

ODZIV TRGA DELA NA RECESIJO V SLOVENIJI

dr. Alenka Kajzer, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
UDK 331.522 (497.4)
JEL: J400, J480

Povzetek

Članek prikazuje vpliv gospodarske krize na gibanja na trgu dela v Sloveniji. V prvem poglavju prikazuje spremembe števila delovno aktivnih in spremembe plač kot odziv zasebnega sektorja na krizo. Kot posledica odziva podjetij na krizo je začela naraščati brezposelnost. Slabšanje razmer na trgu dela je vplivalo na naraščanje števila prejemnikov socialnih transferjev, ki ga prikazujemo v tretjem poglavju. Kratak opis proti kriznih programov politike trga dela je podan v četrtem delu. Članek pa zaključujemo z ocenami sprejetih proti kriznih ukrepov politike trga dela in izpostavljammo glavne izzive politike trga dela.

Ključne besede: trg dela, recesija, Slovenija

Abstract

The article presents labour market development in Slovenia in a period of economic crisis. Wage and employment changes are shown. Decreased labour demand by firms in the crisis causes an increase in unemployment. The study demonstrates how increased unemployment causes an increased number of social benefit's recipients. A short overview of recent labour market policy measures is presented in fourth chapter. The study concludes with an assessment of the main challenges of labour market policy and of adopted measures.

Key words: labour market, recession

UVOD

Svetovna gospodarska kriza je bistveno spremenila gibanja na trgu dela v večini držav. Trg dela je pomemben mehanizem prilagajanja gospodarstva morebitnim šokom v EMU. Bertola (2008) izpostavlja pomen fleksibilnosti trga dela v evro območju. Calmfors (2001) poudarja predvsem pomen fleksibilnosti plač. Poleg fleksibilnosti plač pa sta pomembna mehanizma prilagajanja tudi mobilnost delovne sile, ki zajema geografsko mobilnost in mobilnost med sektorji in numerična fleksibilnost trga dela, ki zajema spremembe števila zaposlenih ali spremembe števila opravljenih delovnih ur.

Anketa o plačah v EU, ki je bila izvedena v okviru »wage dynamics network« Evropske centralne banke kaže, da se podjetja na šok raje odzovejo z odpuščanjem kot zmanjševanjem plač, pri katerih se zmanjšujejo predvsem variabilni deli plač (Fabiani in drugi. 2009). Gospodarstva se torej na krizo odzivajo s spremembami zaposlenosti in stroškov dela. Posledice gospodarske krize se na trgu dela v večini držav EU kažejo predvsem v naraščanju stopnje brezposelnosti. Stopnja brezposelnosti se je v EU-27 začela povečevati že spomladi 2008. V povprečju EU je marca 2008 znašala 6,7 % in se je do julija 2009

povzpela na 9,0 %. V ZDA se je v tem obdobju stopnja brezposelnosti povečala s 5,1 % na 9,4 %. Podobne trende s časovnim zamikom beležimo tudi v Sloveniji: mednarodno primerljiva stopnja brezposelnosti se je v Sloveniji po ocenah Eurostata povečala s 4,4 % aprila 2008 na 6,0 % julija letos.

Finančna kriza, ki je izbruhnila v letu 2007, se je postopoma prenesla v realni sektor in spremenila v gospodarsko krizo. Izjemno visoka gospodarska rast, ki je bila značilna za leto 2007, se je v Sloveniji začela v letu 2008 postopno upočasnjevati. V zadnjem četrtnetju leta 2008 pa je bil zabeležen padec gospodarske aktivnosti, merjene z rastjo bruto domačega proizvoda. Ker se je gleda na prejšnje četrtnetje bruto domači proizvod zmanjšal tudi v prvem četrtnetju 2009, je bilo slovensko gospodarstvo v recesiji¹.

Čeprav je bila v drugem četrtnetju zabeležena skromna rast bruto domačega proizvoda glede na prvo četrtnetje je vbil padec gospodarske aktivnosti na medletni ravni še večji kot v prvem četrtnetju. S tem se je tehnično recesija v Sloveniji sicer zaključila, vendar pa se gibanja na trgu dela na padec aktivnosti odzovejo z časovnim zamikom.

¹ Tehnična opredelitev recesije zahteva dva zaporedna padca aktivnosti, merjene z bruto domačim proizvodom, v 2 četrtnetjih.

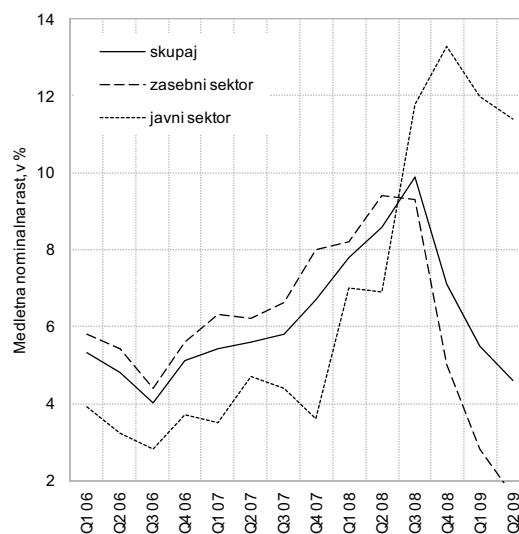
Spremembe v gospodarski aktivnosti v trgovinskih partnericah in doma so vplivale tudi na gibanja na trgu dela v Sloveniji, saj so se gospodarske družbe na gospodarsko krizo odzvale tudi s spremembami plač in z zmanjšanim povpraševanjem po delu. V tem prispevku prikazujemo posledice odziva zasebnega sektorja na krizo v drugi polovici 2008 in v prvi polovici leta 2009. V prvem poglavju prikazujemo gibanje plač in zmanjševanje števila delovno aktivnih. Posledice zmanjševanja delovno aktivnih v zasebnem sektorju se kažejo v naraščanju registrirano brezposelnih, ki ga prikazujemo v drugem poglavju. Pri tem skušamo odgovoriti tudi na vprašanje, koga je kriza najbolj prizadela. V tretjem poglavju prikazujemo vpliv razmer na trgu dela na število prejemnikov socialnih transferjev. Prikaz proti kriznim ukrepom trga dela v Sloveniji je podan v četrtem poglavju. V sklepnem poglavju pa ocenjujemo ukrepe trge dela in izpostavljamo glavne izzive za politiko trga dela v Sloveniji.

1. GIBANJE PLAČ IN ZAPOSLENOSTI

V drugi polovici leta 2008 in še bolj v letošnjem letu je zaradi gospodarske krize prišlo do bistvene spremembe v gibanju plač v primerjavi z letom 2007 in prvo polovico leta 2008, ko so ugodna gospodarska gibanja (visoka rast BDP) omogočala tudi visoko rast plač. Do upočasnitve rasti plač zaradi krize je prišlo v zasebnem sektorju, kjer je bila rast plač v četrtem četrtletju leta 2008 za dobro tretjino nižja v primerjavi z zadnjim četrtletjem leta 2007, v prvem četrtletju letos pa je pomenila le še tretjino rasti prvega kvartala leta 2008. K temu sta predvsem prispevala manjši obseg izplačil 13. plač ob koncu leta 2008 zaradi slabših poslovnih rezultatov v letu 2008 v primerjavi z letom 2007 in manjša izplačila za opravljene nadure, katerih obseg so podjetja začela zmanjševati že v drugi polovici leta 2008. V drugem četrtletju se je rast plač še upočasnila, kar lahko povežemo z uvajanjem krajšega delovnega časa v podjetjih. V javnem sektorju pa je bil v letu 2008 po večletnih pogajanjih uveden nov plačni sistem, ki je zaradi dogovorjene odprave plačnih nesorazmerij povzročil visoko rast plač ravno v obdobju, ko so se plače v zasebnem sektorju začele zaradi krčenja gospodarske aktivnosti umirjati. To povzroča velik razkorak med rastjo plač v javnem in v zasebnem sektorju (glej slika 1), ki ni povsem družbeno sprejemljiv v času gospodarske krize.

Zaradi slabših pogojev poslovanja v letu 2008 kot v letu 2007 je bil obseg izplačil 13. plač ob koncu leta 2008 manjši v skoraj vseh dejavnostih, kar je vplivalo na močno umiritev rasti plač v vseh dejavnostih v zadnjem četrtletju. Kot je razvidno iz preglednice 1, je bila ta umiritev rast v zadnjem četrtletju 2008 najbolj izrazita v finančni in zavarovalniški dejavnosti ter v predelovalnih dejavnostih. V prvem četrtletju letos pa je bilo največje zmanjšanje medletne rasti plač v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu. Podjetja

Slika 1: Nominalna rast bruto plač na zaposlenega v javnem in zasebnem sektorju



Vir: SURS, preračuni UMAR.

so na krizo najprej reagirala z zmanjšanjem obsega opravljenih nadur, kar se kaže v zmanjševanju deleža izplačil za nadure v zasebnem sektorju, ki je pomembno prispevalo k zmanjšanju rasti plač. Največje zmanjšanje deleža izplačil za nadure v plačah je bilo zabeleženih v predelovalnih dejavnostih in gradbeništvu (podrobno glej Kajzer in drugi (2009)).

Visoka gospodarska rast v letu 2007 in prvi polovici leta 2008 je tako kot rast plač poganjala tudi povpraševanje po delu. Visoka rast zaposlenosti, ki se je začela v letu 2007, se je nadaljevala tudi v prvih treh četrtletjih leta 2008 (na medletni ravni več kot 3-odstotne rast), v zadnjem četrtletju 2008 pa se je močno upočasnila. Število formalno delovno aktivnih (zaposlenih in samozaposlenih) je naraščalo vse do oktobra, novembra pa je začelo upadati. Decembra je prišlo do velikega zmanjšanja v vseh dejavnostih zaradi izteka pogodb o zaposlitvi za določen čas. Decembra 2008 je bilo število delovno aktivnih na medletni ravni višje za 1,8 %, septembra pa je bilo še višje za okoli 3 %. Zmanjšanje zaposlenosti je bilo posledica padca gospodarske aktivnosti (padec BDP) v zadnjem četrtletju. Zmanjševanje števila delovno aktivnih pa se je nadaljevalo tudi v prvi polovici leta 2009. Zaradi sprejetih interventnih zakonov za ohranjanje delovnih mest, ki ju opisujemo v četrtem poglavju, je bil padec bistveno manjši od padca gospodarske aktivnosti.

Zmanjšanje števila delovno aktivnih se je nadaljevalo tudi v prvi polovici leta 2009. Število delovno aktivnih se je zmanjševalo predvsem v dejavnostih zasebnega sektorja. Kot je razvidno iz preglednice 2, je bilo zmanjševanje delovno aktivnih v obdobju upadanja gospodarske aktivnosti najbolj prisotno v predelovalnih dejavnostih. V predelovalnih dejavnostih je bilo

Preglednica 1: **Gibanje bruto plače na zaposlenega po dejavnostih zasebnega sektorja za obdobje 2007–2009, medletna rast v %**

	2007				2008				2009	
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
A Kmetijstvo, lov, gozd.	6,8	7,4	7,0	11,4	10,3	9,3	10,8	6,7	1,2	1,6
B Rudarstvo	3,2	3,8	5,3	11,6	9,4	13,8	16,0	14,8	5,6	2,4
C Predelovalne d.	6,0	6,1	7,0	8,6	8,2	9,7	9,3	3,4	0,0	-0,5
D Oskrba z el., plinom, paro	2,3	4,9	5,2	11,1	9,3	10,1	9,8	8,8	7,9	7,8
E Oskrba z vodo	5,5	5,6	6,8	10,0	8,3	9,1	9,0	5,2	4,2	3,2
F Gradbeništvo	7,2	6,7	5,7	6,7	7,7	9,6	9,1	4,3	1,2	1,0
G Trgovina	8,1	7,4	7,5	7,5	7,5	9,0	8,8	6,1	4,4	2,3
H Promet in skladiščenje	5,9	4,6	5,7	7,7	8,7	8,5	10,4	6,6	2,3	2,1
I gostinstvo	3,7	5,1	4,6	7,8	9,3	9,6	10,0	4,9	3,4	1,7
J Informacijske in kom.d.	7,4	5,4	5,7	4,6	6,8	7,8	8,7	6,2	3,7	3,1
K Finančne in zavarov.d.	8,1	7,8	6,2	7,6	8,6	8,8	8,2	0,0	2,0	-3,8
L Poslovanje z neprem.	7,6	7,8	7,4	5,6	6,8	8,6	5,3	3,6	1,6	0,0
M Strokovne, znan. in teh.d.	5,0	6,8	7,1	8,9	9,7	8,6	9,1	6,4	4,0	3,3
N Druge poslovne s.	4,7	5,9	9,4	9,8	8,6	11,4	10,2	8,0	6,6	2,1
S Druge storitvene d.	2,2	2,9	3,0	5,1	6,6	8,6	8,5	8,8	4,1	1,0

Vir: SURS, preračuni UMAR.

Preglednica 2: **Spremembe števila delovno aktivnih v letih 2007 in 2008 ter v prvem polovici leta 2009 po področjih dejavnosti, v %**

	2007/2006	2008/2007	X08/X07	XII08/ XII07	III09/III08	VI09/VI08
FORM. DELOVNO AKTIVNI SKUPAJ	3,5	3,0	2,7	1,8	-0,9	-2,6
A. Kmetijske dejavnosti	7,1	-1,8	-0,9	-1,0	-7,4	-4,6
B. Rudarstvo	-5,0	-5,2	-7,0	-8,0	-7,1	-6,3
C. Predelovalne dejavnosti	0,9	-0,5	-1,4	-3,2	-7,7	-11,0
D. Oskrba z el. energijo, ...	0,7	-1,1	-0,8	0,0	2,6	2,8
E. Vodno gosp., odpadki in okolje	4,7	4,7	4,4	4,5	2,7	2,4
F. Gradbeništvo	12,9	12,2	11,7	9,5	3,9	-1,0
G. Trgovina	3,4	3,5	2,8	2,0	0,5	-1,0
H. Promet	5,3	5,4	4,6	3,2	-0,7	-3,1
I. Gostinstvo	3,7	1,7	2,6	2,3	1,2	1,3
J. Informatika	6,3	4,8	4,7	4,9	4,1	3,3
K. Finance	3,4	4,2	4,7	4,0	2,9	2,2
L. Nepremičnine	8,6	9,6	12,8	11,3	7,3	3,6
M. Strokovne dejavnosti	6,4	7,1	7,1	7,7	5,7	4,1
N. Druge raznovrstne posl.dej.	8,7	5,2	6,6	5,0	-2,0	-2,8
O. Javna uprav	-0,3	1,3	1,1	0,3	1,1	1,0
P. Izobraževanje	0,7	1,5	2,1	2,4	2,6	3,0
Q. Zdravstvo in soc. varstvo	0,8	2,7	2,1	3,0	2,3	2,7
R. Kultura, razvedrilo, rekreacija	4,1	6,5	5,5	5,1	1,9	1,9
S. Druge dejavnosti	1,8	1,3	2,2	2,3	4,9	3,3
T. Gospodinjstva	0,8	6,4	9,2	10,4	10,3	12,1

Vir: SURS, preračuni UMAR.

zmanjševanje zaposlenih posledica upadanja domačih in tujih naročil, ki se je v obdobju po oktobru 2008 še posebej povečalo. Znotraj predelovalnih dejavnosti se je v obdobju junija 2008- junija 2009 najbolj zmanjšalo število delovno aktivnih v proizvodnji kovinskih izdelkov razen strojev in naprav in proizvodnji električnih naprav. V slednji bi bilo zmanjšanje števila delovno aktivnih še večje, če ne bi bil januarja 2009 sprejet interventni zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa: Po podatkih o vloženih prošnjah za omenjeno subvencijo je več kot 50 % delovno aktivnih v proizvodnji električnih naprav prešlo na krajši delovni čas, kar je vplivalo tudi na zmanjšanje plač.

2. BREZPOSELNOST

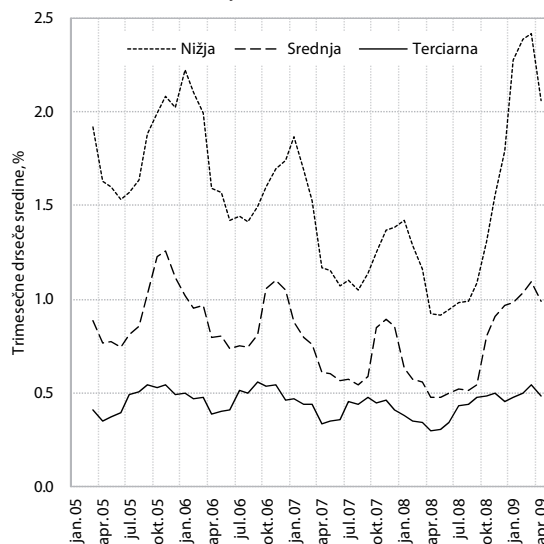
Zmanjšano povpraševanje po delu in odpuščanje zaposlenih v zasebnem sektorju povzroča rast števila in stopnje registrirane brezposelnosti, ki jo analiziramo zaradi mesečne razpoložljivosti podatkov. Podrobni mednarodni primerljivi podatki o brezposelnosti po anketi o delovni sili so za posamezna četrtletja so namreč razpoložljivi z veliko časovno zamudo. Razpoložljivi podatki za drugo četrtletje 2009 pa kažejo, da se je stopnja brezposelnosti povečala na 5,6 % s 4,1 % v tretjem četrtletju 2008, ko je bila najnižja od kar jo merimo.

Število registriranih brezposelnih, ki se je do septembra 2008 znižalo pod 60 tisoč, se od oktobra 2008 dalje neprestano povečuje. V prvih treh četrtletjih leta 2008 se je gibalo z običajno sezonsko dinamiko in se je od januarja do septembra znižalo za 10 tisoč oseb, na 59.303, kar je bilo najmanjše število brezposelnih od decembra 1990. Do konca julija 2009 se je povečalo na 88.457, kar za 27.178 ali 49,1 % več kot septembra 2008. Stopnja registrirane brezposelnosti se je od septembra lani, ko je znašala 6,3 %, do julija 2009 povišala na 9,4 %.

Število brezposelnih moških se je od septembra 2008 do maja 2009 povečalo za 52,5 %, število brezposelnih žensk pa za 33,5 %. Delež žensk med brezposelnimi, ki je v letu 2007 dosegel v povprečju že skoraj 55 %, se zato v obdobju recesije pospešeno znižuje in se je februarja 2009 znižal že pod 50 %. Ustrezno temu se oži tudi razlika med stopnjama brezposelnosti moških in žensk, ki je bila v povprečju največja v letu 2006. V letu 2009 je priliv moških v brezposelnost večji kot priliv žensk, ker se zaposlenost zmanjšuje predvsem v dejavnostih, ki zaposlujejo pretežno moške (gradbeništvo, proizvodnja kovin...). Razlika med stopnjama brezposelnosti žensk in moških se zato zmanjšuje: junija 2009 je razlika znašala 0,9 odstotne točke. Kljub večjemu prilivu moških kot žensk v brezposelnost v zadnjih mesecih je delež novo prijavljenih brezposelnih žensk v primerjavi s številom delovno aktivnih žensk višji kot omenjeni delež moških,

kar kaže na večjo »izpostavljenost žensk brezposelnosti«². Tako merjena izpostavljenost žensk brezposelnosti je sicer v obdobju po letu 2005 večja kot izpostavljenost moških, vendar se je v obdobju krize izpostavljenost moških povečala nekoliko bolj kot izpostavljenost žensk.

Slika 2: Izpostavljenost brezposelnosti glede na doseženo izobrazbo*, v %



Vir: ZRZS, SURS, preračuni UMAR.

Opomba: *Izpostavljenost brezposelnosti je merjena kot razmerje med številom novo brezposelnih z določeno ravno izobrazbo in številom delovno aktivnih z enako izobrazbo v %.

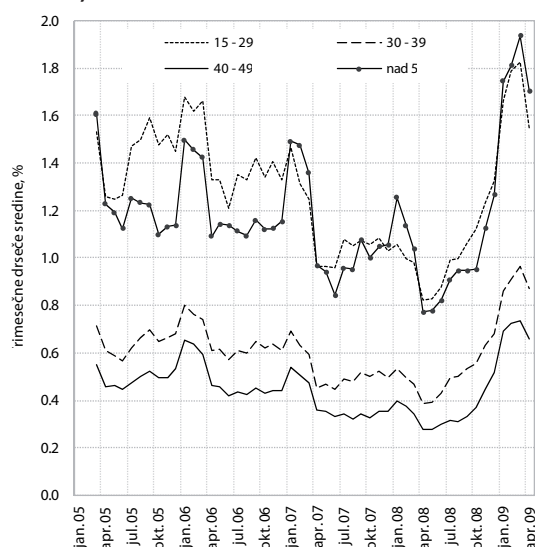
Na vprašanje, koga je zaostrovanje razmer na trgu dela najbolj prizadelo glede na spol, starost in izobrazbo oziroma kdo je najbolj izpostavljen brezposelnosti, smo skušali odgovoriti z analizo razmerja med obsegom priliva v brezposelnost določene skupine in številom delovno aktivnih iste skupine. To razmerje smo poimenovali izpostavljenost določene skupine brezposelnosti. Takšna analiza prilivov v brezposelnost glede na izobrazbo kaže, da so manj izobraženi praviloma bolj izpostavljeni brezposelnosti kot bolj izobraženi (glej slika 2). Hkrati se je izpostavljenost nizko izobraženih delovno aktivnih v kriznih časih povečala bolj kot izpostavljenost bolj izobraženih (npr. z 1,2 % v prvem četrtletju 2008 na 2,4 % v prvem četrtletju 2009). Analiza glede na starost pa kaže, da so brezposelnosti najbolj izpostavljeni starejši od 50 let in mladi (v starostni skupni 15–29 let). Izpostavljenost starejših brezposelnosti³ se je povečala z 1,0 % v prvem četrtletju 2008 na 1,9 % v prvem četrtletju 2009, izpostavljenost mladih⁴ pa se je v tem obdobju povečala z 1,0 % na 1,7 % (glej slika 3).

² Merjena z deležem novo prijavljenih brezposelnih žensk v primerjavi v skupnem številu delovno aktivnih žensk.

³ Merjena z deležem novo prijavljenih brezposelnih, starejših od 50 let, v skupnem številu delovno aktivnih v tej starostni skupini.

⁴ Merjena z deležem novo prijavljenih brezposelnih v starostni skupini 15–29 let (brez iskalcev prve zaposlitve v skupnem številu delovno aktivnih v tej starostni skupini).

Slika 3: Izpostavljenost brezposelnosti glede na starost*, v %



Vir: ZRZS, SURS, preračuni UMAR.

Opomba: *Izpostavljenost brezposelnosti je merjena kot razmerje med številom novih brezposelnih v določeni starostni skupini in številom delovno aktivnih v tej starostni skupini.

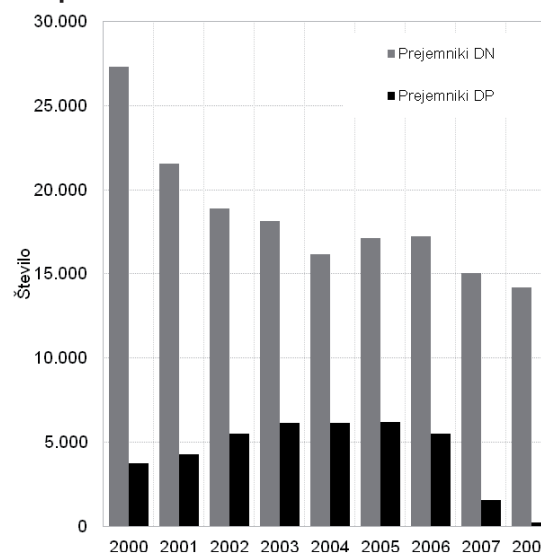
3. VPLIV RAZMER NA TRGU DELA NA ŠTEVILO PREJEMNIKOV SOCIALNIH TRANSFERJEV

Socialno varnost brezposelnih oseb naj bi v Sloveniji zagotavljalo nadomestilo za primer brezposelnosti, vendar so pogoji za upravičenost do pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti relativno strogi. Pravico do denarnega nadomestila v času brezposelnosti ureja Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. V obdobju po osamosvojitvi so bili pogoji za prejemanje dvakrat zaostreni: najprej v letu 1998, ko se je skrajšalo tudi obdobje možnega prejemanja, in nato znova v letu 2006, ko so bili zaostreni pogoji glede obveznosti sprejema dela. Zakon določa, da lahko pravico do denarnega nadomestila ob izpolnjevanju splošnih pogojev uveljavi zavarovanec, katerega delovno razmerje je pred prenehanjem pri enem ali več delodajalcih trajalo vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih. Ta pogoj otežuje pridobitev nadomestila brezposelnim, ki so bili predhodno zaposleni za določen čas z več ali daljšimi prekinitvami in otežuje dostop do nadomestila predvsem mlajšim, ki imajo zelo pogosto zaposlitev za določen čas. Osnova za odmero denarnega nadomestila je povprečna mesečna plača zavarovanca, ki jo je prejel v dvanajstih mesecih pred nastankom brezposelnosti. Denarno nadomestilo zavarovanca znaša prve tri mesece prejemanja 70 %, v naslednjih mesecih pa 60 % od omenjene osnove. Trajanje pravice je odvisno od obdobja predhodnega zavarovanja (oziroma zaposlitve) in lahko znaša od 3 mesece (za zavarovanje od 1 do 5 let) do 24 mesecev (za zavarovance, starejše od 55 let, in

za zavarovanje nad 25 let). Skledar (2009) ugotavlja, da so je zlasti v primeru krajših obdobj zavarovanja trajanje pravice v Sloveniji krajše kot v večini držav EU.

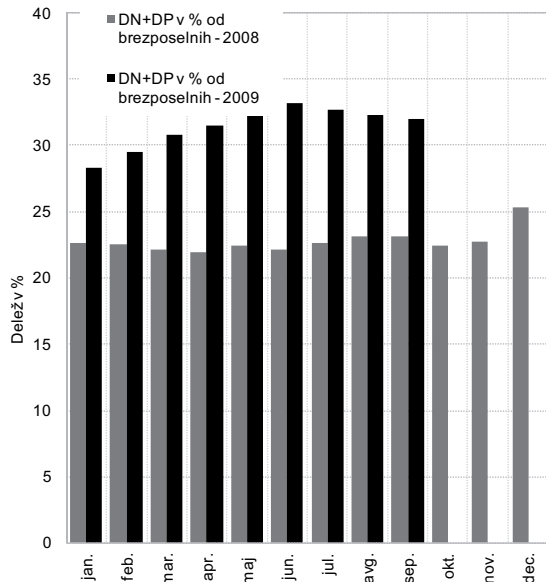
Omenjeni zakon je do leta 2006 urejal tudi pravico do denarne pomoči v času brezposelnosti, ki pa je bila ukinjena z zakonsko spremembo v letu 2006. Pravica do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti je bila združena s pravico do denarne socialne pomoči, ki jo lahko upravičenci uveljavljajo pri centrih za socialno delo. Upravičenci, ki so ob spremembi zakonodaje pravico že imeli, jo ohranijo do izteka roka, za katerega jim je bila dodeljena. Kot je razvidno iz slike 4, se število prejemnikov denarnih pomoči za brezposelne zaradi tega hitro znižuje.

Slika 4: Povprečno število prejemnikov denarnih nadomestil (DN) in denarne pomoči (DP) za primer brezposelnosti



Poleg zakonskih določil na število prejemnikov nadomestil vplivajo tudi razmere na trgu dela. Predvsem večja izpostavljenost starejših brezposelnosti, ki smo jo pokazali v prejšnjem poglavju, prispeva k povečevanju števila prejemnikov nadomestil za brezposelnosti, saj so starejši v skladu z zakonom upravičeni do daljšega časa prejemanja nadomestil za brezposelnost. Število prejemnikov denarnega nadomestila in njihov delež med vsemi brezposelnimi sta pričela hitreje naraščati proti koncu leta 2008, rast pa se nadaljuje tudi v letošnjem letu. Število prejemnikov denarnega nadomestila se je zmanjševalo do septembra 2008 (13.604 prejemnikov, oz. 22,9 % brezposelnih), od oktobra dalje pa se število postopno zvišuje. Občutneje se je pričelo zviševati decembra 2008, ko jih je bilo že 16.666, do junija 2009 pa je število naraslo na 28.684 prejemnikov. Narašča tudi delež prejemnikov denarnega nadomestila med brezposelnimi, ki se je do junija 2009 povečal že na 33,1 %. (v povprečju leta 2008 pa je znašal 22,4 %)

Slika 5: Delež prejemnikov denarnega nadomestila (DN) in denarne pomoči (DP) za primer brezposelnosti v skupnem številu registriranih brezposelnih (v %), 2008–2009



Vir: ZRSZ, lastni preračuni.

Zaostrovanje razmer na trgu dela vpliva tudi na naraščanje števila prejemnikov denarnih socialnih pomoči. Upravičenost do denarne socialne pomoči obstaja v primeru, ko si posameznik ne more zagotoviti preživetja sam, zato je tesno povezana z razmerami na trgu dela. Denarna socialna pomoč je namenjena zagotovitvi temeljnega vira za preživetje v obdobju, ko si upravičenci preživetja ne morejo zagotoviti na drug način. Upravičenci, ki so brez dohodkov ali imajo dohodke nižje od minimalnega dohodka, prejmejo denarno socialno pomoč v višini razlike med svojimi dohodki in minimalnim dohodkom. Po Zakonu o socialnem varstvu so do pomoči upravičeni državljani Republike Slovenije, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji, in tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje v Sloveniji, vendar le pod pogojem, da si zase in za svoje družinske člane sredstev v višini minimalnega dohodka ne morejo zagotoviti iz razlogov, na katere niso mogli oziroma ne morejo vplivati. Šteje se, da je preživetje omogočeno, če so upravičencu zagotovljeni dohodki v višini minimalnega dohodka, katerega osnovni znesek od 1. julija 2008 znaša 221,70 EUR.

V letu 2009 ni prišlo do običajnega poletnega sezonskega zmanjšanja števila prejemnikov denarnih socialnih pomoči (DSP). Do večanja števila prihaja predvsem zaradi večjega števila brezposelnih, delno pa tudi zaradi nižjih dohodkov zaposlenih. V juniju 2009 je bilo število prejemnikov DSP, ki prejmejo denarno nadomestilo za brezposelnost, za 173 % višje kot decembra 2008. Ker je v strukturi prejemnikov denarnih socialnih pomoči delež zaposlenih nizek (le okoli 3 %), ocenjujemo, da bo do povečanja števila prišlo predvsem z določenim zamikom

za povečevanjem brezposelnosti. Po septembru 2008, ko smo zabeležili najnižje število prejemnikov, odkar je v celoti v veljavi nov sistem (37.799), se je število začelo povečevati, kar pa lahko v jesenskih in zimskih mesecih pripišemo sezonskim vplivom. Vendar je število še naprej naraščalo tudi v spomladanskih mesecih 2009, ko se je običajno že sezonsko pričelo zniževati. V januarju in februarju 2009 je bilo število še nižje kot v enakih mesecih lani, v marcu 2009 je v primerjavi z marcem 2008 že rahlo poraslo (za 1,9 %), po zadnjem podatku za mesec junij 2009 pa je bilo izplačanih že 49.404 denarnih socialnih pomoči, kar je 27,9 % več kot za oktober 2008.

4. SPREJETI PROTI-KRIZNI UKREPI POLITIKE TRGA DELA

Država se je na poslabšanje stanja na trgu dela odzvala z ukrepi politike trga dela. Država je okrepila izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja, ki zajemajo svetovanje in pomoč pri zaposlitvi, usposabljanje in izobraževanje, spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, programe za povečevanje socialne vključenosti. Sprejeta sta bila interventna zakona, ki sta namenjena predvsem ohranjanju delovnih mest. V tem poglavju podajamo kratek opis interventnih zakonov in izvajanja aktivnih programov politike zaposlovanja v prvi polovici leta 2009.

Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ki predvideva subvencije v primeru skrajšanja delovnega časa na 36 oz. 32 ur tedensko. Podjetja lahko v tem primeru skrajšanja delovnega časa pridobijo subvencijo v višini 60-120 EUR mesečno za delavca, ki je vključen v shemo skrajšane delovnega časa. Zakon ne opredeljuje pogojev, ki bi pridobitev subvencije povezali z krizo. Sredi julija 2009 je bila sprejeta dopolnitev tega zakona, s katero je bil podaljšan čas prejemanja subvencije še za dodatnih 6 mesecev (skupaj 12 mesecev) in skrajni rok za vlaganje prošnje za subvencijo z 30.9.2009 na 31.3.2010. Do 10. septembra 2009 je bilo v shemo vključenih 708 podjetij z 59591 zaposlenimi, kar je 6,9 % delovno aktivnih v juniju.

Konec maja je bil sprejet Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki ureja delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »začasnem čakanju na delo«. To je drugi interventni zakon za ohranjanje delovnih mest. Delodajalec lahko napoti na čakanje največ 50 % svojih delavcev. Delodajalec izplačuje delavcu nadomestilo plače v višini 85 % njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih. Država povrne delodajalcu 50 % nadomestila. Delavci na čakanju imajo pravico in obveznost, da 20 % časa porabijo za usposabljanje. Programe usposabljanja mora delavcu zagotoviti delodajalec, država pa stroške usposabljanja sofinancira v višini 500 EUR na delavca. Do 10. septembra 2009 je ZRSZ sklenil pogodbo z 268 podjetji za vključitev v shemo 11.568 zaposlenih, kar predstavlja približno

1,3 % delovno aktivnih v juniju. Zanimanje za to shemo je v prvih treh mesecih bistveno manjše kot je bilo zanimanje za shemo subvencioniranja skrajšanega delovnega časa.

Programi aktivne politike zaposlovanja se v Sloveniji od leta 2007 izvajajo s štirimi sklopi programov. Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007–2013 je ob sprejemu načrtal nove usmeritve in štiri glavne sklope programov APZ: (i) svetovanje in pomoč pri zaposlitvi, (ii) usposabljanje in izobraževanje, (iii) spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, (iv) programi za povečevanje socialne vključenosti. Po tej shemi se programi izvajajo tudi v času gospodarske krize. Število vključenih v programe APZ se je v prvi polovici leta povečevalo hitreje kot število registrirano brezposelnih oseb, vendar je delež vključenih še vedno premajhen. Z vidika krize kot priložnost za pridobivanje novega znanja je predvsem prenizek delež vključenih v programe izobraževanja in usposabljanja.

5. SKLEPNE MISLI

Zasebni sektor se je na gospodarsko krizo in recesijo odzval tudi z zmanjšanim povpraševanjem po delu in prilagajanjem plač. Rast plač v zasebnem sektorju se je proti koncu leta 2008 že močno upočasnila predvsem zaradi manjših izplačil 13. plač kot posledica slabših poslovnih rezultatov v letu 2008. K upočasnitvi rasti plač v zasebnem sektorju je prispevalo tudi zmanjševanje števila opravljenih nadur in uvajanje krajšega delovnega časa, ki ga spodbuja in podpira tudi država z januarja sprejetim Zakonom o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Sredi leta 2008 se je končalo večletno pogajanje o sistemu plač in načinu odprave nesorazmerij med plačami v javnem sektorju, katerega posledica je pospešek v rasti plač v javnem sektorju v obdobju, ko se je začela rast plač v zasebnem sektorju zmanjševati zaradi gospodarske krize. Prvotni dogovor je predvideval izplačilo odprave nesorazmerij v 4 delih (septembra 2008, s poračunom od maja, januarja 2009, septembra 2009 in marca 2010).

Ker je do spremembe prvotnega dogovora o izplačilu nesorazmerij prišlo šele po izplačilu prvih dveh delov (v septembru 2008 in januarju 2009), je kljub določenim restriktivnim ukrepom na področju plač v javnem sektorju rast plač v letu 2009 izredno visoka. Visoka rast plač v javnem sektorju predstavlja velik pritisk na rast javnofinančnih odhodkov in povečuje javnofinančni primanjkljaj. Velika razlika med rastjo plač v javnem in zasebnem sektorju je v času gospodarske krize družbeno nesprejemljiva. S tega vidika in vidika javnofinančnih problemov, s katerimi se sooča država, bi bilo potrebno čim prej sprejeti ukrepe za zmanjšanje rasti plač v javnem sektorju v letu 2010.⁵

⁵ V septembru je vlada že začela pogajanja s sindikati o 2 predlogih za znižanje plač v javnem sektorju.

Analiza tokov v registrirano brezposelnost je pokazala, da so brezposelnosti najbolj izpostavljeni mladi (starostna skupina 15-29 let), starejši od 50 let in nizko izobraženi. Ker je pri mladih nadpovprečna izpostavljenost brezposelnosti predvsem posledica iztekanj pogodb za določen čas, bi jim bilo potrebno zagotoviti dostop do nadomestil za brezposelnost, ki bi zagotavljala njihovo socialno varnost. Hkrati pa bi bilo potrebno z aktivacijsko politiko in ustreznimi programi aktivne politike zaposlovanja povečati njihove spodbude za delo in povečati njihovo zaposljivost. Ker pri starejših in nizko izobraženih obstaja velika nevarnost, da postanejo dolgotrajno brezposelni, je potrebno preprečiti njihov prehod v dolgotrajno brezposelnost predvsem s programi izobraževanja in usposabljanja, ki bodo povečali njihovo zaposljivost.

Čeprav se število prejemnikov denarnega nadomestila za brezposelnost in njihov delež v skupnem številu brezposelnih povečujeta, je vprašljivo, če država pri danih višinah denarnih nadomestil za brezposelnost in denarnih socialnih pomoči v zadostni meri zadošča socialno in dohodkovno varnost brezposelnim. V ta namen je bil sprejet sicer Zakon o posebnem dodatku za socialno ogrožene, ki pa ni učinkovita sistemska rešitev in tudi ni povsem dobro ciljana.

Država je v kriznih časih okrepila izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, vendar se nekateri stari problemi pri izvajanju politike trga dela ohranjajo. Slovenija v času krize še ni kadrovsko okrepila javnih zavodov, kot to počnejo nekatere bolj razvite države, kar lahko zmanjšuje možnosti zagotavljanja kakovostnih storitev brezposelnim in delodajalcem ter učinkovito izvajanje politike trga dela. Za uspešno in učinkovito svetovanje in pomoč brezposelnim (nujno potrebno hitro nudenje ustreznih informacij in priprava zaposlitvenega načrta brezposelne osebe) je potrebno zadostno število ustreznih usposobljenih svetovalcev zaposlitve na zavodih za zaposlovanje. Razmerje med številom svetovalcev in številom brezposelnih v Sloveniji trenutno znaša okoli 300, leta 2005 zastavljen cilj o razmerju 150 pa ni bil nikoli dosežen. Primerjava kadrovske zasedbe javnih služb za zaposlovanje v EU je pokazala, da imajo bolj razvite članice EU močnejše službe za zaposlovanje in so jih v obdobju recesije še okrepile (Verša, 2009).

Politika zaposlovanja je še vedno premalo aktivacijska, programi pa preveč razdrobljeni, delež vključenih brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja je nizek, kar še posebej velja za programe izobraževanja in usposabljanja. V razmerah gospodarske krize je slednje še posebej problematično, saj bi krizo lahko izkoristili za pridobitev novih znanj brezposelnih in zaposlenih, ki lahko povečajo zaposljivost brezposelnih in podpirajo prestrukturiranje proizvodnje v podjetjih. Program javnih del za leti 2009 in 2010 števila vključenih bistveno ne povečuje, čeprav bi bilo smiselno s pomočjo javnih del spodbuditi razvoj socialnih storitev.

Slovenija je sprejela tudi dva interventna zakona, ki sta namenjena predvsem ohranjanju delovnih mest. Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa predvideva subvencijo v primeru krajšanja delovnega časa. Zakon o delnem povračilu nadomestila plač pa predvideva sofinanciranje nadomestila plač delavcem na začasnem čakanju na delo. Analiza prejemnikov subvencij v primeru krajšanja delovnega časa je pokazala, da je največji delež zaposlenih s krajšim delovnim časom v predelovalnih dejavnostih (24,8 % v aprilu 2009). Znotraj predelovalnih dejavnosti pa je največji delež vključenih v shemo v proizvodnji oblačil (64,3 %), proizvodnji električnih naprav (57,2 %), proizvodnji kovin (53,8 %) in proizvodnji pohištva (35,3 %). Analize subvencioniranja (Murn, 2007) v preteklih letih kažejo, da so bile vse omenjene dejavnosti pomemben prejemnik različnih subvencij, posebno proizvodnja oblačil pa tudi državnih pomoči za zaposlovanje. (Murn in drugi, 2008). Zakon ne opredeljuje kriterijev za pridobitev subvencije, ki bi dodelitev subvencije vezali na sedanjo krizo. Glede na julija sprejeto podaljšanje trajanja prejemanja subvencij in roka za vlogo subvencij se lahko zgodi, da bo protikrizni ukrep v veljavi, tudi ko ne bo več potreben. Analiza kaže, da obseg subvencij v posamezni dejavnosti predstavlja le majhen del stroškov dela. Podjetjem z večjimi težavami naj bi bila namenjena shema o delnem povračilu nadomestila plač za delavce na začasnem čakanju na delo. Tudi ta shema ni namenjena zgolj podjetjem s težavami, povezanih z krizo. Ocenjujemo, da ima lahko tovrstno ohranjanje delovnih mest dolgoročno negativne posledice za razvoj in konkurenčnost. Takšno ohranjanje delovnih mest na nek način verjetno ustvarja problem »brezposelnosti za tovarniškimi vrati«.

Skrajšanje delovnega časa bi bilo smiselno v večji meri kombinirati z izobraževanjem in usposabljanjem zaposlenih. Podjetja, ki prejemajo subvencije za skrajšan delovni čas, se na javne razpise za usposabljanje delavcev večinoma ne prijavljajo. V maju sprejet Zakon o delnem povračilu nadomestila plač pomanjkljivost glede obveznosti izobraževanja in usposabljanja delavcev na čakanju sicer odpravlja, vendar odgovornost za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih v celoti prepušča delodajalcu, kar lahko predstavlja problem z vidika ustreznosti izobraževanja in usposabljanja. Čeprav država sofinancira izobraževanje in usposabljanje zaposlenih na čakanju, pa pri tem ne postavlja nobenih meril glede ustreznosti izobraževanja zaposlenih. Za večjo učinkovitost in ustreznost teh programov izobraževanja in usposabljanja bi morali biti po naši oceni v pripravo programov izobraževanja in usposabljanja delavcev na čakanju vključeni skladi dela ali svetovalna mreža Andragoškega centra Slovenije.

Viri in literatura:

Calmfors, L. (2001). Wages and wage-bargaining institutions in EMU- A survey of the Issues. *Empirica*, Vol 28, str. 325/351.

Bertola, G.(2008). Labour markets in EMU What has changed and what needs to change.

Kajzer in drugi (2009). Vpliv Gospodarske krize na trg dela v Sloveniji. *Ekonomski izzivi 2009*: Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Murn, A. (2007). Obseg in učinkovitost slovenske politike subvencioniranja gospodarskih družb. *Delovni zvezek (XVI)9*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Murn, A., Burger, A., Rojec, M. (2008). Obseg in učinkovitost državnih pomoči za zaposlovanje v Sloveniji. *IB (XLII)3-4*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Skledar, Š. (2009). Možni ukrepi v obdobju finančne in gospodarske krize- nadomestila za brezposelnost. *Ekonomsko ogledalo april št. 4 let. XV*, str. 27-28. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj.

Statistični podatkovni portal, Statistični urad RS., Dostopno na: <http://www.stat.si/pxweb/dialog/statfile2.asp>.

Statistični register delovno aktivnega prebivalstva, Statistični urad RS.

Verša, D. (2009). Primerjava aktivnosti javnih služb za zaposlovanje Evropske Unija v obdobju gospodarske krize. *Delovno gradivo ZRZS*.

Zakon o s delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Uradni list št.5/2009 z dne 23.1.2009.

Zakon o delnem povračilu nadomestila plače. Uradni list št.42/2009 z dne 5.6.2009.

Zakon o socialnem varstvu. Uradni list RS, št. 3/2007.

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Uradni list RS, št. 107/2006.