

# SPREMEMBE V ZAKONSKI UREDITVI TRGA DELA V SLOVENIJI V OBDOBJU 2008–2013

dr. Alenka Kajzer, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj  
JEL: K300, J650  
UDK 331.5(497.4)

## Povzetek

*Gospodarska kriza je v številnih državah spodbudila proces sprememb v zakonski ureditvi trga dela. Sposobnost prilagajanja trga dela, na katero pomembno vplivajo institucije trga dela, je v krizi namreč zelo pomembna. Tudi Slovenija je izpeljala nekatere spremembe v zakonski ureditvi trga dela. V obdobju 2008–2013 so v Sloveniji bile sprejete nekatere spremembe zavarovanja za primer brezposelnosti, v letu 2013 pa je prišlo tudi do sprememb v varovanju zaposlitve. V članku predstavljamo spremembe v sistemu zavarovanja za primer brezposelnosti in varovanja zaposlitve v Sloveniji v zadnjih petih letih.*

**Ključne besede:** regulacija trga dela, varovanje zaposlitve, zavarovanje za primer brezposelnosti

## Abstract

*The economic crisis in many EU countries encouraged labour market reforms, as labour market adjustment capacity became increasingly important. Slovenia also adopted some changes to labour market regulation over the last 5 years. Several changes were adopted in the unemployment insurance system, while employment protection has not been changed up to 2013. This paper presents the most important changes in the unemployment insurance system and employment protection in Slovenia in the 2008-2013 period.*

**Key words:** labour market regulation, employment protection, unemployment insurance

## 1. Uvod

Padec gospodarske aktivnosti je sprožil proces prilagajanja evropskega trga dela nižji ravni aktivnosti, kar je v obdobju 2008–2012 povzročilo poslabšanje razmer na trgu dela v večini držav EU. Na slabšanje razmer na trgu dela so se države EU 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 letih 2010 in 2011 pa so jih pod vplivom fiskalne konsolidacije kljub nadaljnjemu slabšanju razmer na trgu dela nekatere že zmanjšale. Ker je s krizo sposobnost prilagajanja trga dela, na katero pomembno vplivajo institucije trga dela, postala zelo pomembna, so številne države začele izvajati tudi reforme trga dela. V času krize so bile pogostejše reforme aktivne politike zaposlovanja, močno pa se je povečalo tudi število reform na področju varovanja zaposlitve in zavarovanja za primer brezposelnosti (EC; 2012, UMAR 2013, str. 72).

Zavarovanje za primer brezposelnosti je pomemben makroekonomski avtomatični stabilizator, ki omogoča blažjenje padca razpoložljivega dohodka prebivalstva. Sistemi zavarovanja se med državami razlikujejo. Razlike med sistemi so predvsem v radodarnosti nadomestil za brezposelnost, ki pogoje za pridobitev nadomestila za brezposelnost in višino nadomestitvene stopnje ter v obliki nadomestila, ki zajema trajanje nadomestila, spremembe v času trajanja in povezav s prejšnjo

ravnijo dohodka. Številne države so zato v času gospodarske krize spremenile sisteme zavarovanja za primer brezposelnost z namenom okrepiti avtomatične stabilizatorje (EC, 2011).

Na drugi strani varovanje zaposlitve pomembno vpliva na sposobnost prilagajanja podjetij spremenjenim gospodarskim razmeram. Mortensen in Pisarides (1994) poudarjata, da lahko varovanje zaposlitve zadržuje prilagajanje podjetij optimalni ravni zaposlenosti, zmanjšuje odpuščanje, vendar tudi zavira novo zaposlovanje. Stroški prilagajanja lahko tudi zavirajo realokacijo delovne sile iz propadajočih v perspektivne sektorje (Martin, J. P in Scarpetta, S. 2011).

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 začel veljati v letu 2011, ko so v drugih državah že sprejemali reforme, s katerimi so povečevali spodbude za delo. Povečana dohodkovna varnost brezposelnih je veljala relativno kratek čas, saj se je zaradi javnofinančne konsolidacije že sredi leta 2012 višina nadomestil znižala. Do sprememb v varovanju zaposlitve je v Sloveniji prišlo relativno pozno, saj so bili novi zakon o delovnih razmerjih (ZDR-

1) in spremembe zakona o urejanju trga dela (ZUTD-A), ki urejata to področje, sprejeta marca 2013.

V prispevku bomo prikazali spremembe v sistemu zavarovanja za primer brezposelnosti in spremembe varovanja zaposlitve, ki so bile uveljavljene v obdobju 2008–2013. V prvem poglavju bomo prikazali spremembe v sistemu zavarovanja za primer brezposelnosti, kjer so bile spremembe v analiziranem obdobju sorazmerno pogoste. Zaradi njih so se v letu 2011 močno povečali izdatki za nadomestila za brezposelnost in povečale nadomestitvene stopnje. V drugem poglavju so prikazane spremembe v varovanju zaposlitve, ki smo jih ocenili z indeksom varovanja zaposlitve. Ocene indeksa varovanja zaposlitve za novo zakonodajo kažejo, da se je togost zakonske ureditve precej zmanjšala. Vendar omenjeni indeks ne zajema vseh sprejetih sprememb. Članek zaključujemo s sklepom, v katerem povzemamo ugotovitve in nakazujemo nekatere izzive za politiko trga dela in potrebe po nadaljnjem raziskovalnem delu.

## 2. Spremembe v zavarovanju za primer brezposelnost v Sloveniji

### 2.1 Pregled sprememb

V obdobju 2008–2013 je v Sloveniji večkrat prišlo do sprememb v zavarovanju za primer brezposelnosti. Glavna sprememba je v ZUTD, ki se je začel uporabljati 1. januarja 2011. Poglavitni namen novega ZUTD je bilo povečati varnost iskalcev zaposlitve v okviru uvajanja koncepta varne prožnosti in najti 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. V nadaljevanju je najprej podan pregled sprememb, potem pa ocena nekaterih posledic sprememb.

Ena glavnih sprememb ZUTD je širjenje kroga

upravičencev do denarnega nadomestila za brezposelnost. Do njega je upravičena brezposelna oseba, ki je bila pred nastankom brezposelnosti v zadnjih dveh letih zavarovana najmanj devet mesecev; po starem zakonu je bil ta čas najmanj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih. S tem naj bi se predvsem povečale možnosti, da so tudi mladi, ki so pogosto v začasnih oblikah dela, upravičeni do nadomestila za brezposelnost.

Kakor je razvidno iz tabele 1, je bila z ZUTD 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 osmih mesecih pred nastankom brezposelnosti. Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF) je sredi leta 2012 zmanjšal višino odmernega odstotka, ki določa višino nadomestila za obdobje po treh mesecih brezposelnosti (glej tabelo 1) in višino najvišjega in najnižjega nadomestila.

Sprememba ZUTD, ki je začela veljati sredi aprila 2013 (ZUTD-A), uvaja dodatne možnosti za pridobitev nadomestila za brezposelnost za mlajše od 30 let v trajanju dveh mesecev, če imajo šest mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 12 mesecih. S tem se je ponovno poskušala povečati dostopnost za mlade. Kakor je razvidno iz tabele 2, se je v obdobju 2008–2013 skrajševala predvsem potrebna zavarovalna doba za pridobitev nadomestila. Trajanje nadomestila za brezposelne se v obdobju 2008–2013 ni bistveno spreminjalo. Kakor je razvidno iz tabele 2, je ZUTD-A za en mesec podaljšal čas prejemanja nadomestil za starejše z več kakor 25 leti delovne dobe in uvedel novo trajanje nadomestila za mlade (dva meseca).

Pomembna novost ZUTD je možnost vključitve delavcev z ogroženo zaposlitvijo v vseživljenjsko poklicno svetovanje. Za preprečevanje prehoda v brezposelnost oziroma hitrega prehoda v novo zaposlitev je bilo z ZUTD (2011) omogočeno, da se na ZRZS kot iskalci zaposlitve prijavijo tudi delavci, pri katerih je zaposlitev

Tabela 1: 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		
4–12 mesecev			60	60
Po 12 mesecih			50	50

Vir: ZZZPB, ZUTD, ZUJF. Zakon o spremembah in dopolnitvah (ZUTD-A).

Tabela 2: Potrebno trajanje zavarovanja kot pogoj za pridobitev pravice 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)
od 9 mesecev do 5 let		3(b)	3
1–5 let	3(a)		
5–15 let	6	6	6
15–25 let	9	9	9
Nad 25 let	12	12	12
Starejši od 50 let in več kakor 25 let zavarovalne dobe	18	19	19
starejši od 55 let in več kakor 25 let zavarovalne dobe	24	25	25

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

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

ogrožena.<sup>1</sup> Omenjeni delavci so na ZRZS upravičeni do poglobljenega poklicnega svetovanja. Po naši oceni ta oblika zgodnje intervencije v praksi žal ni zaživila zaradi omejenih kadrovskih virov ZRZS. S spremembami ZUTD in novim ZDR v letu 2013 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 glede 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.

## 2.2 Ocena posledic sprememb

ZUTD je povišal nadomestila (odmerni odstotek in najvišje/najnižje nadomestilo) in s tem povečal dohodkovno varnost brezposelnih. Dolenc in drugi (2012, str. 5) navajajo, da je v letu 2010 povprečno nadomestilo po starem zakonu znašalo 628 EUR, v letu 2011 pa 702 EUR.

Dolenc in drugi (2012) ugotavljajo, da se je z ZUTD povišala povprečna nadomestitvena stopnja z 62,4 % v letu 2010 na 70,6 % v letu 2011. Povišanje potrjujejo tudi podatki OECD o neto nadomestitvenih stopnjah za posamezne kategorije brezposelnih<sup>2</sup>. Na primer neto nadomestitvena stopnja v začetku brezposelnosti

v primeru brezposelnega, ki je prej prejemal 67 % povprečne plače in je upravičen do nadomestila za brezposelnost, je v letu 2011 znašala 85 %, kar je 9 o. t. več kakor v letu 2010.

Z ZUTD se je močno povečal obseg izdatkov za nadomestila za brezposelnost, ki jih Eurostatova metodologija pri izračunu izdatkov politike trga dela označuje kot podpore na trgu dela. Po podatkih Eurostata so bili leta 2011 skupni izdatki za politiko trga dela za 167 % večji kakor leta 2008, pri čemer so se najbolj povečali izdatki za nadomestila za brezposelnost (za 215 %). Delež izdatkov za nadomestila v celotnih izdatkih za politiko trga dela se je v letu 2011 povečal na 70,1 %, kar je za 13 o. t. več kakor leta 2010. Po velikem povečanju izdatkov za nadomestila za brezposelnost v letu 2011 (za 31 %), na kar je vplivalo tako povečanje števila prejemkov nadomestila kakor tudi povišanje nadomestil, je ZUJF sredi leta 2012 nadomestila znižal, kar je vplivalo na zmanjšanje izdatkov za nadomestila za primer brezposelnosti v letu 2012 za približno 9 %.

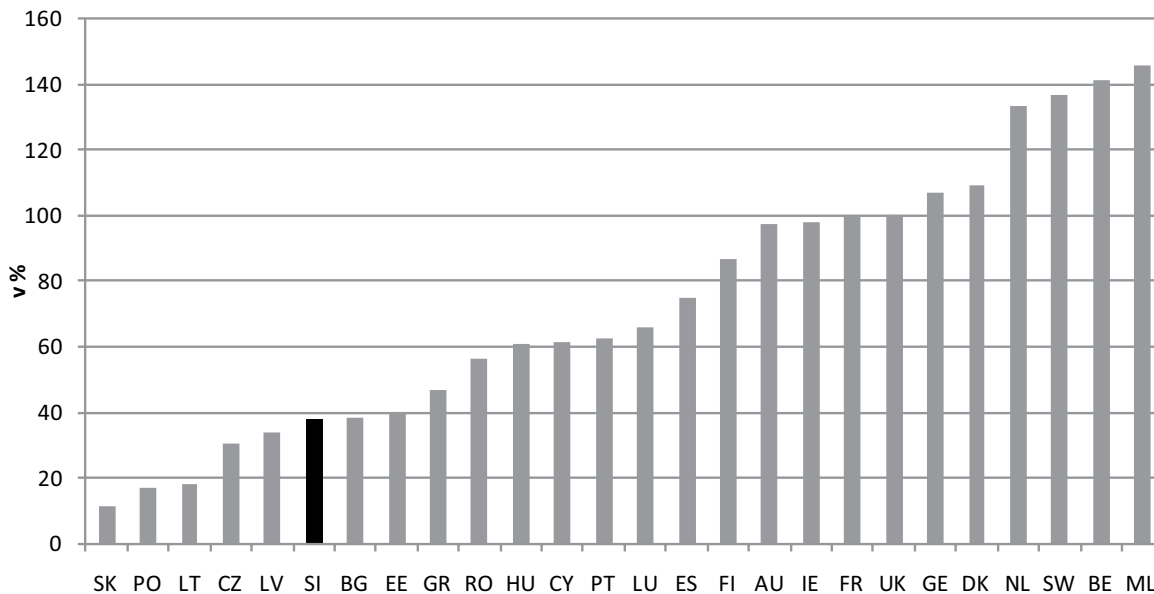
Čeprav je bil cilj zakona povečanje dostopnosti do nadomestil, se dostopnost ni bistveno povečala. Število prejemnikov nadomestil, ki imajo od 9 do 12 mesecev delovne dobe, je bilo najvišje na začetku leta 2011 (okoli 330 oseb). Prav tako se tudi delež mladih, ki prejemajo nadomestilo za brezposelnost, ni bistveno spremenil. Delež mladih registriranih brezposelnih do 30 let, ki prejemajo nadomestilo za brezposelnost, je bil v letu 2011 v primerjavi z letom 2010 višji le za nekaj manj kot 1 o. t.

Delež registriranih brezposelnih, ki prejema nadomestilo, v skupnem številu brezposelnih je bil največji leta 2011, ko je znašal 32,8 % in bil za 10 o. t. večji kakor leta 2008. Na povečanje deleža prejemnikov nadomestil med vsemi brezposelnimi v letu 2011 (za 2,7 o. t. glede na

<sup>1</sup> Iskalec 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 najpozneje čez tri mesece.

<sup>2</sup> Neto nadomestitvena stopnja izraža razmerje med neto dohodki osebe, ko je zaposlena, in neto dohodki te osebe, ko je brezposelna, OECD izračunava omenjeno stopnjo za različne tipe družin in različne ravni dohodka.

Slika 1: Stopnja pokritosti registriranih brezposelnih z nadomestili\* v državah EU, v %



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.

Vir: Eurostat, izračuni UMAR.

leto 2010) so vplivale zakonske spremembe zavarovanja za primer brezposelnosti in veliko povečanje števila starejših brezposelnih konec leta 2010.<sup>3</sup> 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.

Slovenija torej spada med države, ki imajo v primerjavi z drugimi državami relativno majhno pokritost brezposelnih z nadomestili in relativno visoke neto nadomestitvene stopnje v začetni fazi brezposelnosti. Neto nadomestitvena stopnja v primeru brezposelnega, ki je prej prejemal 67 % povprečne plače in je upravičen do nadomestila za brezposelnost, je v letu 2011 znašala 85 %, kar je 9 o. t. več kakor v letu 2010 in za 20 o. t. nad povprečno vrednostjo za države OECD. V letu 2011 se je Slovenija po podatkih OECD uvrščala med države z najvišjo nadomestitveno stopnjo.<sup>4</sup> Hkrati pa je nadomestitvena stopnja v primeru dolgotrajne brezposelnosti v Sloveniji pod povprečjem EU.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Konec leta 2010 je bilo povečanje števila registriranih brezposelnih, starejših od 55 let, 5-krat večji od običajnega mesečnega priliva, kar je pomembno vplivalo na povečanje števila prejemnikov nadomestil v letu 2011.

<sup>4</sup> Enako visoko neto nadomestitveno stopnjo v primeru brezposelne samske osebe, ki je prej prejela 67 % povprečne plače, sta v letu 2011 imela Belgija in Izrael.

<sup>5</sup> V letu 2011 je neto nadomestitvena stopnja v primeru dolgotrajne brezposelnosti osebe, ki je prej prejela 67 % povprečne plače, znašala 43 % (v EU pa 45 %):

### 3. Spremembe v varovanju zaposlitve v Sloveniji

#### 3.1 Pregled sprememb na področju varovanja zaposlitve

Področje varovanja zaposlitve urejata ZDR-1 in ZUTD-A, ki sta začela veljati sredi aprila 2013. Glavni cilji sprejetih sprememb so: i) zmanjšanje segmentacije trga dela; (ii) uveljavitev koncepta varne prožnosti oziroma povečanje prožnosti in (iii) povečanje učinkovitosti delovno pravnega varstva in preprečevanje 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 upokojeincev, izboljšane pa so bile možnosti za pridobitev nadomestil za brezposelnost za mlade do 30 let.

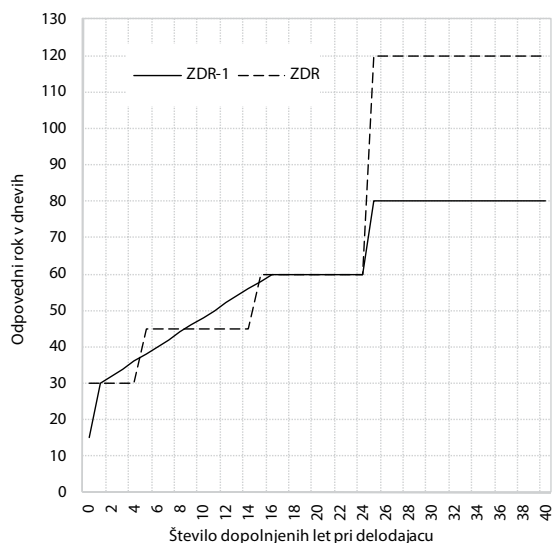
S ciljem zmanjšati segmentacijo trga dela je ZDR-1 zmanjšal stroške odpuščanja redno zaposlenih in uvedel nekatere nove omejitve pri sklepanju pogodb za določen čas. Za zmanjšanje razlik med zaposlenimi za določen in zaposlenimi za nedoločen čas ZDR-1: (i) uvaja odpravnino v primeru prenehanja pogodbe za določen čas, ki je sklenjena za eno leto ali manj, v višini 1/5 povprečne mesečne plače; (ii) uvaja dodatne omejitve pri veriženju pogodb za enako delo z zakonsko opredelitvijo enakega dela; (iii) uvaja omejitve pri

pogodbah za določen čas za agencijske delavce; (iv) zmanjšuje najdaljši odpovedni rok pri redni zaposlitvi in (v) zmanjšuje odpravnine za delavce s 5–10 in 15–20 let delovne dobe.

Po ZDR-1 je opuščena zakonsko predpisana oblika (pisna) vabljenja na zagovor s predpisano vsebino in predpisanim 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 (tj. predstavnike sindikata), prej je veljala za vse. Krajši je tudi čas odloženega učinkovanja odpovedi. Zakon je torej poenostavil postopek odpuščanja.

ZDR-1 spreminja tudi odpovedne roke. Najdaljši odpovedni rok se je znižal s 120 dni na 60 oziroma 80 dni.<sup>6</sup> Kakor je razvidno iz slike 2, so se odpovedni roki močno znižali pri delavcih z manj kakor 1 leto delovne dobe (skrajšanje s 30 na 15 dni) in pri delavcih z več kakor 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. Podatki o porazdelitvi delavcev po dolžini delovne dobe, ki so na voljo samo za javni sektor, kažejo, da so se odpovedni roki skrajšali za več kakor polovico javnih uslužbencev, povečali pa za 23 % javnih uslužbencev.

**Slika 2: Primerjava odpovednih rokov pri odpovedi iz poslovnega razloga po ZDR in ZDR-1**

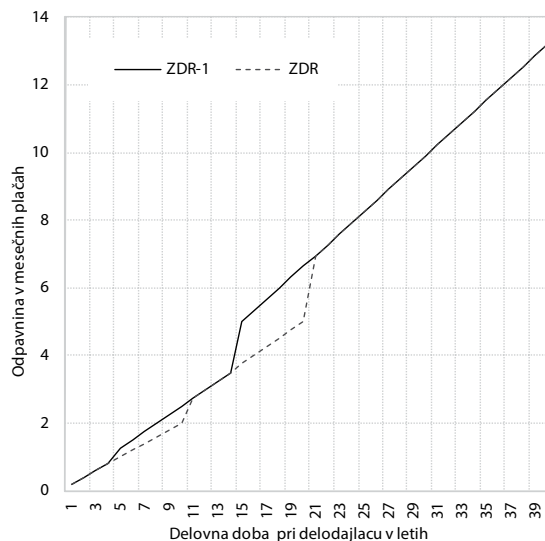


Vir: ZDR, ZDR-1, lastni izračun.

Nekoliko so bile zmanjšane 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 kakor 25 letih delovne dobe. Kakor prikazuje slika 3, so se odpravnine zmanjšale za delavce z delovno

dobro 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 3: Višina odpravnine glede na delovno dobo delavca po ZDR in ZDR-1**



Vir: ZDR; ZDR-1, lastni izračun.

### 3.2 Ocena sprememb glede indeksa varovanja zaposlitve

Za mednarodne primerjave ureditve trga dela in primerjavo varovanja zaposlitve so strokovnjaki OECD oblikovali »indeks varovanja zaposlitve« (OECD, 1999). Indeks vsebuje opis 21 temeljnih delov ureditve trga dela, ki jih lahko združimo v tri področja oziroma podindekse: (i) zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved;<sup>7</sup> (ii) urejenost začasnih oblik zaposlenosti<sup>8</sup> in (iii) posebne zahteve ob kolektivnem odpuščanju<sup>9</sup>. S ponderiranjem 25 informacij o urejenosti trga dela, ki jih ocenimo z vrednostmi od 0 do 6, dobimo skupni indeks varovanja zaposlitve. Skupni indeks ima lahko vrednosti od 0 do 6, pri čemer višje vrednosti indeksa označujejo bolj togo ureditev trga dela oziroma večje varovanje zaposlitve. Kljub nekaterim metodološkim pomanjkljivostim je indeks varovanja zaposlitve sintezni indeks, ki omogoča primerjavo urejenosti trga dela med državami in v posameznih časovnih obdobjih. V

<sup>7</sup> 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 preskusnega časa, opredelitev neupravičenega odpusta in možnost vrnitve na delovno mesto v primeru neupravičenega odpusta.

<sup>8</sup> 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 oziroma dela za določen čas.

<sup>9</sup> Pri tem se ocenjuje: opredelitev skupinskega odpuščanja, obveščanje sindikatov in pristojnih javnih institucij, zahtevana oblika pogajanj, merila za odpuščanje zaposlenih in višina odpravnine.

<sup>6</sup> Pri nad 25 let zaposlitve pri delodajalcu je odpovedni rok 80 dni.

Tabela 3 : Indeks varovanja zaposlitve v Sloveniji v obdobju 1991–2012

	1991–1992	1993	1994–1997	1998–2003	2003–2007	2008–2012
Indeks varovanja zaposlitve –skupaj	4,2	4,0	4,1	3,1	2,7	2,8
a) Redne zaposlitve	3,8	3,8	4,0	4,0	2,7	3,0
b) Začasne zaposlitve	4,4	3,9	3,8	1,3	2,0	2,5
(c) Kolektivno odpuščanje	4,7	4,9	5,3	5,3	4,8	2,9

Vir: Vodopivec, M. et al. (2012) za ocene do leta 2012.

nadaljevanju bomo z omenjenim indeksom prikazali spremembe varovanja zaposlitve v Sloveniji v obdobju po osamosvojitvi in podrobneje predstavili spremembe, uveljavljene sredi aprila letos.

Takoj po osamosvojitvi je bilo varovanje zaposlitve v Sloveniji zelo močno. Kakor je razvidno iz tabele 3, se je indeks varovanja zaposlitve v Sloveniji po osamosvojitvi zniževal. Spremembe podobno kakor v drugih državah niso bile pogoste ali radikalne. 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. Do drugega večjega zmanjšanja je prišlo v letu 2013, ko sta se spremenila urejenost začasnih zaposlitev in varovanje redne zaposlitve. Slovenija je v času gospodarske krize torej relativno pozno sprejela spremembe varovanja zaposlitve in zamudila priložnost za oblikovanje celovite reforme trga dela ob dvigu minimalne plače v letu 2010.

Ocena indeksa varovanja zaposlitve po uveljavitvi ZDR-1 in ZUTD-A v marcu 2013, ki jo je pripravil UMAR, kaže, da se je spremenilo 9 od 25 kazalnikov. Spremenile so se vrednosti naslednjih kazalnikov indeksa varovanja zaposlitve: (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 opredelitvi neupravičene odpovedi; (vii) pri možnostih vrnitve delavca na delovno mesto po neupravičenem odpustu; (viii) pri najdaljšem skupnem trajanju zaporednih pogodb o zaposlitvi prek agencij za posredovanje dela in (ix) pri zahtevah za registracijo in poročanje agencij za posredovanje dela. To pomeni spremembe dveh od treh podindeksov indeksa varovanja zaposlitve, saj glede kolektivnega odpuščanja ni bilo sprememb (UMAR, 2013, str. 77).

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. To Slovenija uvršča pod povprečje OECD (2,26). Slovenija se je pred spremembo uvrščala med države z bolj rigidno ureditvijo varovanja redno zaposlenih delavcev. Po spremembi se je po vrednosti podindeksa varovanja redne zaposlitve približala Belgiji in Poljski. Po znižanju skupnega indeksa varovanja zaposlitve pa se je Slovenija približala Nizozemski in Slovaški in je pod povprečjem držav OECD iz leta 2008. Kakor prikazuje tabela 4, je nižja tudi vrednost podindeksa ureditve začasnih zaposlitev, kjer se po novem Slovenija (2,13) uvršča približno v povprečje OECD.

Čeprav indeks varovanja zaposlitve po letošnji spremembi kaže na precejšnje zmanjšanje togosti, se moramo pri ocenjevanju zavedati, da omenjeni indeks ne zajema vseh sprememb po novi zakonodaji. V zvezi z začasnimi zaposlitvami na podlagi indeksa varovanja zaposlitve ni mogoče oceniti vseh sprememb zakonske ureditve. Med spremembami namreč najdemo tudi takšne, ki lahko prožnost trga dela zmanjšujejo. Med njimi je pomembno poudariti uvedbo odpravnin pri pogodbah za določen čas, ki zmanjšujejo razliko med varovanjem zaposlitve za določen čas in nedoločen čas ter imajo zato lahko pozitiven učinek na zmanjšanje dvojnosti oziroma segmentacije. V veliki negotovosti bi lahko ta sprememba zmanjšala interes delodajalcev po zaposlovanju za določen čas in s tem zmanjšala že tako skromno povpraševanje po delu. Tudi uvedba kvote pri zaposlovanju agencijskih delavcev za določen čas lahko za nekatera podjetja pomeni omejitve; s čimer se za njih lahko zmanjša prožnost pri prilagajanju povečanju ali zmanjšanju poslovnih priložnosti.

Tabela 4: Vrednosti indeksa varovanja zaposlitve in njenih podindeksov v letih 2008 in 2013

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

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

V okviru urejenosti delovanja agencij za posredovanje delavcev se ocenjuje tudi obvezno poročanje teh agencij, ki pa po našem mnenju ne vpliva na sposobnost prilagajanja podjetij. Z ZUTD-A je bila obveznost letnega poročanja ukinjena. S tem se je opustila podlaga za nadzor nad poslovanjem teh agencij in spremljanje obsega tako zaposlenih delavcev pri nas, ki se je v krizi več kakor podvojil.

Močno varovanje rednih zaposlitev praviloma povečuje uporabo začasnih zaposlitev in povzroča segmentacijo trga dela. Nekatere empirične analize kažejo, da togost podindeksa varovanja redne zaposlitve povečuje pogostost uporabe začasnih oblik zaposlovanja. V državah, kjer je varovanje redne zaposlitve močnejše, imajo praviloma večji delež začasnih zaposlitev. Na podlagi večjega znižanja podindeksa varovanja redne zaposlitve kakor 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 povzročilo zmanjšanje segmentacije trga dela. Na segmentacijo pa bo še vedno vplivalo študentsko delo. Kljub povečanju koncesijske dajatve ostaja študentsko delo namreč cenovno in postopkovno še vedno privlačno in bo še naprej oteževalo zmanjševanje segmentacije. Poleg tega nova zakonska ureditev uvaja še dodatno konkurenco novim zaposlitvam, tj. začasno in občasno delo upokojencev. 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.

#### 4. Sklep

Številne države so spremembe v zavarovanju za primer brezposelnosti, s katerimi so povečale dohodkovno varnost brezposelnih, sprejele na začetku krize in s tem okrepile delovanje makroekonomskih avtomatičnih stabilizatorjev. Slovenija je spremembe v tej smeri uveljavila šele v letu 2011, kar je pripeljalo do tega, da je višja raven nadomestil za brezposelnost veljala relativno kratek čas. Povišanje nadomestil v letu 2011 je povečalo nadomestitvene stopnje in Slovenijo po tem kazalcu uvrstilo visoko nad povprečje OECD. Hkrati pa je krog upravičencev do nadomestil za brezposelnost (stopnja pokritosti registriranih brezposelnih z nadomestili za brezposelnost) v primerjavi z drugimi državami kljub spremembam ostal relativno skromen. Glede tega bi bila potrebna nadaljnja podrobna analiza vpliva davkov in zavarovanja za primer brezposelnosti, zaradi katerih je neto nadomestitvena stopnja relativno visoka in so posledično tudi spodbude za delo pri nas pre nizke.

Čeprav je bil namen zakona o urejanju trga dela povečanje dostopnosti do nadomestil za brezposelnost predvsem za mlade, do tega ni prišlo (obseg mladih do 30 let, prejemnikov nadomestil za brezposelnost, se ni povečal).

S povečanjem višine nadomestil za brezposelnost so se v letu 2011 močno povečali izdatki za podpore na trgu dela. Kljub temu, da je pomembno, da imajo tudi mladi dostop do nadomestil za primer brezposelnosti, bi bilo zaradi povečevanja brezposelnosti med mladimi bolj smiselno okrepiti izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja, ki bodo povečali njihove možnosti za zaposlitev. Ob naraščanju brezposelnosti mladih bi bilo smiselno čim prej oblikovati inovativne in učinkovite programe ter pristope za izvajanje jamstva za mlade. Na ravni EU so v okviru programa t. i. jamstva za mlade (Youth Guarantee) na voljo sredstva za oblikovanje programov, namenjenih zaposlovanju mladih. Konec februarja 2013 so se namreč vse članice EU zavezale, da bodo najpozneje od leta 2014 dalje vsakemu mlademu do 25. leta starosti omogočile kakovostno zaposlitev, vključitev v izobraževanje, vajeništvo ali pripravništvo v 4 mesecih po zaključku izobraževanja ali po nastanku brezposelnosti. 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 jih začeti izvajati tudi z razpoložljivimi evropskimi sredstvi.

Spremembe na področju varovanja rednih zaposlitev so bile narejene za večjo prožnost, 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 vplivajo na večjo prožnost (npr. uvedba odpravnin za zaposlitve za določen čas in uvedba kvot pri zaposlovanju agencijskih delavcev za določen čas). Sprejete spremembe so tako posledica upoštevanja dveh različnih temeljnih ciljev (povečanje prožnosti in zmanjšanje segmentacije) in hkrati kompromisov pri pogajanjih socialnih partnerjev.

Prve razpoložljive ocene možnega vpliva sprememb v varovanju zaposlitve na zaposlenost, ki izhajajo iz povpraševanja po delu, kažejo na možne skromne pozitivne učinke (UMAR, 2013). Pregled mednarodnih študij vpliva varovanja zaposlitve na stanje na trgu dela sicer kaže, da manjše varovanje zaposlitev predvsem povečuje tokove na trgu dela (priliv v in iz brezposelnosti) in praviloma zmanjšuje brezposelnost mladih, žensk in dolgotrajno brezposelnost. Bouis in drugi (2012) poudarjajo, da je učinek sprememb odvisen tudi od faze gospodarskega cikla. Kljub nadaljevanju krize v Sloveniji je nujno treba spremljati učinke že izvedenih sprememb v ureditvi trga dela in jih spremeniti v delu, ki bi lahko v prihodnje povečal prožnost trga dela in spodbudil zaposlovanje v obdobju okrevanja gospodarske rasti. Hkrati pa je potrebno tudi spremljanje in vrednotenje učinkov glede na zastavljene cilje. Nadaljnje raziskovalno delo na področju trga dela v Sloveniji bi bilo smiselno nadaljevati za oblikovanje modela, ki bi omogočil ex-ante evalvacijo oziroma simulacijo učinkov sprememb v ureditvi.

Spremembe v ureditvi trga dela v prvi polovici leta 2013 niso posegle na področje študentskega dela, ki je pomemben vzrok za močno segmentacijo trga dela pri nas. S tega vidika še vedno ostaja 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. Ker je analiza študentskega dela (Šušteršič in drugi, 2010) pokazala, da večino opravljenih del predstavljajo fizična in manj zahtevna dela, bi bilo smiselno študentsko delo bolj povezati s pridobivanjem izkušenj, ki bi pozitivno vplivali na poklicno pot študenta/dijaka, s čimer bi olajšali prehod iz izobraževanja v zaposlitev. Vsekakor pa je treba pri oblikovanju sprememb v ureditvi trga dela najprej opredeliti cilje in načine za njihovo doseganje.

## Literatura in viri:

EC (2011). Labour market developments in Europe 2011. European economy 2/2011.

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

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.

Martin, J. P. and Scarpetta S. (2011). Setting it right: employment protection, labour reallocation and productivity. IZA Policy paper. No 27, may 2011.

Mortensen D. and Pissarides, C. (1994). Job creation and job destruction in the theory of unemployment. The review of economic studies, vol 61, no.3.

OECD (1999) Employment outlook, Paris: OECD.

Šušteršič in drugi (2010) Ekonomski vidiki študentskega dela. Dosegljivo julija 2013 na spletni strani: [http://www.sizad.si/resources/files/Ekonomski\\_vidiki\\_studentskega\\_dela\\_POROCILO.pdf](http://www.sizad.si/resources/files/Ekonomski_vidiki_studentskega_dela_POROCILO.pdf).

UMAR (2013). Sprememba stanja in refome v krizi. Ekonomski izzivi 2013. Dosegljivo julija 2013 na spletni strani: [http://www.umar.gov.si/publikacije/single/publikacija/zapisi/ekonomski\\_izzivi\\_2013/5/?tx\\_ttnews%5Byear%5D=2013&tx\\_ttnews%5Bscat%5D=2&cHash=704041ba03](http://www.umar.gov.si/publikacije/single/publikacija/zapisi/ekonomski_izzivi_2013/5/?tx_ttnews%5Byear%5D=2013&tx_ttnews%5Bscat%5D=2&cHash=704041ba03).

Vodopivec in drugi (2012). Teoretični vidiki in empirična analiza učinkov varne prožnosti, delovno gradivo.

Zakon o delovnih razmerjih. Uradni list RS, št. 42/20022.

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 sprememabah 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.