

VPLIV GOSPODARSKE KRIZE NA TRG DELA V SLOVENIJI IN IZZIVI ZA POLITIKO TRGA DELA

dr. Alenka Kajzer, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
UDK 331.5 (497.4)
JEL: J210, J480

Povzetek

Gospodarska kriza je močno zaznamovala gibanja na trgu dela v Sloveniji v letih 2009 in 2010. Članek v prvem delu prikazuje posledice krize in prizadetost posameznih skupin prebivalstva, pri čemer se kaže, da se je v obdobju 2008–2010 najbolj poslabšal položaj mladih, nizko izobraženih in moških. V drugem delu prikazujemo razširjenost oblik ne-tipičnih oblik zaposlitve in opozarjamo na problem segmentacije trga dela, ki se s krizo ni zmanjšal. V tretjem poglavju prikazujemo odziv politike trga dela in spremembe v regulaciji trga dela. V zaključku izpostavljam ključne izzive politike trga dela.

Ključne besede: gospodarska kriza, trg dela, odziv politike

Abstract

Labour market developments in Slovenia were substantially affected by economic crisis in 2009 and 2010. The first chapter of this article gives an overview of the consequences of the economic crisis by providing information on how particular groups of the population were hit by the crisis (youth, low educated and males). The second chapter reveals the prevalence of flexible forms of employment and examines the problem of labour market segmentation. The third chapter presents the adopted changes in labour market policy and labour market regulation. We conclude by indicating key challenges for labour market policy.

Key words: economic crisis, labour market, policy response

Uvod

V letu 2009 je finančna in gospodarska kriza povzročila padec gospodarske aktivnosti v večini razvitih držav. Gospodarska kriza je imela močan vpliv na stanje na trgu dela in blaginjo prebivalstva. Zaposlenost se je zmanjšala, brezposelnost pa močno povečala. Strokovnjaki OECD ugotavljajo, da je bil vpliv recesije na trg dela v letih 2008–2009 v državah članicah OECD nenavadno heterogen v primerjavi z vplivom v prejšnjih recesijah. Korelacija med padcem aktivnosti in povečanjem brezposelnosti v državah OECD je v recesiji v začetku devetdesetih let (1990–1993) znašala $-0,7$, za obdobje krize 2008–2009 pa znaša korelacijski koeficient le $-0,35$ (OECD, 2010). Kljub postopnemu okrevanju gospodarske aktivnosti v letu 2010 se je naraščanje brezposelnosti v številnih državah nadaljevalo, bistvenega izboljšanja na trgu dela pa ni bilo zaznati niti v prvi polovici leta 2011. Kriza je torej močno vplivala na trg dela, vendar med prizadetostjo posameznih demografskih in socialno-ekonomskih skupin obstajajo velike razlike. Na povečanje strukturnih problemov na trgih dela v večini držav EU kaže večja stopnja dolgotrajne brezposelnosti.

Predvsem zaradi povečanja strukturnih problemov strokovnjaki OECD ocenjujejo, da bodo posledice krize na trgu dela še dolgo povzročale skrbi nosilcem ekonomske politike (OECD, 2010). Na večje strukturne probleme

kaže povečanje naravne stopnje brezposelnosti, ki je prisotno v večini držav OECD (OECD, 2009). Naraščanje dolgotrajne brezposelnosti nakazuje možnost pojava trdovratne visoke brezposelnosti oz. histereze¹ brezposelnosti. Ball (2009) pojav histereze brezposelnosti povezuje s povečanjem naravne brezposelnosti. Tako obstaja tveganje za pokrizno obdobje visoke in vztrajne brezposelnosti, ki bo zahtevalo oblikovanje (*policy mix*) sklopa ukrepov, ki bodo usmerjeni k spodbujanju zaposlovanja in preprečevanju pojava gospodarske rasti brez nastajanja novih delovnih mest.

Močan padec gospodarske aktivnosti v Sloveniji v letu 2009 je močno vplival na gibanja na trgu dela. V prvem delu članka bomo prikazali posledice gospodarske krize na trgu dela v Sloveniji. Analiza pokaže, da se je v obdobju 2008–2010 na trgu dela najbolj poslabšal položaj mladih, nizko izobraženih in moških. V drugem delu članka bomo analizirali razširjenost atipičnih, bolj prožnih oblik zaposlitve, pri čemer bomo izpostavili problem segmentacije trga dela in vzroke zanj. V tretjem delu članka pa prikazujemo odziv politike na slabšanje razmer na trgu dela, pri čemer izpostavljam izvajanje

¹ Beseda histreza izhaja iz grške besede hysteros (poznejši). Pojem se najpogosteje uporablja v fiziki in označuje trajanje učinka po prenehanju vzroka. Pri brezposelnosti gre torej za vztrajanje visoke ravni brezposelnosti, čeprav se je recesija že končala.

aktivne politike zaposlovanja, podajamo oceno izvajanja obeh intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest in tudi kratek pregled zakonodajnih sprememb, s katerimi je vlada skušala reformirati trg dela. V sklepnih mislih pa izpostavljamo še ključne izzive na trgu dela.

1. Vpliv gospodarske krize na trg dela v Sloveniji v letih 2009 in 2010

Po štiriletnem obdobju pospešene gospodarske rasti je v Sloveniji pod vplivom svetovne gospodarske krize v letu 2009 prišlo do 8,1-odstotnega realnega znižanja bruto domačega proizvoda, ki je nekoliko upadel že v zadnjem četrtletju 2008. Gospodarska kriza, katere značilnost je bil velik in hiter upad mednarodnih trgovinskih tokov, je slovenski izvoz znižala za 17,7 %. Močan padec tujega in domačega povpraševanja in zaradi finančne krize otežena dostopnost do virov financiranja sta zelo znižala tudi investicijsko dejavnost (za 21,6 %). Zaradi padca tujega in domačega povpraševanja se je močno skrčila aktivnost v predelovalnih dejavnosti in gradbeništvu, ki ga je dodatno prizadel še zaključen investicijski cikel (UMAR, Poročilo o razvoju, 2010).

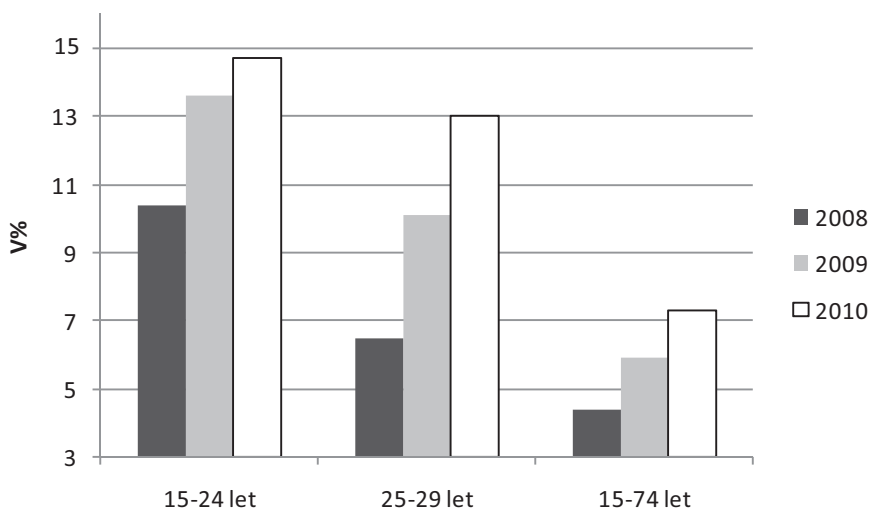
Gospodarska kriza je tudi v Sloveniji povečalo število brezposelnih in zmanjšalo število delovno aktivnih. Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili (ADS) se je v letu 2009 povečala za 1,5 odst. t. na 5,9 %. Razmere na trgu dela so se v letu 2010 še zaostrovale zaradi odloženega prilagajanja trga dela in počasnega okrevanja gospodarske aktivnosti. V letu 2010 je stopnja brezposelnosti dosegla 7,3 % (za 2,9 odst. t. več kakor v letu 2008). V obdobju 2008–2010 se je stopnja brezposelnosti povečala v vseh starostnih skupinah,

vendar izstopa povečanje stopnje brezposelnosti med mladimi (glej slika 1). V zadnjem četrtletju leta 2010 je stopnja brezposelnosti starostne skupine 15–24 znašala 15,4 %, kar je za 4,5 odst. t. več kakor v zadnjem četrtletju 2008, za starostno skupino 25–29 let pa je povečanje v tem obdobju znašalo 8,4 odst. t. Brezposelnost mladih je na eni strani povezana z neskladji na trgu dela, ki izhajajo iz strukture vpisa v terciarno izobraževanje po področjih. Hkrati pa imajo mladi tudi zelo pogosto začasno zaposlitev oziroma zaposlitev za določen čas, ki jih delodajalci zaradi padca povpraševanja niso podaljševali.

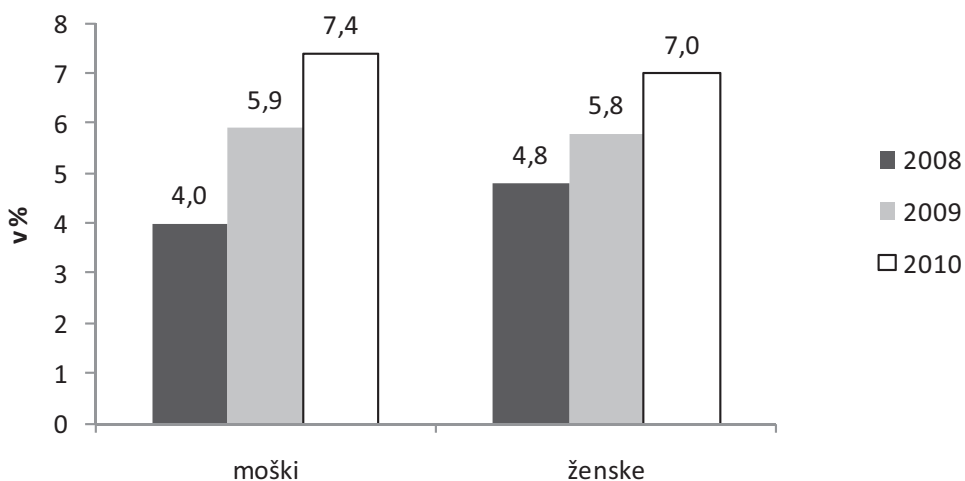
Stopnja brezposelnosti žensk (po ADS) je bila v letu 2008 višja od stopnje brezposelnosti moških (za 0,8 odst. t.). V obdobju 2008–2010 se je stopnja brezposelnosti žensk povečala za 2,3 odst. t. (na 7,1 % v letu 2010), moških pa za 3,5 odst. t. (na 7,5 % v letu 2010). Kot je razvidno iz slike 2, je bila že v letu 2009 stopnja brezposelnosti moških nekoliko višja od stopnje brezposelnosti žensk, razlika pa se je v letu 2010 še povečala. Večje poslabšanje položaja moških na trgu dela v primerjavi z ženskami je povezano z večjim padcem gospodarske aktivnosti v dejavnostih, ki zaposlujejo pretežno moško delovno silo (npr. gradbeništvu).

Padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 je z zamikom povzročil zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti, ki je bila v starostni skupini 15–64 v letu 2010 za 2,4 odst. t. manjša kakor v letu 2008. V obdobju 2008–2010 se je močno znižala predvsem stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih, ki je leta 2010 znašala 39,7 %, kar je za 3,2 odst. t. manj kakor leta 2008. Podobno velik padec je bil zabeležen tudi pri stopnji delovne aktivnosti srednje izobraženih, bistveno manjši pa pri visoko izobraženih

Slika 1: Stopnje brezposelnosti mladih in skupaj v obdobju 2008–2010



Slika 2: Stopnje brezposelnosti po ADS glede na spol v obdobju 2008–2010



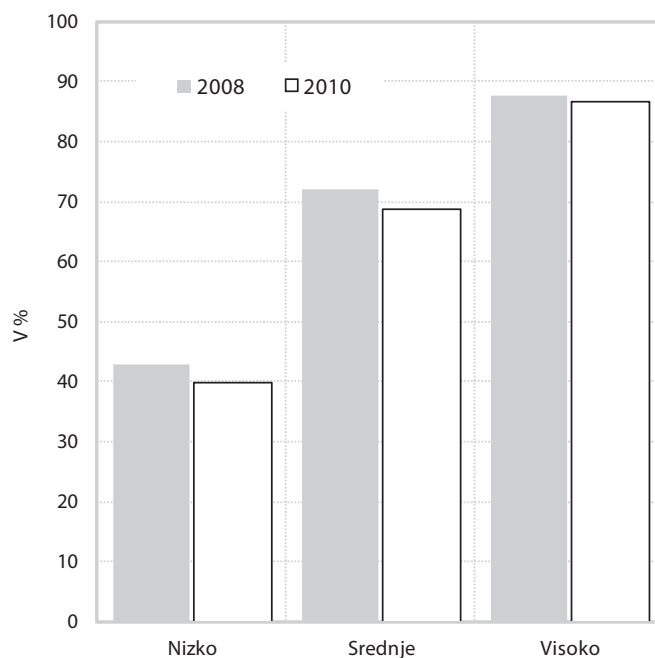
Vir:Eurostat.

(glej sliko 3). Slednje je v veliki meri posledica velikega padca aktivnosti v gradbeništvu in predelovalnih dejavnosti, posebno v nizko in srednje tehnološko intenzivnih dejavnostih.

Podatki o dolgotrajni brezposelnosti in izračun naravne stopnje brezposelnosti (UMAR, 2011) kažejo na povečanje strukturnih problemov na trgu dela v Sloveniji. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti se je po

znižanju v letu 2009 (posledica velikega priliva novih brezposelnih) leta 2010 močno povečala. V letu 2010 se je močno povečal tudi delež dolgotrajno brezposelnih med registrirano brezposelnimi. Zlasti v drugi polovici leta 2010 se je močno povečalo tudi število registrirano brezposelnih, ki so starejši od 50 let. Ti brezposelni imajo praviloma skromne zaposlitvene možnosti in zato obstaja precejšnja verjetnost za prehod v dolgotrajno brezposelnost. Izračun naravne stopnje brezposelnosti

Slika 3: Stopnje delovne aktivnosti glede na izobrazbo v letih 2008 in 2010



Vir:Eurostat.

(NAIRU) z univariatno metodo dekompozicije stopnje brezposelnosti na ciklično in trendno komponento z uporabo HP-filtra kaže na povečanje NAIRU z okoli 5,5 % tik pred gospodarsko krizo na okoli 7,0 % v prvem četrtletju 2011 (UMAR, 2011).

2. Razširjenost netipičnih oblik zaposlovanja

Začasne in delne zaposlitve praviloma omogočajo podjetjem hitrejšo prilagajanje na spremembe v povpraševanju in so v času gospodarske krize odigrale pomembno vlogo pri prilagajanju trga dela. Začasne zaposlitve zajemajo vse oblike začasnega dela in se praviloma pogosteje uporabljajo v gospodarstvih z zelo strogimi pravili najemanja in odpuščanja in večjim obsegom sezonskih dejavnosti. Delne zaposlitve² pa omogočajo prilagajanje delodajalca manjšim potrebam po delovni sili: v času gospodarske krize lahko pričakujemo zmanjšanje razširjenosti začasnih zaposlitev in povečanje delnih zaposlitev, v razmerah negotovega okrevanja pa lahko pričakujemo povečanje netipičnih, bolj fleksibilnih oblik zaposlitev.

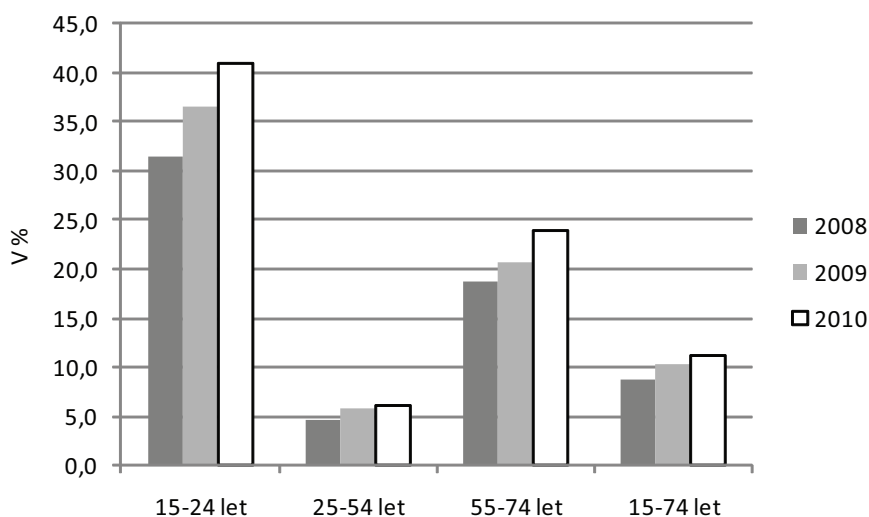
Z upočasnitvijo in padcem gospodarske aktivnosti v letih 2008 in 2009 se je delež začasnih zaposlenih v skupnem številu zaposlenih zmanjšal, saj je bilo ne podaljševanje pogodb o začasnih zaposlitvah pomemben element zmanjševanja zaposlenosti. S postopnim počasnim okrevanjem gospodarstva v letu 2010 se je delež začasnih zaposlenih povečal in približno povrnil na raven iz leta 2008. V razmerah negotovega okrevanja povpraševanja in rigidnih pravil odpuščanja se podjetja bolj pogosto

odločajo za začasno zaposlovanje novih delavcev. Kljub temu pa je bilo zaradi nižje ravni gospodarske aktivnosti v tretjem četrtletju 2010 število delovno aktivnih z začasno zaposlitvijo za skoraj 20 % nižje kakor v tretjem četrtletju 2008, število stalno zaposlenih pa je bilo po oceni nižje za okoli 7 %.

V obdobju 2008–2010 se je razširjenost delnih zaposlitev povečala. Delež delnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah (starostna skupina 15–74 let) je v letu 2010 znašal 11,1 %, kar je za 2,4 odst. t. več kakor leta 2008. Kakor je razvidno iz slike 4, se je povečala razširjenost delnih zaposlitev najbolj med mladimi (15–24 let) in starejšimi (55–74 let). Povečanje razširjenosti delnih zaposlitev lahko povežemo s skrajševanjem delovnega časa, ki ga je spodbujal tudi Zakon o subvencioniranju polnega delovnega časa. Povečanje deleža delnih zaposlitev med mladimi pa je v veliki meri posledica povečanja deleža študentskega dela v skupni delovni aktivnosti mladih, ki se je v krizi močno zmanjšala.

Kakor je razvidno iz tabele 1, je delež začasnih zaposlitev posebno velik v starostni skupini 15–24 let, ki opravi tudi večino študentskega dela. Podobno velja tudi za razširjenost delnih zaposlitev med mladimi (glej sliko 4). Študentsko delo povečuje zelo močno starostno segmentacijo trga dela v Sloveniji. Obseg tega dela mladih se je v obdobju 2002–2010 več kakor podvojil. Študentsko delo je leta 2010 predstavljalo okoli 45 % delovne aktivnosti v starostni skupini 15–24 let. Če študentsko delo izločimo iz obsega začasnih zaposlitev in delovne aktivnosti te starostne skupine, se delež mladih zaposlenih z začasnimi zaposlitvami močno zmanjša in približa povprečju EU.³ Slednje kaže na to,

Slika 4: Delež delno zaposlenih v skupni zaposlenosti po starostnih skupinah v letih 2008 in 2010



Vir: Eurostat.

² Delne zaposlitve so v anketi o delovni sili, opredeljene kot delovno aktivno prebivalstvo s skrajšanim delovnim časom, ki običajno delajo manj kakor 36 ur tedensko.

³ Tako izračunan delež začasnih zaposlitev v starostni skupini 15–24 let za leto 2010 znaša okoli 44,6 % (povprečje EU: 42,2 %).

da študentsko delo v sedanji obliki močno povečuje segmentacijo trga dela in bi ga bilo treba drugače urediti. Vlada je ta problem skušala urediti z Zakonom o malem delu, ki je bil zavrnjen na referendumu in za to ni stopil v veljavo. Poleg študentskega dela segmentacijo povzroča tudi močno varovanje zaposlitev za nedoločen čas. Za zmanjšanje segmentacije trga dela pa bi bilo za to treba zmanjšati tudi veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas. Boeri (2010) je na ravni EU v letu 2010 odprl razpravo o oblikovanju novega tipa pogodb o zaposlitvi, t. i. »open-ended contracts«, ki bi zmanjšali dualizem na trgu dela. Razprave o teoretičnem konceptu še tečejo, konkretne praktične rešitve pa še niso oblikovane.

Tabela 1: Deleži začasnih zaposlitev med vsemi zaposlitvami po starostnih skupinah, v %

	15–24 let	25–49 let	50–64 let	15–64 let
2000	43,2	9,5	6,6 n*	12,8
2001	51,0	9,3	4,8 n	13,0
2002	52,9	10,8	6,0 n	14,6
2003	53,0	10,2	4,4 n	13,5
2004	63,1	13,6	7,7 n	17,8
2005	62,5	13,5	6,3 n	17,2
2006	64,2	13,1	6,5 n	17,1
2007	68,3	14,0	6,7 n	18,4
2008	69,8	12,7	5,7 n	17,3
2009	66,6	12,5	6,0 n	16,2
2010	69,6	13,6	6,9	17,1

Vir: Eurostat.

Opomba: * n – podatek ni statistično značilen.

3. Politika in regulacija trga dela v Sloveniji v obdobju 2008–2010

Na slabšanje razmer na trgu dela se je vlada že v letu 2009 odzvala z bolj intenzivnim izvajanjem ukrepov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljevanju: APZ) in sprejetjem dveh intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest. Že v letu 2009 je prišlo do velikega

zakonov za ohranjanje delovnih mest in okrepljenega izvajanja aktivne politike zaposlovanja. Obseg izdatkov za ukrepe APZ, skupaj s sredstvi za delovanje ZRSZ, je v letu 2010 znašal 0,66 % BDP, kar je 0,12 odst. t. več kakor leta 2009.

Število vključenih brezposelnih v programe APZ se je v letu 2009 povečalo za 78,5 %, v letu 2010 pa še za 39,7 %. Za analizo obsega in ciljanosti programov APZ smo izračunali razmerje med številom vključenih v APZ iz določene skupine brezposelnih in celotnim številom brezposelnih te skupine, ki nam služi kot približno merilo vključenosti posamezne skupine. Kakor je razvidno iz tabele 2, se je delež vključenih⁴ v programe APZ v letih 2009 in 2010 močno povečal, vendar se je delež vključenosti nekaterih težje zaposljivih ciljnih skupin povišal podpovprečno, delež starejših od 50 let pa celo rahlo znižal, nizka ostaja tudi vključenost dolgotrajno brezposelnih. Ker je delež vključenih najbolj ranljivih in težje zaposljivih skupin brezposelnih v programe APZ sorazmerno nizek, bi bilo smotno povišati vključenost teh oseb v programe APZ in s tem izboljšati njihovo zaposljivost in socialno vključenost.

Z naraščanjem števila brezposelnih je kmalu po začetku gospodarske krize začelo naraščati število prejemnikov denarnih nadomestil. Analiza prejemnikov nadomestil za brezposelnost v letih 2008 in 2009 je pokazala na problem omejenega dostopa mladih do nadomestil za brezposelnost (UMAR, Ekonomski izzivi, 2010), ki naj bi zagotavljalo njihovo dohodkovno varnost v obdobju brezposelnosti. Višina nadomestil za čas brezposelnosti po Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, ki je to področje urejal do 31. 12. 2010, je bila relativno nizka. V letu 2009 je povprečna višina izplačanega bruto nadomestila znašala 562,2 EUR, kar je predstavljalo 39 % povprečne bruto plače. Dejstvo, da je slaba polovica brezposelnih starih do 39 let, da se mladi zaposlujejo relativno pozno in imajo zato ob nastopu brezposelnosti kratko dobo zavarovanja, povzroča, da ima velik delež mlajših brezposelnih slabo dohodkovno varnost. Da so brezposelni zaradi nizkih dohodkov bolj izpostavljeni tveganju revščine, potrjuje podatek o visoki stopnji tveganja revščine brezposelnih.

Tabela 2: Delež vključenih brezposelnih oseb v ukrepe aktivne politike zaposlovanja po posameznih skupinah, v %

Leto	Registrirani brezposelni skupaj	Brezposelni, ki iščejo prvo zaposlitev	Brezposelni nad 1 leto	Brez strokovne izobrazbe (I + II)	Stari 50 let in več	Invalidi
2008	43,6	44,1	12,7	17,6	14,6	12,8
2009	57,1	49,5	13,7	25,6	17,8	15,7
2010	68,5	54,4	19,0	27,6	17,7	19,3

Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

povečanja sredstev za programe APZ, v letu 2010 pa se je obseg sredstev za APZ povišal za 27,8 %. Povišanje porabljenih sredstev za programe APZ v letih 2009 in 2010 je predvsem posledica uvedbe intervencijskih

⁴ Delež vključenosti je izračunan kot količnik med številom vključenih oseb v programe APZ in povprečnim letnim številom brezposelnih oseb posamezne ciljne skupine. Delež vključenosti uporabljamo zgolj kot parcialni približek, saj imajo na izračun deleža velik vpliv spremembe strukture brezposelnih oseb.

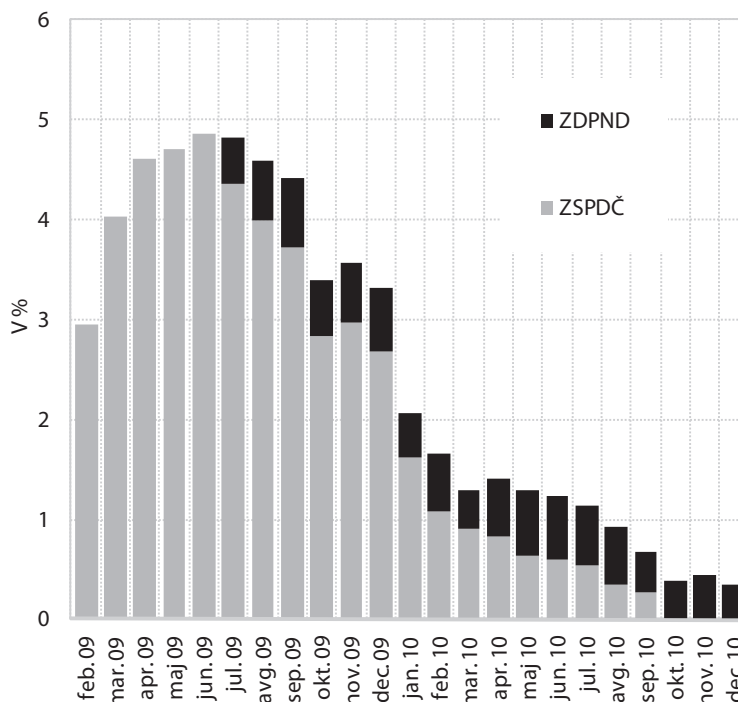
Zakon o urejanju trga dela (ZUTD), ki je nadomestil Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti in se je začel uporabljati s 1. januarjem 2011, je nekoliko olajšal dostop mladih do nadomestil in rahlo izboljšal dohodkovno varnost brezposelnih. Novi zakon je razširil krog upravičencev do denarnega nadomestila za brezposelnost. Do nadomestila je zdaj upravičena brezposelna oseba, ki je bila pred nastankom brezposelnosti zavarovana vsaj devet mesecev v zadnjih dveh letih (po starem zakonu vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih). Poleg tega je višja vrednost denarnega nadomestila za prve tri mesece prejemanja (povišanje z 70 na 80 odstotkov osnove).⁵ Zaradi razširitve kroga upravičencev se je z uveljavitvijo zakona število upravičencev najbolj povečalo v starostni skupini 25–30 let.

Slovenija se je v krizi odločila za uvedbo novih shem za ohranjanje delovnih mest. Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Po zakonu so podjetja lahko pridobila subvencijo v višini 60–120 EUR mesečno za delavca, ki je vključen v shemo skrajšanega delovnega časa (skrajšanje za 4–8 ur). Konec maja 2009 je bil sprejet še Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki ureja delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »začasnem čakanju na delo«. Delodajalec je lahko napotil 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. Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa se je iztekel septembra 2010, Zakon o delnem povračilu nadomestila plač pa marca 2011.

Ker je gospodarska kriza povzročila zmanjšanje gospodarske aktivnosti in zaposlenosti v zadnjem četrtletju 2008, je januarja 2009 sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa v prvem četrtletju leta 2009 naletel na veliko zanimanje podjetij.⁶ V letih 2009 in 2010 so bile subvencije za skrajšan delovni čas odobrene 904 podjetjem, za skupno 65.818 zaposlenih v celotnem obdobju izvajanja zakona. Zaradi upadanja gospodarske aktivnosti v prvi polovici leta 2009 je bilo na začetku veliko zanimanje tudi za delno povračilo nadomestila plač ob začetku izvajanja drugega intervencijskega zakona. Delno nadomestilo plač je bilo odobreno 946 podjetjem za 25.066 zaposlenih. Kakor je razvidno iz slike 5, je bilo največ subvencij za polni delovni čas izplačanih sredi leta 2009, ko je bila

Slika 5: Delež zaposlenih, za katere je bila izplača subvencija ali povračilo nadomestila v skupnem številu zaposlenih, v %



Vir: ZRZS, SURS, lastni preračuni.

* Opomba: ZDPN – Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ZSPDČ – Zakon o subvencioniranju polnega delovnega časa.

⁵ Osnova za odmero nadomestila je povprečna mesečna plača, ki jo je oseba prejela v obdobju osmih mesecev.

⁶ V prvem četrtletju 2009 so podjetja oddala več kakor polovico vseh prošenj za subvencioniranje polnega delovnega časa.

subvencija izplačana za 4,8 % delovno aktivnih. Podjetja iz predelovalnih dejavnosti so zaradi velikega padca povpraševanja najbolj pogosto prejemnik subvencij, kar 5 % vseh podjetij iz predelovalnih dejavnosti je namreč poseglo po subvencijah za skrajšanje delovnega časa in 4,5 % podjetij po nadomestilu povračila plač (UMAR, 2011). Za subvencije za polni delovni čas je bilo v letih 2009 in 2010 izplačanih 33 mio. EUR, pri čemer je bilo 25 mio. izplačanih v letu 2009, ko je bilo za subvencije večje zanimanje. Za delno nadomestilo povračila plač, ki se je začelo izplačevati julija 2009, je bilo skupaj izplačanih 27 mio. EUR (MDSZ, 2011).

V skupnem številu prejemnikov obeh subvencij je največ podjetij iz predelovalnih dejavnosti (44 %), ki jim sledijo podjetja, ki opravljajo trgovinsko dejavnost (18 % podjetij), podjetja s področja poslovanja z nepremičninami, najem in poslovne storitve (16 % podjetij), gradbena podjetja z 12 %. Analiza prejemnikov subvencij po intervencijskih zakonih je pokazala, da je 5 % vseh podjetij iz predelovalnih dejavnosti poseglo po subvencijah za skrajšanje delovnega časa in 4,5 % podjetij po nadomestilu povračila plač. Največji delež zaposlenih pa je bilo v obe shemi vključenih v proizvodnji kovin (UMAR, Ekonomski izzivi, 2011).

Zakon o delnem povračilu nadomestila plač je delodajalcu naložil obveznost izobraževanja in usposabljanja zaposlenih na čakanju, ki bi lahko povečalo zaposljivost delavcev na čakanju. Podatki ZRZS kažejo, da je velika večina (90 %) usposabljanj zaposlenih na čakanju potekalo v obliki notranjih usposabljanj, ki so jih izvajali mentorji oz. zaposleni pri delodajalcih. Najpogostejše teme notranjih usposabljanj so bile iz tehničnih in tehnoloških vsebin, povezanih z usposabljanjem v proizvodnji ter usposabljanj, povezanih s prenašanjem znanj o vzdrževanju strojev in naprav (MDSZ, 2011). Vsebina izobraževanja je vprašljiva z vidika povečevanja zaposljivosti teh zaposlenih, saj je večina podjetij uporabila interna in relativno kratka usposabljanja. Zato ocenjujemo, da čas gospodarske krize ni bil v zadostni meri izkoriščen za povečanje zaposljivosti delavcev na čakanju. V pripravo programov izobraževanja in usposabljanja zaposlenih na čakanju bi bilo smiselno vključiti institucije, ki imajo potrebna znanja za pripravo tovrstnih programov (npr. Andragoški center ali ZRZS).

Za verodostojne kvantitativne ocene učinkov obeh zakonov je še prezgodaj, saj bi potrebovali podrobno analizo tokov zaposlenih pred uvedbo zakonov in po njej. Glede na razpoložljive podatke o vključenosti zaposlenih pa lahko rečemo, da sta shemi na eni strani prispevali k blažitvi posledic krize in spodbujali notranjo prožnost v podjetjih, na drugi strani pa verjetno delno tudi odložili proces prestrukturiranja podjetij.

Vlada je v letih 2010 in 2011 sprejela tudi vrsto zakonskih sprememb, ki naj bi predstavljale

posodobljen zakonodajni okvir za delovanje trga dela (Zakona o urejanju trga dela, Zakona o malem delu in Zakona o štipendiranju, Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju). Kar trije od sprejetih zakonov (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakon o malem delu in Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno) so bili izpostavljeni referendumski presoji in nato zavrtni, kar kaže, da ne obstaja zadostno soglasje o vsebini in nujnosti reform.

Z Zakonom o malem delu je vlada želela enotno urediti oblike dela, ki jih zaradi njihove občasne narave in dinamike opravljanja dela ne moremo šteti kot delovno razmerje, čeprav ima takšno delo v posameznih primerih lahko tudi elemente delovnega razmerja. Zakon je skušal vse oblike tovrstnega dela vključiti v sistem socialnega zavarovanja. Ustrezneje je urejal študentsko delo in s tem skušal zmanjšati starostno segmentacijo trga dela. Zakon je možnost začasnega dela širil še na skupino upokojenecv in brezposelnih. Predvideni sistem ureditve študentskega dela je bil po naši oceni načeloma ustrezen z vidika vključitve v socialno zavarovanje kot glede omejevanja možnosti tovrstnega dela. Menimo pa, da bi bilo smiselno ponovno pretehtati primernost uvajanja malega dela za brezposelne. Ker je zakon predvideval za malo delo nekoliko nižjo obremenitev z dajatvami za delodajalca in administrativno bistveno enostavnejše postopke kot za druge zaposlitve, bi po naši oceni obstajala možnost, da bi se brezposelni ujeli v past malih zaposlitev, saj njihovo malo delo ne bi prešlo v polno zaposlitev. Upoštevanje izkušnje v Nemčiji bi po naši oceni lahko prišlo do ustvarjanja nove segmentacije, novih skupin delavcev, ki jim malo delo ne bi zagotavljalo dohodkovne in socialne varnosti. Čeprav se je ureditev začasnega dela v slovenskem zakonu o malem delu razlikovala od nemškega modela malih zaposlitev, so nekatere posledice sprememb nemškega modela za trg dela, ki so bile sprejete leta 2003⁷, relevantne tudi za Slovenijo. Weinkopf in Kalina (2006) tako ugotavljata, (i) da se je v Nemčiji obseg takšnih »marginalnih delnih zaposlitev« po letu 2003 močno povečal in (ii) da je med delavci s t. i. mini zaposlitvami kar 85,5 % prejemnikov nizkih plač.⁸ Zato bodoče ureditve študentskega dela ne bi smeli povezovati z drugimi skupinami.

Med ukrepi za izboljšanje razmer na trgu dela je bil predviden novi zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. Zavrtni zakon se je od veljavnega zakona poleg natančnejših opredelitev

⁷ Male zaposlitve so bile v Nemčiji uvedene v šestdesetih letih prejšnjega stoletja z namenom vključiti gospodinje na trg dela. V letu 2003 (Hartzove reforme) pa je bil najvišji možni mesečni zaslužek iz t. i. mini zaposlitve (mini job) povišan s 325 na 400 EUR (do tega zneska se ne plačujejo prispevki delojemalcev), odpravljena pa je bila zgornja omejitev za tedensko število opravljenih delovnih ur (manj kakor 15 ur), uvedena je bila tudi t. i. fleksibilna plača v višini 400–800 EUR v primeru t. i. midi zaposlitve.

⁸ Po definiciji OECD so prejemniki nizkih plač osebe, katerih plača je manjša od dveh tretjin mediane.

dela na črno, zaposlovanja na črno in nekaterih drugih pojmov razlikoval zlasti glede nadzora in sankcij: določbe o nadzoru so bile zaostrene (razširil se je krog nadzornih organov in večale njihove pristojnosti), ostreje so bile tudi sankcije (povišanje denarnih glob in možnosti za prepoved opravljanja dejavnosti, odvzema predmetov, s katerim je bilo opravljeno delo na črno, in izdelkov, ki so nastali z delom na črno, in odvzema nastale premoženjske koristi). Glede na to, da ima pojav vrsto negativnih učinkov (omejuje možnosti formalne zaposlitve, z neplačevanjem prispevkov za socialno varnost negativno vpliva na sistem socialne zaščite in zmanjšuje sedanjo in bodočo socialno varnost posameznika, vpliva na nezakonito priseljevanje itd), ekonomske politike držav vsebujejo številne ukrepe za zmanjšanje tega pojava. Največkrat gre za t. i. *policy mix*, ki poleg ukrepov nadzora in sankcioniranja vključuje še deregulacijo in administrativno poenostavitev različnih postopkov v zvezi z opravljanjem dejavnosti, spremembe v davčnem sistemu, različne sisteme spodbud, pa tudi kampanje za spreminjanje javnega mnenja. Tudi v Sloveniji bi se bilo nujno zmanjševanja obsega sive ekonomije lotiti bolj sistematično in spekter ukrepov s permisivnih razširiti zlasti na spodbujevalne. Pri tem bi bilo treba poleg navedenih možnih področij delovanja vpeljati tudi določen sistem spodbud za »pretvorbo« dela na črno v regulirano zaposlitev. Nekaj tovrstnih sistemov spodbud je v praksi preizkusilo že več držav EU, in sicer na področju različnih oblik pomoči v gospodinjstvu, ki je eno najbolj pogostih področij razširjene sive ekonomije.

Novi zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki je bil zavržen na referendumu, je naslavljal problem dolgoročne vzdržanosti javnih financ in problem nizke stopnje delovne aktivnosti starejših v starostni skupini 55–64 let. Njegova uveljavitev bi lahko vplivala na hitrejšo povečevanje stopnje delovne aktivnosti starejših, ker je povečevala delovno dobo in starost ob upokojitvi ter povečeval finančne spodbude za ostajanje v delovni aktivnosti po doseganju pogojev za predčasno pokojnino, ki jih moški izpolnijo pri 60 letih starosti in 40 letih delovne dobe, ženske pa pri 60 letih starosti in 38 letih delovne dobe. Če bi posameznik kljub doseganju pogojev za predčasno upokojitev ostal delovno aktiven, bi dobival do 65 leta starosti vsako leto do redne upokojitve 20 % predčasne pokojnine (Čok in drugi 2010). Iskanje učinkovitih rešitev za omenjena problema zagotovo predstavlja pomemben izziv za ekonomsko politiko.

4. Sklepne misli in ključni izzivi za politiko trga dela

Vlada se je na slabšanje razmer na trgu dela v Sloveniji v letih 2009 in 2010 odzvala z dvema intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljeno aktivno politiko zaposlovanja ter spremembami v

regulaciji trga dela. Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ki je spodbujal skrajšanje delovnega časa namesto odpuščanja. Konec maja 2009 je bil sprejet še Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki je urejal delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »začasnem čakanju na delo«. Ocenjujemo, da sta zakona na eni strani prispevala k blažitvi posledic krize (ublažila porast števila brezposelnih) in spodbujala notranjo fleksibilnost prožnost v podjetjih, na drugi strani pa verjetno upočasnila proces prestrukturiranja podjetij.

Država se je na krizo odzvala s povečanjem vključenosti brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja, vendar so bili v letih 2009 in 2010 vanje podpovprečno vključeni starejši in nizko izobraženi. Zaradi naraščajočih strukturnih problemov bi bilo treba okrepljeno izvajati programe aktivne politike zaposlovanja, ki bi morali biti bolj ciljno usmerjeni na težje zaposljive in prilagojeni novi strukturi brezposelnih. S tega vidika bi bilo treba ob naraščanju starejših brezposelnih okrepiti javna dela, ki so se v začetku leta 2011 prepolovila. Slovenska izhodna strategija 2010–2013, ki jo je sprejela Vlada RS, med drugim predvideva krepitev elementov varne prožnosti in številne spremembe v regulaciji trga dela (sprejetje Zakona o urejanju trga dela, Zakona o malem delu in Zakona o štipendiranju ter spremembe Zakona o delovnih razmerjih).

Ključna izziva politike trga dela sta problem močne segmentacije trga dela, ki je ne bo mogoče zmanjšati brez konsenza o spremembah v regulaciji trga dela, in oblikovanje sklopa ukrepov za povečanje delovne aktivnosti. Programe APZ bo treba prilagoditi novi strukturi brezposelnih, pri čemer je pomemben izziv okrepitev izvajanja programov APZ za preprečevanje in zmanjševanje dolgotrajne brezposelnosti. Za zmanjšanje segmentacije trga dela bi bilo treba (i) zmanjšati veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas in (ii) drugače urediti študentsko delo. Po padcu pokojninske reforme bo za povečanje dolgoročne trajnosti javnih financ treba čim prej sprejeti strategijo za aktivno staranje, ki bi lahko povečala zelo nizko stopnjo delovne aktivnosti starejših. Za izboljšanje razmer na trgu dela pa politika in reforme trga dela ni zadostna, ampak bo treba v obdobju fiskalne konsolidacije zagotoviti večjo skladnost delovanja različnih politik, v okviru katerih bi morali oblikovati sklop ukrepov, ki bodo usmerjeni k ustvarjanju novih delovnih mest. Brez boljše regulacije trga dela in aktivne vloge države obstaja nevarnost dalj časa trajajoče skromne gospodarske rasti brez rasti zaposlenosti (job-less growth).

Vlada je velik del predvidenih zakonskih sprememb na trgu dela pripravila in sprejela v letih 2010 in 2011, vendar niso vsi zakoni stopili v veljavo. Kar trije od sprejetih zakonov (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Zakon o malem delu in Zakon

o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno) so bili izpostavljeni referendumski presoji in nato zavrženi. To kaže, da ni zadostnega soglasja o vsebini in nujnosti reform trga dela. Do zdaj uveljavljene reforme so sicer delovale v smeri varne prožnosti, vendar je bil zanemarjen del, ki bi povečeval fleksibilnost. Za paketno sprejemanje sprememb Zakona o delovnih razmerjih, ki naj bi v prvi fazi zajemale spremembe, s katerim bi z vidika pravic in obveznosti približali vrste zaposlitvenih razmerij, (torej tudi pogojev, ki se nanašajo na odpovedne roke in odpravnine ob prenehanju pogodbe), sta bili zamujeni vsaj dve priložnosti. V nadaljevanju bi bilo treba (tudi zaradi referendumске zavržitve drugih sprememb na trgu dela) doseči strokovni, politični in socialno-partnerski konsenz o nadaljevanju reform na tem področju, saj izolirane, delne korekcije posameznih problemov ne bodo rešile težav trga dela. Oblikovanje takšnega konsenza zagotovo predstavlja izziv za celotno družbo.

Viri in literatura

Ball, L. M. (2009). *Hysteresis and Unemployment: old and new evidence*. NBER Working paper 14818. Dosegljivo 11. 4. 2011 na spletni strani: <http://www.nber.org/papers/w14818>.

Boeri, T. (2010). *Ending the scourge of dual labour markets in Europe*. Dosegljivo avgusta 2011 na spletni strani: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5289>.

Čok, M., Sambt, J. in Majcen B. (2010). *Ocene učinkov predlagane pokojninske zakonodaje*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.

OECD, (2009). *Adjustments to the OECD's method of projecting the NAIRU*. Dosegljivo avgusta 2011 na spletni strani: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/9/43098869.pdf>.

OECD, (2010). *OECD Employment Outlook – moving beyond the jobs crisis*. Paris: OECD.

UMAR, (2011). *Ekonomski izzivi 2011 – Vpliv gospodarske krize na trg dela in izzivi za politiko*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

UMAR, (2010). *Poročilo o razvoju 2010*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2). Dosegljivo avgusta 2011 na spletni strani: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=pokojninskem&mandate=-1&unid=PZ|924549183F6903AFC12577F1004FC1F8&showdoc=1>

Zakon o malem delu. Dosegljivo avgusta 2011 na spletni strani: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201110&stevilka=376>

Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno. Dosegljivo avgusta 2011 na spletni strani: <http://www.dz-rs.si/index.php?epa=1502-V&id=101&mandate=-1&showdoc=1&st=a&unid=PZ|C2D73CCAEAA1CA97C1257851003E095C>

Zakon o urejanju trga dela. Uradni list RS, št. 80/2010.

Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa. Uradni list RS, št.5/09, št. 40/09, št. 57/09.

Zakon o delnem povračilu nadomestila plač. Uradni list RS, št. 42/ 2009.