

UDK 331.5.024.5

mag. Franci Klužer*

Ocena učinkovitosti aktivne politike zaposlovanja z združevalno funkcijo

Povzetek

Države za odpravljanje negativnih gibanj na trgu dela in njegovo učinkovitejše delovanje med politikami dokaj široko uporabljajo aktivno politiko zaposlovanja. Njena širša uporaba pa je posledično povečala tudi potrebo po merjenju njenih učinkov. Pri tem si zastavljamo kritično vprašanje, ali aktivna politika zaposlovanja povečuje odliv iz brezposelnosti v zaposlitev. Za merjenje učinkov na raven brezposelnosti smo uporabili združevalno

funkcijo. Ocenjevali smo dva največja programa aktivne politike zaposlovanja: program usposabljanja in izobraževanja ter program javnih del. Za empirično opazovanje smo za ocene funkcije združevanja uporabili osnove enostavne Cobb-Douglasove formule. Pozitivni koeficienti, povezani s številom prostih delovnih mest, številom brezposelnih in programi zaposlovanja, nam povedo, za koliko se bo povečal izhod v zaposlitev, če se našete spremenljivke povečujejo.

Pozitivna povezava med izdatki za programe oziroma številom udeležencev in izhodi v zaposlitev bo potrdila učinkovitost ukrepov. Glede na ugotovitve in ocene, ki smo jih dobili, lahko zaključimo, da imajo programi aktivne politike zaposlovanja v splošnem pozitivne učinke, vendar majhne. K temu je treba dodati, da imajo ti programi tudi druge cilje, ki bodo dolgoročno vplivali na izhod v zaposlitev in so predvsem socialne narave.

Ključne besede: združevalna funkcija, aktivna politika zaposlovanja, trg dela, brezposelnost.

Summary

With the aim of improving performance on the labour market, as well more effective functioning of the labour market, governments use active employment policies to quite a large extent. The broad acceptance of active employment policies has increased the need for evaluations of their effects. We want to present and analyse active employment policy and its effects on the level of registered unemployment and employment. For the estimates we

have used a matching function, by which we estimated the effects of the largest active employment programmes in Slovenia: education and training programmes and public works. For the empirical estimation of the effects we used the Cobb-Douglas function. Positive coefficients related to the number of vacancies, unemployed persons and employment programmes show us the extent of the increase of outflow to employment if we

increase the variables. Positive relations confirm the efficiency of the employment programmes. Our estimations confirm the positive impact of active employment programmes; however, these are small in scale. In conclusion, we need to add that the programmes usually follow other goals as well, which will potentially have a long-term impact on the outflow to employment and are particularly social in nature.

Key words: matching function, active employment policy, labour market, unemployment.

JEL: J080

* Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj

1. Uvod

Odnos ekonomske teorije do trga dela in tako nasveti ekonomski politiki so se skozi zgodovino spreminjali. Predvsem se je spreminjala obravnava in vloga posameznika v različnih modelih. V zadnjih letih so v ospredju predvsem politike, naravnane na strukturne reforme, kakršne so reforme trga dela, zdravstvenih in šolskih sistemov, ter prostorske in ekološke politike, ki vplivajo neposredno in posredno na delovanje trga dela. Med njimi države dokaj široko uporabljajo aktivno politiko zaposlovanja za odpravljanje negativnih gibanj na trgu dela in njegovo učinkovitejše delovanje. Njena širša uporaba je posledično povečala potrebo po merjenju njenih učinkov. Učinkovitost se najpogosteje meri z vplivom ukrepov na posameznika, vendar te meritve ne pokažejo različnih učinkov aktivne politike zaposlovanja na celotno gospodarstvo, predvsem pa ne na zaposlenost, brezposelnost, udeležence in neudeležence v programih. Pri tem si zastavljamo kritično vprašanje, ali aktivna politika zaposlovanja povečuje odliv iz brezposelnosti v zaposlitev. Učinkovita politika na trgu dela naj bi namreč dodatno spodbudila izhod v zaposlitev, k učinkom, povezanih s številom brezposelnih in prostimi delovnimi mesti. V nasprotnem bi bila ali neučinkovita ali pa izvor učinkov mrtve teže (death weight effect) in substitucije.

Za merjenje učinkov aktivne politike zaposlovanja na raven brezposelnosti¹ smo uporabili združevalno funkcijo. Pri analizi se osredotočamo na učinke aktivne politike zaposlovanja, ki vplivajo na proces združevanja na trgu dela. Kar je pomembno zlasti, če je cilj aktivne politike zaposlovanja zniževanje strukturnih problemov na trgu dela. Aktivna politika zaposlovanja vpliva na učinkovitost povezave med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela z dajanjem informacij in svetovanjem ter pospeševanjem aktivnega iskanja zaposlitve s programi za usposabljanje in izobraževanje, javnimi zaposlitvami in subvencioniranjem zaposlitev za določeno obdobje. Glede na obseg in cilje posameznih programov aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji smo z ekonometričnim modelom in uporabo združevalne funkcije ocenili učinek na izhod v zaposlitev dveh največjih programov, in sicer izobraževanja in usposabljanja ter javnih del. Pri tem bomo upoštevali zakonitosti krivulje, ki ponazarja razmerje med brezposelnostjo in prostimi delovnimi mesti, oziroma Beverdigeovo krivuljo. S tem ko programe aktivne politike zaposlovanja (izda-

tko za programe, število udeležencev v programih), kot samostojen člen, povežemo s številom brezposelnih in prostimi delovnimi mesti v združevalni funkciji, dobimo tako imenovano razširjeno združevalno funkcijo. Osnovno hipotezo, da programi aktivne politike zaposlovanja pozitivno vplivajo na odliv iz brezposelnosti v zaposlitev, lahko sprejmemo, kadar z oceno razširjene združevalne funkcije dobimo pozitivne koeficiente. Koeficienti predstavljajo parcialno elastičnost odliva iz brezposelnosti v zaposlenost posameznih spremenljivk.

V prispevku je v drugem poglavju strnjena teoretična osnova za preverjanje učinkov aktivne politike zaposlovanja na raven brezposelnosti in predstavljena združevalna funkcija. V tretjem delu nadaljujemo s postavitvijo modela in ocenami učinkovitosti, te pa podkrepimo oziroma primerjamo z izkušnjami drugih držav v četrtem delu. V zadnjem, petem poglavju pa so osnovni sklepi in zaključki.

2. Učinki aktivne politike zaposlovanja na raven brezposelnosti in združevalna funkcija

V ekonomiji se je razvil skupek institucionalnih dogovorov, ki oblikujejo institucije z vplivom na procese na trgu dela. Povezovanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela je zaradi heterogenosti, frikcij in nepopolnih informacij na trgu neuskaljeno, časovno intenzivno ter posamezniku in podjetju povzroča stroške. Za ponazoritev teh značilnosti lahko uporabimo analitični model, pri katerem sta raven plač in zaposlenost rezultat vzajemnega delovanja agregatne funkcije oblikovanja plač in povpraševanja po delu, ter model ravnovesne brezposelnosti oziroma iskanja, ki ga je razvil Pissarides². Na ravnovesno raven brezposelnosti bodo vplivale spremenljivke, od katerih je odvisna učinkovitost združevanja posameznika s prostimi delovnimi mesti, in spremenljivke, ki pritiskajo na rast plač. Predpostavili smo, da v vsakem trenutku na trgu dela hkrati obstajajo delavci, ki iščejo delo, in delovna mesta, ki iščejo delavce. Kot povezavo iskalcev zaposlitve in prostih delovnih lahko uporabimo U/V-krivuljo. Opredelimo jo kot negativno nagnjeno krivuljo, konveksno povezavo med stopnjo brezposelnosti in prostimi delovnimi mesti (Joseph Christl, 1992). Negativno povezavo med brezposelnostjo in prostimi delovnimi mesti je kot prvi identificiral William Beveridge v 40. letih prejšnjega stoletja. Z njo

¹ Vrednotenje učinkov na raven brezposelnosti uvrščamo k vrednotenju agregatnih vplivov. Več o tem v Bellman, L., in Jackman, R. (1996): *Aggregate Impact Analysis*; v Schmid, G.: *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*.

² Več v Pissarides, A. C. (2000): *Equilibrium Unemployment Theory*, Layard R. (1999): *Tackling Unemployment*, London, in Calmfors, L. (1994): *Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*, Pariz.

je želel pokazati, koliko je gospodarstvo oddaljeno od polne zaposlenosti³. Njegova krivulja se skupaj z razvojem Phillipsove krivulje pogosto uporablja za prikaz stanja na trgu dela v povezavi z makroekonomskim dogajanjem.

U/V-krivulja kaže predvsem naslednji dve empirični sliki:

- v vsakem trenutku bo neko število prostih delovnih mest vedno soobstajalo z nekim številom brezposelnih in

- število prostih delovnih mest se bo s časom zmanjševalo, če se bo število brezposelnih povečevalo, in obratno.

Glavna predpostavka krivulje je, da je nezasedeno povpraševanje enako prosti ponudbi na trgu dela. Pri tem sta stopnja prostih delovnih mest in stopnja brezposelnosti enaka. Tako nimamo ne prevlade keynesianske in ne klasične brezposelnosti. V tem primeru bo obstoječa brezposelnost posledica nepopolnosti trga in ne presežne ponudbe povpraševanja na trgu dela, kar se sklada z naravno stopnjo brezposelnosti⁴ (Joseph Christl, 1992).

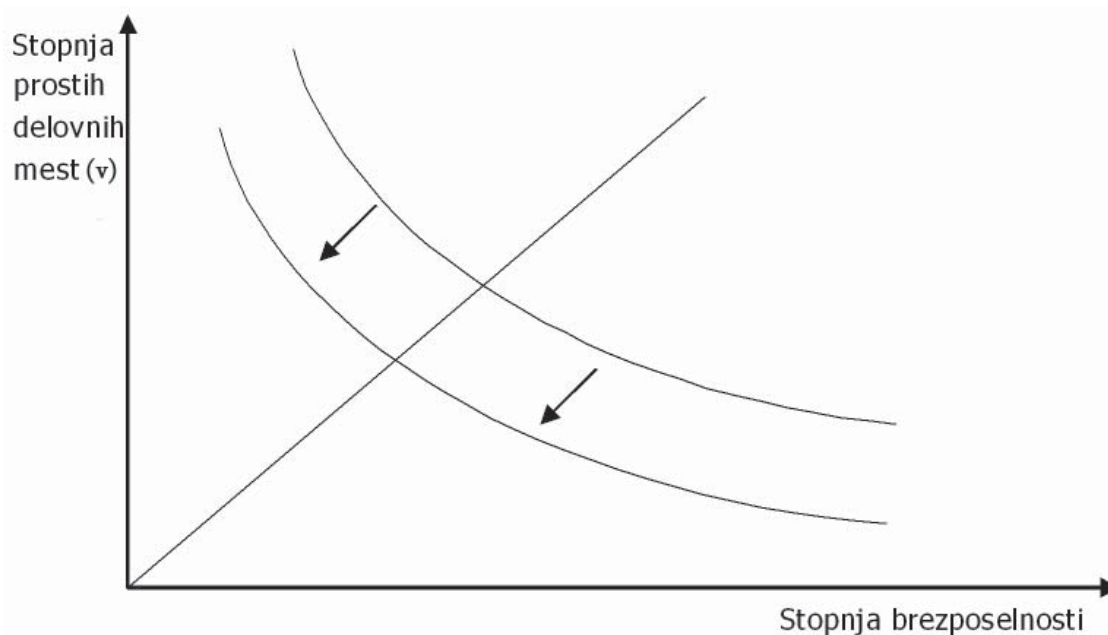
S spodbujanjem združevanja prostih delovnih mest z brezposelnimi bomo zniževali število slednjih. Med spremenljivkami, ki povečujejo učinkovitost

združevanja, je tudi aktivna politika zaposlovanja. Ta vpliva na učinkovitost povezave med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela z obveščanjem in posredovanjem informacij, svetovanjem in pospeševanjem aktivnega iskanja zaposlitve s programi, npr. za usposabljanje in izobraževanje, z javnimi zaposlitvami in subvencioniranjem zaposlitev za določeno obdobje. Učinkovitejši proces med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela vpliva na premik Beveridgeeve krivulje proti notranjosti in pozitivno na povečanje odliva iz brezposelnosti (slika 1).

Proces združevanja bo določen z združevalno funkcijo, ki povezuje novo najemanje delavcev z obsegom brezposelnih in prostih delovnih mest (Blanchard, 2006). Kot proizvodna funkcija je združevalna funkcija povzetek realnega dogajanja, ki le delno zajema celovito stvarnost. V resnici bo delavec iskal ustrezno delovno mesto s spreminjajočimi se stopnjami intenzivnosti in uspeha. Zato bodo spremembe v naravi novih delovnih mest, v mestu ustvarjanja in razdruževanja delovnih mest ter v obnašanju brezposelnih pri iskanju zaposlitve premaknile združevalno funkcijo (Lubyova, 2001).

Pri empiričnem opazovanju se tehnologija združevanja večinoma gradi na podlagi enostavne Cobb-Douglasove formule, pri kateri je število združitvev odvisno od števila iskalcev in prostih delovnih mest na začetku obdobja:

Slika 1: Beveridgeeva krivulja



³ Osnovno idejo U/V-krivulje, opredeljeno z negativnim nagibom povezave med brezposelnostjo in prostimi delovnimi mesti, lahko najdemo v študiji The Excess Demand for Labour Dowa/Dicksa - Mireauxja (1985). Ukvarja se z vprašanjem, ali sta brezposelnost in nezasedena prosta delovna mesta dobra kazalnika gibanj povpraševanja po delu.

⁴ Definicija naravne stopnje brezposelnosti ni natančno enaka tisti, ki jo je podal Friedman leta 1968.

$$h_t = \gamma * m(U_t, V_t) \quad (2.1),$$

pri čemer je $m = (V_t)^\alpha * (U_t)^{(1-\alpha)}$ in h_t je število izhodov v zaposlitev v času t , V_t je število prostih delovnih mest in U_t je število brezposelnih. γ je parameter, ki zajema učinkovitost združevanja in različne možnosti nezdruževanja, α in β pa sta parametra elastičnosti glede na obseg brezposelnosti in prostih delovnih mest. Učinkovitost združevanja bo odvisna od institucionalnega okvira in učinkovitosti programov, ki povečujejo verjetnost združevanja in spodbujajo ustvarjanje delovnih mest. Več ko bo brezposelnih delavcev in več ko bo prostih delovnih mest, več bo združevanja. Združevanje pa ne poteka neprenehoma, saj sta obe strani vpeti v časovni in strokovni vidik iskanja primerne združitve. V tem trenutku bodo obstoječi nepopolni trgi in informacije, napake pri usklajevanju, raznovrstnost in podobni dejavniki nižali učinkovitost združevanja in povečevali razliko med številom brezposelnih in delovnih mest ter številom združevanj.

Z Bellmannovim in Jackmanovim (1996) primerom lahko predstavimo vpliv politike zaposlovanja, tako da dopolnimo združevalno funkcijo. S tem ko programe aktivne politike zaposlovanja (izdatke za programe, število udeležencev v programih), kot samostojnim členom, združimo s številom brezposelnih in prostimi delovnimi mesti v združevalni funkciji, dobimo tako imenovano posodobljeno združevalno funkcijo (Kupets, 2000):

$$h_t = \gamma * c_t m(U_t, V_t) \quad (2.2),$$

pri čemer c_t izraža vpliv programov zaposlovanja na proces združevanja, še posebno na intenzivnost iskanja iskalcev zaposlitve in na stopnjo neusklajenosti med ponudbo in povpraševanjem.

Hipotezo, da programi aktivne politike zaposlovanja pozitivno vplivajo na odlive iz zaposlitve ter izboljšujejo razmerje med povpraševanjem in ponudbo na trgu dela, lahko sprejmemo, kadar z oceno funkcije dobimo pozitivne koeficiente. Koeficienti predstavljajo delno elastičnost odliva iz brezposelnosti posameznih spremenljivk, vsota teh parametrov

pa nam daje informacijo o stalnih donosih.

3. Model in ocene

V našo oceno smo vključili programa izobraževanja in usposabljanja ter javnih del. Programa sta najobsežnejša po številu udeležencev in tudi po višini porabljenih sredstev, njuni cilji pa so izboljšanje združevanja iskalcev zaposlitve in delovnih mest ter izboljšanje znanja, usposobljenosti in delovne kondicije udeležencev. Osnovna enota opazovanja je območna enota zavoda za zaposlovanje, časovni okvir analize pa zajema podatke po četrtletjih od leta 1994 do leta 2002. Hipoteze, ki smo jih zastavili, smo ocenjevali in predstavili v treh različnih obdobjih, razdeljenih na podlagi sistemske spremembe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti leta 1998, ki je bistveno vplivala na trg dela in učinkovitost aktivne politike zaposlovanja.

Model temelji na razširjeni združevalni funkciji (t. i. oblika Cobb-Douglasove funkcije)⁵, ki kaže razmerje med izhodi v zaposlitev z brezposelnimi, številom prostih delovnih mest in programi aktivne politike zaposlovanja. Osnovna podmena, ki jo bomo upoštevali pri ocenjevanju te funkcije, je pogoj, da je število izhodov iz brezposelnosti stabilno ter pozitivna funkcija števila brezposelnih in števila prostih delovnih mest v prejšnjem obdobju. Koeficienta elastičnosti, povezana z izhodom v zaposlitev in številom prostih delovnih mest ter številom brezposelnih, nam povesta, za koliko odstotkov se bo povečal izhod v zaposlitev, če se število brezposelnih oziroma število prostih delovnih mest poveča za 1 %. Z vključitvijo neodvisnih spremenljivk, ki zajemajo programe aktivne politike zaposlovanja, bomo s koeficienti spremenljivk ocenjevali vpliv programov na izhode v zaposlitev. Pozitivna povezava med izdatki za programe oziroma številom udeležencev in izhodi v zaposlitev bo potrdila učinkovitost ukrepov. Pozitivni koeficienti funkcije, povezani s programi zaposlovanja, nam povedo, za koliko se bo povečal izhod v zaposlitev, če se izdatki oziroma število udeležencev poveča za enoto in druge spremenljivke ostanejo stalne.

Združevalno funkcijo, ki smo jo že razvili v prejšnjem poglavju, bomo glede na posebne potrebe našega modela dali v naslednjo logaritemsko obliko:

$$(3.1), \quad \ln[O_{it}] = \alpha_0 + Z_{it} \beta + \sum_{j=1}^2 \gamma_j EX_{j, it-1} + \alpha_1 \ln[U_{it-1}] + \alpha_2 \ln[V_{it-1}] + \varepsilon_{it}$$

⁵ Metoda: ZDRUŽEVALNA FUNKCIJA - angl. matching function approach (metoda se lahko uporabi za izboljšanje zaposljivosti prebivalstva).

pri čemer so:

O_{it} – število izhodov v zaposlitev v regiji i v obdobju t ,

U_{it} – število brezposelnih oseb v regiji i na koncu obdobja t ,

V_{it} – število prostih delovnih mest v regiji i v obdobju t ,

Z_{it} – vektor preostalih, časovnih in prostorskih parametrov,

EX_{jit} – izdatki oziroma število udeležencev za j – program v regiji i v obdobju t .

V naš model bomo vključili parametre za javna dela ter programe usposabljanja in izobraževanja. JDEX ($j = 1$) bo predstavljal izdatke za javna dela ter USPEX ($j=2$) izdatke za programe izobraževanja in usposabljanja. V model, s katerim bomo ocenjevali vpliv števila udeležencev v programih na izhode, bomo uporabili JD ($j = 1$) število udeležencev v javnih delih in USP ($j = 2$) število udeležencev v programih izobraževanja in usposabljanja.

ε_{it} – naključna napaka,

α_0 – konstanta (ekonomsko nepojasnjena),

β – koeficient časovnega trenda bo v našem modelu imenovan TREND in koeficient prostorskih učinkov LJ,

α_1 in α_2 – razmerje med spremembo višine izdatkov za programe in številom izhodov v zaposlitev – parametri: kakšna je relativna (odstotna) sprememba izhoda v zaposlitev, če se izdatki za program zaposlovanja spremenijo za eno enoto (en odstotek) – (ceteris paribus),

γ_1, γ_2 – koeficienta elastičnosti izhodov v zaposlitve; koliko se bo povečalo število izhodov v zaposlitev, če se bodo za 1 % povečala sredstva za programe (prosta delovna mesta),

Delna elastičnost: elastičnost izhoda v zaposlitev glede na število brezposelnih u in prostih delovnih

mestih v : pomeni, če se raven brezposelnosti (ali število prostih delovnih mest) poveča za 1 %, se izhodi v zaposlitev povečajo za α_u in α_v odstotkov (ceteris paribus):

$i = 1, 2, \dots, 10$

$t = 1, 2, \dots, 36$

$j = 1, 2$

Pri specifikaciji modela smo s parametrom Z predvideli učinke, povezane s prostorskimi in časovnimi vplivi, ki niso zajeti v pojasnjevalnih spremenljivkah in vplivajo na oceno modela. V ta namen smo vključili časovni trend, ki bo pojasnjeval vpliv časa na učinkovitost, in slamnato spremenljivko, ki zajemata razlike med zaposlitvenimi možnostmi v regijah in morebitno sistematično izboljšanje ali poslabšanje prilagajanja pri iskalcih zaposlitve ter ponudbo delovnih mest. Časovni trend postavi začetno opazovanje (1. tromesečje leta 1994) na vrednost nič in na vrednost (t) na koncu opazovanega obdobja.

Tako zastavljen model smo ocenili s Parks-Kmentovo metodo, ki odpravlja možnost serijske in prostorske korelacije ter heteroskedastičnost. Tako bodo vse ocene temeljile na fiksnih časovnih in prostorskih učinkih (fixed effect models)⁶.

Osnovna enota opazovanja je območna enota Zavoda RS za zaposlovanje (10)⁷. Časovni okvir analize pa zajema obdobje od leta 1994 do leta 2002. Zajeti podatki so njihov časovni prerez po četrtletju z začetkom 1. tromesečja 1994 do 4. tromesečja 2002. V analizo je bilo tako vključenih 360 opazovanj (10 območnih enot in 36 tromesečij).

Za vsako območno enoto smo po tromesečjih zbrali število brezposelnih oseb, število prijavljenih potreb, število brezposelnih, ki so se zaposlili (odliv iz brezposelnosti), število udeležencev v javnih delih, programih izobraževanja in usposabljanja ter porabljena sredstva za te programe. Ta sredstva smo preračunali v cene iz leta 1994. Podatke smo črpali iz evidenc Zavoda RS za zaposlovanje. Izražajo stanje ob koncu obdobja (število brezposelnih, vključenih v programe) in stanje v opazovanem obdobju (število izhodov iz brezposelnosti v zaposlitve, število prijavljenih prostih delovnih mest). Število brezposelnih se nanaša na število registriranih brezposelnih ob koncu tromesečja. Odлив v zaposlenost iz brezposelnosti zajema vse osebe, ki so se v obdobjih odjavili iz evidenc zaradi zaposlitve. V število vključenih v

⁶ Empirične analize programov so nam bile osnova za podmene in izbrani način ocenjevanja.

⁷ V letu 2001 se je število območnih enot povečalo na 12, iz območne enote Ljubljana se je osamosvojila enota v Trbovljah, iz mariborske pa enota Ptuj. Kljub temu smo podatke v letih po 2001 zaradi primerljivosti iz prejšnjih let združili po območnih enotah, ki so veljale do leta 2001.

Tabela 1: Vpliv števila vključenih v programe na izhod v zaposlitev

	1994-2002		
	tekoči	(-1)	(-2)
U_{it}	0,528588 (25,79971)	0,502930 (23,94810)	0,500036 (24,50694)
V_{it}	0,218258 (11,65730)	0,230744 (11,81530)	0,208627 (11,31344)
USP_{it}	0,007069 (0,696617)	0,036118 (3,688770)	0,1020637 (2,198445)
JD_{it}	0,112465 (5,967348)	0,108616 (6,016636)	0,160938 (8,839611)
Časovni trend	-0,009202 (-6,207389)	-0,009029 (-6,057144)	-0,010303 (-7,869167)
Regijska slamnata spremenljivka	0,042187(2,235994)	0,013670(0,758718)	0,015793(0,731558)
R2	0,897335	0,910518	0,922670
	1994-1998		
	tekoči	(-1)	(-2)
U_{it}	0,521715 (26,87170)	0,544686 (32,90989)	0,517677 (29,54933)
V_{it}	0,243332 (11,94448)	0,232321 (13,00246)	0,240706 (12,71893)
USP_{it}	0,026497 (2,577103)	0,029524 (3,009537)	0,033408 (3,550223)
JD_{it}	0,084486(3,982272)	0,048069(2,439884)	0,072933 (3,458167)
Časovni trend	-0,021003 (-7,355115)	-0,015646 (-5,158725)	-0,014112 (-4,442918)
Regijska slamnata spremenljivka	0,047384 (1,984611)	0,066503 (2,941868)	0,042607 (1,75822)
R2	0,911981	0,915700	0,920886
	1999-2002		
	tekoči	(-1)	(-2)
U_{it}	0,702709 (22,08028)	0,587645 (18,01901)	0,595806 (18,62146)
V_{it}	0,120737 (5,055567)	0,144924 (5,256279)	0,142691 (5,326899)
USP_{it}	0,027250 (1,686091)	0,076352 (4,692738)	-0,006483 (-0,424231)
JD_{it}	-0,000706 (-0,02742)	0,073043 (3,400483)	0,158373 (0,73188927)
Časovni trend	-0,014642 (-4,545261)	-0,010905 (-3,516054)	-0,015174 (-5,681428)
Regijska slamnata spremenljivka	0,008982 (0,305116)	-0,026279 (-1,153285)	0,009296 (0,312987)
R2	0,927330	0,937379	0,939041

Vir: lastni izračuni. Opomba: V oklepajih pod oceno koeficienta je t-statistika.

programe izobraževanja in usposabljanja so zajeti vsi novovključeni v programe priprave na zaposlitev in porabljen sredstva v tromesečju. Medtem ko so v številu udeležencev v javnih delih zajeti udeleženci ob koncu obdobja in porabljen sredstva v obdobju.

Hipoteze, ki smo jih zastavili, smo ocenjevali in pred-

stavili v treh različnih obdobjih, razdeljenih na osnovi systemske spremembe, ki je bistveno vplivala na trg dela in učinkovitost aktivne politike zaposlovanja. V letu 1998 je bila sprejeta novela Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, ki je poudarila aktivno politiko zaposlovanja, preoblikovala javna dela in povečala nadzor nad iskalci

zaposlitve. Model smo ocenili za celotno opazovano obdobje, od leta 1994 do konca leta 1998, ko je bila sprejeta novela zakona, in od leta 1999 do leta 2002. Dodatno bomo za vsak model upoštevali različne časovne odloge pojasnjevalnih spremenljivk, tekoče obdobje, z odlogom enega in dveh tromesečij. Vsi modeli bodo posebej vsebovali oceno z upoštevanjem vpliva števila udeležencev in višine izdatkov na izhode

v zaposlitvev. Z oceno koeficientov števila brezposelnih in prostih delovnih mest pa bomo merili donose obsega združevalne funkcije.

Vpliv obsega brezposelnosti in prostih delovnih mest na izhod iz zaposlitve je pozitiven in statistično značilen. Naša ocena kaže, da se ob enoodstotni rasti brezposelnosti izhodi v zaposlitvev povečajo od 0,5 do

Tabela 2: Vpliv višine porabljenih sredstev za programe na izhod v zaposlitvev v obdobju

	1994-2002		
	tekoče	(-1)*	(-2)**
U_{it}	0,608246 (20,81852)	0,543645 (19,05806)	0,744752 (29,69239)
V_{it}	0,240495 (11,90411)	0,213263 (11,37056)	0,091160 (5,018893)
$USPEX_{it}$	0,009681 (0,763910)	-0,010219 (-0,815167)	-0,044965 (-3,505741)
$JDEX_{it}$	-0,026263 (-1,595758)	0,041696 (2,541335)	0,021366 (1,361917)
Časovni trend	-0,003293 (-1,685804)	-0,007987 (-4,218078)	-0,001608 (4,305922)
Regijska slamnata spremenljivka	0,039652 (3,783978)	0,115297 (4,397176)	0,118952 (-0,901778)
R2	0,889420	0,892750	0,907413
	1994-1998		
	tekoče	(-1)*	(-2)**
U_{it}	0,646849 (24,21392)	0,590158(21,88304)	0,647540(23,80814)
V_{it}	0,242491 (11,50268)	0,216140(11,60100)	0,233231(11,30202)
$USPEX_{it}$	0,019184 (1,413332)	0,014994(1,305269)	-0,018319(-1,461380)
$JDEX_{it}$	-0,055921 (-3,331777)	-0,009628(-0,605468)	-0,019170(-1,138708)
Časovni trend	-0,010059 (-3,270150)	-0,012468 (-3,542823)	-0,006683(-2,064445)
Regijska slamnata spremenljivka	0,049583(1,505971)	0,114144(3,754065)	0,061096(1,878402)
R2	0,910910	0,913155	0,920391
	1999-2002		
	tekoče	(-1)*	(-2)**
U_{it}	0,763788 (19,99124)	0,657162 (19,12580)	0,738814 (23,24159)
V_{it}	0,190017 (6,989192)	0,190801(8,054247)	0,218237 (8,537859)
$USPEX_{it}$	0,069432 (5,588639)	-0,064076 (-3,971257)	-0,143718 (-8,396928)
$JDEX_{it}$	-0,117882 (-6,769743)	0,070605 (3,425036)	0,093130 (4,213364)
Časovni trend	-0,013848 (-6,953614)	-0,020735 (-5,835129)	-0,017764 (-5,854731)
Regijska slamnata spremenljivka	-0,107845 (-3,351300)	0,013772 (0,406976)	-0,055106 (-1,568622)
R2	0,925040	0,919609	0,928234

Vir: lastni izračuni. Opomba: V oklepajih pod oceno koeficienta je t-statistika.

0,7 %. Če je prostih delovnih mest več za 1 %, bi se izhodi po teh izračunih okrepili za okoli 0,15 do 0,2 %. Z našimi izračuni pa ne moremo popolnoma potrditi teze o stalnih donosih, saj je seštevek koeficientov nekoliko nižji od ena. Kar pomeni, da imamo funkcijo s padajočimi donosi in združitve niso popolnoma učinkovite oziroma je trg dela manj prilagodljiv.

Na splošno lahko rečemo, da vključevanje brezposelnih v izobraževanje in usposabljanje ugodno vpliva na izhod v zaposlitev. Učinek, merjen skozi celotno obdobje, je pozitiven po odlogu enega četrtnetja in nekoliko manjši z odlogom dveh četrtnetij. Enoodstotno povečanje števila vključitev bo vplivalo, da se izhod v zaposlitev okrepi za 0,03 %. Ugoden vpliv programov je zaznati tudi v obdobju 1994 do 1998. Od 1999 do 2002 je bil program usposabljanja učinkovit le po preteku enega četrtnetja. Z enim odstotkom večjo vključenostjo v programe bo izhodov v zaposlitev za 0,07 % več. Različni vplivi po časovnih odlogih so odvisni od trajanja programov. Slabše ocene dobimo, ko merimo učinkovitost glede na vložena sredstva. Povečani obseg sredstev je v nekaterih primerih sicer pozitiven, vendar ni značilen ali pa so koeficienti celo negativni. Učinkovitost programov dobimo, kadar ocenjujemo celotno obdobje od 1994 do 2002 in brez časovnih odlogov. V tem primeru bi enoodstotna rast sredstev vplivala na 0,07-odstotno povečanje izhodov v zaposlitev. Vzroke takšnih ocen pri vplivu izdatkov lahko iščemo v stroškovni učinkovitosti in v samem načinu izvajanja programov.

Povečani obseg vključevanja oseb v javna dela prav tako ugodno vpliva na večji odliv iz brezposelnosti. V celotnem obdobju 1994 do 2002 bi enoodstotno povečanje vključenosti vplivalo na povečanje izhodov v zaposlenost za okoli 0,10 do 0,16 %. V obdobju 1994 do 1998 je učinkovitost sicer pozitivna, vendar nižja. Pozitivni vpliv imajo javna dela tudi v obdobju od 1999 do 2002, kar je delno posledica spremembe zakona. Njegova novela je uvedla posebno delovno razmerje za udeležence javnih del, ki so tako prešli iz registra brezposelnih v zaposlitev. Največji učinek se kaže po odlogu dveh četrtnetij. Povečani obseg sredstev za javna dela je ugodno vplival na povečanje odlivov iz brezposelnosti v zaposlitev v celotnem obdobju 1994 do 2002 in z enim časovnim odlogom. V tem primeru bi enoodstotno povečanje sredstev vplivalo na povečanje izhodov iz brezposelnosti za 0,04 %. V obdobju 1994 do 1998 pa bi vsakršno povečanje sredstev negativno vplivalo na izhod v zaposlitev. Po letu 1999 se učinkovitost poveča, kar je prav tako posledica novele zakona. Koeficienta sta po odlogu prvega in drugega četrtnetja pozitivna in značilna. Vsako povečanje sredstev za 1 % bi povečalo izhod v zaposlitev za 0,07 % oziroma 0,09 %.

Glede na ugotovitve in ocene, ki smo jih dobili,

lahko zaključimo, da imajo programi aktivne politike zaposlovanja v splošnem pozitivne učinke, vendar so ti majhni, kadar jih merimo z vplivom obsega vključenih ali z višino izdatkov za programe na odliv iz brezposelnosti v zaposlitev. K temu je treba dodati, da imajo programi aktivne politike zaposlovanja tudi druge cilje, ki bodo dolgoročno vplivali na izhod v zaposlitev in so predvsem socialne narave.

4. Izkušnje drugih držav

V nadaljevanju bomo predstavili nekaj primerov in rezultatov ocenjevanja združevalnih procesov. Za Češko sta učinkovitost aktivne politike zaposlovanja izračunala Tito Boeri in Michael C. Burda (1996). Osnovna hipoteza, na katero sta želela odgovor, je bila, ali na učinkovitost združevanja na regionalni ravni vplivajo programi aktivne politike zaposlovanja. Med programe sta zajela izdatke, namenjene zanje, priliv v zaposlenost s pomočjo javnega zavoda za zaposlovanje ali brez njega in priliv udeležencev v programe po četrtnetjih. Njuna ocena posodobljene združevalne funkcije kaže značilne rezultate, vendar majhne pozitivne učinke aktivne politike zaposlovanja na izhod v zaposlitev. Rezultati razkrivajo učinek substitucije med brezposelnimi udeleženci in neudeleženci programov. Celo kratkoročno znižane zahteve brezposelnih po nadomestilih ugodno učinkujejo na združevanje, saj sprostijo neko število zaposlenih in drugih virov na zavodu za zaposlovanje. Ni pa mogoče presoditi, kaj vpliva na dodatni priliv v brezposelnost – ali subvencije plač ali javna dela. Spodbujanje tokov brezposelnih tudi na račun stroškov odpuščenih delavcev bo ugodno vplivalo na konkurenčnost brezposelnih glede na zaposlene iskalce zaposlitve.

Za Češko in dodatno za Slovaško najdemo primer v raziskavi Martine Lubyove (2001). Naredila je oceno združevalne funkcije, pri čemer je opazovala obdobje 1991 do 1993. Seštevek koeficienta za brezposelnost in prosto delovno mesto je vedno manj kakor enota, zato konstantne donose avtorica za Češko zavrže. Pričakovane predznake pa imajo koeficienti elastičnosti programov aktivne politike zaposlovanja. Zanimiva je primerjava med državama. Izračunan je strošek za dodaten odliv iz brezposelnosti v zaposlitev. Izračuni so pokazali, da je za 0,75 % dodatnega odliva na mesec v dolgem roku potrebnih dodatnih 100 000 kron v četrtnetju na Češkem, medtem ko je na Slovaškem to vplivalo na 2,5 % dodatnega odliva.

Aktivno politiko zaposlovanja na Poljskem sta z združevalno funkcijo ocenila Eugeniusz Kwiatkowski in Tomasz Tokarski (1997). Ocene so pokazale, da so vse pojasnjevalne spremenljivke v modelu značilne in

pojasnjujejo odliv iz brezposelnosti v redno zaposlitev ter v programe in zaposlitev. Pozitivno sta ocenila tudi vpliv števila prostih delovnih mest, namreč da je ob večjem številu mest odliv iz brezposelnosti večji. Enako velja za obseg brezposelnosti. Razlika učinkov nastane, če posebej obravnavamo kratkotrajno in dolgotrajno brezposelne – odliv je večji v prvem primeru. Programi, npr. posojila za podjetništvo in izdatki za usposabljanje, ne vplivajo značilno na odlive, morda zaradi premajhnega časovnega odloga vrednotenja. Programi usposabljanja tako kažejo na neučinkovitost pri povečevanju zaposljivosti udeležencev ali pa se pojavlja učinek mrtve teže pri izbiri udeležencev. Mogoč je tudi učinek substitucije udeležencev usposabljanja z drugimi brezposelnimi, ki niso v programu, imajo pa s tem večjo konkurenco med brezposelnimi. Javna dela med drugim kažejo učinek in so signifikantna. Presenečenje pa je, da po neki meji povečevanje izdatkov zmanjšuje odliv iz brezposelnosti. To razmerje lahko pojasnimo kot v celoti manjšo verjetnost, da udeleženci javnih del po končanem programu dobijo redno zaposlitev, in večinoma so ciljna skupina dolgotrajno brezposelni, ki po končanem programu manj intenzivno iščejo zaposlitev.

Naslednji primer se nanaša na mesečni panel podatkov (1998–2003) regionalnih zaposlitvenih centrov v Latviji, na podlagi katerega je ocenjen združevalni proces in ovrednoten vpliv aktivne politike zaposlovanja (Jakaterina Dmintrijeva in Michails Hanzans, 2004). Rezultati so pokazali, da je najmanjše delavcev najbolj odvisno od obsega brezposelnosti na začetku obdobja (meseca) in prostih delovnih mest v tem obdobju, medtem ko obseg prostih delovnih mest in prilivi v brezposelnost ne vplivajo dosti na odliv v zaposlenost. Raziskava je potrdila pozitivni in značilni učinek usposabljanja na odliv iz brezposelnosti v zaposlenost.

Analizo programov aktivne politike zaposlovanja je z združevalno funkcijo opravil M. Vodopivec (1999). V modelu je predstavljal, da je število izhodov iz brezposelnosti odvisno od števila brezposelnih, števila prostih delovnih mest in izdatkov ali števila udeležencev programov aktivne politike zaposlovanja v obdobju 1994 do 1996. V model so zajeti podatki po območnih službah zavoda za zaposlovanje in po četrletjih. Med programi pa sta programa javnih del in usposabljanja. V oceni se potrjuje učinkovitost programov usposabljanja, ne pa tudi programa javnih del. Koeficient izdatkov, namenjenih za usposabljanje, je najučinkovitejši z odlogom enega četrletja, kar je bilo pričakovati, saj je takrat usposabljanje večinoma trajalo od dva do treh mesecev, udeležencem pa je uspelo najti prosto delovno mesto do treh mesecev po usposabljanju. Koeficient učinkovitosti za tekoče obdobje in odloga dveh četrletij sta neznačilna. Koeficient števila udeležencev je resda pozitiven,

vendar neznačilen. To kaže, da pri ugotavljanju prileganja iskalcev zaposlitve in prostih delovnih mest ni važno le število udeležencev v programih, ampak tudi intenzivnost usposabljanja samega, merjena z izdatki. Izsledki so pokazali, da javna dela ne prispevajo k boljšemu združevanju iskalcev in prostih delovnih mest. Ocene drugih koeficientov števila brezposelnih in prostih delovnih mest so pozitivne in značilne. Vsota koeficientov meri donos obsega združevalne funkcije. V modelu je ta vsota precej podena (padajoči donosi), kar pomeni, da je tehnologija združevanja boljša v manjših regijah. Kar lahko pokažemo, da so v manjših regijah stiki med iskalci in delodajalci boljši kakor v večjih regijah, boljše pa je tudi poznavanje med svetovalci za zaposlitve in brezposelnimi (boljši nadzor). Koeficient časovnega trenda je močno negativen, kar pomeni, da je ob enakem številu prostih delovnih mest ob koncu opazovanega obdobja našlo zaposlitev manj brezposelnih kakor na začetku obdobja. Ta ugotovitev se sklada z dejstvom, da se je v opazovanem obdobju med brezposelnimi vztrajno in močno povečeval delež dolgotrajno brezposelnih. Podoben model smo povzeli v našem prispevku, vendar z daljšim obdobjem.

5. Zaključek

Pozitivni rezultati kažejo, da je treba aktivno politiko zaposlovanja razvijati naprej, jo posodabljati in napraviti učinkovitejšo. Programi te politike v Sloveniji v zadnjih desetih letih niso bili deležni ovrednotenja neodvisnih inštitucij, ki bi ocenjevale bodisi vpliv posameznega programa na verjetnost zaposlitve ali t. i. mrtvo težo, kar pa je treba zagotoviti v prihodnje.

Aktivno politiko zaposlovanja je treba razumeti kot tisto, ki dopolnjuje politiko zaposlovanja. Slednja mora kot celota delovati izrazito medsektorsko, kar zahteva usklajeno in konsistentno izvajanje predvsem socialne, izobraževalne in davčne politike, konkurenčnosti in politike uravnavanja trga dela (delovna razmerja, kolektivna pogajanja, plače, zakonska ureditev poklicev ipd.). Omenjene politike in predvsem njihove sistemske rešitve lahko bistveno prispevajo k doseganju širših družbenih ciljev zniževanja brezposelnosti ter povečanja stopenj aktivnosti in delovne aktivnosti prebivalstva, večjo prožnost trga dela (na strani ponudbe in na strani povpraševanja), odpravljanje socialne izključenosti ipd. Sinergijski in pozitivni učinek sektorskih politik za doseganje širših ciljev na zaposlovalnem področju je mogoč le, če so vsebinsko usklajene že osnovne rešitve v sektorskih zakonodajah in če je že v pripravo njihovih razvojnih, letnih in operativnih programov vedno znova vključen premislek o tem, kako in na katerem področju je mogoče najenostavneje in z najmanjšimi stroški doseči največje učinke (ne le kratkoročne, temveč

tudi srednje- in dolgoročne) pri zaposlovanju. Tako konceptualno in pojmovno razmejevanje je potrebno zaradi zagotavljanja jasnosti in enotnega razumevanja vloge in pomena različnih politik in njihovih odgovornih nosilcev za doseganje ciljev zaposlovanja in za racionalno porabo finančnih sredstev.

V ta namen mora aktivna politika zaposlovanja vključevati vrsto ukrepov, s katerimi država neposredno posega na trg dela, da zagotovi učinkovito mediacijo med aktualno ponudbo in povpraševanjem, hitro odpravljanje zaposlitvenih ovir, boljše storitve za pomoč brezposelnim pri iskanju zaposlitve in za povečevanje njihove zaposljivosti, hkrati pa ta politika skrbi za odpravljanje strukturnega neskladja med aktualno ponudbo in povpraševanjem ter neposredno ohranjanje in ustvarjanje delovnih mest. V prihodnje je treba nameniti pozornost oblikovanju posebnih programov za mlade, dolgotrajno brezposelne in starejše brezposelne. Pri tem je treba preseči tudi druge dosedanje slabosti politike zaposlovanja, kakršne so preveliko število in razdrobljenost različnih ukrepov, premajhna selektivnost in natančnost pri opredelitvi ciljnih skupin, njihovo prekrivanje in izjemno zapletene izvedbene sheme (navodila, postopki, dokumentacija ...) za uresničevanje posamičnih programov oz. ukrepov, tako pa izjemno zapleteno in drago administriranje njihovega izvajanja. Bistveno premalo pozornosti se je posvečalo tudi vprašanju potreb (regionalnih in lokalnih, povezovanja z delodajalci) in absorpcijske sposobnosti.

Za učinkovitejšo aktivno politiko zaposlovanja je nujno tudi učinkovitejše delovanje zavoda za zaposlovanje. Zavod je treba posodobiti in ga drugače organizacijsko okrepiti v vlogi zagotavljanja informativne in svetovalne pomoči brezposelnim pri iskanju zaposlitve in spremljanju dejavnosti brezposelnih, proučiti je treba možnosti drugačnega financiranja, izboljšati razmerje med brezposelnimi in svetovalci, pa tudi njihovo usposobljenost.

Literatura in viri

- Barbo - Škerbinc, M., in Vodopivec, M. (1999). *How effective are Slovenian active labor market programs?* IB Revija, let. 33, št. 2/3, str. 35-451.
- Bellman, L., in Jackman, R. (1996). *Aggregate Impact Analysis*; v Schmid, G.: *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edgard Elgar Publishing Limited, str. 143-160.
- Bellman, L., in Jackman, R. (1996). *The Impact of Labour Market Policy on Wages, Employment and Labour Market Mismatch*, v Schmid, G.: *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*.
- Edgard Elgar Publishing Limited, str. 725-743.
- Blanchard, O. (2006). *European unemployment: the evolution of facts and ideas*; *Economic Policy*. Great Britain.
- Boeri, T., in Burda, M. (1996). *Active Labour Market Policies, Job Matching and the Czech miracle*. *European Economic Review* 40. Elsevier, str. 805-817.
- Calmfors, L. (1994). *Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features*. *Institute for International Economic Studies*. Stockholm University. OECD. Pariz.
- Calmfors, L., Forslund, A., in Hemstrom, M. (2002). *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*. *Institute for Labour Market Policy Evaluation*. Working paper 4.
- Christl, J. (1992). *The Unemployment/Vacancy Curve, Theoretical Foundation and Empirical Relevance*. Physica-Verlag.
- Dmitrijeva, J., in Hanzas, M. (2004). *Does Training Increase Outflows From Unemployment? Evidence from Latvian Regions*. *Universite D'Evry - Val D'essonne*. [Http://www.univ-evry.fr/PagesHtml/laboratoires/Epee/EPEE/documents/wp/04-14.pdf](http://www.univ-evry.fr/PagesHtml/laboratoires/Epee/EPEE/documents/wp/04-14.pdf).
- Fay, R. G. (1996). *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries*. *Labour Market and Social Policy*. Occasional Papers, št. 18. OECD. Pariz.
- Greene, W. H. (1993). *Econometric Analysis*. Second Edition. Macmillan Publishing Company, New York.
- Hujer, R., in drugi (2002). *Macroeconometric Evaluation of Active Labour Market Policies in Germany - A Dynamic Panel Approach Using Regional Data*. *Goethe University*. Frankfurt. IAB. Nuremberg.
- Jackman, R., in drugi (1984). *On Vacancies*. *Centre for Labour Economics*. London School of Economic. Discussion Paper, št. 165.
- Jackman, R., in drugi (1989). *Policies for reducing the natural rate of unemployment*, *Centre for Labour Economics*, London School of Economic, Discussion Paper, št. 1989.
- Kajzer, A., in drugi (2006). *Spremembe na trgu dela v Sloveniji v obdobju 1995-2005*. *Delovni zvezek 5*. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj. Ljubljana.
- Kwiatkowski, E., in Tokarski, T. (1997). *Active labour market policies in Poland. An Augmented Matching Function Approach*. Paper presented at the ACE workshop, Ljubljana.
- Kupets, O. (2000). *The Impact of Active Labor Market Policies on the Outflows from Unemployment to Regular Jobs in Ukraine*. *National University Kiev-Mohyla Academy*.
- Lassnigg, L. (1997). *Evaluation of Labour Market Policy - Methodological Issues*. *Institute fur Hohere Studien*. Dunaj.

- Layard, R., Nickell, S., in Jackman, R. (1993). *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press.
- Lubyova, M. (2001). *Labour market in transition, The cases of the Czech and Slovak Republics*. Dissertation. Centre for Economic Research and Graduate Education. Charles University. Economics Institute. Academy of Science of the Czech Republic. Praga.
- Nickell, S. J., in drugi (2001). *The Beverdigid Curve, Unemployment and Wages in the OECD from the 1960s to the 1990s*. Centre of Economic Performance. London School of Economics and Political Science. London.
- Ministrstvo za finance; zaključni računi proračuna RS za posamezno obdobje (1995–2002), Ljubljana.
- Nickell, S. J., in drugi (2002). *Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?* Bank of England, maj 2002.
- OECD (1993). *Active labour market policies: Assessing macroeconomic and microeconomic effects*. OECD Employment Outlook, str. 39–72. Pariz.
- O'Leary, C., in drugi (2001). *Manual on Evaluation of Labor Market Policies in Transition Economies - Part II, Methods and Uses of Evaluation*. International Labour Office. Ženeva.
- Pissarides, A. C., in Petrongolo, B. (2000). *Looking into the Black Box: A Survey of the Matching Function*. Centre for Economic Performance and CERP, London School of Economics.
- Pissarides, A. C. (2000). *Equilibrium Unemployment Theory*. Second edutuib. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts. London, England.
- Podesta, F. (2002). *Recent Development in Quantitative Comparative Methodology: The Case of Pooled Time Series Cross - Section Analysis*. DSS Papers SOC 2-02.
- Siebert, H. (1997). *Labor Market Rigidities and Unemployment in Europe*. Working Paper, št. 787. Institut für Weltwirtschaft. Kiel.
- Schimd, G., in drugi (1997). *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Edward Elgar Publishing Limited. Velika Britanija.
- Schwane, P. (1996). *The effectiveness of active labour market policies: some lessons from the experience of OECD countries*. V OECD. *Lessons from labour market policies in the transition countries*, str. 17–36.
- Stevens, M. (2002). *New Microfoundation for the Aggregate Matching Function, with Empirical and Theoretical Implications*. Oxford University Department of Economics and Lincoln College. Oxford.
- Vodopivec, M. (1999). *Does the Slovenia Public Work Program Increase Participants' Changes to Find a Job?* *Journal of Comparative Economics* 27, str. 113–130.
- Vlada Republike Slovenije: Okvir ekonomskih in socialnih reform za večjo blaginjo Slovenije; oktober 2005.
- Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje: Mesečne informacije o finančnih sredstvih, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (leto 1996–2002).
- Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje: letna poročilo od leta 1990 do 2005, Ljubljana.
- Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje: Mesečne informacije, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (leto 1996–2002), Ljubljana.