

PRVI UČINKI SPREMEMB REGULACIJE TRGA DELA IZ LETA 2013 NA SEGMENTACIJO IN FLEKSIBILNOST TEGA TRGA V SLOVENIJI

dr. Alenka Kajzer, Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

JEL: J410, J420

UDK: 331.5(497.4)

Povzetek

Varovanje zaposlitve je institucija trga dela, ki pomembno vpliva na prilagajanje trga dela, še zlasti v obdobju gospodarske krize. Varovanje zaposlitve merimo z indeksi varovanja zaposlitve, ki so jih razvili strokovnjaki OECD. V letu 2013 je Slovenija sprejela novi Zakon o delovnih razmerjih in spremembe Zakona o urejanju trga dela, s katerimi je zmanjšala varovanje zaposlitve. V članku analiziramo, ali so spremembe v regulaciji trga dela vodile k zmanjšanju segmentacije in povečanju fleksibilnosti trga dela. Analiza kaže, da so spremembe v prvem letu po uveljavitvi delovale za zmanjšanje segmentacije. Učinki na povečanje fleksibilnosti pa se še niso v celoti pokazali.

Ključne besede: fleksibilnost trga dela, segmentacija, varovanje zaposlitve

Abstract

Employment protection is a labour market institution that has had an important impact on labour market adjustment during the current economic crisis. Employment protection is measured using employment protection indices developed by the OECD. In 2013, Slovenia adopted the new Labour Relations Act and amended the Labour Market Regulation Act, which led to a reduction in employment protection. This paper analyses whether the changes to the labour market regulations have led to lower labour market segmentation and increased labour market flexibility. The analysis reveals that although market flexibility has not yet improved, the changes in labour market regulation have led to lower segmentation.

Key words: labour market flexibility, labour market segmentation, employment protection

Uvod

Z gospodarsko krizo je sposobnost prilagajanja trga dela nižji ravni gospodarske aktivnosti, na katero pomembno vplivajo institucije trga dela, pridobila na pomenu. To se kaže tudi v povečanem številu reform na področju trga dela v obdobju krize v EU. Po metodologiji Ekonomske komisije se med reforme trga dela (zbirka podatkov LABREF) uvrščajo spremembe na naslednjih področjih: obdavčitev dela, nadomestila za brezposelnost, druga z blaginjo povezana nadomestila, varovanje zaposlitve, zgodnji umik s trga dela (predčasno upokojevanje in invalidsko upokojevanje), določanje plač, delovni čas ter migracije in mobilnost. Analiza reform trga dela v EU na podlagi zbirke podatkov LABREF kaže, da so bile reforme v obdobju krize izvedene v dveh fazah. Tako po začetku krize (2008–2009) so bile najpogostejše na področju aktivne politike zaposlovanja, obdavčitve dela, nadomestil za brezposelnosti in t. i. dodatnih ugodnosti v primeru zaposlenosti (in-work benefits). V drugi fazi krize (2010–2011) pa prevladujejo reforme na področju

varovanja zaposlitve, oblikovanja plač in delovnega časa (Turrini et al., 2014).

Slovenija je v letu 2013 s ciljem zmanjšati segmentacijo in povečati fleksibilnost trga dela sprejela spremembe v regulaciji trga dela, ki so zmanjšale varovanje zaposlitve. Pri ocenjevanju učinkov sprememb v regulaciji trga dela, ki je predmet tega prispevka, smo izhajali iz obsežne teorije učinkov varovanja zaposlitve na gibanja in stanje na trgu dela ter izsledkov empiričnih analiz učinkov, ki so bile izvedene za druge države.

Garibaldi (1998) ali Mortensen in Pissarides (1999) ter Cahuc in Zylbeber (2004) ugotavljajo, da močno varovanje zaposlitve zmanjšuje tako nastajanje kot ugašanje delovnih mest. Mortensen in Pissarides (1999) menita, da stroški odpuščanja do neke mere pojasnjujejo razlike med stopnjami realokacije zaposlenih v malih in velikih podjetjih. Omenjena avtorja ugotavljata, da se velika podjetja v Evropi soočajo z večjimi omejitvami pri odpuščanju, ki izhajajo iz močnejšega zakonskega

varovanja zaposlitve kot v ZDA. To vpliva na manjše stopnje realokacije zaposlenih v EU, s tem pa je tudi manjša fleksibilnost trga dela. Podobno s pomočjo modelov delnega ravnovesja dokazujeta tudi Bentolila in Bertola (1990), ki pravita, da stroški odpuščanja vplivajo na odločitve podjetij o najemanju in odpuščanju delavcev. Micco in Pages (2006) pa s podatki o vstopu in izstopu iz podjetja dokazujeta, da varovanje zaposlitev pomembno vpliva na realokacijo dela oziroma na mobilnost delovne sile med podjetji.

Države s skromnim varovanjem zaposlitve oziroma zelo fleksibilno ureditvijo trga dela imajo pogosto zelo nizek delež začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah (npr. Združeno kraljestvo, Irska in Estonija), na drugi strani pa imajo države s togo ureditvijo trga dela oziroma močnim varovanjem rednih zaposlitev visok delež začasnih oblik dela (npr. Portugalska, Španija). Na vpliv varovanja zaposlitev za nedoločen čas (redne zaposlitve) na razširjenost zaposlitev za določen čas opozarjajo Bentolila et al. (2012). Tako navajajo Španijo, ki je leta 1984 skoraj povsem liberalizirala zaposlovanje za določen čas in ohranila precejšnje varovanje rednih zaposlitev, kar je pripeljalo do velikega povečanja zaposlovanja za določen čas. V obdobju 1987–1992 se je tako delež začasnih zaposlitev v Španiji več kot podvojil in presegel 30 %. Močna segmentacija trga dela je tako že desetletja značilna za španski trg dela. Močna segmentacija je značilna tudi za trg dela v Sloveniji, na kar poleg močnega varovanja zaposlitve vpliva tudi študentsko delo.

V splošnem izsledki empiričnih analiz vpliva varovanja zaposlitve na stanje na trgu dela kažejo, da manjše varovanje praviloma povečuje tokove v brezposelnost in iz nje ter zmanjšuje brezposelnost ranljivih skupin, dolgotrajno brezposelnost in segmentacijo trga dela. Učinki sprememb, ki zmanjšujejo varovanje zaposlitve, pa so seveda odvisni tudi od gospodarskih razmer (Bouis et al., 2012). Kadar manj toga zakonodaja podjetjem dopušča lažje prilagajanje različnim gospodarskim razmeram, imajo reforme v ugodnih gospodarskih razmerah pozitiven učinek na zmanjševanje brezposelnosti, saj podjetja lažje in hitreje zaposlujejo. Uveljavitev takih sprememb varovanja zaposlitev ob slabih gospodarskih razmerah pa lahko vpliva na povečan odliv iz zaposlenosti v brezposelnost in s tem povečano brezposelnost.

Cilj prispevka je analizirati učinke sprememb v zakonski ureditvi trga dela, ki so bile sprejete v letu 2013, na segmentiranost in fleksibilnost trga dela v Sloveniji. V skladu s teoretičnimi izhodišči in izsledki empiričnih analiz pričakujemo, da je zmanjšanje varovanja zaposlitve prispevalo k zmanjšanju segmentacije in povečanju fleksibilnosti slovenskega trga dela.

Analiza učinkov temelji na razpoložljivih virih podatkov (anketa o delovni sili; statistični register delovno aktivnih) in na relativno preprostih kazalnikih, ki bi lahko

pokazali učinke sprememb. Izbira kazalnikov temelji na strokovni presoji, ki upošteva teorijo in empirične analize s področja vplivov zmanjšanja varovanja zaposlitev na gibanja na trgu dela in na obnašanje posameznikov. Na podlagi teh kazalnikov preizkusimo dve hipotezi. Ugotovitve glede preizkušanja prve hipoteze, da se je po spremembah v regulaciji trga dela zmanjšala segmentacija, predstavljamo v tretjem poglavju. Drugo hipotezo, da se je po spremembah povečala fleksibilnost trga dela, pa predstavljamo v četrtem poglavju.

V prvem poglavju članka predstavljamo zakonske spremembe, ki so bile sprejete v letu 2013. V drugem poglavju predstavimo uporabljeno metodologijo, z njenimi prednostmi in omejitvami. V tretjem poglavju se osredotočimo na vprašanje segmentacije trga dela v Sloveniji in analize učinkov sprememb v regulaciji na njeno zmanjšanje. V četrtem delu obravnavamo problem fleksibilnosti trga dela in analize učinkov sprememb na fleksibilnost trga dela. V sklepu poleg ugotovitev analize predstavimo še ključne probleme na trgu dela v Sloveniji in izzive za prihodnost.

1. Spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji v letu 2013

Sredi aprila 2013 so začeli veljati novi Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) in spremembe Zakona o urejanju trga dela (ZUTD-A), ki so prinesli spremembe, ki so znižale varovanje zaposlitve, merjene z OECD-jevi indeksom varovanja zaposlitve. Skupaj pomenijo formalno podlago za spremembe na trgu dela v Sloveniji, ki ga že vrsto let zaznamujejo ocene o nefleksibilnosti oziroma nezmožnosti prilagajanja razmer na trgu dela makroekonomskemu položaju in posledično slabši konkurenčnosti slovenskega gospodarstva. Zato so bili osrednji cilji sprememb: (i) zmanjšanje segmentacije trga dela, (ii) povečanje fleksibilnosti, (iii) povečanje delovnopравниh varstev in preprečevanja zlorab ter (iv) povečanje vloge kolektivnih pogajanj. Predmet tega članka so morebitni učinki na zmanjšanje segmentacije in povečanje fleksibilnosti trga dela.

Glavnina sprememb za zmanjšanje segmentacije se je nanašala na: (i) zmanjšanje razlike v stroških zaposlitve za delodajalca med zaposlitvijo za določen in zaposlitvijo za nedoločen čas (uvedba odpravnin pri zaposlitvah za določen čas, pri zaposlitvah za nedoločen čas pa zmanjšanje odpravnin in skrajšanje odpovednih rokov, povišanje prispevka za primer brezposelnosti v primeru zaposlitve za določen čas), (ii) poenostavljanje postopkov pri odpovedi zaposlitve za nedoločen čas in (iii) omejevanje možnosti veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas.

Za povečanje fleksibilnosti so bile z ZDR-1 poleg zmanjšanja odpravnin, skrajšanja odpovednih rokov in

Tabela 1: OECD-jevi indeksi varovanja zaposlitve* v Sloveniji pred spremembami v regulaciji v letu 2013 in po njih

	varovanje redno zaposlenega zoper individualno in kolektivno odpoved (EPRC)	varovanje redne zaposlitve v primeru individualne odpovedi (EPR)	dodatne zahteve v primeru kolektivne odpovedi (EPC)	ureditev začasnih oblik zaposlenosti (EPT)
Slovenija – 2013 (pred spremembo)	2,67	2,39	3,38	2,50
Slovenija – maj 2013 (po spremembi)	2,39	1,99	3,38	2,13
Netehano povprečje OECD	2,29	2,04	2,91	2,08

Vir: OECD (2014).

Opomba: *OECD-jevi indeksi varovanja zaposlitve vsebujejo oceno 22 osnovnih delov ureditve trga dela, ki jih zajemajo tri področja regulacije, to je varovanje redno zaposlenega zoper individualno odpoved, urejenost začasnih oblik zaposlenosti in specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju (OECD; 2014). Na podlagi ocen posameznih komponent OECD oblikuje štiri indekse: (i) indeks varovanja redno zaposlenega v primeru individualne odpovedi (EPR), (ii) indeks dodatnih zahtev v primeru kolektivne odpovedi (EPC), (iii) indeks varovanja redno zaposlenega zoper individualno in kolektivno odpoved, ki združuje indeksa EPR in EPC, ter (iv) indeks urejenosti začasnih oblik zaposlenosti (EPT). Vrednosti indeksov se gibljejo med 0 in 6, pri čemer višja vrednost kaže na večjo togost. Do leta 2013 je OECD uporabljal le celotni indeks varovanja zaposlitve (total EPL), ki so ga sestavljali trije podindeksi: podindeks varovanja redno zaposlenega zoper individualno odpoved, podindeks urejenosti začasnih oblik zaposlenosti in podindeks dodatnih zahtev v primeru kolektivnega odpuščanja. Ker je OECD metodologijo spremenil šele v letu 2013, večina obstoječih empiričnih analiz vključuje samo celotni indeks varovanja zaposlitve.

poenostavitve postopkov odpovedi pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, ki lahko delujejo tudi za zmanjšanje segmentacije, uveljavljene še spremembe na naslednjih področjih: (i) možnost opravljanja drugega dela, (ii) možnost začasnega čakanja na delo, (iii) možnost začasnega in občasnega dela upokojenecv, (iv) manjše varovanje zaposlenosti starejših in (v) vključevanje delavcev v ustrezne ukrepe aktivne politike na trgu dela že v času odpovednega roka (več glej Poročilo DS 2013).

Za povečanje delovnopravne varnosti zaposlenih so bile narejene zakonske spremembe predvsem na naslednjih področjih: (i) ureditev zaposlitve za določen čas, (ii) ureditev dela delavcev prek agencij za posredovanje delavcev, (iii) ureditev zagotavljanja finančne in socialne varnosti delavcev ter (iv) možnosti mediacije, sodnega varstva in sankcioniranja prekrškov.

Da bi se povečala vloga socialnih partnerjev pri urejanju delovnih razmerij, je ZDR-1 omogočil, da se s kolektivno pogodbo nekatere pravice za delavce določijo drugače, kot določa zakon. Te možnosti zakon dopušča na naslednjih področjih: (i) začasna odreditev drugega ustreznega oziroma primerne dela, (ii) določitev drugih primerov sklenitve pogodbe o zaposlitvi za določen čas, (iii) določitev kvote za agencijske delavce, (iv) določitev daljšega odpovednega roka, če pogodbo o zaposlitvi odpoveduje delavec (59. člen), (v) uvedba pripravništva, (vi) določitev pogojev za pridobitev pravice do odpravnine ob upokojitvi in njene višine, (vii) določitev povprečne časovne omejitve nadurnega dela, (viii) drugačno urejanje delovnega časa, (ix) določitev disciplinskih sankcij, (x) določitev dodatka za delovno dobo.

Če navedene spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji ocenimo z indeksom varovanja zaposlitve, so bile največje spremembe narejene na področju varovanja redno zaposlenega v primeru individualne odpovedi delovnega razmerja za nedoločen čas. Po

ocenah OECD je bilo s spremembo zakonodaje v letu 2013 od 22 elementov, ki jih vsebuje indeks varovanja zaposlitve, sedem ocenjenih kot manj restriktivnih (znižanje vrednosti) in dva kot bolj restriktivna (povečanje vrednosti ocene). To je pripeljalo do znižanja indeksa varovanja zaposlitve redno zaposlenega zoper individualno odpoved (EPR) in indeksa ureditve začasnih zaposlitev (EPT). Ureditev v primeru individualne odpovedi je po spremembah v letu 2013 postala fleksibilnejša kot v povprečju OECD, ureditev začasnih zaposlitev pa je še nekoliko nad povprečjem OECD. Ureditev kolektivnega odpuščanja se lani ni spremenila (glej Tabelo 1).

Poleg sprememb, ki so bile uveljavljene z novim Zakonom o delovnih razmerjih, bi na reševanje problemov trga dela lahko pozitivno vplivala tudi druga zakonodaja. Za povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših naj bi delovala sprejeta pokojninska reforma (Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2)). Na povečanje stopnje pa bi lahko vplivala tudi sprememba ZUTD-A, ki je uvedla možnost začasnega in občasnega dela upokojenecv. To bi lahko omogočilo starejšim ponoven vstop na trg dela in jim dalo možnost za ohranitev družbenega in individualnega udejstvovanja ter dodatnega zaslужka. Hkrati sta ZPIZ-2 in Zakon o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva (ZIUPTDSV) uvedla tudi spodbude za zaposlovanje mladih za nedoločen čas.

2. Metodologija in podatki

Analiza učinkov temelji na razpoložljivih virih podatkov in na relativno preprostih kazalnikih, ki bi lahko pokazali učinke sprememb v relativno kratkem času od uveljavitve sprememb. Uporabili smo podatke ankete o delovni sili, ki jo četrletno izvaja in objavlja SURS, in mesečne podatke o sklenjenih novih pogodbah

o zaposlitvi, ki smo jih pridobili iz registra delovno aktivnega prebivalstva. Izbira kazalnikov temelji na strokovni presoji, ki upošteva teorijo in empirične analize s področja vplivov zmanjšanja varovanja zaposlitev na gibanja na trgu dela in na obnašanje posameznikov. Izbira metode za analizo kazalnikov trga dela je posledica relativno kratkega obdobja od uveljavitve sprememb, ki ne omogoča uporabe ekonometričnih metod, ki bi omogočile enoznačno identifikacijo učinkov sprememb v regulaciji in identifikacijo tudi drugih dejavnikov, ki lahko vplivajo na doseganje ciljev.

Hipotezo, da so spremembe pripomogle k zmanjšanju segmentacije, preizkusimo s pomočjo podatkov o na novo sklenjenih pogodbah o zaposlitvah glede na tip pogodbe. V skladu s teoretičnimi izhodišči lahko pričakujemo, da se bo ob zmanjšanju varovanja zaposlitve povečalo zaposlovanje za nedoločen čas, kar bo postopoma vodilo v manjši delež zaposlenih z zaposlitvami za določen čas in s tem v manjšo segmentacijo trga dela. V ta namen smo analizirali gibanje števila na novo sklenjenih pogodb glede na tip pogodbe po podatkih statističnega registra delovno aktivnih prebivalcev (SRDAP). Tako smo analizirali medletne in mesečne spremembe števila na novo sklenjenih pogodb za določen in nedoločen čas ter deleže novih zaposlitev za nedoločen čas po starostnih skupinah pred uveljavitvijo sprememb v regulaciji in po njej. Ker so spremembe v regulaciji začele veljati sredi aprila 2013, smo deleže zaposlitve za nedoločen čas primerjali v obdobjih od aprila do decembra v letih 2012, 2013 in 2014.

Hipotezo o povečanju fleksibilnosti smo preizkušali s pomočjo izračuna stopnje realokacije brezposelnih in stopnje realokacije zaposlenih. Stopnja realokacije brezposelnih, ki smo jo opredelili kot vsoto stopnje priliva v brezposelnost in odliva iz brezposelnosti, lahko pokaže na povečanje tokov v brezposelnosti in iz brezposelnosti ter večjo dinamiko na trgu dela. V tem primeru smo uporabili podatke anket o delovni sili. Stopnja realokacije zaposlenih pa smo izračunali kot razmerje med seštevkom novih zaposlitev in odliva iz zaposlitve v primerjavi s povprečnim številom zaposlenih v četrtletju. Pri tem smo uporabili podatke iz statističnega registra delovno aktivnega prebivalstva.

Prednost uporabljene preproste metodologije je možnost zaznave sprememb v trendih na trgu dela oziroma v izbranih kazalnikih v relativno kratkem obdobju. Osnovna pomanjkljivost uporabljene metode pa je, da ne moremo enoznačno izolirati zgolj učinkov sprememb v regulaciji in izločiti vpliva drugih dejavnikov, predvsem sprememb gospodarskih razmer. Slabosti uporabljene metode se zavedamo tudi pri interpretaciji izsledkov analize, ki jo predstavljamo v nadaljevanju.

3. Učinki sprememb na segmentacijo trga dela

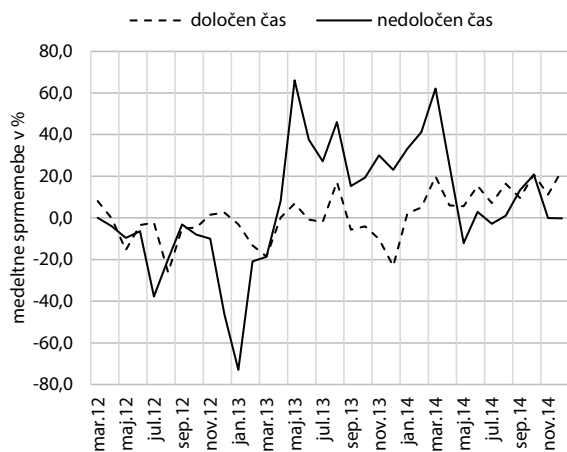
Segmentacija je v Sloveniji že vrsto let pereč problem trga dela. V prvem obdobju po začetku krize se je sicer najprej zmanjšal delež zaposlenih za določen čas v skupnem številu zaposlenih v delovnem razmerju, saj so se delodajalci na znižanje gospodarske aktivnosti najprej odzvali z nepodaljševanjem pogodb za določen čas. Delež zaposlitev za določen čas je začel naraščati šele proti koncu leta 2009, ko so bila ob nadaljevanju upadanja gospodarske aktivnosti podjetja prisiljena začeti procese prestrukturiranja tudi z zmanjševanjem števila zaposlenih. Na povečevanje deleža začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah v obdobju 2009–2012 sta vplivali relativno visoka stopnja varovanja zaposlitve za nedoločen čas in velika negotovost podjetij glede prihodnjega povpraševanja v razmerah skromnega okrevanja gospodarske aktivnosti v letih 2010 in 2011. Trg dela je zato postajal vse bolj segmentiran: na eni strani zaposleni z varnejšo zaposlitvijo za nedoločen čas, katerih delež se je z leti začel zmanjševati, na drugi strani pa naraščajoč delež zaposlenih s fleksibilnejšo obliko dela. Fleksibilnim oblikam je praviloma bolj izpostavljen pretežni del iskalcev prve ali nove zaposlitve.

Poleg segmentacije glede na tip zaposlitve se je trg razdelil tudi glede na starost zaposlenih. Stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let) je zelo nizka, med najnižjimi v EU, poleg učinkov zgodnjega upokojevanja v preteklosti na to vplivajo tudi manjše možnosti oziroma ovire za zaposlovanje starejših. Padec stopnje delovne aktivnosti mladih (15–24 let) v obdobju 2008–2013 je bil bistveno večji kot v starostni skupini 25–64 let, kar je predvsem posledica tega, da so mladi najpogosteje zaposleni za določen čas ali prek študentskega servisa. Zniževanje obsega takih zaposlitev pa so delodajalci uporabljali kot najpogostejši instrument za prilagajanje nižji gospodarski aktivnosti. Zaradi velike razširjenosti študentskega dela med mladimi je delež začasnih zaposlitev pri nas najvišji v EU.

S pomočjo izbranih kazalnikov trga dela smo preizkusili hipotezo, ali se je segmentacija trga dela po uveljavitvi sprememb začela zmanjševati. V ta namen smo analizirali gibanje števila novosklenjenih pogodb glede na tip pogodbe po podatkih statističnega registra delovno aktivnih prebivalcev (SRDAP). Število novih zaposlitev za nedoločen čas je po uveljavitvi sprememb začelo naraščati hitreje kot število novih zaposlitev za določen čas. Hitrejša rast je značilna za prvo leto po uveljavitvi sprememb (od aprila 2013 do marca 2014), pri čemer je število novih zaposlitev za nedoločen čas med mladimi (15–29 let) medletno višje, za določen čas pa nižje. V prvem letu po uveljavitvi sprememb je bilo število novosklenjenih pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas za 32,6 % večje kot v letu pred spremembami, število novosklenjenih pogodb za določen čas pa je ostalo na podobni ravni kot pred spremembami. Taka

gibanja lahko postopno pripeljejo do manjše starostne segmentacije trga dela. Kot je razvidno s slike 1, je ob negotovem okrevanju gospodarske aktivnosti v letu 2014 ponovno začelo hitreje naraščati zaposlovanje za nedoločen čas, vendar je delež novih zaposlitev za določen čas v letu 2014 še vedno nižji, kot je bil pred spremembami v regulaciji trga dela.

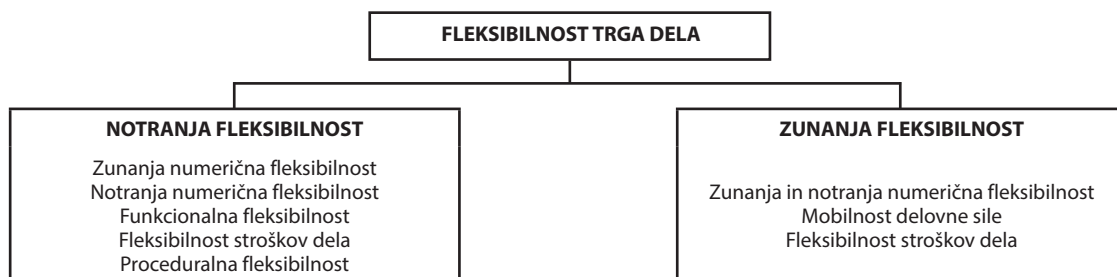
Slika 1: Rast števila novih zaposlitev glede na tip pogodbe o zaposlitvi



Vir: SURS (SRDAP), lastni preračuni.

Kot smo že omenili, so se taka gibanja pokazala tudi v manjšem deležu zaposlitev za določen čas med novimi zaposlitvami v prvem letu po uveljavitvi sprememb. Vendar se je v letu 2014 ob ponovnem okrevanju gospodarske aktivnosti zaposlovanje za določen čas spet okrepilo in naraščalo hitreje kot zaposlovanje za nedoločen čas, kljub temu pa se zaposlovanje za nedoločen čas (število na novo sklenjenih pogodb) ohranja na višji ravni kot pred spremembami v regulaciji. Delež novih pogodb, ki se sklenejo za nedoločen čas, se je opazno povečal zlasti v mesecu po uveljavitvi reforme, do konca leta 2014 pa se je na tej višji ravni tudi obdržal. Kljub temu so delodajalci pri novih zaposlitvah v letu 2014 še vedno kar v 72,7 % primerov posegli po pogodbi za določen čas. To nakazuje na še vedno prisotno previdnost pri zaposlovanju za nedoločen čas, na kar poleg varovanja zaposlitve vpliva tudi negotovost glede gospodarskega okrevanja.

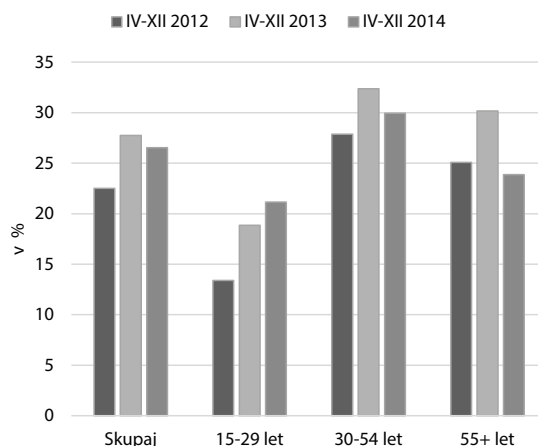
Shema 1: Oblike in vrste fleksibilnosti



Vir: Kajzer (1996).

Na sliki 2 prikazujemo obdobje od aprila do decembra v letih 2012, 2013 in 2014, ker so bile spremembe uvedene v aprilu 2013. Izbira tega obdobja nam je omogočila izločitev sezonskega vpliva na gibanje kazalnikov po uveljavitvi sprememb. Kot je razvidno s slike 2, se je delež zaposlitve za nedoločen čas v letu 2014 povečal samo med mladimi (15–29 let), na kar so vplivali tudi drugi ukrepi za spodbujanje zaposlovanja mladih za nedoločen čas (Zakon o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva).

Slika 2: Delež novih zaposlitev za nedoločen čas v vseh novih zaposlitvah po starostnih skupinah, v %



Vir: SURS (SRDAP), lastni preračuni.

4. Učinki sprememb na fleksibilnost trga dela

Fleksibilnost trga dela je zelo širok pojem. V ekonomski literaturi tako najdemo številne opredelitve oblik in vrst fleksibilnosti, ki so prikazane v shemi 1, kjer je fleksibilnost obravnavana na ravni podjetja (notranja fleksibilnost) in na ravni gospodarstva (zunanja). Fleksibilnost trga dela je pomembna za prilagajanje nižji ravni gospodarske aktivnosti vseh gospodarskih subjektov.

Na ravni podjetja, kjer fleksibilnost označujemo kot notranjo, sta Rimmer in Zappala (1988) opredelila naslednje oblike:

- zunanja numerična fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da prilagodi raven potrebnega produkcijskega faktorja dela spremembam na trgu blaga z zmanjšanjem ali povečanjem števila zaposlenih;
- notranja numerična fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da prilagodi obseg in časovno razporeditev dela (število delovnih ur in delovni čas) brez zmanjšanja ali povečanja števila zaposlenih;
- funkcionalna fleksibilnost, ki daje delodajalcu možnost razporejanja zaposlenih na različna delovna mesta (notranja mobilnost zaposlenih);
- fleksibilnost plač in stroškov dela, ki znotraj podjetja predstavlja nagrajevanja dela oziroma povezanost plač z rezultati dela;
- proceduralna fleksibilnost, ki jo določajo postopki pogajanj in dogovarjanja o elementih, ki določajo prej omenjene oblike fleksibilnosti na ravni podjetja.

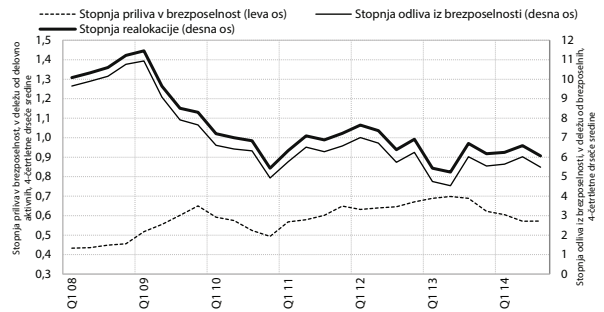
Na ravni celotnega gospodarstva pa lahko opredelimo naslednje oblike zunanje fleksibilnosti:

- numerična fleksibilnost, ki izraža stopnjo prilagajanja zaposlenosti (zunanja numerična fleksibilnost) in opravljenih delovnih ur (notranja numerična fleksibilnost) spremembam na povpraševanja na trgih blaga;
- fleksibilnost stroškov dela, ki označuje prilagajanje ravni realnih plač in preostalih stroškov dela in relativnih stroškov dela spremembam v zaposlenosti, brezposelnosti in produktivnosti;
- mobilnost delovne sile in spremembe v njenem obsegu.

Zaradi obsežnosti pojma fleksibilnost trga dela njegovo merjenje ni enostavno. Za merjenje fleksibilnosti se tako včasih uporabljajo parcialni kazalniki fleksibilnosti, ki pa lahko pripeljejo celo do napačnih interpretacij. Tako se velik delež začasnih zaposlitev v javnih razpravah pogosto prikazuje kot znak velike fleksibilnosti, vendar je delež začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah le parcialni kazalnik fleksibilnosti, ki ne kaže prave slike. Velik delež začasnih zaposlitev je namreč pogost v državah, kjer je zaposlovanje za nedoločen čas urejeno izrazito rigidno.

Zmanjšanje varovanja zaposlitve praviloma povečuje mobilnost na trgu dela, ki je eden izmed kazalnikov fleksibilnosti. Zaradi razpoložljivosti podatkov bomo izmed prej navedenih oblik fleksibilnosti (glej shemo 1) analizirali zunanjo numerično fleksibilnost in mobilnost delovne sile. Hipotezo o povečanju fleksibilnosti bomo preizkusili z izračunom stopnje realokacije brezposelnih in stopnje realokacije zaposlenih. Stopnja realokacije brezposelnih, ki jo opredeljujemo kot vsoto stopnje priliva v brezposelnost in odliva iz brezposelnosti, lahko pokaže na povečanje tokov v brezposelnost in iz brezposelnosti ter večjo dinamiko na trgu dela. Po uveljavitvi zakonskih sprememb se je povišala stopnja realokacije brezposelnih, kar lahko kaže na večjo fleksibilnost trga dela.

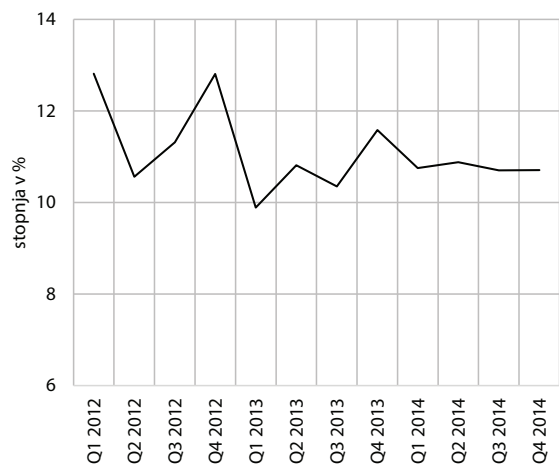
Slika 3: Stopnje priliva v brezposelnost, odliva iz brezposelnosti in realokacije brezposelnih



Vir: Eurostat, preračuni UMAR, povzeto po UMAR (2015).

Kot je razvidno s slike 3, se je v obdobju po uveljavitvi sprememb povečala predvsem stopnja odliva iz brezposelnosti, na kar sta po naši oceni vplivala tudi oživitve gospodarske rasti in okrepljeno izvajanje programov aktivne politike zaposlovanja. Prav zaradi oživitve gospodarske rasti se je v tem obdobju tudi zmanjšala stopnja priliva v brezposelnost. Posledično se je povečala realokacija brezposelnih, ki je v začetku leta 2013 dosegla najnižjo raven v času krize, a se je že v naslednjem četrtletju močno povišala zaradi višje stopnje odliva iz brezposelnosti in ostala na višji ravni tudi v letu 2014, kar nakazuje na povečanje zaposlitvenih obetov za brezposelne osebe. Zaradi navedenega povečanja realokacije brezposelnih oseb ne moremo izključno pripisati spremembam v regulaciji. Za to ne moremo dati enoznačne ocene o tem, da je po spremembah v regulaciji že prišlo do povečane fleksibilnosti trga dela.

Slika 4: Stopnje realokacije zaposlenih, v %



Vir: SURS, lastni preračuni.

Hkrati pa realokacija zaposlenih ne kaže povečanja po uvedbi sprememb v regulaciji. Stopnjo realokacije zaposlenih smo izračunali na agregativnih podatkih iz statističnega registra delovno aktivnih kot razmerje med seštevkom števila na novo zaposlenih in odjavljenih

iz zaposlitve v primerjavi s številom zaposlenih na agregatnih podatkih. Kot je razvidno s slike 4, je bila tako izračunana realokacija v letih 2014 in 2013 celo nekoliko nižja kot v letu 2012, na kar pa je vplivalo tudi množično upokojevanje konec leta 2012.

Ob zavedanju vseh pomanjkljivosti uporabljenih kazalnikov ugotavljamo, da ne moremo dati enoznačne ugotovitve glede povečanja fleksibilnosti, kar je med drugim tudi posledica prepletanja številnih dejavnikov, ki določajo in vplivajo na fleksibilnost trga dela, ki ga zato ne moremo preprosto meriti. Prav tako pa na to vpliva tudi relativno kratko obdobje od uveljavitve, ki onemogoča uporabo bolj izpopolnjenih ekonometričnih metod za ugotavljanje učinkov.

5. Sklepne misli

Spremembe na področju varovanja rednih zaposlitev v Sloveniji v letu 2013 so bile narejene zaradi zagotavljanja možnosti za večjo fleksibilnost trga dela in za zmanjšanje segmentacije. Ker pa je bil namen sprememb tudi zmanjšanje segmentacije na trgu dela, so bile sprejete tudi nekatere spremembe, ki bi lahko vplivale na zmanjševanje fleksibilnosti (npr. uvedba odpravnin za zaposlitve za določen čas in uvedba kvot za zaposlovanje agencijskih delavcev).

Analiza podatkov o gibanjih na slovenskem trgu dela potrjuje tezo, da so spremembe v regulaciji trga dela v prvem letu po uveljavitvi sprememb prispevale k zmanjševanju segmentacije. Delež novih zaposlitev za določen čas se je po uveljavitvi sprememb zmanjšal, kar kaže, da so spremembe zmanjšale segmentacijo. Z zmanjšanjem varovanja zaposlitve so bili vzpostavljeni pogoji za povečanje fleksibilnosti trga dela, katerih učinki se lahko pokažejo šele dolgoročno. V razmeroma kratkem obdobju od uveljavitve se učinki na fleksibilnost, merjeni z realokacijo zaposlenih, namreč niso pokazali. Pri ocenjevanju učinkov sprememb na povečanje fleksibilnosti se je treba zavedati, da jih v obdobju enega leta težko identificiramo z enostavnimi kazalniki, ki smo jih uporabili za analizo. Za bolj poglobljeno analizo učinkov je potrebno daljše časovno obdobje od uveljavitve, ki bi omogočilo uporabo ekonometričnih metod, s katerimi se lahko izločijo drugi dejavniki, predvsem spremembe gospodarskih razmer, in identificira zgolj vpliv spremenjene regulacije.

Čeprav nekateri kazalniki kažejo na gibanja, ki bi omogočila uresničitev zastavljenih ciljev, problema segmentacije in fleksibilnosti še nista odpravljena. Ker je študentsko delo pomemben vzrok za močno segmentacijo trga dela pri nas, je izziv tudi drugačna ureditev študentskega dela. Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da je študentsko delo pomemben del delovne aktivnosti mladih in lahko morebitno večje omejevanje

tega dela močno poslabša kazalnike položaja mladih na trgu dela in na drugi strani tudi omeji možnosti za fleksibilnost delodajalcev. Vsekakor pa bi bilo smiselno študentsko delo čim bolj povezati s pridobivanjem delovnih izkušenj, ki bodo pozitivno vplivale na poklicno pot dijaka/študenta in olajšale njegov prehod v zaposlitev. Februarja leta 2015 je bilo uvedeno plačilo socialnih prispevkov na študentsko delo, kar je omenjeno obliko dela za delodajalce podražilo, študente pa vključilo v sistem socialnih zavarovanj. Te spremembe študentskega dela so sicer korak v pravo smer, vendar niso bile oblikovane za pridobivanje delovnih izkušenj, ki bi pozitivno vplivale na poklicno pot dijaka/študenta in olajšale njegov prehod v zaposlitev.

Za povečanje odzivnosti trga dela na krizne razmere moramo poudariti tudi potrebo po reformi drugih institucij trga dela, zlasti povečanje učinkovitosti aktivne politike zaposlovanja in delovanja zavoda za zaposlovanje ter bolj odzivnega sistema plač. Na fleksibilnost trga dela namreč vpliva splet številnih dejavnikov in tudi različno oblikovanih institucij trga dela.

Za povečanje blaginje prebivalcev, ki je osrednji cilj razvoja Slovenije, so potrebni ukrepi za oblikovanje in nastajanje kakovostnih delovnih mest. Pomemben izziv ekonomske politike je povečanje števila kakovostnih delovnih mest, ki prinašajo višje plače in dobre pogoje dela, vključno z možnostmi za napredovanje in izobraževanje. Z razvojem kakovostnih delovnih mest bi lahko zmanjšali število ljudi, ki so izpostavljeni tveganju socialne izključenosti in revščine. Od cilja, tj. znižanje števila socialno izključenih na 320 tisoč, postavljenega pri uresničevanju strategije EU 2020, smo se namreč v obdobju 2008–2013 precej oddaljili. Da bi ga dosegli, je pomemben izziv sprejetje ukrepov, ki bi zmanjšali revščino in socialno izključenost pri starejših, kjer je najbolj akutna, ter tudi pri mlajših v aktivni delovni dobi. Pri slednjih sta revščina in socialna izključenost povezani tudi s problemoma dolgotrajne brezposelnosti in naraščajoče revščine pri zaposlenih.

Pomemben izziv ekonomske politike na področju trga dela je povečanje obsega delovne aktivnosti, ki bi pripeljala do bistvenega izboljšanja razmer na trgu dela. Pri tem je lahko z vidika trga dela ključna ovira naraščajoča dolgotrajna brezposelnost, ki lahko povzroči vztrajnost visoke brezposelnosti. Kljub povečanju stopnje delovne aktivnosti starejših (55–64 let) v obdobju krize je omenjena stopnja še vedno med najnižjimi v EU. Njeno povečanje pa bi lahko prispevalo ne le k višji zaposlenosti, ampak tudi k izboljšanju dolgoročne vzdržnosti sistemov socialne zaščite. Poleg pokojninske reforme, ki bi morala nagrajevati ostajanje v aktivnosti, je treba oblikovati tudi celovite pristope, ki bi zajemali ozaveščanje delodajalcev o možnostih in oblikah prenosa izkušenj starejših na mlade (npr. mentorske sheme) in spodbujanje pozitivnih praks

delodajalcev pri zaposlovanju starejših (npr. certifikat starejšim zaposlenim prijazno podjetje). Zaposlovanje starejših bi lahko spodbudila tudi odprava sistemskih ovir za njihovo zaposlovanje (npr. avtomatično višja plača zaradi dodatka za delovno dobo). Hkrati pa se v Sloveniji spopadamo tudi z relativno visoko stopnjo brezposelnosti med mladimi, kar kaže na neučinkovita vlaganja v človeški kapital in povečuje možnosti za beg možganov. Zgolj okrevanje gospodarske aktivnosti ne bo rešilo problemov mladih na trgu dela, ampak je treba poskrbeti za izboljšanje prehoda mladih iz izobraževanja v zaposlitev. Vpis v srednješolsko in terciarno izobraževanje bi bilo treba tesneje povezati s potrebami trga dela. V ta namen bi bilo treba vzpostaviti sistem spremljanja položaja diplomantov in sistem za srednjeročno napovedovanje potreb na trgu dela. Na področju poklicnega izobraževanja je izziv vzpostavitev vajeniškega oziroma dualnega sistema izobraževanja, ki v nekaterih drugih državah ugodno vpliva na prehod mladih na trg dela in njihovo zaposljivost.

Literatura in viri

- Bassanini, A., in Duval, R. (2006). Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions. OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 35.
- Bentolila, Samuel, Dolado, Juan, J. in Jemero, Juan F. (2012). Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience. IZA Journal of European labour studies. Vol 1. No: 4, str. 1–29. Dostopno na: <http://www.iza.org/publications/papers/5772>
- Bentolila, Samuel, in Bertola, Giuseppe (1990). Firing cost and labour demand: how bad is eurosclerosis? The Review of Economic Studies, Vol. 57, No. 3, str. 381–402.
- Bertola, Giuseppe (1990). Job security. Employment and wages. European Economic Review No. 34, str. 854–886.
- Bertola, Giuseppe, Boeri, Tito in Sandrine Cazes (1999). Employment protection and labour market adjustment in some OECD countries: Evolving institutions and variable enforcement. Dosegljivo na spletni strani: <ftp://ftp.igier.unibocconi.it/homepages/boeri/empadj.pdf>
- Bouis, Romnin, Causa, Orsetta, Demmou, Lilas, Duval, Romain, Zdzienicka, Aleksandra (2012). The Short-Term Effects of Structural Reforms. OECD Economics Department Working Papers, No. 949. Dosegljivo na <http://dx.doi.org/10.1787/5k9c5vk4d56d-en>, 7. 6. 2013.
- Cahuc, Pierre, in Zylberberg, Andre (2004). Labour economics. Massachusetts: MIT.
- Steven J. Davis in Haltiwanger, John (1992). Gross Job Creation, Gross Job Destruction, and Employment Reallocation. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, No. 3, str. 819–863.
- Garibaldi, Pietro (1998). Job flows dynamics and firing restrictions. European Economic Review No. 42, str. 245–275.
- Kajzer, Alenka (1996). Trg dela in brezposelnost v Sloveniji. Ekonomsko-poslovna fakulteta: Univerza v Mariboru, doktorska disertacija.
- Kajzer, Alenka (ur.) (2014). Spremembe in izzivi na trgu dela v obdobju krize. V Ekonomski izzivi 2014. Dosegljivo julija 2014 na: http://www.umar.gov.si/publikacije/single/publikacija/zapisi/ekonomski_izzivi_2014/
- Micco, A., in Pages, C. (2006). The Economic effect of employment protection: evidence from international industry – level data. IZA DP no. 2433.
- OECD (2014). OECD Indicators of Employment Protection: Dosegljivo aprila 2014 na spletni strani: <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>
- Rimmer, M., in Zappala, J. (1988). Labour market flexibility and the second tier. Australian Bulletin of Labour. Vol. 14, No. 4, str. 564–591.
- Mortensen, D. T., in Pissarides, C. (1999). Unemployment responses to »skill-biased« theology shock: the role of labour market policy. Economic Journal. Vol. 109, No. 455, str. 242–265.
- OECD (2014). The 2012 Labour Market Reform in Spain: A Preliminary Assessment, OECD Publishing. Dosegljivo na <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213586-en>
- Poročilo DS (2013). Poročilo DS za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela v letu 2013. Dosegljivo na: www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.../Analiza_trg_dela_SL.pdf
- Turrini, A., et al. (2014). A decade of labour market reforms in EU: insights from the LABREF database. Dosegljivo junija 2014 na: Http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/ecp522_en.htm
- UMAR (2015). Poročilo o razvoju 2015. Dosegljivo aprila 2015 na spletni strani: http://www.umar.gov.si/publikacije/single/publikacija/zapisi/porocilo_o_razvoju_2015/1/?tx_ttnews%5Byear%5D=2015&cHash=d988fda3c8
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1). Uradni list RS, št. 21/2013 – ZDR-1.
- Zakon o urejanju trga dela (ZUTD-A). Uradni list RS, št. 80/2010, 21/2013.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o urejanju trga dela (ZUTD-A). Uradni list RS, št. 21/2013.

Navodila avtorjem za oblikovanje in pošiljanje znanstvenih in strokovnih prispevkov za objavo v IB reviji

Prispevke objavljamo v slovenskem jeziku, na avtorjevo željo in v skladu z uredniškim programom IB revije pa tudi v angleškem jeziku, v takem primeru mora biti povzetek v slovenskem jeziku nekoliko daljši (ena stran).

Za vse članke oziroma prispevke velja obojestransko anonimni recenzentski postopek. Recenzenta sta lahko dva in ju izbere uredništvo. Uredništvo si pridržuje pravico zavrnitve članka brez zunanjega recenziranja.

Zaradi anonimnega recenziranja naj bodo podatki o avtorju priloženi na posebni naslovni strani. Ta naslovna stran naj vsebuje ime in priimek avtorja, strokovni naziv, domači naslov in polni naslov ustanove, telefonsko številko ter predlog tipa po tipologiji, ki se uporablja pri vodenju bibliografij v sistemu COBISS, ter izjavo, da predloženo besedilo še ni bilo objavljeno oziroma ni v pripravi za tisk. Če je naslov članka zelo dolg, naj avtor predlaga tudi skrajšani naslov.

V primeru, da je delo skupinsko, je treba navesti soavtorje skupaj z ustreznimi podatki.

IB revija je bila sprejeta v mednarodno bazo revij Journal of Economic Literature (JEL), zato je potrebno članek opremiti s trištevilično kodo JEL klasičnega sistema.

Vse prispevke lektoriramo. Če ob lektoriranju prihaja do večjih sprememb, uredništvo članek vrne v avtorizacijo.

Dolžina besedila naj ne presega eno avtorsko polo (16 strani - avtorska stran obsega 30 vrstic v širini 60 znakov ali skupaj 1800 znakov s presledki in ločili) oziroma 30.000 znakov. Prispevek naj bo opremljen s ključnimi besedami in povzetkom v angleškem in slovenskem jeziku. Tabele, grafe, slike je treba kot priloge predložiti v izvorniku, opremljene z naslovi in legendo.

Besedilo celotnega prispevka, skupaj z morebitnimi formulami, vključenimi v besedilo mora biti napisano v pisavi Myriad Pro (alternativa Arial), velikosti 9, opombe pod besedilom pa v velikosti 7. Besedilo mora biti poravnano na obeh straneh, z enim razmikom med odstavki. Besedilo povzetka in ključne besede morajo biti v kurzivi.

Dolžina posamezne formule med besedilom ne sme biti daljša od 7cm. V primeru, da je formula daljša jo je treba razbiti na več vrstic.

Besedilo prispevka mora biti oddano v .doc formatu ter opremljeno z vsemi tabelami in grafikoni.

Grafikone je treba predložiti tudi v izvorniku, v .xls formatu, v črnobeli grafiki (ne v barvah). Velikost grafikona je 7,5 cm x 7,5 cm. Oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 9.

Tabele se lahko predložijo v .doc ali .xls formatu, oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 8.

Uporabljeno literaturo in vire je treba navesti v seznamu na koncu članka in urejeno po abecednem redu priimka avtorjev. Osnovna oblika reference v besedilu je (Kovač, 1998), v seznamu na koncu članka pa: Priimek, začetnico imena. (Leto). Naslov knjige (Prispevka. Naslov revije ali zbornika, številka, strani). Kraj: Založba.

Opombe je treba v besedilu označiti z zaporednimi številkami od začetka do konca besedila, nadpisanimi na ustreznem mestu v besedilu in po enakem vrstnem redu razvrščene pod besedilom.

Prispevek je treba oddati v elektronski obliki na e-pošto tehnične urednice urska.sodja@gov.si.

Za vse nadaljnje informacije se obrnite na uredništvo IB revije.

Uredništvo