca leta 2011 ostaja na doseženi ravni.

Tabela 3: Rast povprečne bruto plače na zaposlenega, 2006–2012

Leto	Nominalna rast bruto plače na zaposlenega, v %				Realna rast bruto plače na zaposlenega, v %			
	Skupaj	Zasebni sektor	Javni sektor	v tem sektor država	Skupaj	Zasebni sektor	Javni sektor	v tem sektor država
2006	4,8	5,8	4,1	3,7	2,2	3,2	1,6	1,2
2007	5,9	6,0	6,9	4,1	2,2	2,3	3,2	0,5
2008	8,3	7,8	9,7	10,2	2,5	2,0	3,8	4,3
2009	3,4	1,6	5,3	7,0	2,5	0,7	4,4	6,1
2010	3,9	5,6	0,8	0,0	2,1	3,7	-0,9	-1,8
2011	2,0	2,6	1,0	0,0	0,2	0,8	-0,8	-1,8
2012	0,1	0,5	-0,9	-2,2	-2,4	-2,0	-3,4	-4,7

Vir: SURS.

Gibanje plač v državnem sektorju, ki tvori glavnino javnega sektorja, je v obdobju od začetka krize sprva zaznamoval prenovljeni sistem plač, nato pa predvsem varčevalni ukrepi vlade, ki so se doslej osredotočali predvsem na višino plač, ne pa tudi na omejevanje zaposlovanja. Slednje je prav tako pomemben dejavnik pri določanju mase plač, kar kaže gibanje le-te v zasebnem sektorju. Zmanjšanje zaposlenosti v zasebnem sektorju je skupaj z upočasnjeno rastjo plač privedlo do znižanja mase plač. V letu 2012 je bila tako nominalno za 2,3 % nižja kot v letu 2008, medtem ko je bila v sektorju država v istem obdobju za 10,7 % večja. Državni sektor zaposlovanja v času krize ni ustavil, ampak ga je le upočasnil. Prav tako je bila bolj počasna prilagoditev plač v državnem sektorju kot v zasebnem.. Začetek krize je namreč sovpadel z začetkom izvajanja več let načrtovane plačne reforme, da bi odpravili plačna nesorazmerja med posameznimi poklicnimi skupinami v sektorju. To je imelo za posledico razmeroma visoko rast plač prav v obdobju, ko so se plače v zasebnem sektorju že pričele umirjati. V letu 2009 je bila rast plač sicer že nekoliko nižja, saj so bili med letom sprejeti prvi varčevalni ukrepi, ki so rast deloma zajezili, v letih 2010 in 2011 pa povsem ustavili. V lanskem letu je bila bruto plača v državnem sektorju za 2,2 % nižja kot v prejšnjem letu, na kar je odločilno vplivalo 3-odstotno znižanje plač z junjsko uveljavitvijo ZUJF. Plače so se junija vsem javnim uslužbencem znižale za 8 %, obenem so jim izplačali zadnji dve četrtini odprave plačnih nesorazmerij. Poleg znižanja plač v državnem sektorju, ki predstavlja glavnino javnega sektorja, se je lani nekoliko umirila tudi rast plač v javnih družbah. Bistveno manjša izredna izplačila plač teh družb ob koncu leta v primerjavi s predhodnim letom so nekoliko upočasnila njihovo rast plač, ki pa je kljub temu ostala nadpovprečno visoka (2,0 %).

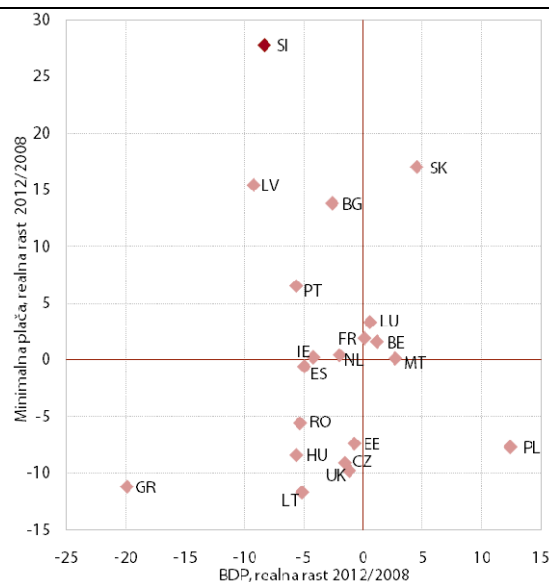
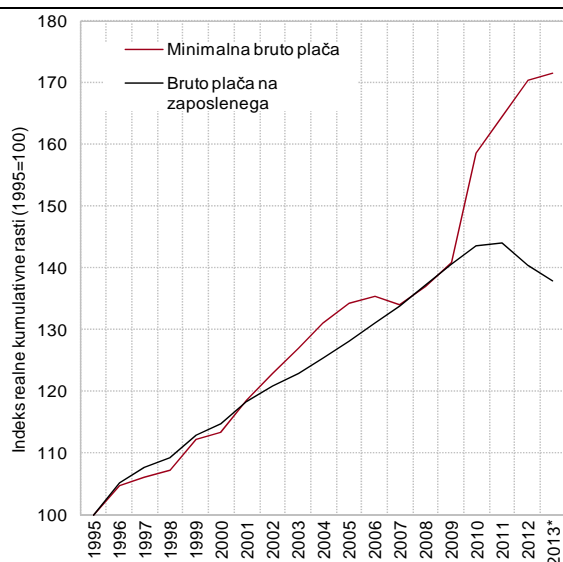
Varčevalni ukrepi plačne politike državnega sektorja so v času krize ob zamrznitvi oz. znižanju osnovnih plač javnim uslužbencem ukinili večino stimulatивnih elementov plač, kar deluje precej demotivacijsko. Od aprila 2009 je ukinjeno tudi izplačevanje redne delovne uspešnosti, vse od takrat pa se omejuje tudi obseg sredstev za izplačilo povečanega obsega dela. Od leta 2011 javni uslužbenci niso več napredovali. Z zadnjim dogovorom med vlado in sindikati javnega sektorja je bila dosežena tudi kompresija plačne lestvice, ki pomeni večje znižanje višjih kot nižjih plač. Vsi navedeni ukrepi povzročajo vse manjše razlike v plačah med zaposlenimi in delujejo demotivacijsko.

Okvir 1: Minimalna plača v Sloveniji v obdobju krize¹

Po razmerju med minimalno in povprečno bruto plačo, ki se je v Sloveniji v zadnjih treh letih močno povečalo, se uvrščamo v sam vrh članic EU. Rasti minimalne in povprečne bruto plače sta bili v povprečju obdobja 1996–2009 povsem izenačeni, dvig minimalne plače v letu 2010 in kriza pa sta privedla do občutnega razkoraka v njuni rasti. se je razmerje med njima povečalo z 41,2 % v letu 2009 na 50,0 % v letu 2012, letos pa naj bi se še zvišalo. Podobno visoko razmerje imata poleg nas le še Malta (2012; 50,4 %) in Grčija (2011; 50,1 %), v drugih članicah pa se giblje med 33 % in 47 %. Po zadnji zakonski spremembi minimalne plače se je močno povečal tudi delež prejemnikov minimalne plače med vsemi zaposlenimi (s 3,0 % v 2009 na 7,5 % v 2012).

Slika 6: Rast minimalne in povprečne bruto plače

Slika 7: Rast minimalne plače in BDP v času krize



SURS, preračuni UMAR.

Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Ob enem največjih znižanj gospodarske aktivnosti v EU v času krize je Slovenija beležila največje zvišanje minimalne plače, kar je ustvarjalo velike pritiske na stroškovno konkurenčnost gospodarstva in izgubo delovnih mest. Realno zvišanje minimalne plače v Sloveniji v obdobju 2008–2012 je bilo skoraj 30-odstotno. Po tem gibanju Slovenija bistveno odstopa od drugih držav. V obdobju od začetka krize je minimalna plača v nekaterih članicah ostala nespremenjena tudi več let (v Belgiji, Bolgariji, Estoniji, Litvi, na Irskem in Portugalskem), v sedmih pa se je v posameznih letih celo znižala (na Češkem, Poljskem, v Grčiji, Romuniji, na Madžarskem, v Združenem kraljestvu in Latviji). Realno zvišanje minimalne plače v Sloveniji v obdobju 2008–2012 je sicer pozitivno vplivalo na znižanje plačne neenakosti in deleža zaposlenih z niskimi plačami, predvsem pa je ustvarjalo velike pritiske na stroškovno konkurenčnost gospodarstva in izgubo delovnih mest.² Rast minimalne plače lahko ustvarja nadaljnje pritiske v tej smeri, saj je njeno letošnje zvišanje bistveno višje kot napoved letošnje rasti povprečne plače.

¹ Več glej UMAR (2013). Minimalna plača v Sloveniji v obdobju krize. Dosegljivo na http://www.umar.gov.si/informacije_za_javnost/posebne teme/

² Več glej v Delovni zvezek UMAR 3/2010 (Brezigar et al.: Ocena posledic dviga minimalne plače) in Ekonomski izzivi 2012 (Okvir 2: Vpliv dviga minimalne plače v letu 2010 na izgubo delovnih mest – Ažurirana ocena funkcije povpraševanja po delu in ocena vpliva dviga minimalne plače ali stroškov dela na zaposlenost).

2. Ukrepi politike trga dela v obdobju 2008–2012

Večina držav se je na slabšanje razmer na trgu dela odzvala z okrepitevijo aktivnih posegov na trgu dela in s spremembami v sistemu zavarovanja za primer brezposelnosti. Leta 2009 so vse države povečale izdatke za aktivne posege na trgu dela, v letu 2010 in 2011 pa so jih pod vplivom fiskalne konsolidacije kljub nadaljnjemu slabšanju razmer na trgu dela nekatere že zmanjšale. Na začetku krize so številne države z reformami sistema zavarovanja za primer brezposelnosti povečevale dostopnost do nadomestil, kasneje pa so izvajale predvsem reforme omenjenega zavarovanja, v smeri, da so spodbujale vrnitve brezposelnih nazaj v zaposlitev.

Slovenija se je na slabšanje razmer na trgu dela najprej odzvala z intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja (APZ), nato pa je politika blaženja razmer postala bolj pasivna. V letu 2009 sta bila sprejeta dva intervencijska zakona, namenjena ohranjanju delovnih mest, ki sta začasno ublažila padec zaposlenosti v Sloveniji. Število vključenih brezposelnih v programe APZ se je v letih 2009 in 2010 močno povečalo. Po letu 2010 pa se je ob nadaljnjem naraščanju števila brezposelnih in nekoliko ugodnejšem sistemu nadomestil za brezposelne začel krepiti obseg pasivne finančne podpore brezposelnim. Slovenija spada v skupino držav, ki za politiko trga dela (merjeno z % BDP) namenjajo razmeroma malo sredstev. V nadaljevanju na kratko predstavljamo spremembe v izvajanju aktivnih in pasivnih posegov na trgu dela v EU in Sloveniji.

2.1. Ukrepi politike trga dela v EU

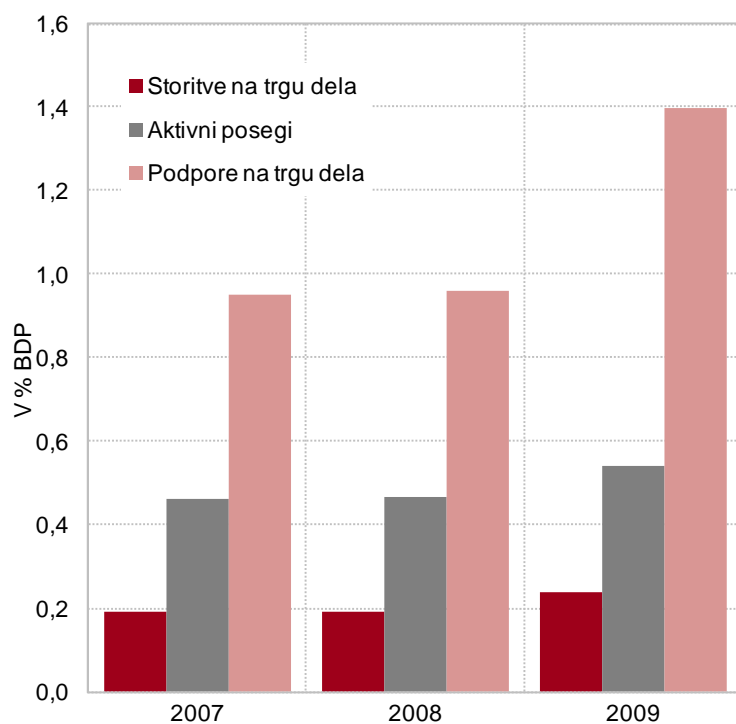
Na začetku krize so številne države uvedlečasne ukrepe na trgu dela, predvsem v obliki spodbujanja krajšega delovnega časa. Začasni ukrepi reševanja krize na trgu dela predstavljajo ukrepe za spodbujanje skrajševanja delovnega časa, krepitev programov aktivne politike zaposlovanja in povečanje dostopnosti do nadomestil za brezposelnost. Večina držav EU (20 od 27 držav) je uvedla različne sheme za spodbujanje uporabe krajšega delovnega časa. Sheme so se izvajale v obliki izplačevanja subvencij delodajalcu ali delojemalcu iz javnih sredstev ali posebnega sklada, ki ga sofinancirajo tudi delodajalci, ali kot delno nadomestilo za primer brezposelnosti. Ob uvajanju tega ukrepa so nekatere države spodbujale in pogosto subvencionirale tudi dodatno usposabljanje za delavce s skrajšanim delovnim časom. Sheme so bile zasnovane kot ukrep, ki ohranja zaposlitev in spodbuja interno fleksibilnost.

V številnih državah so za okrepitev programov aktivacije in pomoči brezposelnim reorganizirali javne zavode za zaposlovanje. Za povečanje učinkovitosti storitev, ki jih nudijo javni zavodi za zaposlovanje, so v Litvi in Luksemburgu in na Irskem že v letih 2009 in 2010 reorganizirali javne zavode za zaposlovanje, decentralizirali programe aktivacije (Litva, Luksemburg) in povečali število zaposlenih na javnih zavodih za zaposlovanje (Švedska, Španija, Francija). Oblikovali so nove strategije za izboljšanje ujemanja in nudenja kakovostnih storitev brezposelnim osebam, pri čemer so pogosto oblikovali posebne programe za posamezne skupine brezposelnih oseb. Francija, Španija, Danska, Irska, Švedska, Portugalska in Luksemburg so oblikovali programe zgodnje aktivacije, še posebej za mlade in dolgotrajno brezposelne. To se je odrazilo tudi v

povečanju izdatkov za storitve na trgu dela, ki so se v povprečju EU v letu 2009 povečali za 16,8 %, v letu 2010 pa za 7,6 %.

Obseg skupnih izdatkov za politiko trga dela se je povečal, najbolj izdatki za podpore na trgu dela. Skupni obseg izdatkov za politiko trga dela je leta 2009 v EU znašal 2,2 % BDP (za 0,57 o. t. več kot leta 2007). Kot je razvidno iz Slike 8 so se najbolj povečali izdatki za podpore na trgu dela, ki zajemajo finančno podporo, ki naj bi posameznikom nadomestila izpad dohodka zaradi izgube plače in podpirala iskanje nove zaposlitve (nadomestila za primer brezposelnosti) ali pa bi pospešila predčasno upokožitev. Obseg izdatkov za podpore na trgu dela je v EU v letu 2009 znašal 1,4 % BDP, kar je za 0,45 o. t. več kot leta 2007.

Slika 8: Izdatki za politiko trga dela v EU*, v % BDP



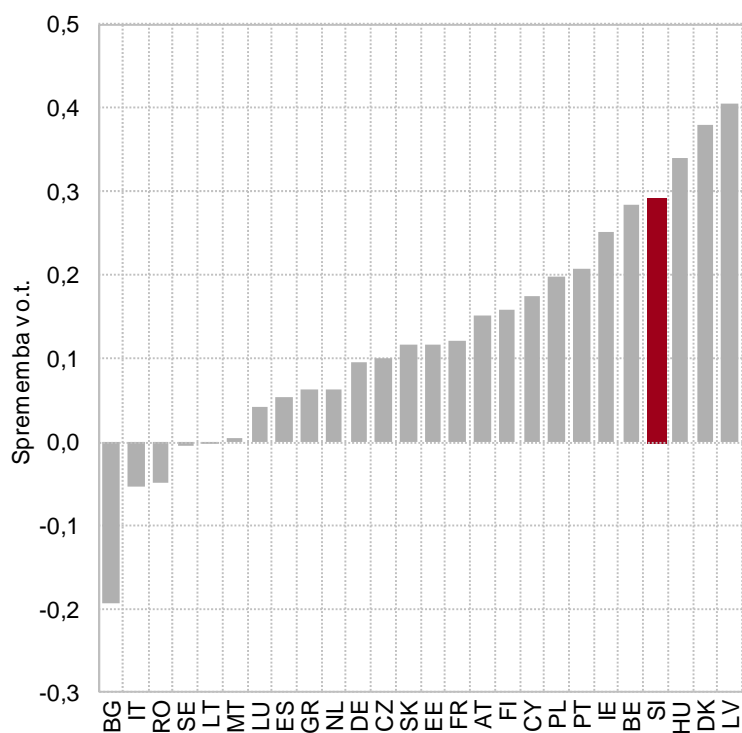
Vir: Eurostat.

Opomba*: Po definiciji Eurostata posegi politike trga dela predstavljajo: (i) storitve na trgu dela, ki obsegajo vse aktivnosti uradov za zaposlovanje, skupaj s katerimi koli drugimi javno financiranimi storitvami za iskalce zaposlitve; (ii) aktivne ukrepe **na trgu dela**, ki zajemajo posege, ki zagotavljajo začasno podporo prikrajšanim skupinam na trgu dela in spodbujajo "aktiviranje" brezposelnosti, zajemajo programe usposabljanja, rotacije in delitve dela, spodbud za zaposlovanje, podpornih zaposlitev in rehabilitacije, neposrednega ustvarjanje delovnih mest in začetnih spodbud in (iii) **podpore na trgu dela**, kjer gre za finančno pomoč, ki naj bi posameznikom nadomestila izpad dohodka zaradi izgube mezde ali plače in bi jim služila kot podpora pri iskanju novega delovnega mesta ali pa bi pospešila predčasno upokožitev.

Večina držav je v obdobju krize povečala izdatke za aktivne posege na trgu dela. V letu 2009 so države v povprečju EU za te posege porabile 0,54 % BDP, kar je za 0,08 o. t. več kot leta 2007. Omenjeni izdatki so se

povečali za 9,5 % v letu 2009 in bili po naših ocenah¹² leta 2010 za 18,4 % večji kot leta 2007. V letu 2010 so manj kot v letu 2007 za aktivne posege na trgu dela 2007 namenjale Romunija, Bolgarija in Italija.

Slika 9: Sprememba izdatkov za aktivne posege na trgu dela (v primerjavi z BDP) v obdobju 2007–2010, v o. t.

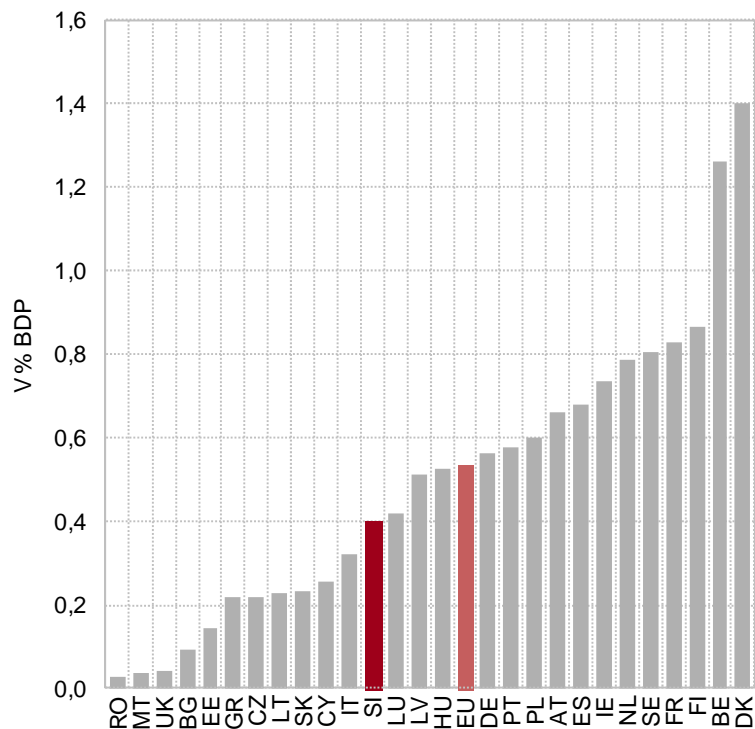


Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

V obsegu aktivnih izdatkov so se razlike med državami v letu 2009 povečale. Največje izdatke za aktivne posege je imela v krizi in pred krizo Danska, ki sodi med države, ki so najbolj povečale omenjene izdatke (Slika 10). Na drugi strani imajo Romunija, Bolgarija in Malta najmanjše tovrstne izdatke in jih tudi v krizi niso povečale.

¹² Ocena predpostavlja, da so bili v Združenem kraljestvu (ni podatkov) izdatki za aktivne posege v letu 2010 enaki izdatkom v letu 2009.

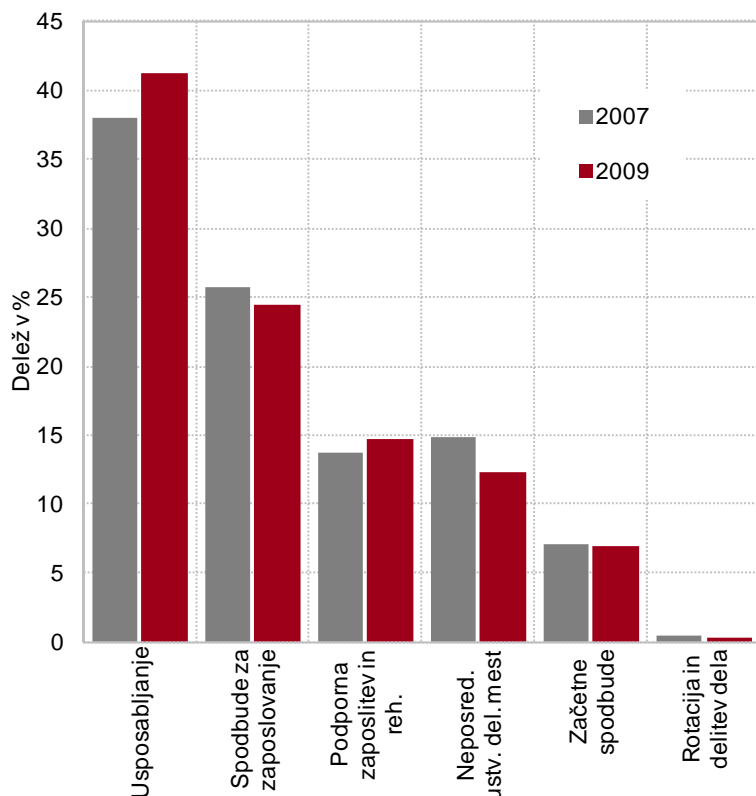
Slika 10: Izdatki za aktivne posege na trgu dela v letu 2010 v državah EU; v % BDP



Vir: Eurostat.

Večina držav je v okviru aktivnih posegov politike trga dela povečevala možnosti usposabljanja. Ukrepi so bili usmerjeni k ohranjanju zaposljivosti, izboljšanju ujemanja na trgu dela in povečevanju znanj. Države so z ukrepi skušale lajšati prehod iz obdobja izobraževanja v obdobje zaposlitve, za kar so številne med njimi uporabljale sheme za zaposlovanje pripravnikov in okrepile programe usposabljanja. Kot je razvidno iz Slike 11, je bil v povprečju EU v letu 2009 največji del izdatkov porabljen za usposabljanje (41,2 %) in se tudi najbolj povečal v primerjavi z letom 2007.

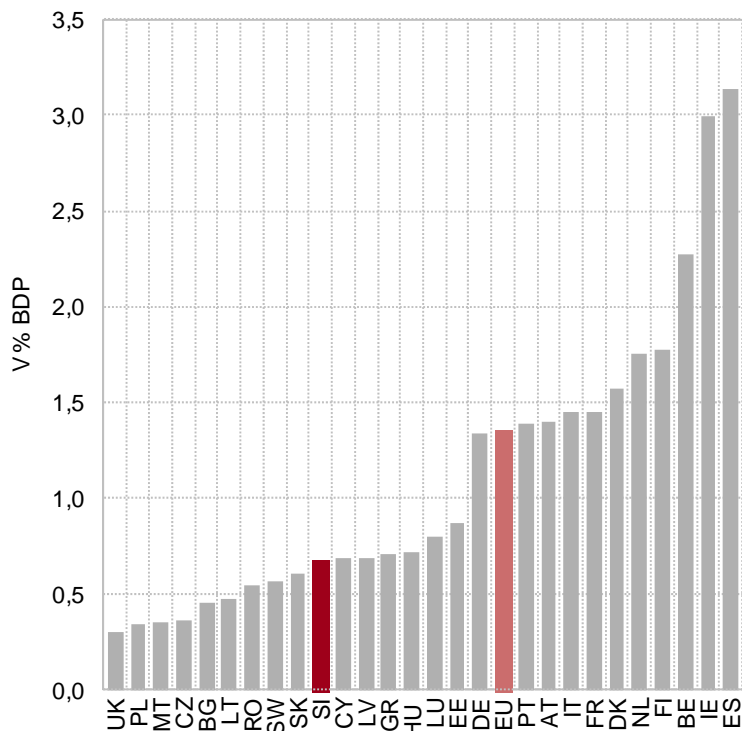
Slika 11: Struktura izdatkov za aktivne ukrepe po namenih v letih 2007 in 2009 v EU, v %



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

V krizi so številne države reformirale sistem zavarovanja za primer brezposelnosti. Sistem zavarovanja za primer brezposelnosti ima pomembno vlogo pri zagotavljanju dohodkovne varnosti brezposelnih. Tako so številne države reformirale sisteme zavarovanja, da bi okrepile avtomatične stabilizatorje in podpirale agregatno povpraševanje. Nadomestila za brezposelnost na začetku brezposelnosti so povečale Belgija, Nizozemska, Finska, Grčija, Bolgarija, Češka in Poljska. Trajanje nadomestil so v zadnjih letih povečale Romunija, Latvija in Finska, zmanjšale pa Irska, Češka, Švedska in Nizozemska. S spremembami pa so povečevale tudi dostopnost do nadomestil (Več o tem glej poglavje 3.1.).

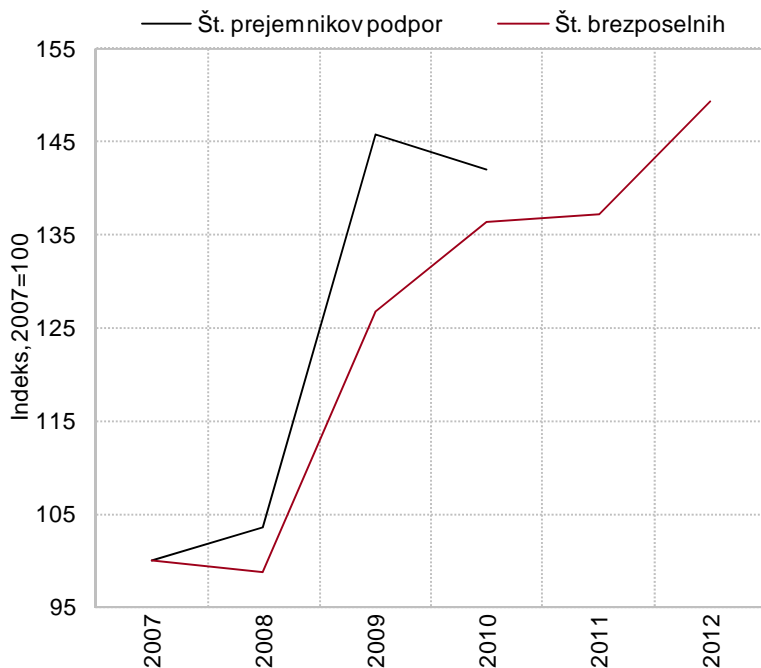
Slika 12: Obseg izdatkov za podpore na trgu dela v EU v letu 2010, v % BDP



Vir: Eurostat.

Zaradi sprememb v sistemih in zaradi naraščanja števila brezposelnih so izdatki za podpore na trgu naraščali hitreje kot drugi izdatki. V povprečju EU so države za podpore na trgu dela (nadomestila za brezposelnost in druge oblike finančne pomoči) leta 2007 porabile 0,96 % BDP, v letu 2010 pa 1,37 % BDP. Kot je razvidno iz Slike 12, je bilo leta 2010 število prejemnikov podpor za 42 % večje kot leta 2007, število brezposelnih pa je bilo večje za 36,2 %. Hitrejša rast števila prejemnikov podpor od števila brezposelnih kaže na politiko povečevanja dostopnosti brezposelnih do nadomestil. Delež brezposelnih po anketi o delovni sili, ki prejema podporo, se je tako leta 2009 v EU povečal na 80 % (za 10 o. t. več kot leta 2007); na to je vplival tudi velik priliv brezposelnih, ki so bili upravičeni do nadomestil za brezposelnost. V letu 2010 pa se je omenjen delež brezposelnih oseb ponovno znižal na raven iz leta 2008 (okoli 73 %). Izdatki za podpore na trgu dela so se bolj povečali kot ostali izdatki za politiko trga dela. Najvišje izdatke za podpore je imela v letu 2010 Španija, ki beleži tudi najvišjo stopnjo brezposelnosti v EU (3,14 % BDP), najnižje pa Združeno kraljestvo (0,31 % BDP). V obdobju 2007-2010 se je obseg izdatkov za podpore najbolj povečal v Estoniji (za skoraj 7-krat).

Slika 13: Gibanje števila brezposelnih in števila prejemnikov podpor v EU



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

2.2. Politika trga dela v Sloveniji

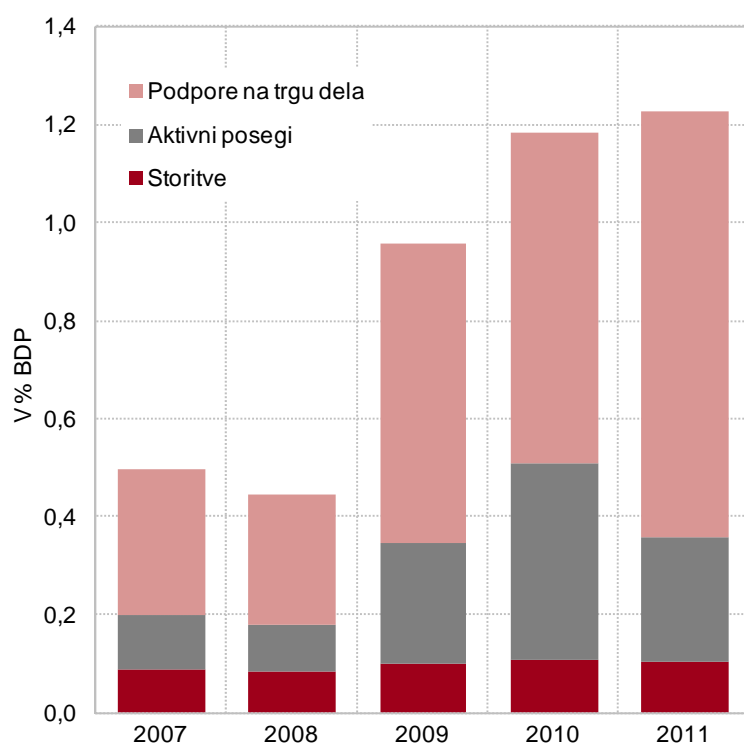
Na slabšanje razmer na trgu dela se je država najprej odzvala z intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja (APZ), nato pa je politika blaženja razmer postala bolj pasivna. V letu 2009 sta bila sprejeta dva intervencijska zakona, da bi ohranila delovna mesta, ki sta začasno ublažila padec zaposlenosti v Sloveniji.¹³ Največ delovno aktivnih je bilo vključenih v obe omenjeni shemi sredi leta 2009 (okoli 4,8 % vseh delovno aktivnih po statističnem registru (več glej UMAR, Ekonomski izzivi 2011)). Obe shemi za ohranjanje delovnih mest sta se iztekli konec leta 2010. Število vključenih v programe APZ se je v letu 2009 povečalo za 77 % glede na leto 2008, v letu 2010 pa še za 38 %. Po letu 2010 pa se je z naraščanjem števila brezposelnih in nekoliko ugodnejšim sistemom nadomestil za brezposelne začel krepi obseg pasivne finančne podpore brezposelnim.

Slovenija sicer podpira politiko trga dela z bistveno manj finančnimi sredstvi, kot to velja za povprečje držav EU. V letu 2009 so v Sloveniji skupni izdatki za politiko trga dela znašali 0,96 % BDP, v povprečju EU pa več kot dvakrat toliko (2,18 % BDP). Sorazmerno največji zaostanek je Slovenija leta 2009 beležila pri izdatkih za storitve trga dela. Iz izsledkov mednarodnih raziskav o učinkovitosti politike trga dela bi lahko sklepali, da

¹³ Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Konec maja 2009 je bil sprejet še Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki ureja delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »časnem čakanju na delo«.

lahko skromnost teh izdatkov zmanjšuje možnosti, da bi s politiko zaposlovanja pomembneje vplivali na stanje na trgu dela. Kluve (2006) namreč ugotavlja, da so najbolj učinkoviti različni programi intenzivnega svetovanja in nudenja pomoči brezposelnim v času iskanja zaposlitve oziroma da verjetnost, da se udeleženec zaposli, najbolj povečujejo t. i. programi »pomoči in kazni«. Le-ti vključujejo vse aktivnosti, ki povečujejo učinkovitost in intenzivnost iskanja zaposlitve ter svetovanja brezposelnim osebam, vključno s sankcioniranjem za neizpolnjevanje naloženih obveznosti ali neaktivnost.

Slika 14: Celotni izdatki za politiko trga dela v Sloveniji, v % BDP



Vir: Eurostat.

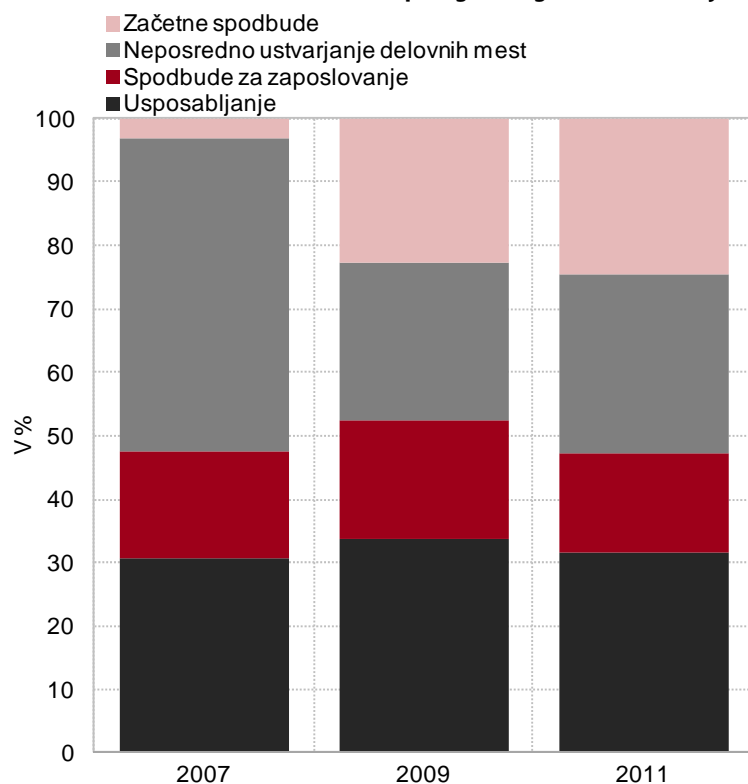
V skupnih izdatkih za politiko trga dela se je v krizi močno povečal delež izdatkov za podpore na trgu dela. Leta 2011 so bili skupni izdatki za politiko trga dela za 167 % večji kot leta 2008, pri čemer so se najbolj povečali izdatki za podpore (za 215 %). Delež izdatkov za podpore v celotnih izdatkih se je v letu 2011 povečal na 70,1 %, kar je za 11 o. t. več kot leta 2008. V letu 2009 (zadnji razpoložljivi podatki za EU) je znašal delež izdatkov za podpore v Sloveniji 63,8 %, kar je nekoliko manj kot v povprečju EU (64,1%). Zaradi povečevanja izdatkov za podpore na trgu dela se skupni izdatki za politiko dela tudi v letu 2011 niso zmanjšali in so v primerjavi z BDP znašali 1,23 % (za 0,78 o. t. več kot leta 2008), izdatki za podpore pa so znašali 0,87 % BDP (za 0,6 o. t. več kot leta 2008). Kljub temu Slovenija za podpore na trgu dela namenja bistveno manj, kot je povprečje EU¹⁴

¹⁴ V letu 2009 so v povprečju EU izdatki za podpore na trgu dela znašali 1,4 % BDP; v Sloveniji pa 0,61 % BDP.

Okrepljeno izvajanje programov APZ in izvajanje intervencijskih zakonov je sicer močno povečalo izdatke za aktivne posege na trgu dela v letih 2009 in 2010, ki so se po letu 2010 zmanjšali. V letu 2009 so se izdatki za aktivne posege več kot podvojili, kar je predvsem posledica sprejetja intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest.¹⁵ Hitra rast teh izdatkov se je v letu 2010 nadaljevala, saj so se po podatkih Eurostat povečali za 41,8 %. V letih 2009 in 2010 se je tako delež izdatkov za aktivne posege na trgu dela v skupnih izdatkih povečal, v nadaljnjih letih pa zmanjšal. V letu 2011 se je namreč obseg izdatkov za aktivne posege zmanjšal za 35,8%, zmanjševanje izdatkov pa se je po naši oceni nadaljevalo tudi v letu 2012.

Med izdatki za aktivne posege se je v letu 2009 pri nas podobno kot v EU okrepil delež izdatkov za programe usposabljanja, izstopamo pa pri povečanju izdatkov za začetne spodbude. Močno pa se je pri nas povečal delež sredstev za začetne spodbude, in sicer zaradi uvedbe in širitve programa subvencioniranja samozaposlovanja brezposelnih. Druge države EU v krizi niso povečevale deleža sredstev za začetne spodbude (glej Sliko 11). Čeprav ZRSZ ukrep spodbujanja samozaposlovanja (ZRZS; 2011) ocenjuje kot zelo uspešen, bi bilo smiselno izvesti tudi raziskovalno evalvacijo programa, ki bi pokazala uspešnost in dejavnike uspešnosti brezposelnih pri samozaposlovanju.

Slika 15: Struktura sredstev za aktivne posege na trgu dela v Sloveniji



¹⁵ Za obe shemi za ohranjanje delovnih mest je bilo v letu 2009 porabljenih okoli 32 mio. EUR.

Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Po velikem povečanju števila vključenih v aktivne posege na trgu dela v letih 2009 in 2010 se je njihovo število v letih 2011 in 2012 močno zmanjšalo. Število vključenih v ukrepe APZ se je v letih 2009 in 2010 v primerjavi z letom 2008 več kot podvojilo. Čeprav so se strukturni problemi na trgu dela v letih 2011 in 2012 še povečali, je število brezposelnih oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja, močno upadlo. To se kaže tudi v zmanjšanju deleža brezposelnih, vključenih v aktivne programe politike zaposlovanja, ki se je po povečanju v letih 2009 in 2010 v letih 2011 in 2012 močno znižal. Delež vključenih brezposelnih je v letu 2010 znašal okoli 60 %, kar je glede na leto 2007 še enkrat toliko. V letu 2012 pa je bil omenjeni delež (26,5 %) celo nižji kot pred krizo, čeprav so se strukturna neskladja v krizi povečala.

Močno se je v letih 2011 in 2012 zmanjšal zlasti delež vključenih dolgotrajno brezposelnih starejših in nizko izobraženih, kar problematično z vidika odpravljanja strukturnih problemov. Za analizo obsega in ciljanosti programov APZ smo izračunali razmerje med številom vključenih v APZ iz določene skupine brezposelnih in celotnim številom brezposelnih te skupine in ga poimenovali stopnja vključenosti, ki nam služi kot približno merilo vključenosti posamezne skupine. Kot je razvidno iz tabele 4 se je stopnja vključenosti v obdobju 2010-2012 močno zmanjšala pri brezposelnih, ki so mlajši od 26 let, pri brezposelnih, ki so starejši od 50 let, pri nizko izobraženih in pri dolgotrajno brezposelnih.¹⁶

Tabela 4 : Stopnja vključenosti brezposelnih v programe APZ, v %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Skupaj brezposelni (BO)	25,7	37,1	48,3	59,2	35,0	26,5
BO, starejše od 50 let	9,2	15,9	18,5	20,5	12,9	12,6
BO, eno leto in več	30,7	33,2	33,5	45,6	25,4	22,4
BO, z nizko izobrazbo	21,3	22,0	30,3	35,6	21,0	15,5
BO, mlajše od 26 let	34,9	42,9	53,3	63,6	37,6	28,9
BO, prejemniki denarnih nadomestil	7,2	14,4	25,4	29,3	21,3	14,9
BO, prejemniki DSP	31,5	35,5	71,3	48,3	25,2	17,3

Vir: ZRZS, preračuni UMAR.

Brezposleni so bili v krizi najbolj pogosto vključeni v programe izobraževanja in usposabljanja. Delež brezposelnih, ki so vključeni v programe APZ, je bil največji leta 2010. Glede na vrsto programa je bila najvišja stopnja vključenost brezposelnih v programe usposabljanja in izobraževanja (28,7-odstotna) v letu 2010, a se je v zadnjih dveh letih močno zmanjšala. Slednje je z vidika naraščajočih neskladij na trgu dela neustrezno. Analize učinkovitosti programov APZ (Kluve, 2006) kažejo, da imajo programi praktičnega usposabljanja in ostali kratkotrajnejši programi usposabljanja, ki omogočajo pridobivanje »tržno« relevantnih dodatnih znanj in veščin, pozitivne učinke na zaposljivost in izhod iz brezposelnosti.

¹⁶ Dolgotrajno brezposelne so osebe, ki so brezposelne eno leto in več.

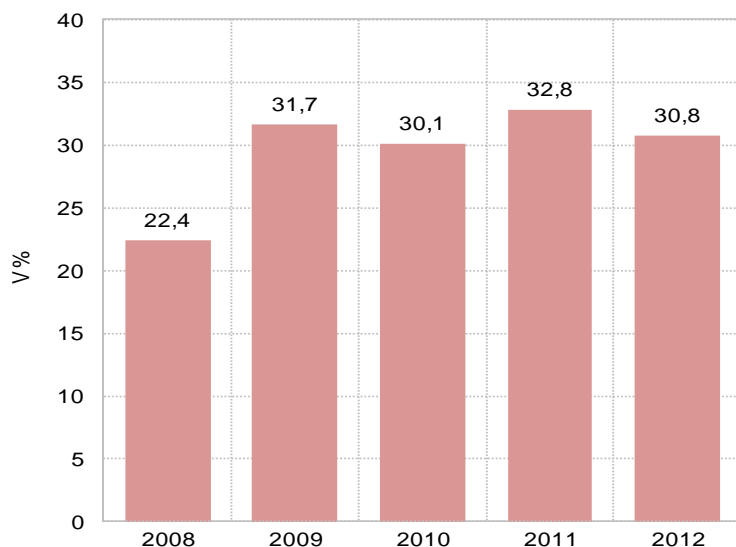
Tabela 5: Stopnje vključenosti brezposelnih po posameznih vrstah programov, v %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Usposabljanje in izobraževanje	19,4	20,5	24,9	28,7	15,6	11,2
Spodbude za zaposlovanje	0,6	1,6	5,2	4,3	2,5	1,7
Kreiranje delovnih mest	5,0	7,2	5,6	6,7	2,8	6,0
Spodbujanje samozaposlovanja	0,6	7,7	12,6	19,4	14,2	7,5
Skupaj	25,7	37,1	48,3	59,2	35,0	26,5
Vseživljenjska karierna orientacija	8,2	8,9	11,4	11,8	9,2	8,2

Vir: ZRZS, preračuni UMAR.

Podobno kot v drugih državah je tudi pri nas število prejemnikov nadomestil za brezposelnost naraščalo hitreje kot število brezposelnih. Povprečno število registriranih brezposelnih je bilo v Sloveniji leta 2012 za 74, 3% večje kot leta 2008, število prejemnikov denarnih nadomestil za brezposelnost pa za 139 %. Na gibanje števila prejemnikov nadomestil je poleg strukture brezposelnih (velik del starejših) vplivalo tudi povečevanje dostopnosti do nadomestil (več glej poglavje 3.2.1.).

Slika 16: Delež prejemnikov nadomestil za brezposelnost med brezposelnimi, v %

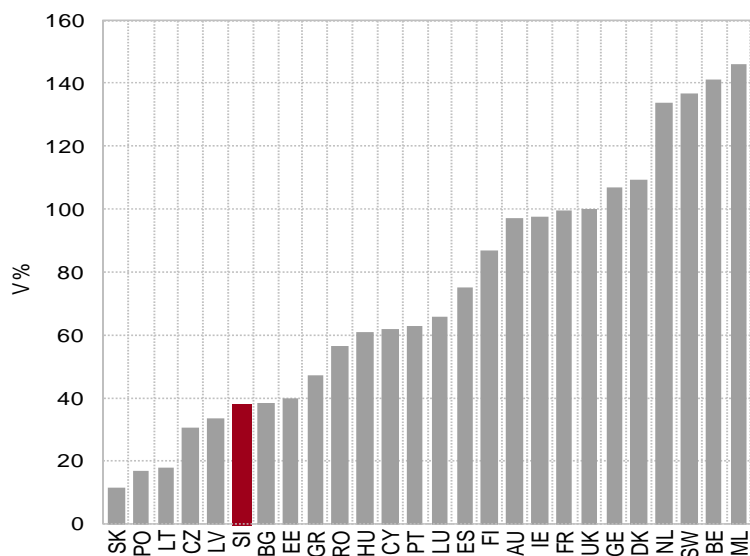


Vir: ZRZS, preračuni UMAR.

Delež brezposelnih, ki prejema nadomestilo za brezposelnost, se je v Sloveniji v krizi povečal, vendar še vedno precej zaostaja za povprečjem EU. Delež registriranih brezposelnih, ki v Sloveniji prejema nadomestilo, je največjo vrednost beležil leta 2011, ko je znašal 32,8 % in bil za 10 o. t. večji kot leta 2008. Če države EU primerjamo po t. i. stopnji pokritosti brezposelnih z nadomestili (ang. unemployment benefit

coverage), ki jo izračunamo kot razmerje med številom prejemnikov in številom registriranih brezposelnih, ugotavljamo, da se Slovenija uvršča med države z nižjimi stopnjami pokritosti.

Slika 17: Stopnja pokritosti registriranih brezposelnih z nadomestili, v %



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Opomba: Stopnja pokritosti brezposelnih z nadomestili (ang. unemployment benefit coverage) se izračuna kot razmerje med številom prejemnikov podpor in številom registriranih brezposelnih. Vrednost stopnje lahko presega 100, ker lahko v nekaterih državah tudi delno zaposleni še vedno prejemajo nadomestilo, čeprav niso več registrirani kot brezposelne osebe.

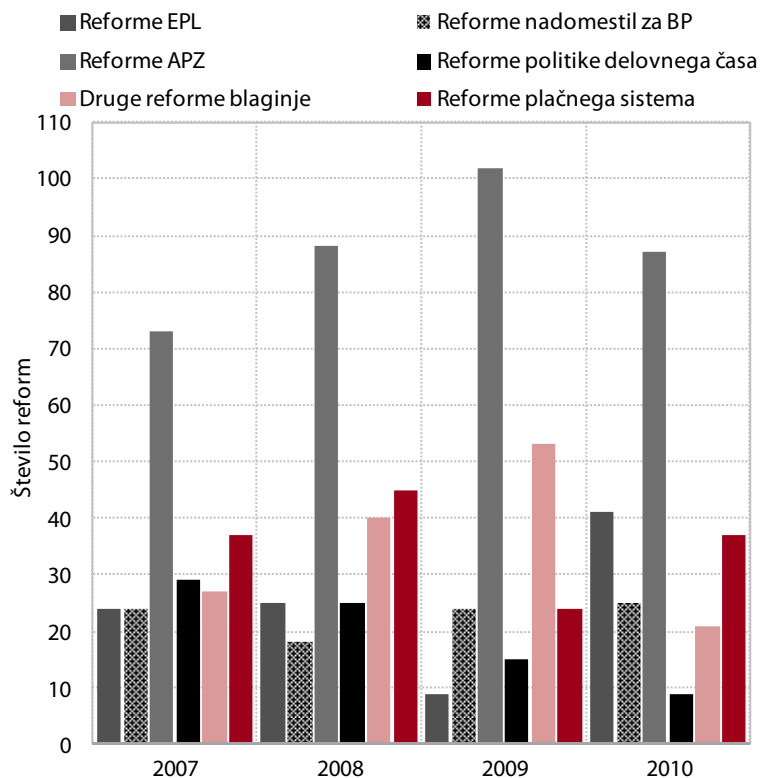
3. Spremembe v regulaciji trga dela v obdobju 2008–2013

Vpliv regulacije trga dela za njegovo delovanje je s krizo ponovno pridobil na pomenu. Učinki inštitucij, ki jih oblikuje regulacija trga dela, so pogosto predmet empiričnih in teoretičnih razprav. Z naraščanjem problemov na trgu dela so se spremembe inštitucij trga dela intenzivno vrnile tudi na dnevni red nosilcev ekonomske politike. V tem delu se bomo osredotočili na spremembe na področju varovanja zaposlitve in zavarovanja za primer brezposelnosti, saj sta bili omenjena inštituta v obdobju krize zelo pogosto reformirana. Najprej bomo na kratko predstavili reforme na teh dveh področjih v EU, potem pa v Sloveniji, pri kateri bomo podali tudi oceno učinkov letošnjih sprememb.

3.1 Reforme na trgu dela v EU

V EU se je število reform trga dela v času gospodarske krize povečalo. Gospodarska kriza in nato poslabšanje situacije na trgu dela je države članice EU spodbudil k sprejemanju številnih reform. Razmere v gospodarstvih držav EU so se zaostriale proti koncu leta 2008, države pa so se na zaostrene razmere odzvale predvsem z reformami na področju aktivne politike zaposlovanja (pomoč pri iskanju zaposlitve, dodatno izobraževanje in usposabljanje, subvencije za ustvarjanje delovnih mest ...), s posegi v plačne sisteme (zamrznitev ali znižanje plač v javnem sektorju, prilagoditev minimalne plače) in drugimi reformami, osredotočenimi na blaginjo (upravičenost do socialne pomoči in drugih subvencij). Med prvimi fiskalnimi stimulacijami, ki so bile namenjene blaženju učinkov upadanja ekonomske aktivnosti na trgu dela, so bile spodbude povpraševanja po delovni sili, podpora iskalcem zaposlitve in finančna pomoč podjetjem, ki so se spopadala z manjšim povpraševanjem. Kot smo prikazali v poglavju 2.1, so bile poleg okrepljenega izvajanja aktivnih posegov na trgu dela, pomemben del protikriznih ukrepov tudi spremembe v sistemu nadomestil za brezposelnost. V letu 2010 in v luči naraščajoče potrebe po fiskalni konsolidaciji mnogih držav se je število reform, namenjenih dohodkovnemu položaju brezposelnih in ohranjanju blaginje, začelo zmanjševati. V ospredje so prišle strukturne reforme, ki urejajo dolgoročne pomanjkljivosti in neravnovesja na trgu dela, kot so reforme zaposlitvenih razmerij, zlasti varovanja zaposlitve, pri čemer se je njihovo število glede na obdobje pred krizo precej povečalo.

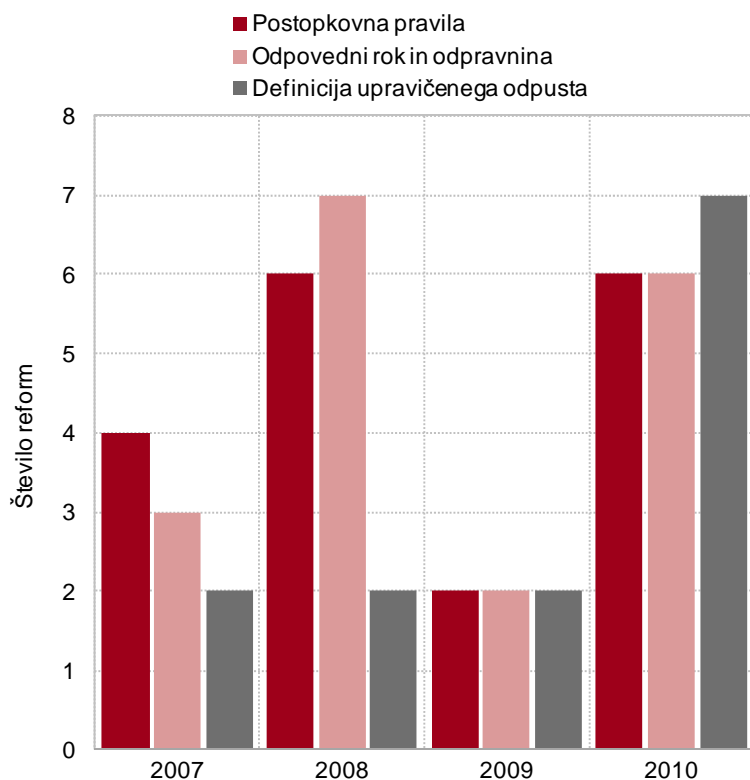
Slika 18: Število sprejetih pomembnejših reform na trgu dela držav članic EU



Vir: EK – LABREF podatkovna baza.

Države poskušajo strukturna neskladja na trgu dela zmanjšati z reformami na področju zakonodaje varovanja zaposlitev. Zakonodaja varovanja zaposlitev je sestavljena iz pravil in postopkov, ki določajo odpuščanje posameznikov in skupin posameznikov ter njihovo zaposlovanje za določen ali nedoločen čas. Reforme na tem področju so namenjene zmanjševanju strukturnih neskladij na trgu dela. Zato ne preseneča, da so se reform varovanja zaposlitve lotile predvsem države s tradicionalno velikimi strukturnimi neskladji na trgu dela. Manj stroga pravila pri odpuščanju so uvedle Italija, Portugalska in Španija, nabor razlogov za upravičeno odpustitev so razširili v Španiji in na Portugalskem, podaljšano obdobje poskusnega dela pa je bilo uvedeno v Romuniji in na Slovaškem. Na Portugalskem in v Španiji ter v Grčiji, na Slovaškem, Češkem in v Združenem kraljestvu so bili prav tako znižani stroški in bolj jasno določeni kriteriji upravičenih in neupravičenih odpustitev. Upravičenost za sklepanje pogodb za določen čas so razširili v Romuniji in Litvi, čas dovoljenega trajanja v Romuniji, na Slovaškem in Češkem, število zaporednih sklenitev pogodb pa na Češkem in Slovaškem.

Slika 19: Število sprejetih reform na področju varovanja zaposlitev po glavnih področjih



Vir: EK—LABREF, podatkovna baza.

Uvedene reforme urejajo področje individualnih in kolektivnih odpuščanj ter regulacijo pogodb začasno zaposlitev. Empirične raziskave v splošnem potrjujejo (OECD 2004, EK 2012), da zmanjšanje rigidnosti postopkov in pravil odpuščanja povečuje sposobnost prilagajanja trga dela različnim gospodarskim

razmeram, zmanjšuje segmentacijo in pojav dolgotrajne brezposelnosti. Številne države so izvedle reforme na področju varovanja zaposlitve:

1. Španija, ki velja za državo z eno najvišjih stopenj brezposelnosti in segmentiranim trgom dela, je v letu 2012 uvedla obsežno reformo trga dela, ki je vključevala tudi spremembe v zakonodaji varovanja zaposlitve. Postavili so jasne kriterije o upravičeni odpustitvi, podjetjem so ukinili dolžnost izplačila plač posameznikom, ki so bili s podjetjem v sodnem postopku glede upravičenosti odpustitve, znižali so tudi odpravnine pri takšnih odpustitvah, medtem ko so odpravnine pri pogodbah za določen čas nekoliko povišali. Uvedli so novo obliko pogodbe za nedoločen čas, ki vključuje poskusno dobo enega leta in je namenjena zaposlitvam na podlagi državnih subvencij za zaposlitev ranljivih skupin. Za kolektivna odpuščanja tudi ne bo več potrebno imeti administrativnega dovoljenja.

2. Italija, ki se prav tako sooča s segmentiranim trgom dela, je sprejela paket reform, ki vzpostavlja fleksibilnost na strani zaposlovanja in odpuščanja. Na strani fleksibilnosti zaposlovanja so povečali dovoljeno število pripravništev v podjetjih, na drugi strani pa so povečali socialne prispevke začasne zaposlitve, ki takšni obliki zaposlitve odvzamejo del privlačnosti in jih približajo rednim oblikam zaposlitve. Na strani fleksibilnosti odpuščanja je Italija zaostrila pogoje ponovne zaposlitve ob neupravičeni odpustitvi iz poslovnih ali disciplinskih razlogov, pri čemer bo posameznik v več primerih upravičen do kompenzacije.

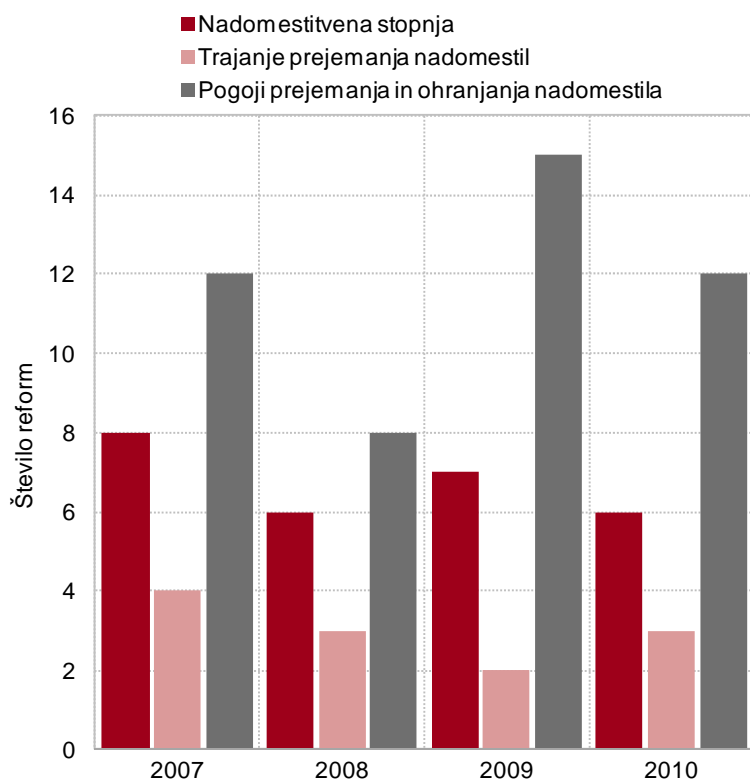
3. Poljska, ki sicer ne izstopa po rigidnosti (merjeno z indeksom varovanja zaposlitve), se sooča z enim izmed najvišjih deležev začasnih zaposlitev v EU. To je posledica pogostega sklepanja pogodb po civilnem in ne delovnem pravu. Poljska je, da bi zmanjšala privlačnost teh pogodb, uvedla spremembe zakonodaje, ki podrobneje urejajo pogoje, pod katerimi se lahko sklene določena oblika pogodbe.

4. Francija je sprejela reformo, da bi povečala varstvo tako podjetij kot zaposlenih ter zmanjšala segmentacijo na trgu dela; poseben poudarek reform pa je njihova proračunska nevtralnost. Uvedli so možnost dogovora znotraj podjetja o začasnem znižanju plač in delovnega časa v zameno za zagotovitev ohranitve delovnega mesta, pri čemer je lahko zaposleni ob zavrnitvi takšnega dogovora odpuščen iz poslovnega razloga.

-5. Na **Nizozemskem** so sprejeli dogovor med vlado in socialnimi partnerji o reformi, ki uvaja odpravnine pri vseh odpustitvah, vendar se višina odpravnin zniža in je pogojena z delovno dobo posameznika in ne z njegovo starostjo. Znižali so tudi največje trajanje verženja pogodb za določen čas in ukinili poskusno delo pri pogodbah z zelo kratko začasno zaposlitvijo.

Število reform na področju denarnih nadomestil za brezposelnost se v obdobju 2008–2010 v državah EU ni bistveno spreminjalo. Njihovo število se je v letu 2008 glede na leto 2007 celo nekoliko zmanjšalo, saj se je gospodarska aktivnost v mnogih državah zmanjšala šele v drugi polovici leta, države pa so reforme začele uveljavljati šele v letu 2009, zato se je število reform na področju nadomestil za brezposelnost v letu 2009 in 2010 rahlo povečalo. Reforme nadomestila za brezposelnost praviloma zajemajo višino nadomestitvene stopnje, čas dolžine prejemanja denarnega nadomestila ter pogoje prejemanja in ohranjanja nadomestila. Empirične raziskave (OECD 2011) nakazujejo, da zmanjševanje višine denarnega nadomestila znižuje raven brezposelnosti, skrajšanje trajanja prejemanja nadomestila pa zmanjšuje njeno vztrajnost. Države so reforme na področju nadomestil za brezposelnost uvedle, da bi povečale spodbude brezposelnih pri iskanju zaposlitve, ali podpirale fiskalno konsolidacijo ali stabilizacije dohodkovne varnosti tistih, ki so izgubili zaposlitev. Ukrepe, ki povečujejo spodbudo iskanja zaposlitve z znižanjem višine denarnega nadomestila, so sprejele: Irska, Latvija, Romunija, Portugalska, Slovenija, povišanje nadomestila pa je bilo sprejeto v Belgiji, Bolgariji, Estoniji, na Poljskem in v Italiji. Na Švedskem je so uvedli zmanjševanje odmernega odstotka s trajanjem brezposelnosti (Hemstrom, 2011). Skrajšanje dolžine prejemanja nadomestila so uvedli na Portugalskem, Madžarskem, Slovaškem, Finskem, Češkem in Irskem, podaljšanje trajanja pa na Danskem, v Latviji in Romuniji.

Slika 20: Število sprejetih reform na področju zavarovanja za primer brezposelnosti



Vir: EK-LABREF, podatkovna baza,

3.2 Spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji

Od začetka krize je Slovenija pogosto spreminjala sistem zavarovanja za primer brezposelnosti, v letu 2013 pa so bile uveljavljene tudi spremembe na področju varovanja zaposlitve. S sprejetjem Zakona o urejanju trga dela (ZUTD) v letu 2010 je Slovenija nekoliko povečala dostopnost in višino nadomestil za primer brezposelnosti. Omenjeni zakon, ki je izboljšal dohodkovno varnost brezposelnih, je stopil v veljavo v letu 2011, ko so v drugih državah že sprejemali reforme, s katerimi so povečevali spodbude za delo. Povečana dohodkovna varnost brezposelnih je bila v veljavi relativno kratko obdobje, saj se je zaradi javnofinančne konsolidacije že sredi leta 2012 višina nadomestil znižala.

3.2.1 Spremembe v sistemu zavarovanja za primer brezposelnosti

V obdobju 2008–2013 je v Sloveniji večkrat prišlo do sprememb v zavarovanju za primer brezposelnosti. Glavno spremembo je prinesel ZUTD, ki se je začel uporabljati s 1. januarjem 2011. Poglavitni namen novega

ZUTD je bilo povečati varnost iskalcev zaposlitve v okviru uvajanja koncepta varne prožnosti, prinesel pa je tudi nove rešitve na področju aktivne politike zaposlovanja. Na področju zavarovanja za primer brezposelnosti se je širil krog obveznih zavarovancev in oseb, ki se lahko prostovoljno zavarujejo za primer brezposelnosti, zaradi tega pa tudi krog upravičencev do denarnega nadomestila za čas brezposelnosti.

ZUTD je odpravil nekatere pomanjkljivosti v zavarovanju za primer brezposelnosti. Zakon je nekoliko povečal dostop mladih do nadomestil za primer brezposelnosti in dohodkovno varnost brezposelnih. Ena glavnih sprememb ZUTD je širjenje kroga upravičencev do denarnega nadomestila za brezposelnost.¹⁷ Poleg tega je bila povišana vrednost denarnega nadomestila za prve tri mesece prejemanja (povišanje z 70 na 80 odstotkov osnove), kjer je osnova za odmero nadomestila povprečna mesečna plača, ki jo je oseba prejela v obdobju osmih mesecev pred nastankom brezposelnosti. Z zakonom se je tudi podaljšal čas prejemanja nadomestil za starejše brezposelne za 1 mesec.

ZUTD je torej skušal povečati dohodkovno varnost brezposelnih (višino in dostopnost nadomestil), vendar se je sredi leta 2012 višina znova znižala. Dolenc in drugi (2012) ugotavljajo, da se je z novim zakonom povišala nadomestitvena stopnja, verjetnost prejemanja nadomestila (dostopnost) pa se je le malenkostno povečala. Kot smo pokazali v poglavju 2.2, so se izdatki za podpore v Sloveniji v letu 2011 močno povečali, na kar je vplival tudi ZUTD. Kot je razvidno iz tabele 6, je Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) zmanjšal višino odmernega odstotka, ki določa višino nadomestila za obdobje po 3 mesecih brezposelnosti. Zmanjšal je tudi višino maksimalnega in minimalnega nadomestila.

Tabela 6: **Odmerni odstotki nadomestila za brezposelnost**

Trajanje nadomestila	Višina nadomestila v % prejšnje plače			
	ZZZPB (1998–2010)	ZUTD 2011 do ZUJF – junij 2012	ZUJF- junij 2012	Sprememba ZUTD-april 2013
Prve tri mesece trajanja	70	80	80	80
Po treh mesecih	60	60		
Od 4–12 meseca			60	60
Po 12 mesecih			50	50

Vir: ZZZPB, ZUTD, ZUJF. Zakon o spremembah in dopolnitvah ZUTD, april 2013

Letošnja sprememba nadomestil skuša ponovno povečati dostopnost za mlade. Sprememba Zakona o urejanju trga dela, ki je stopila v veljavo sredi aprila 2013, uvaja dodatne možnosti za pridobitev nadomestila za brezposelnost za mlajše od 30 let v trajanju 2 mesecev, če imajo 6 mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 12 mesecih.

¹⁷ Do nadomestila za brezposelnost je po novem zakonu upravičena brezposelna oseba, ki je bila pred nastankom brezposelnosti zavarovana vsaj devet mesecev v zadnjih dveh letih; po starem zakonu vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih.

Tabela 7: **Potrebno trajanje zavarovanja kot pogoj za pravico do denarnega nadomestila**

Zavarovalna doba	Trajanje pravice DN v mesecih		
	ZZZPB (1998–2010)	ZUTD 2011	Zakon o spremembah in dopolnitvah ZUTD – april 2013
6 mesecev			2(c)
9 mesecev do 5 let		3(a)	3
1–5 let	3(b)		
5–15 let	6	6	6
15–25 let	9	9	9
Nad 25 let	12	12	12
Starejši od 50 let in več kot 25 let zavarovalne dobe	18	19	19
starejši od 55 let in več kot 25 let zavarovalne dobe	24	25	25

Vir: ZZZPB, ZUTD, ZUJF, Zakon o spremembah in dopolnitvah ZUTD.

Opombe: (a) 9 mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 24 mesecih; (b) 12 mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 18 mesecih; (c) 6 mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 12 mesecih.

Pomembna novost ZUTD je možnost vključiti delavce z ogroženo zaposlitvijo v vseživljenjsko karierno svetovanje. Za preprečevanje prehoda v brezposelnost oz. hitrega prehoda v novo zaposlitev je bilo z ZUTD (2011) omogočeno, da se na ZRZS kot iskalci zaposlitev prijavijo tudi delavci, pri katerih je zaposlitev ogrožena.¹⁸ Omenjeni delavci so na ZRZS upravičeni do poglobljenega kariernega svetovanja. Po naši oceni ta oblika zgodnje intervencije v praksi žal ni zaživela zaradi omejenih kadrovskega resursov ZRZS. S spremembami ZUTD in novim ZDR v letu 2013 pa mora delodajalec delavcu, ki mu teče odpovedni rok po odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali iz razloga nesposobnosti, omogočiti odsotnost z dela najmanj en dan na teden za vključevanje v ukrepe na področju trga dela. Rešitev je pozitivna z vidika večanja možnosti za čimprejšnjo ponovno zaposlitev. Dokaj neobičajna pa je rešitev, da omenjeno odsotnost z dela posredno plača delavec sam, saj se mu nadomestilo za brezposelnost zniža za čas omenjene odsotnosti z dela. Uzakonjeno novost bi bilo smiselno opredeliti s podzakonskimi akti na način, ki bi onemogočal zlorabe tega inštituta in zagotovil njegovo čim širšo in učinkovito uporabo.

3.2.2. Spremembe v varovanju zaposlitve

Najnovejše spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji prinašata Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) in spremembe Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-A). Omenjena zakona sta začela veljati sredi aprila 2013 in

¹⁸ Iskalca zaposlitve, pri katerem je zaposlitev ogrožena, je delavec, ki je v odpovednem roku v primeru odpovedi redne zaposlitve ali pa je iz dokumentacije delodajalca razvidno, da bo njegovo delo postalo nepotrebno, ali oseba, pri katerem pogodba o zaposlitvi za določen čas preneha veljati najkasneje čez 3 mesece.

posegata na področje varovanja zaposlitve. Osrednji cilji sprememb so bili: i) zmanjšanje segmentacije trga dela; (ii) uveljavitev koncepta varne prožnosti in (iii) povečanje učinkovitosti delovno pravnega varstva ter preprečevanja zlorab. ZDR-1 poenostavlja postopek odpuščanja v primeru individualne odpovedi zaposlenega za nedoločen čas, zmanjšuje stroške odpuščanja redno zaposlenih (odpovedne roke in odpravnine) in uvaja nekatere nove omejitve pri sklepanju pogodb za določen čas. S spremembo ZUTD je bila uvedena možnost začasnega in občasnega dela upokojencev, povečana dostopnost do nadomestil za brezposelnost za mlade do 30 let.

S ciljem zmanjšati segmentacijo trga dela so zmanjšani stroške odpuščanja redno zaposlenih in uvedli nekatere nove omejitve pri sklepanju pogodb za določen čas. Za zmanjšanje razlik med zaposlenimi za določen in zaposlenimi za nedoločen čas novi ZDR: (i) uvaja odpravnino v primeru prenehanja pogodbe za določen čas, ki je sklenjena za eno leto ali manj, v višini 1/5 povprečne mesečne plače;¹⁹ (ii) uvaja dodatne omejitve pri veriženju pogodb za isto delo z zakonsko opredelitvijo istega dela;²⁰ (iii) uvaja omejitve pri pogodbah za določen čas v primeru agencijskih delavcev;²¹ (iv) zmanjšuje najdaljši odpovedni rok v primeru redne zaposlitve in (v) zmanjšuje odpravnine za delavce s 5–10 in 15–20 let delovne dobe.

Novi ZDR poenostavlja postopke odpovedi. Novi zakon poenostavlja ureditev izvedbe zagovora, opušča se zakonsko predpisan oblika (pisna) vabljenja na zagovor s predpisano vsebino in predpisano osebnim vročanjem. Pri poslovnem razlogu opušča obveznost predhodnega obveščanja delavcev o nameravani odpovedi. Po novem je možnost zadržanja učinkovanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi na podlagi negativnega mnenja predstavnikov delavcev omejena le na te delavce, prej je veljala za vse. Skrajšuje pa se tudi zumuda pri učinkovanju odpovedi. Vse to vpliva na zmanjšanje ocene varovanja zaposlitve, merjene z OECD indeksom varovanja zaposlitve (glej poglavje 3.2.2.1).

Novi ZDR je spremenil odpovedne roke, ki pa že pred reformo niso presegali povprečja OECD. Višina odpravnine in dolžina odpovednih rokov predstavlja pomemben strošek prilagajanja podjetij, ki vpliva na prilagajanje podjetij optimalni ravni zaposlenosti, zmanjšuje odpuščanje, vendar tudi zavira novo zaposlovanje (Mortensen in Pissarides, 1994). Najdaljši odpovedni rok se je znižal s 120 dni na 60 oz. 80 dni.²² Kot je razvidno iz Slike 20, so se odpovedni roki močno znižali pri delavcih z manj kot 1 leto delovne dobe (skrajšanje s 30 na 15 dni) in pri delavcih z več kot 25 let delovne dobe pri delodajalcu (s 120 na 80 dni), delavcem z 2–4 in 9–14 let delovne dobe pa so se odpovedni roki podaljšali. Ker so podatki o porazdelitvi delavcev po dolžini delovne dobe dosegljivi samo za javni sektor, smo na osnovi podatkov MNZJU izračunali, da so se odpovedni roki skrajšali za več kot polovico javnih uslužbencev, povečali pa za 23 % javnih uslužbencev.

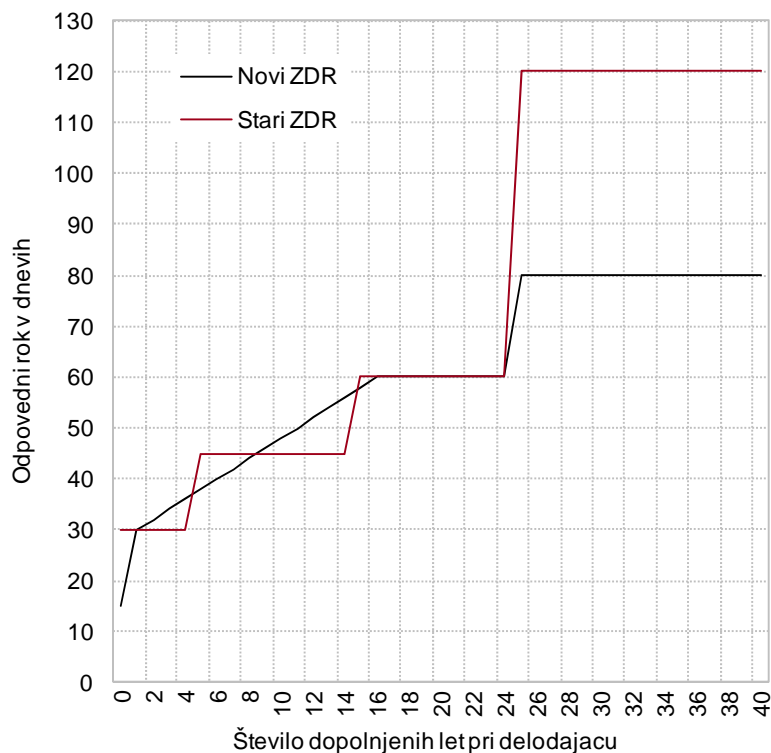
¹⁹ 79. člen ZDR-1.

²⁰ 51. člen ZDR-1.

²¹ ZDR uvaja omejitve števila napotenih delavcev pri uporabniku, ki ne sme presegati 25 % števila zaposlenih delavcev pri uporabniku (59. člen).

²² Nad 25 let zaposlitve pri delodajalcu je odpovedni rok 80 dni.

Slika 21: Primerjava odpovednih rokov v primeru odpovedi iz poslovnega razloga po starem in po novem ZDR

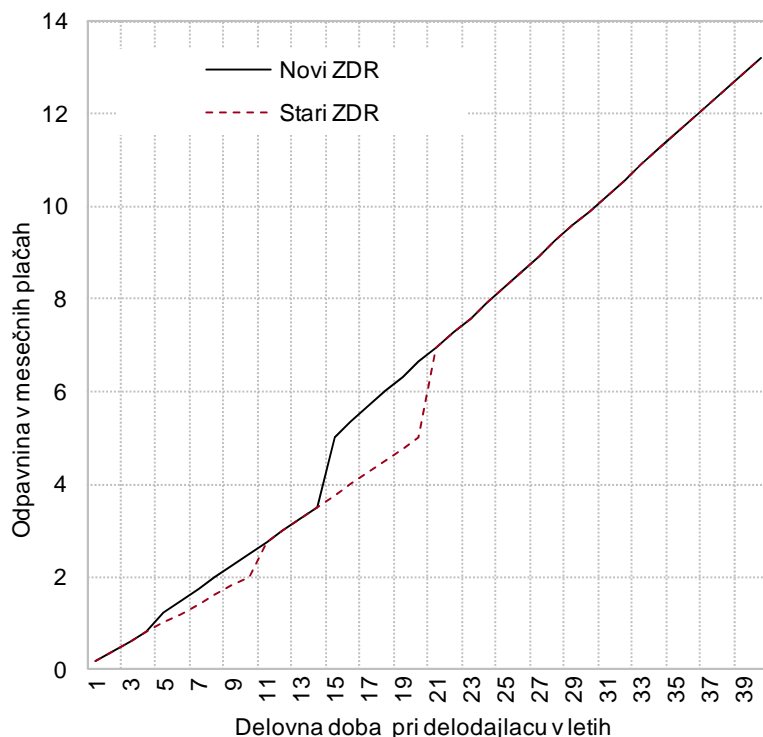


Vir: ZDR, ZDR-1.

Odpovedni roki v Sloveniji so nižji kot v povprečju OECD. Mednarodno primerjavo odpovednih rokov omogoča OECD-jeva baza podatkov o varovanju zaposlitve, ki spremlja odpovedne roke in odpravnine za 3 kategorije delavcev: delavce z 9 meseci, 4 leti in 20 leti delovne dobe. Če primerjamo dolžino odpovednih rokov za omenjene kategorije delavcev za članice OECD, ugotavljamo, da je bila dolžina odpovednih rokov v Sloveniji po starem in novem ZDR (ZDR-1) pod povprečjem OECD. (Podobno glej tabelo P1 v prilogi.)

Novi ZDR nekoliko zmanjšuje tudi odpravnine. Najvišja odpravnina sicer ostaja v višini 1/3 plače za vsako leto dela pri delodajalcu, vendar se ta višina uveljavi šele pri več kot 25 letih delovne dobe. Kot je razvidno iz Slike 21, so se odpravnine zmanjšale za delavce z delovno dobo od 5–10 let in 15–20 let. Podatki o porazdelitvi zaposlenih po delovni sobi v javnem sektorju kažejo, da je novi zakon zmanjšal odpravnine za 31,6 % javnih uslužbencev.

Slika 22: Višina odpravnine glede na delovno dobo delavca po starem in novem ZDR



Vir: ZDR; ZDR-1

Slovenija po višini odpravnin odstopa le pri starejših delavcih. Podrobnejša primerjava odpravnin v primeru odpovedi zaposlitve delavcu z 9 meseci, 4 leti in 20 leti delovne dobe kaže, da je po višini odpravnin Slovenija med državami z nadpovprečno visokimi odpravninami le v primeru odpuščanja delavca z 20 leti delovne dobe, ki mu je po starem ZDR pripadalo 6,7 mesečnih plač (po novem ZDR 5 mesečnih plač). V primeru odpuščanja delavca z 20 leti delovne dobe ostaja Slovenija po višini odpravnine nad povprečjem OECD tudi po uveljavitvi novega ZDR (več glej tabelo P1 v Prilogi).

3.2.2.1 Ocena letošnjih sprememb v regulaciji trga dela

Letošnje spremembe v regulaciji trga dela so bile narejene v pravi smeri in bil lahko imele pozitivne, čeprav skromne, učinke na zaposlenost. Spremembe na področju varovanja rednih zaposlitev so bile narejene v smeri povečanja fleksibilnosti, saj so zmanjšale stroške odpuščanja za nekatere kategorije delavcev in poenostavile postopek odpuščanja. Ker pa je bil namen sprememb tudi zmanjšati segmentacijo na trgu dela, so bile sprejete tudi nekatere spremembe, ki lahko delujejo v smeri zmanjševanja fleksibilnosti (npr.

uvedba odpravnin za zaposlitve za določen čas in uvedba kvot pri zaposlovanju agencijskih delavcev za določen čas). Sprejete spremembe so tako posledica zasledovanja dveh različnih temeljnih ciljev (povečanja fleksibilnosti in zmanjšanja segmentacije) in hkrati kompromisov na pogajanjih socialnih partnerjev. Kljub temu so spremembe narejene v pravi smeri, saj ekonometrične ocene učinkov sprejetih sprememb kažejo na možne pozitivne, čeprav skromne, učinke na zaposlenost.

Indeks varovanja zaposlitve omogoča primerjavo urejenosti trga dela med državami. Za mednarodne primerjave ureditve trga dela in razvrščanje držav po merilu varovanja zaposlitve so strokovnjaki OECD razvili »indeks varovanja zaposlitve« (OECD, 1999). Indeks vsebuje opis 21 osnovnih delov ureditve trga dela, ki jih lahko združimo v tri področja oz. podindekse: (i) zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved;²³ (ii) urejenost začasnih oblik zaposlenosti²⁴ in (iii) specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju.²⁵ S ponderiranjem 25 informacij o urejenosti trga dela, ki jih ocenimo z vrednostmi od 0 do 6, dobimo skupni indeks varovanja zaposlitve (OECD, 1999). Indeks varovanja zaposlitve ima lahko vrednosti od 0 do 6, pri čemer višje vrednosti indeksa označujejo bolj togo ureditev trga dela oz. večje varovanje zaposlitve.

Z novo ureditvijo se po naši oceni spreminja dobra tretjina posameznih kazalnikov indeksa varovanja zaposlitve. Vrednosti posameznih kazalnikov so se z aprilsko spremembo ZDR in ZUTD spremenile pri 9 od 25 kazalnikov, in sicer pri naslednjih: (i) pri postopku obveščanja pri odpuščanju; (ii) pri številu dni za postopke pred redno odpovedjo; (iii) pri dolžini odpovednega roka pri 9 mesecih delovne dobe; (iv) pri dolžini odpovednega roka pri 4 letih delovne dobe; (v) pri odpravnini pri 20 letih delovne dobe; (vi) pri definiciji neupravičene odpovedi; (vii) pri možnostih vrnitve delavca na delovno mesto po neupravičenem odpustu; (viii) pri maksimalnem skupnem trajanju zaporednih pogodb o zaposlitvi preko agencij za posredovanje dela in (ix) pri zahtevah za registracijo in poročanje agencij za posredovanje dela (glej tabela P2 v Prilogi). Tako pride do spremembe dveh od treh podindeksov indeksa varovanja zaposlitve, saj na področju urejenosti kolektivnega odpuščanja ni bilo sprememb.

Tabela 8: Vrednosti indeksa varovanja zaposlitve in njenih podindeksov v letu 2008 in 2013

	2008 – prejšnja ureditev	2013 – nova ureditev
1. varovanje redne zaposlitve	2,98	1,99
2. ureditev začasnih zaposlitev	2,50	2,13
3. 3 . urejenost kolektivnega odpuščanja	2,88	2,88
Skupni indeks varovanja zaposlitve	2,76	2,19

Vir:: Za prejšnjo ureditev OECD, za novo ureditev UMAR.

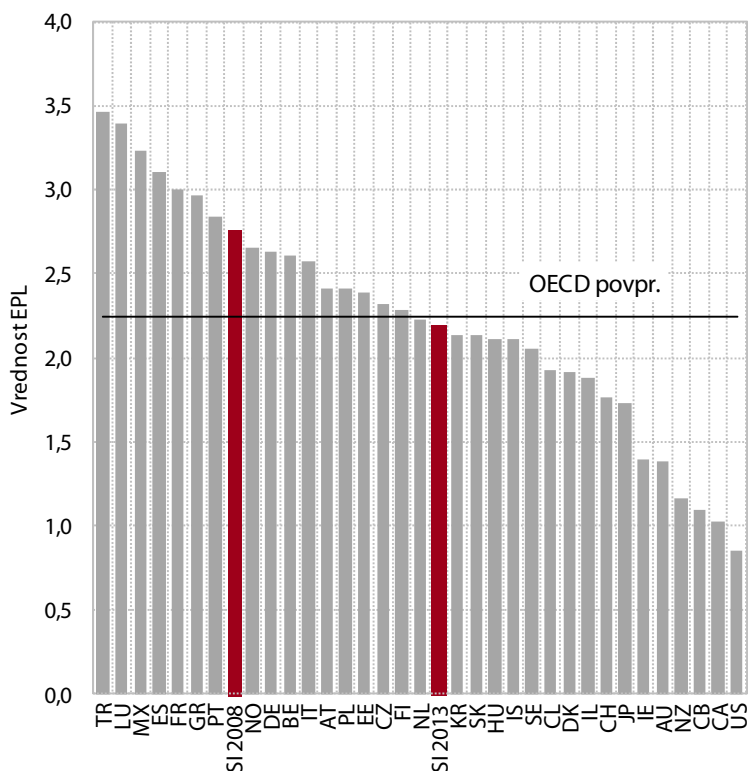
²³ Pri tem se ocenjuje 12 kazalnikov: postopek odpuščanja, odpovedni rok in odpravnina v primeru odpovedi pogodbe zaposlenemu, ki ima 9 mesecev, 4 leta in 20 let delovne dobe, težavnost odpuščanja, dolžina preiskusnega obdobja, opredelitev neupravičenega odpusta in možnost vrnitve nazaj na delovno mesto v primeru neupravičenega odpusta.

²⁴ Pri tem se ocenjuje: zakonska urejenost zaposlovanja za določen čas in delovanja agencij za posredovanje delovne sile, predvsem število ponovitev pogodb o začasnem delu in omejitve glede trajanja začasnega dela oz. dela za določen čas.

²⁵ Pri tem se ocenjuje: opredelitev skupinskega odpuščanja, obveščanje sindikatov in pristojnih javnih inštitucij, zahtevano obliko pogajanj, merila za odpuščanje zaposlenih in višino odpravnine.

Vrednost indeksa varovanja zaposlitve, ki je po novem pod povprečjem OECD, kaže, da slovenske delovno pravne zakonodaje ni več mogoče šteti za rigidno. S spremembami zakonodaje je prišlo do zmanjšanja togosti ureditve, predvsem pri varovanju redne zaposlitve zoper individualno odpoved. Za sposobnost prilagajanja podjetij je pomembno predvsem znižanje vrednosti podindeksa varovanja redne zaposlitve zoper individualno odpoved, ki se je z vrednosti 2,98 znižal na vrednost 1,99. Nižja pa je tudi vrednost podindeksa ureditve začasnih zaposlitev. To Slovenijo uvršča pod povprečje OECD (2,26). Pred spremembo se je Slovenija uvrščala med države z bolj rigidno ureditvijo odpuščanja redno zaposlenih delavcev in nasploh bolj rigidno delovno pravno ureditvijo. Po spremembi se je po vrednosti skupnega indeksa Slovenija približala Nizozemski, Slovaški in Madžarski.

Slika 23: Indeks varovanja zaposlitve v državah OECD v letu 2008 in v Sloveniji v letu 2013



Vir: OECD, za Slovenijo za leto 2013 UMAR.

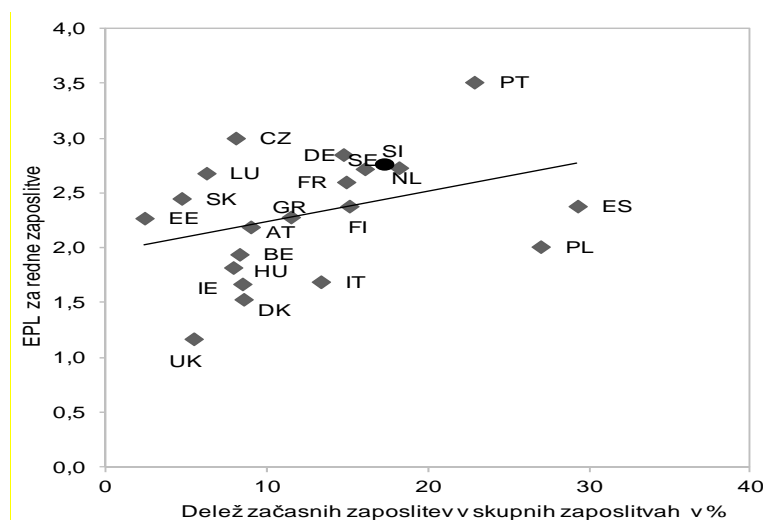
Nekatere letošnje spremembe v regulaciji trga dela, ki jih z metodologijo indeksa varovanja zaposlitve ne moremo ovrednotiti, bi lahko zmanjševale fleksibilnost. Čeprav indeks varovanja zaposlitve po letošnji spremembi kaže na precejšnje zmanjšanje rigidnosti, se moramo pri ocenjevanju zavedati, da omenjeni indeks ne zajema vseh sprememb, ki jih je prinesla nova zakonodaja. V zvezi z začasnimi zaposlitvami s pomočjo indeksa varovanja zaposlitve ni možno oceniti vseh predvidenih sprememb zakonske ureditve. Med spremembami namreč najdemo tudi takšne, ki lahko fleksibilnost trga dela zmanjšujejo. Med njimi je pomembno izpostaviti uvedbo odpravnin v primeru pogodb za določen čas; ki sicer zmanjšujejo razliko med varovanjem zaposlitve za določen čas in nedoločen čas ter imajo zato lahko pozitiven učinek na zmanjšanje dualizma

oziroma segmentacije. V pogojih velike negotovosti bi lahko ta sprememba zmanjšala interes delodajalcev po zaposlovanju za določen čas in s tem zmanjšala že tako skromno zaposlovanje. Tudi uvedba kvote pri zaposlovanju agencijskih delavcev za določen čas lahko za nekatera podjetja predstavlja omejitev; s tem se za njih lahko zmanjša fleksibilnost pri prilagajanju zaposlenosti povečanju ali zmanjšanju poslovnih priložnosti.

Spremembe so prinesle tudi ukinitve obveznega letnega poročanja agencij za posredovanje dela, ki znižuje indeks varovanja zaposlitve, vendar se opušča osnova za nadzor in spremljanje delovanja teh agencij. V okviru urejenosti delovanja agencij za posredovanje delavcev se ocenjuje tudi obvezno poročanje teh agencij, ki pa po naši presoji na sposobnost prilagajanja podjetij ne vpliva. Z letošnjo spremembo ZUTD je bila obveznost letnega poročanja ukinjena. Menimo, da ta sprememba ni povečala fleksibilnosti trga dela, ampak se je s tem opustila osnova za nadzor nad poslovanjem teh agencij in spremljanje obsega tako zaposlenih delavcev pri nas, ki se je v krizi več kot podvojil.

Spremembe vrednosti podindeksov nakazujejo možnost znižanja segmentacije trga dela, vendar lahko takšen učinek zmanjšujejo nekatere druge ureditve. Močno varovanje rednih zaposlitev praviloma povečuje uporabo začasnih zaposlitev in povroča segmentacijo trga dela. Nekateri empirični analize kažejo, da rigidnost podindeksa varovanja redne zaposlitve povečuje pogostost uporabe začasnih oblik zaposlovanja. Kot je razvidno iz Slike 23, imajo v državah, kjer je varovanje redne zaposlitve močnejše, praviloma večji delež začasnih zaposlitev. Spremembe smo zato presodili tudi glede na to, ali lahko dosežejo cilj zmanjšanja segmentacije. Na podlagi večjega znižanja p-dindeksa varovanja redne zaposlitve kot podindeksa urejenosti začasnih zaposlitev, ugotavljamo, da bodo razlike v položaju delavcev, zaposlenih za določen čas in delavcev, zaposlenih za nedoločen čas, manjše, kar bi lahko vodilo k zmanjšanju segmentacije trga dela. Na obstoj segmentacije bo še vedno vplivalo študentsko delo. Kljub povečanju koncesijske dajatve ostaja študentsko delo namreč cenovno in proceduralno še vedno privlačno ter bo še naprej oteževalo zmanjševanje segmentacije. Poleg tega nova zakonska ureditev uvaja še dodatno konkurenco novim zaposlitvam, tj. začasno in občasno delo upokojujencev. Zaradi tega je vprašljivo, ali lahko pričakujemo, da bi spremembe pomembneje vplivale na večji obseg sklepanja pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas in s tem na zmanjšanje segmentacije.

Slika 24: Indeks varovanja redne zaposlitve in razširjenost začasnih zaposlitev v letu 2008



Vir: OECD, Eurostat.

Indeks varovanja zaposlitve smo uporabili tudi pri kvantitativni oceni učinkov sprememb. Kljub svojim metodološkim pomanjkljivostim indeks varovanja zaposlitve predstavlja sintezni indeks, ki omogoča primerjave urejenosti trga dela med državami in v določenih časovnih obdobjih. Kot je razvidno iz tabele 9, se je indeks varovanja zaposlitve v Sloveniji po osamosvojitvi zniževal. Do prvega bistvenega znižanja po osamosvojitvi je prišlo leta 1998, ko je Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti uredil in dovolil delovanje agencij za posredovanje delovne sile. Drugemu večjemu zmanjšanju pa smo bili priča letos, ko sta se spremenila tako urejenost začasnih zaposlitev in zmanjšalo varovanje redne zaposlitve. S pomočjo indeksa smo skušali ugotoviti, ali je sprememba varovanja zaposlitve v Sloveniji vplivala na zaposlenost.

Tabela 9: Indeks varovanja zaposlitve v Sloveniji v obdobju 1991–2013

	1991– 1992	1993	1994– 1997	1998– 2003	2003– 2007	2008– 2012	2013
Indeks varovanja zaposlitve -- skupaj	4.2	4.0	4.1	3.1	2.7	2.8	2,2
a) Redne zaposlitve	3.8	3.8	4.0	4.0	2.7	3,0	2,0
b) Začasne zaposlitve	4.4	3.9	3.8	1.3	2.0	2,5	2,1
(c) Kolektivno odpuščanje	4.7	4.9	5.3	5.3	4.8	2,9	2,9

Vir: Vodopivec, M. et al. (2012) ocene do leta 2012, za leto 2013 ocena UMAR.

Kvantitativno smo učinke letošnjih sprememb v regulaciji ocenili s pomočjo funkcije povpraševanja po delovni sili (glej Okvir 2). Vpliv sprejetih sprememb v regulaciji trga dela, merjenih z indeksom varovanja zaposlitve (EPL), na zaposlenost in fleksibilnost dela v Sloveniji smo ocenjevali z uporabo dinamične funkcije povpraševanja po delu, le-to pa smo ocenjevali na osnovi podatkov gospodarskih družb v Sloveniji. Učinke sprejetih sprememb v regulaciji trga dela na zaposlenost smo analizirali s pomočjo celotnega indeksa varovanja zaposlitve ter s pomočjo njegove najpomembnejšega podindeksa varovanja redne zaposlitve. Ocene obeh modelov so zelo podobne, kar potrjuje osnovne rezultate. Kot je razvidno iz zapisa ocenjevane funkcije in ocen iz tabele 10, gre za nelinearen vpliv sprejetih sprememb na zaposlenost, ki je odvisen od ravni stroškov dela. Ob upoštevanju celotnega indeksa varovanja zaposlitev so vsi koeficienti statistično značilno različni od nič, kar pa ne drži v celoti v drugem modelu, ko celoten indeks varovanja zaposlitve nadomestimo s podindeksom varovanja redne zaposlitve. S pomočjo porazdelitve stroškov dela smo poskušali ovrednotiti celoten vpliv varovanja zaposlitve na zaposlenost in ugotovili, da je celoten učinek zanemarljiv. Podoben rezultat dobimo tudi z oceno osnovnega modela (celoten indeks varovanja zaposlitve), iz katerega izključimo vse interakcijske člene.

Okvir 2: Ocena funkcije povpraševanja po delovni sili

Vpliv sprejetih sprememb v regulaciji trga dela, merjenih skozi indeks varovanja zaposlitve (EPL), na zaposlenost in fleksibilnost dela v Sloveniji smo vrednotili s pomočjo dinamične funkcije povpraševanja po delu. Vrednotena dinamična funkcija povpraševanja po delu, ki sledi iz Hamermeshevega dinamičnega modela povpraševanja po delu, kaže na to, kakšne so sposobnosti in možnosti delodajalcev za hitro spreminjanje ravni zaposlenosti v podjetjih in predvsem, kaj je tisto, kar najbolj vpliva na njihove odločitve (stroški dela, prihodki od prodaje, stroški kapitala, ...) in v kolikšni meri. Za samo ocenjevanje le-te smo uporabili posplošeno metodo renutkov (GMM metodo) oziroma Blundell-Bond cenilko,

$$\ln EMP_{i,t} = \sum_{j=1}^n \alpha_j \ln EMP_{i,t-j} + \sum_{j=1}^n \beta_j \ln LCEMP_{i,t-j} + \sum_{j=1}^n \gamma_j \ln S_{i,t-j} + \sum_{j=1}^n \lambda_j (\ln LCEMP_{i,t-j} \times EPL_{t-j}) + \sum_{j=1}^n \eta_j (\ln LCEMP_{i,t-j} \times EPL_{t-j} \times Dkriza_t) + \tau Dkriza_t + \sigma EPL_t + u_i + \varepsilon_{i,t},$$

$$i = 1, \dots, N; t = 1, \dots, T_i \quad (y)$$

kjer i označuje podjetje, t pa leto. EMP pomeni povprečno število zaposlenih na podlagi delovnih ur v obračunskem obdobju, $LCEMP$ so realni stroški dela na zaposlenega (bruto plača), S so realni čisti prihodki od prodaje, $Dkriza$ je slamnata spremenljivka, ki zavzema vrednost ena po letu 2008, EPL pa je indeks varovanja zaposlitve.

V Preglednici 10 so predstavljene ocene dinamičnih funkcij povpraševanja po delu za celotno gospodarstvo za obdobje 1995–2011.¹ Funkcija je zaradi preverjenosti robustnosti rezultatov ovrednotenana z dvema različnima indeksoma reform. V drugem stolpcu je za oceno reforminih ukrepov uporabljen celoten indeks EPL, v tretjem stolpcu pa samo njegoja najpomembnejša komponenta – regular contract.

Tabela 10: Ocene dinamične funkcije povpraševanja po delu za celotno gospodarstvo, odvisna spremenljivka je logaritem števila zaposlenih

	Celoten indeks varovanja zaposlitve – EPL		Varovanje redne zaposlitve	
	koef.	stand. nap.	koef.	stand. nap.
$EMP(T-1)$	0,99*	0,02	0,98*	0,02
$EMP(T-2)$	-0,12*	0,01	-0,11*	0,01
$LCEMP$	-0,84*	0,12	-0,46*	0,08
$LCEMP(T-1)$	0,59*	0,09	0,53*	0,08
$LCEMP(T-2)$	-0,3*	0,06	-0,21*	0,07
$LCEMP \times EPL$	0,18*	0,04	0,02	0,02
$LCEMP \times EPL(T-1)$	-0,01*	0,003	-0,003*	0,00
$LCEMP \times EPL(T-2)$	0,02*	0,003	0,01*	0,00
$LCEMP \times EPL \times Dkriza$	-0,02*	0,01	-0,01**	0,006
$LCEMP \times EPL \times Dkriza(T-1)$	0,002*	0,001	0,002*	0,00
$LCEMP \times EPL \times Dkriza(T-2)$	-0,05*	0,001	-0,005*	0,00
S	0,47*	0,04	0,50*	0,03
$S(T-1)$	-0,37*	0,03	-0,39*	0,03
$Dkriza$	0,12*	0,07	0,15**	0,06
EPL	-0,57*	0,13	-0,07	0,08
	*Sargan (124) = 152 P=(0.06), M1=-20 M2 = 0.03		*Sargan(124)=142 P=(0.12), M1=-19 M2 = 0.73	

Število enot = 95.276 in N = 13.775

Opomba: WC – robustna dvostopenjska cenilka. Vse spremenljivke so v logaritmih. Robustne standardne napake. */**pomeni statistično značilne koeficiente pri eno/petodstotni stopnji tveganja. Konstanta ni poročana.

Legenda: MP – zaposlenost (število zaposlenih glede na delovne ure), LCEMP – stroški dela, EPL – indeks varovanja zaposlitve, Dkriza – slamnata spremenljivka za krizo, S – prihodki od prodaje, P – verjetnost. Stroški dela in prodaja so deflacinirani z indeksom cen proizvajalcev.

Ekonometrične ocene funkcije povpraševanja kažejo, da bi sprejete spremembe lahko imele pozitivne, čeprav skromne, učinke na zaposlenost, hkrati pa bi lahko povečale prilagodljivost zaposlenosti na spremembe stroškov dela. Sprejete spremembe bi lahko pozitivno vplivale na povečanje elastičnosti zaposlenosti na stroške dela, in sicer je zmanjšanje indeksa (kar pomeni bolj fleksibilen trg dela) povezano s povečanjem elastičnosti zaposlenosti na stroške dela, tako na kratek kot na dolgi rok. V krizi je to povečanje elastičnosti za malenkost nižje. Pri tem je potrebno poudariti, da je zaradi krize, ki sovpada s povečanjem vrednosti indeksa varovanja zaposlitve ter pomembno vpliva tudi na druge komponente povpraševanja po delu, predvsem na padec prodaje, zelo težko ovrednotiti dejanski vpliv varovanja zaposlitve na celotno zaposlenost. Kljub temu lahko rečemo, da bi sprejete spremembe, ki se odražajo skozi spremembe indeksa varovanja zaposlitve, lahko imele pozitiven, čeprav majhen, vpliv na zaposlenost. Le-ta se pozna predvsem skozi povečano fleksibilnost trga dela, kar je dober temelj za pospešeno povečevanje zaposlenosti po ponovnem zagonu gospodarske rasti.

Okvir 3: Kratek pregled rezultatov analiz učinkov reform varovanja zaposlitve

Empirične študije, ki proučujejo učinke varovanja zaposlitev na trg dela, pogosto uporabljajo indeks varovanja zaposlitve. Za namen mednarodnih primerjav elastičnosti zakonodaje varovanja zaposlitev je OECD razvil indeks varovanja zaposlitve (EPL index – employment protection legislation index). EPL indeks kvantificira informacije o urejenosti trga dela in omogoča lažjo primerjavo fleksibilnosti zakonodaje varovanja zaposlitev med različnimi državami.

Večja elastičnost zakonodaje varovanja zaposlitev praviloma povečuje tokove v in iz brezposelnosti, zmanjšuje brezposelnost ranljivih skupin, dolgotrajno brezposelnost in segmentacijo trga dela. Bolj elastična zakonodaja varovanja zaposlitve omogoča podjetjem lažje zaposlovanje in tudi odpuščanje. Kadar lahko podjetja lažje zaposlujejo, ne da bi bila ob odpustitvi deležna večjih stroškov, se bodo povečali tokovi iz brezposelnosti. Po drugi strani pa lažje odpuščanje povečuje tokove v brezposelnost. Empirične raziskave nakazujejo (npr. OECD 2004, Bassanini in Duval, 2006, EC 2012, Bouis et al., 2012), da je končni učinek reform varovanja zaposlitev na agregatno raven zaposlenosti ali brezposelnosti zaradi izravnanih tokov v in iz brezposelnosti nejasen. Nekoliko več konsenza pa je po raziskavah pri učinku reform na brezposelnost med ranljivimi skupinami na trgu dela, kot so mladi in ženske, saj bolj elastična zakonodaja zmanjšuje ovire pri njihovem vstopanju na trg dela, zaradi česar znižuje njihovo brezposelnost (Bouis et al., 2012). Bolj elastična zakonodaja tudi zmanjšuje dolgotrajno brezposelnost, saj brezposelne osebe zaradi povečanih tokov v in iz brezposelnosti tam ostanejo krajši čas. Tudi manj rigidna zakonodaja na področju varovanja zaposlitev za nedoločen čas zmanjšuje segmentacijo na trgu s spodbujanjem ustvarjanja takšnih zaposlitev, pri čemer se zmanjšuje delež začasnih zaposlitev.

Učinki reform zakonodaje varovanja zaposlitev se razlikujejo glede na gospodarske razmere. Čeprav tokovi v in iz brezposelnosti ne vplivajo bistveno na agregatno zaposlenost ali brezposelnost, so lahko kratkoročni učinki reform varovanja zaposlitev na brezposelnost pozitivni ali negativni, v odvisnosti od gospodarskih razmer ob uveljavitvi reform. Kadar bolj elastična zakonodaja podjetjem dopušča lažje prilagajanje različnim gospodarskim razmeram, imajo reforme v ugodnih gospodarskih razmerah pozitiven učinek na zmanjševanje brezposelnosti, saj podjetja lažje in hitreje zaposlujejo. Uveljavitev bolj elastičnih reform varovanja zaposlitev ob slabih gospodarskih razmerah pa lahko vpliva na povečan odliv iz zaposlenosti v brezposelnost (Bouis et al., 2012).

Z vidika koncepta varne prožnosti letošnje spremembe nekoliko krepijo komponento fleksibilnosti pogodbenih razmerij, a se od koncepta vendarle oddaljujejo. Z letošnjimi spremembami ureditve je končno prišlo tudi do spremembe na področju fleksibilnosti pogodbenih razmerij. Po drugi strani je Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) znižal višino nadomestil (znižani so bili odmerni odstotki in najvišja mogoča višina nadomestila), kar je po našem mnenju sicer povečalo spodbude za delo, vendar hkrati zmanjšalo dohodkovno varnost brezposelnih. V letu 2012 se je ponovno zmanjšalo število oseb, vključenih v programe aktivne politike zaposlovanja, ki še ne odigrava ustrezne vloge za varno prožnost. Tudi vključenost odraslih v vseživljenjsko učenje, ki je eden izmed stebrov varne prožnosti, je v zadnjem letu močno upadla, nizki pa sta predvsem stopnji vključenosti starejših in nizko izobraženih.

4. Izzivi

Zaradi poslabšanja razmer in povečanja strukturnih problemov na trgu dela je oblikovanje sklopa ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, eden izmed glavnih izzivov ekonomske politike. V obdobju 2008–2012 je stopnja delovne aktivnosti v Sloveniji upadla bolj kot v večini drugih držav EU, kar je povezano z večjim padcem gospodarske aktivnosti zaradi strukturnih slabosti slovenskega gospodarstva, delno pa tudi z vplivom precejšnjega povečanja minimalne plače na znižanje konkurenčnosti. Strukturni problemi trga dela so se v tem obdobju povečali, uvrščamo se tudi med države, kjer se je dolgotrajna brezposelnost v zadnjih letih najbolj povečala. Slovenski cilj v okviru strategije EU 2020, da bi do leta 2020 dosegli 75-odstotno stopnjo delovne aktivnosti (prebivalstva v starostni skupini 20–64 let) je postal nedosegljiv, saj bi bila za doseg le-tega potrebna povprečna letna 1-odstotna rast v obdobju 2013–2020. Za obrnitev trenda in vsaj postopno približevanje zastavljenemu cilju bi Slovenija morala čim prej oblikovati sklop ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, in zagotavljati večjo skladnost posameznih politik, ki pa niso omejene zgolj na politike trga dela. Poleg drugih strukturnih reform je treba napore usmeriti v konsolidacijo javnih financ, učinkovito sanacijo bančnega sistema, ustvarjanje spodbudnega poslovnega okolja (podrobneje glej UMAR, Poročilo o razvoju 2013).

Zaradi problema segmentacije trga dela in potrebnega povečanja odzivnosti trga dela na krizne razmere je treba oblikovati manjkajoče sklope reforme trga dela in spremembe nekaterih inštitucij trga dela. Spremembe na področju varovanja rednih zaposlitev so bile narejene v smeri povečanja fleksibilnosti, saj so zmanjšale stroške odpuščanja za nekatere kategorije delavcev in poenostavile postopek odpuščanja. Ker pa je bil namen sprememb tudi zmanjšanje segmentacije na trgu dela, so bile sprejete tudi nekatere spremembe, ki jih indeks varovanja zaposlitve ne zajema, in lahko delujejo v smeri zmanjševanja fleksibilnosti (npr. uvedba odpravnin za zaposlitve za določen čas in uvedba kvot pri zaposlovanju agencijskih delavcev za določen čas). Sprejete spremembe so tako posledica zasledovanja dveh različnih temeljnih ciljev (povečanja fleksibilnosti in zmanjšanja segmentacije) in hkrati kompromisov na pogajanjih socialnih partnerjev. Kljub temu pa so spremembe usmerjene v pravo smer, saj ekonometrične ocene učinkov sprejetih sprememb kažejo na možne pozitivne, čeprav skromne, učinke na zaposlenost. Kljub vsemu je nujno potrebno spremljanje učinkov že izvedenih sprememb v regulaciji trga dela in njihova korekcija v delu, ki bi lahko v prihodnje povečal fleksibilnost trga dela. Ker je študentsko delo pomemben vzrok za močno segmentacijo trga dela pri nas, je izziv tudi drugačna ureditev študentskega dela. Pri tem je treba upoštevati vse posledice morebitnega zakonskega urejanja študentskega dela, ki bi jih lahko imelo na kazalce položaja mladih na trgu dela in na njihov ekonomsko socialni položaj med izobraževanjem. Hkrati pa je treba za povečanje odzivnosti trga dela na krizne razmere izpostaviti tudi potrebo po reformi drugih inštitucij trga dela, zlasti povečanje učinkovitosti APZ in delovanja zavoda za zaposlovanje ter bolj odzivnega sistema plač.

Zaradi velikih strukturnih problemov na trgu dela je izziv tudi okrepitev programov APZ. Z možnostjo vključevanja delavcev z ogroženo zaposlitvijo v programe vseživljenjskega kariernega svetovanja se povečuje pomen teh programov za preprečevanje prehoda v brezposelnost in s tem tudi potreba po okrepositvi sredstev za t. i. storitve na trgu dela. V letih 2011 in 2012 se je močno zmanjšala vključenost dolgotrajno brezposelnih, starejših in nizko izobraženih brezposelnih v programe APZ, močno se je znižala vključenost brezposelnih v programe usposabljanja in izobraževanja, kar je z vidika naraščajočih neskladij na trgu dela neustrezna politika. Izziv predstavlja oblikovanje in razširitev programov za preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost in programov usposabljanja na delovnem mestu v sodelovanju z delodajalci. Za zmanjšanje strukturnih neskladij bi bilo na kratek rok smiselno okrepiti vlogo programov APZ na področju izobraževanja in usposabljanja, ki morajo biti bolj povezani s potrebami delodajalcev. Za bolj sistematično rešitev pa bi bilo potrebno vzpostaviti sistem spremljanja in napovedovanja potreb delodajalcev po veččinah in znanjih. Z uveljavitvijo sprememb Zakona o urejanju trga dela, ki ukinja obvezno prijavo prostega delovnega mesta na ZRZS, se je namreč izgubila osnova za sistem spremljanja povpraševanja po poklicnih profilih. Le-ta pa predstavlja pomemben vir javnih informacij o možnostih zaposlovanja za šolajoče, ki se odločajo za nadaljnje šolanje in informacij za vodenje politike izobraževanja ter oblikovanje programov aktivne politike zaposlovanja.

Močno poslabšanje položaja mladih na trgu dela v krizi zahteva oblikovanje ukrepov za izboljšanje zaposlitvenih možnosti mladih. Slovenija sodi med države, kjer se je stopnja brezposelnosti med mladimi v krizi najbolj povečala. Neusklajena struktura diplomantov terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja s potrebami trga dela in veliko povečanje števila diplomantov v obdobju 2008–2011 sta povečala probleme mladih diplomantov pri zaposlovanju. Omenjena neskladja obstajajo tudi na ravni srednješolskega in poklicnega izobraževanja. Zaradi staranja prebivalstva in vlaganj v izobraževanje je potrebno omejiti beg možganov in uporabiti znanje in sposobnosti mladih. Ker so mladi postali prva prioriteta skupina v evropski politiki zaposlovanja, so na ravni EU v okviru programa t. i. Jamstva za mlade (Youth Guarantee) razpoložljiva sredstva za oblikovanje programov, namenjenih zaposlovanju mladih.²⁶ V nekaterih državah posebne sheme za mlade že izvajajo, v Sloveniji pa moramo inovativne in učinkovite programe ter pristope za izvajanje jamstva za mlade čim prej oblikovati in pričeti izvajati tudi s pomočjo razpoložljivih evropskih sredstev. Analize brezposelnosti mladih že vrsto let opozarjajo na neusklajenost mreže izobraževalnih programov na srednješolskem in terciarnem nivoju s potrebami trga dela. Vpis mladih na poklicne in strokovne programe, po katerih trg dela stabilno povprašuje, je vse manjši, na drugi strani pa se je vključenost v terciarno izobraževanje močno povečala. S tem so mladi svoj vstop na trg dela bolj odlagali kot povečevali učinkovitost vstopanja. Slednje predstavlja ključni problem našega izobraževalnega sistema, za katerega bi morali skupaj iskati rešitve tako nosilci politike izobraževanja in zaposlovanja kot socialni partnerji, zlasti delodajalci. Samo z vključenostjo delodajalcev v pripravo in izvedbo izobraževalnih programov lahko mladim zagotovimo kvalitetno poklicno in strokovno izobraževanje ter prehajanje v zaposlitve preko pripravniških in podobnih shem praktičnega uvajanja v poklicno delo.

Za večjo odzivnost plač na krizne razmere bi bilo smiselno razmisliti tudi o drugačnem sistemu določanja plač. Plače so se padcu gospodarske aktivnosti manj prilagajale kot zaposlenost. Na manjše prilagajanje je izrazito vplivalo povišanje minimalne plače in i način določanja plač (večinoma na ravni dejavnosti). Ekonomska teorija ugotavlja, da oblikovanje plač na ravni dejavnosti praviloma daje manj možnosti za prilagajanje plač kot pogajanja na ravni podjetij. Različne študije²⁷ kažejo, da v Sloveniji na določanje (in s tem tudi gibanje) plač odločilno vpliva ureditev v kolektivnih pogodbah na ravni dejavnosti. Zato je izziv, kako zagotoviti večjo odzivnost plač preko podjetniških kolektivnih dogodb. Ob enem pa bi bilo smiselno proučiti tudi sistem določanja minimalne plače. Ob enem največjih znižanj gospodarske aktivnosti v EU v času krize je

²⁶ Konec februarja 2013 so se namreč vse članice EU zavezale, da bodo najkasneje z letom 2014 vsakemu mlademu do 25. leta starosti ponudile kvalitetno zaposlitev, vključitev v izobraževanje, vajeništvo ali pripravništvo v obdobju do 4 mesecev po zaključku izobraževanja ali po nastanku brezposelnosti.

²⁷ Analize in ankete v okviru projekta ECB, Wage dynamic network.

Slovenija beležila največje zvišanje minimalne plače, ki se je v obdobju 2008–2012 realno povečala skoraj za 30 %. V razmerah precejšnjega padca gospodarske aktivnosti, znižanja zaposlenosti, stagnacije plač v zasebnem in znižanju plač v državnem sektorju ter negotovih obetih za prihodnje bi bilo smiselno dopustiti zakonsko možnost manjšega povišanja oziroma neusklajevanja minimalne plače, kot imajo to urejeno ponekod v EU. V javnem sektorju pa postopoma postaja problematičen način prilagajanja mase plač ciljem fiskalne konsolidacije. Pri tem so namreč v zadnji letih prevladovali ukrepi, ki so onemogočali stimulatивно politiko nagrajevanja zaposlenih. S tega vidika je v pogojih nadaljne konsolidacije izziv oblikovanje ukrepov na področju plač ali sprememb v sistemu plač, ki bi bili bolj stimulativen in ne bi vodili v uravnilovko.

Priloga

Tabela P1: Odpovedni roki in odpravnine v tednih za zaposlene po treh skupinah dolžine delovne dobe nekaterih OECD držav za leto 2008

		Odpovedni rok 1)			Odpravnina 2)		
		za delavca z delovno dobo			za delavca z delovno dobo		
država		9 mesecev	4 leta	20 let	9 mesecev	4 leta	20 let
Avstrija	Modri ovratniki	2	2	2	0	0	0
	Beli ovratniki	6	8	16	0	0	0
Belgija	Modri ovratniki	5	5	16	0	0	0
	Beli ovratniki	12	12	60	0	0	0
Češka	Vsi zaposleni	8	8	8	0	0	0
	Nepotrebni zaposleni				12	12	12
Danska	Modri ovratniki	3	8	10	0	0	0
	Beli ovratniki	12	16	24	0	0	12
Estonija	Likvidacija podjetja	8	8	8	8	8	16
	Odvečni/nepotrebni zaposleni	8	8	16	8	8	16
	Neustreznost zaposlenega	4	4	4	4	4	4
Finska	Vsi zaposleni	2	4	24	0	0	0
Francija	Vsi zaposleni	4	8	8	0	3,2	26,8
Grčija	Modri ovratniki	0	0	0	0,7	2,14	16
	Beli ovratniki	4	12	64	2,14	6	32
Irska	Vsi zaposleni	1	2	8	0	0	0
	Odvečni zaposleni	2	2	8	0	3,6	16,4
Italija	Modri ovratniki	0,86	1,29	1,7	0	0	0
	Beli ovratniki	2,1	8	16			
Luksemburg	Vsi zaposleni	8	8	24	0	0	24
Madžarska	Vsi zaposleni	4	5	12,8	0	4	20
Nemčija	Osebnih razlogi	4	4	28	0	0	0
	Poslovni razlogi				1,6	8	40
Nizozemska	Odpoved s strani zavoda za zaposlovanje	4	4	12	0	0	0
	Odpoved s strani sodišča	0	0	0	0	24	72
Norveška	Vsi zaposleni	4	4	12	0	0	0
Poljska	Vsi zaposleni	4	12	12	0	0	0
Portugalska	Vsi zaposleni	2,1	4,2	10,7	12	16	80
Slovaška	Vsi zaposleni	8	8	12	8	8	12
Slovenija	Poslovni razlogi	4	4	10,7	0	3,2	46,9
	Krivdni razlog	4	4	8,5			
Slovenija (ZDR-1)	Poslovni razlogi	2	5,1	8,5	0	3,2	35
Španija	Vsi zaposleni	4	4	4	2,8	14	68
Švedska	Vsi zaposleni	4	12	24	0	0	0
Švica	Vsi zaposleni	4	8	12	0	0	10
Velika Britanija	Vsi zaposleni	1	4	12	0	0	0
	Nepotrebni zaposleni				0	4	20

Vir: OECD detailed description of employment protection in OECD and selected countries.

Opombi: 1- odpovedni roki so izraženi v tednih, 2- odpravnine so izražene v številu tedenskih plač

Tabela P2: Podrobni kazalniki indeksa varovanja zaposlitve

	Ime kazalca	2008- prejšnja ureditev
REG1	Postopki obveščanja	6
REG2	Število dni za postopke pred odpovedjo redne zaposlitve	2
REG3A	Dolžina odpovednega roka pri 9 mesecih delovne dobe	3
REG3B	Dolžina odpovednega roka pri 4 letih delovne dobe	3
REG3C	Dolžina odpovednega roka pri 20 letih delovne dobe	1
REG4A	Višina odpravnine pri 9 mesecih delovne dobe	0
REG4B	Višina odpravnine pri 4 letih delovne dobe	2
REG4C	Višina odpravnine pri 20 letih delovne dobe	3
REG5	Opredelitev neupravičene odpovedi	4
REG6	Trajanje poskusnega obdobja	3
REG7	Odškodnina v primeru neupravičene odpovedi	3
REG8	Možnost vrnitve na delovno mesto po neupravičeni odpovedi	4
REG9	Maksimalni rok za zahtevo po ugotovitvi nezakonnosti odpovedi	1
FTC1	Upravičeni razlogi za pogodbo o zaposlitvi za določen čas	2
FTC2	Največje število zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas	0
FTC3	Največje skupno trajanje zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas	2
TWA1	Vrste del za katere se lahko uporablja agencije za posredovanje dela	1,5
TWA2	Omejitev števila ponovljenih pogodb sklenjenih preko agencij za posredovanje dela	2
TWA3	Maksimalno skupno trajanje zaporednih pogodb o zaposlitvi preko agencij za	4
TWA4	Zahteve za registracijo in poročanje agencij za posredovanje dela	6
TWA5	Zahteve glede enake obravnave delavcev zaposlenih preko agencij in odatlih	6
CD1	Opredelitev kolektivnega odpuščanja	4,5
CD2	Zahteve po dodatnem obveščanju pri kolektivnem odpuščanju	3
CD3	Dodatno število dni za postopke pred odpovedjo pri kolektivnem odpuščanju	1
CD4	Drugi dodatni stroški delodajalca pri kolektivnem odpuščanju	3

Vir: Za prejšnjo ureditev OECD, za novo ureditev UMAR.

Uporabljena literatura:

EC (2012a). *Labour market developments in Europe 2012*. European economy 5/2012.

EC (2012b). *Draft joint employment report*. Dosegljivo maja 2013 na spletni strani: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_emplr_en.pdf.

ECB (2012). *Euro area labour markets and the crisis. Occasional Paper No. 138, October 2012*.

Bassanini, A. in Duval, R. (2006). *Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions*. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 35.

Bouis, R., Causa, O., Demmou, L., Duval, R., Zdzienicka, A. (2012). *The Short-Term Effects of Structural Reforms*. OECD Economics Department Working Paper No. 949.

Dolenc in drugi (2012). *Učinki uvedbe zakona o urejanju trga dela, končno poročilo*.

Leschke, J. and Watt, A. (2010). *How labour market institutions affect the labour market adjustment to the economic crisis in different EU countries?* ETUI working paper 2010/4.

Mortensen D.T. in C.A: Pissarides (1994). *Job creation and Job destruction in the theory of Unemployment*. Review of Economic studies, Vol. 61., No.3.

Kluve, J. (2006). *The Effectiveness of European Active Labor Market Policy*. IZA Discussion, Paper No. 2018.

OECD (1999). *Employment Outlook 1999*. Paris: OECD.

OEC. (2004). *Employment Outlook 2004*. Paris: OECD.

Vodopivec, M. et al. (2012). *Teoretični vidiki in empirična analiza učinkov prožne varnosti na trgu dela, delovno gradivo*.

ZRZS (2011). *Poročilo o izvajanju aktivnosti spodbujanje samozaposlovanja v letu 2010*. Dostopno aprila 2013 na spletni strani http://www.ess.gov.si/trg_dela/publicistika/analize.

ZRZS (2013). *Mladi in trg dela, delovno gradivo*.

Zakon o delovnih razmerjih. Uradni list RS, št. [42/2002](#)

Zakon o delovnih razmerjih. Uradni list RS [21/2013-ZDR-1](#)

Zakon o uravnoteženju javnih financ št. Uradni list RS [40/2012](#)

Zakon o urejanju trga dela. Uradni list RS št. [80/2010](#)

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju trga dela. Ur.l. RS, št. [21/2013](#)

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti.. Uradni list RS, št. [69/1998](#)