

Oznaka poročila: ARRS-CRP-ZP-2012-05/38

ZAKLJUČNO POROČILO O REZULTATIH CILJNEGA RAZISKOVALNEGA PROJEKTA

A. PODATKI O RAZISKOVALNEM PROJEKTU

1. Osnovni podatki o raziskovalnem projektu

Šifra projekta	V5-1042
Naslov projekta	Ekonomski in pravni vidiki vzpostavitve in izvedbe prožne varnosti na trgu dela
Vodja projekta	19248 Marko Pahor
Naziv težišča v okviru CRP	4.01.02 Predlogi za uveljavljanje in razvijanje varne prožnosti
Obseg raziskovalnih ur	542
Cenovni razred	A
Trajanje projekta	10.2010 - 09.2012
Nosilna raziskovalna organizacija	584 Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta
Raziskovalne organizacije - soizvajalke	508 Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani 592 Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta 7097 Univerza na Primorskem, Fakulteta za management
Raziskovalno področje po šifrantu ARRS	5 DRUŽBOSLOVJE 5.02 Ekonomija
Družbeno-ekonomski cilj	13.05 Družbene vede - RiR financiran iz drugih virov (ne iz SUF)

2. Raziskovalno področje po šifrantu FOS¹

Šifra	5.05
- Veda	5 Družbene vede
- Področje	5.05 Pravo

3. Sofinancerji²

Sofinancerji		
1.	Naziv	Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve
	Naslov	Gregorčičeva 25-25a 1000 Ljubljana
2.	Naziv	Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS

	Naslov	Bleiweisova cesta 30, 1000 Ljubljana	
3.	Naziv	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	
	Naslov	Kotnikova 28 1000 Ljubljana	

B. REZULTATI IN DOSEŽKI RAZISKOVALNEGA PROJEKTA

4. Povzetek projekta³

SLO

Delovna zakonodaja omogoča prožnost dela, hkrati pa zagotavlja minimalno varnost, faktorji, ki vplivajo na dejansko stopnjo prožnosti pa so v veliki meri izven nje. Zgolj sprememba zakonodaje ne bo omogočila večje prožnosti in hkrati varnosti. Za to so potrebne tudi druge aktivnosti, ki spodbujajo uresničevanje predlaganih konceptov.

Slovenija je v analiziranem obdobju ponujala zelo širok nabor ukrepov in storitev s področja trga dela. V letu 2008 je zanje skupaj namenila 165 milijonov evrov, kar je znaten upad glede na 2006, ko je znesek presegel 200 milijonov evrov. Spremenila se je tudi struktura ukrepov, vendar so bili določeni ukrepi izločeni, določeni vpeljani na novo, tako da upad sredstev ni posledica zgolj zmanjšanja nabora ukrepov.

Z vidika analize uspešnosti ukrepov je pomembna tudi analiza uspešnosti aktivacije registrirano brezposelnih. Tu izstopata zlasti Avstrija in Slovaška, tudi Finska, Portugalska z zelo visoko stopnjo aktivacije. Slovenija je v letu 2006 dosegla nekaj čez 20 odstotno aktivacijo, od leta 2007 dalje pa le med 11 in 16-odstotno. Ta rezultat je v luči stabilne in visoke gospodarske rasti do leta 2008 precej slab in ponovno kaže, da ti ukrepi, ki sodijo na področje aktivne politike zaposlovanja ne dosegajo zelenih učinkov.

Pomemben element, ki odstopa od praks v primerljivih državah, so stroški odpuščanja. Slovenska podjetja se zaradi visokih stroškov odpuščanja ne morejo prilagoditi razmeram na trgu dela in z odpuščanjem odlašajo tako dolgo, da podjetje konča v stečajju. Ker ideja o varnosti tistega, ki zaposlitev izgubi, ne dopušča radikalnega znižanja stroškov odpuščanja, predlagamo, da se breme teh stroškov porazdeli med podjetja in državo.

Ukrep participacije države pri stroških odpuščanja bi tako lahko šel v več smereh:

- Popolno kritje stroškov odpuščanja s strani državnega proračuna
- Porazdelitev stroškov med državo in proračun po polovici
- Delna participacija države pri kritju stroškov odpravnin v višini 20 odstotkov

Na strani varnosti za zaposlene je sistem podpor primeren in povsem primerljiv z drugimi državami, tako z vidika višine kot tudi z vidika trajanja nadomestil, pa tudi spodbude za zaposlovanje. Delež v BDP, namenjen sistemom podpore je sicer nižji kot je povprečje EU – leta 2009 je bilo v EU v povprečju sistemom podpore namenjenih 1.4 odstotka BDP, podobno tudi v Nemčiji in na Danskem, v Sloveniji pa 0,63 odstotka. Nižji delež lahko ob podobnih pravicah brezposlenih verjetno pripišemo drugačni strukturi brezposelnih.

Verjetno bolj kritičen del »varnostnega« vidika brezposlenosti je verjetno del, povezan z aktivnimi politikami trga dela. Ugotavljamo, da struktura izdatkov za aktivne politike trga dela ni optimalna z vidika stroškovne učinkovitosti, predvsem pa z vidika strukturnega prilagajanja, omogočanja zaposlovanja težko zaposljivih skupin prebivalstva ter odpravljanja dolgoročne brezposelnosti. Pod črto lahko ugotovimo, da bi za vzpostavitev najučinkovitejših programov aktivne

politike zaposlovanja v primerljivem evropskem obsegu potrebovali med 55 in 150 milijoni dodatnih sredstev.

ANG

The labour market legislation allows enough flexibility while maintaining the minimal security. Factors, that affect the actual level of flexibility are however beyond the reach of basic legislation. Simply changing the legislation will not allow for higher flexibility and higher security at the same time. For this other activities are important as well.

In the past years Slovenia offered a wide range of labour market measures and politics. The financial resources for them varied throughout the years with no visible trend, what also varied was the structure of measures and politics – some were dropped while some others were introduced.

When measuring the effectiveness of measures probably the single most important indicator is the activation of unemployed persons. St successful countries are Austria and Slovakia, followed by Finland and Portugal. Slovenia is falling behind with a rate of activation between 11 and 20 per cent, which was in the period of high and stable economic growth in the period to 2008 a very poor result, indicating that the measures of active labour market politics are not performing as planned.

An important difference from the practices of other countries lies in the costs of firing. Due to high costs of firing the Slovenian companies find it hard to adjust to changing market conditions and delay lay-offs often too long to avoid bankruptcy. Since the security part of the flexicurity equation doesn't allow a substantial decrease in costs, we recommend a sharing of these costs between the company and the state. This could be implemented in several ways:

- costs are completely covered by the state
- state and company bear half of the costs each
- state participates in a minor share, e.g. 20 percent.

On the safety side the support system is well developed and comparable to other countries in thers of length and size of the support, as well as in the incentives for employment. The share in the GDP for measures is below the EU average, which can be attributed to a different structure of the unemployed.

A more critical part is the one linked to active labour market politics. The stucture of expenses for the ALMP is not optimal from the cost perspective. It does not stimulate, at least to a high enough degree, the structural adjustemt, employment of groups with special needs and decrease and prevention of long-term unemployment. For restructuring and improvent of ALMP a further 50-100 milion euros would be needed.

5. Poročilo o realizaciji predloženega programa dela na raziskovalnem projektu⁴

Analiza sistema varne prožnosti

Wilthagen in Tros (2004) najprej opredelita pojem štiri vrste prožnosti (fleksibilnosti). Najprej navajata dve vrsti numerične fleksibilnosti:

1. Zunanja numerična fleksibilnost, kar se nanaša predvsem na vprašanje, kako težko podjetja najemajo in odpuščajo in kakšne so pogodbe o delu (kako razširjena je raba bolj fleksibilnih oblik),
2. Notranja numerična fleksibilnost, kar se dotika predvsem vprašanja, ali podjetja lahko sledijo trendom na končnih trgih preko internih prilagoditev na področju zaposlovanja s pomočjo nadur, uporabo fleksibilnega delovnega

časa, zaposlitvami za nepolni delovni čas, delo za določen čas, delo po pogodbi za na primer določen projekt, itd.),

Ko govorimo o prožnosti, pa avtorja opozarjata, da moramo poznati še dve vrsti prožnosti, in sicer sta to (Wilhagen in Tros, 2004):

1. Funkcijska prožnost, kar pomeni, ali podjetje lahko spreminja oziroma prilagaja dejanska znanja, veščine in kompetence posameznikov.
2. Prožnost pri plačilu pa se dotika vprašanja, ali lahko podjetje po potrebi spreminja velikost plačil ali pa je pri tem zelo omejeno, ali je na primer del plačila lahko odvisen od uspešnosti poslovanja podjetja ali ne, itd.

Glede na kombinacije institucij in politik trga dela v posamezni državi je mogoče opredeliti različne socio-ekonomske sisteme oziroma modele. Več raziskav opredeljuje socio-ekonomske modele glede na dve glavni komponenti: prva je povezana s fleksibilnostjo, druga pa z varnostjo na trgu dela (Evropska komisija 2006, poglavje 2 in Evropska komisija 2007, 166). S tema komponentama je tesno povezan koncept varne prožnosti kot kombinacija fleksibilnosti na trgu dela, ki je ugodna za ustvarjanje novih delovnih mest, in socialne varnosti, ki skrbi za osnovno raven blagostanja posameznikov. Fleksibilnost trga dela in socialna varnost pa imata več dimenzij. Tako na primer ločimo: a) zunanjo fleksibilnost, notranjo fleksibilnost, funkcionalno fleksibilnost ter fleksibilnost v plačilu ter b) zaposlitveno in socialno varnost (Wilhagen in Tros 2004, 171; Klammer 2005; Bertozzi in Bonoli 2009, 12).

Slovenija se, v primerjavi z drugimi državami članicami, spopada z visoko rigidnostjo trga dela, saj se tako po vrednostih indeksa EPL kot indeksa rigidnosti zaposlovanja Svetovne banke, uvršča v sam vrh EU. Problem prav tako predstavljajo zelo nizki izdatki za aktivne politike zaposlovanja, spodbuditi pa je potrebno tudi vseživljenjsko učenje odraslih, saj bo to pozitivno vplivalo na mobilnost in prilagodljivost delavcev. Hkrati pa na strani varnosti na trgu dela Slovenija beleži radodarna nadomestila za brezposelne.

Ukrepe aktivne politike trga dela se sprejema v posvetovanju s socialnimi partnerji, sprejme pa jih Vlada RS za posamezno proračunsko ali plansko obdobje. Slovenija je v preteklosti izvajala številne kombinacije in nabore ukrepov aktivne politike zaposlovanja, kar je razvidno iz dokumentov (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006, Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013, Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011, itd.).

Slovenija je v analiziranem obdobju ponujala zelo širok nabor ukrepov in storitev s področja trga dela. V letu 2008 je zanje skupaj namenila 165 milijonov evrov, kar je znaten upad glede na 2006, ko je znesek presegel 200 milijonov evrov. Spremenila se je tudi struktura ukrepov, vendar so bili določeni ukrepi izločeni, določeni vpeljani na novo, tako da upad sredstev ni posledica zgolj zmanjšanja nabora ukrepov.

Analiza strukture izdatkov za storitve in ukrepe s področja trga dela po posameznih področjih pokaže, da je delež sredstev, ki odpade na storitve nekoliko narasel od leta 2005, in sicer s 14,4% na 19,2% vseh porabljenih sredstev. Absolutno je narasel za okoli 10%, od 28 na 31 milijonov evrov. Največji delež se že ves čas namenja za podpore in sicer za t.i. področje 8, kar predstavlja med 57 in 60% vseh porabljenih sredstev. Tretji največji delež, za podporami in storitvami, pa odpade na ukrepe ustvarjanja novih delovnih mest, okoli 10% vseh sredstev.

Z vidika analize uspešnosti ukrepov je pomembna tudi analiza uspešnosti aktivacije registrirano brezposelnih. Tu izstopata zlasti Avstrija in Slovaška, tudi Finska, Portugalska z zelo visoko stopnjo aktivacije. Slovenija je v letu 2006 dosegla nekaj čez 20

odstotno aktivacijo, od leta 2007 dalje pa le med 11 in 16-odstotno. Ta rezultat je v luči stabilne in visoke gospodarske rasti do leta 2008 precej slab in ponovno kaže, da ti ukrepi, ki sodijo na področje aktivne politike zaposlovanja ne dosegajo zelenih učinkov.

Podlage za nadaljnji razvoj varne prožnosti, zlasti za lažjo in učinkovitejšo implementacijo njenih načel

Zgolj sprememba zakonodaje ne bo omogočila večje prožnosti in hkrati varnosti. Za to so potrebne tudi druge aktivnosti, ki spodbujajo uresničevanje predlaganih konceptov. Na področju odpovedi pogodbe o zaposlitvi je mogoče skleniti, da izpeljava postopka odpovedi ni enostavna. Kar je deloma razumljivo, saj odpoved pogodbe o zaposlitvi posameznemu delavcu največkrat pomeni hudo posledico za delavca v obliki odhoda s trga dela. Zato tudi mednarodna načela in pravni akti poudarjajo, da lahko delodajalec to stori le z utemeljenim razlogom, ki ga mora znati razložiti in dokazati. Ravno so delodajalci zavezani k izpeljavi določenih postopkovnih pravil, kot je na primer pravica do obrambe delavca. Po drugi strani pa je tako iz sodne kot iz podjetniške prakse razvidno, da bi bilo mogoče postopek na določenih mestih olajšati tako, da bi ga bilo lažje izpeljati v praksi. Sindikati ob takšnih argumentih pogosto odgovorijo, da temu ni tako, saj naj bi bilo to predvsem posledica neznanja delodajalcev. Deloma bi lahko temu pritrdili. Zagotovo delodajalci nimajo enakega znanja, zlasti so razlike prisotne med večjimi in manjšimi delodajalci. Slednji ne razpolagajo s tolikim znanjem, da bi lahko brez (večjih) napak izpeljali postopek odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Morda bi v tej luči bilo vredno razmisliti o kakšnih "olajšavah" za manjše delodajalce, kakor je to deloma že uvedeno pri nekaterih institutih, denimo zaposlovanju za določen čas. To je nenazadnje tudi evropski trend.

Z vidika celotnega urejanja delovnih razmerij pri konceptu varne prožnosti se je treba temeljito vprašati, kakšna je smer, v katero gremo ter kakšni so cilji, ki jih je treba doseči. O varni prožnosti se govori že precej časa. Tuje in domače izkušnje kažejo, da je v celoti to cilj, ki ga je zelo težko oziroma morda nemogoče uresničiti. Zato je treba zelo skrbno pretehtati, kje so tiste možnosti, ko lahko to uveljavimo (in kar je zdržno z vidika proračuna) in kjer to nima smisla. Pri tem je nujno upoštevati dosedanje ureditev, sodno prakso ter situacijo na trgu dela.

Kakšna ureditev prožne varnosti najbolj učinkovito prispeva na situacijo na trgu dela in konkurenčnost

Študija Brown in Kottl (2012) je med drugim proučevala stroškovno učinkovitost posameznih aktivnih politik trga dela. Študija je pokazala, da so subvencije oziroma davčne spodbude za zaposlovanje najcenejši in stroškovno najučinkovitejši ukrep. Delujejo kot avtomatski stabilizator, posebej učinkovite so takrat, ko ciljajo na dolgotrajno brezposelne. Kot stroškovno učinkovit se izkaže tudi ukrep spodbujanja samozapolojanja, vendar avtorji opozarjajo na omejene možnosti za sodelovanje v tem ukrepu. Spodbujanje učenja pri delu načeloma je učinkovito, še prav posebej ko je usmerjeno na dolgotrajno brezposelne. Za učinkovitost tega ukrepa je predvsem pomembno zagotoviti, da so usmerjeni k pridobivanju deficitarnih kompetenc, da se zagotovi sodelovanje delodajalcev ter da prinašajo tudi formalno potrjeno izobrazbo. Aktivna pomoč pri zaposlovanju je stroškovno učinkovita predvsem na kratek rok, na daljšega pa takrat, ko je usmerjena k težje zaposljivim skupinam kandidatov. Stroškovno učinkovite so tudi zmanjševanje nadomestil in sankcije za neaktivnost brezposelnih, so pa

taki ukrepi pogosto sporni.

Neposredne subvencije za ohranjanje delovnih mest (»work-sharing«, subvencioniranje zaposlenih s krajšim delovnim časom) je zelo drag ukrep, ki ima na dolgi rok potencialno zelo negativne posledice, koristen je lahko le na zelo kratek rok ob zelo strogih omejitvah. Podobno velja tudi za druge oblike neposrednega subvencioniranja delovnih mest ali plač. Vsako tako subvencioniranje praviloma privede do nadomeščanja nesubvencioniranih s subvencioniranimi delovnimi mesti ter prerazporejanja dohodka. Javna dela so prav tako draga in neučinkovita na dolgi rok, so pa lahko na kratek rok alternativa pasivnim politikam.

Smernice za koherentno in konsistentno politiko uvedbe in uveljavitve varne prožnosti na slovenskem trgu dela

Slovenska delovna zakonodaja omogoča relativno prožno organizacijo delovnega časa, saj dopušča, da socialni partnerji določijo dolžino polnega delovnega časa znotraj zakonskih okvirjev, dopušča, da delovni čas skupaj z nadurami znaša 48 ur, da delovni dan traja 13 ur, da delavec opravlja delo 6 dni v tednu, prav tako dopušča enakomerno kot neenakomerno razporeditev delovnega časa. Upošteva tudi dejstvo, da lahko med letom prihaja do nepredvidenih situacij, ki zahtevajo podaljšan ali spremenjen delovni čas, saj ureja možnost odreditve nadurnega dela in možnost začasne prerazporeditve delovnega časa. Socialni partnerji lahko v kolektivnih pogodbah predvidijo različne oblike prožne organizacije delovnega časa, kot so gibljivi delovni čas, izmensko delo, deljeni delovni čas in podobno, ter nekatera vprašanja v zvezi z delovnim časom uredijo bolj fleksibilno (daljše referenčno obdobje; omejitev nadur kot povprečje, počitek kot povprečje,...). V primeru določenih kategorij delavcev je zaradi narave njihovega dela dopustno tudi s pogodbo o zaposlitvi odstopiti od zakonske ureditve.

Delovna zakonodaja omogoča plačno prožnost, hkrati pa zagotavlja minimalno varnost, faktorji, ki vplivajo na dejansko stopnjo plačne prožnosti pa so v veliki meri izven nje.

Na več mestih poročila ugotavljamo, da slovenska zakonodaja dopušča precejšnjo stopnjo fleksibilnosti pri zaposlovanju in odpuščanju. Pomemben element, ki odstopa od praks v primerljivih državah, so stroški odpuščanja. Slovenska podjetja se zaradi visokih stroškov odpuščanja ne morejo prilagoditi razmeram na trgu dela in z odpuščanjem odlašajo tako dolgo, da podjetje konča v stečaju. Ker ideja o varnosti tistega, ki zaposlitev izgubi, ne dopušča radikalnega znižanja stroškov odpuščanja, predlagamo, da se breme teh stroškov porazdeli med podjetja in državo.

Ukrep participacije države pri stroških odpuščanja bi tako lahko šel v več smereh:

- Popolno kritje stroškov odpuščanja s strani državnega proračuna
- Porazdelitev stroškov med državo in proračun po polovici
- Delna participacija države pri kritju stroškov odpravnin v višini 20 odstotkov

Na strani varnosti za zaposlene je sistem podpor primeren in povsem primerljiv z drugimi državami, tako z vidika višine kot tudi z vidika trajanja nadomestil, pa tudi spodbude za zaposlovanje. Delež v BDP, namenjen sistemom podpore je sicer nižji kot je povprečje EU – leta 2009 je bilo v EU v povprečju sistemom podpore namenjenih 1.4 odstotka BDP, podobno tudi v Nemčiji in na Danskem, v Sloveniji pa 0,63 odstotka. Nižji delež lahko ob podobnih pravicah brezposlenih verjetno pripišemo drugačni strukturi brezposelnih.

Verjetno bolj kritičen del »varnostnega« vidika brezposlenosti je verjetno del, povezan z aktivnimi politikami trga dela. Že v prejšnji točki smo ugotavljali, da struktura izdatkov za

aktivne politike trga dela ni optimalna z vidika stroškovne učinkovitosti, predvsem pa z vidika strukturnega prilagajanja, omogočanja zaposlovanja težko zaposljivih skupin prebivalstva ter odpravljanja dolgoročne brezposelnosti. Pod črto lahko ugotovimo, da bi za vzpostavitev najučinkovitejših programov aktivne politike zaposlovanja v primerljivem evropskem obsegu potrebovali med 55 in 150 milijoni dodatnih sredstev.

6. Ocena stopnje realizacije programa dela na raziskovalnem in zastavljenih raziskovalnih ciljev²

Raziskovalni project si je v začetku zadal naslednje cilje

- 1) analiza sistema varne prožnosti, ki bo usmerjena v usklajevanje potreb delavcev in delodajalcev na trgu dela in bo delavcem zagotovila ustrezna varnost, delodajalcem pa boljše oziroma fleksibilnejše možnosti za doseganje večje konkurenčnosti;
- 2) oblikovati podlage za nadaljnji razvoja varne prožnosti, zlasti za lažjo in učinkovitejšo implementacijo njenih načel;
- 3) oceniti kakšna ureditev prožne varnosti najbolj učinkovito prispeva na situacijo na trgu dela in konkurenčnost ter na kakšen način;
- 4) oblikovati in predstaviti predloge ukrepov za izvajanje varne prožnosti v praksi, kar zajema spremembe pravnih aktov na vseh področjih pravne varnosti pri vseh vidikih varne prožnosti;
- 5) ponuditi smernice za koherentno in konsistentno politiko uvedbe in uveljavitve varne prožnosti na slovenskem trgu dela.

Prvi cilj je bil v polnosti dosežen, saj je bila narejena primerjalna analiza Slovenske ureditve in ureditve v drugih članicah EU, tako iz pravnega kot tudi ekonomskega vidika.

Drugi cilj je bil tudi v polnosti dosežen, pravno so podana izhodišča tako za urejanje zunanje kot notranje prožnosti, z ekonomskega stališča so podane ocene vzdržnosti in stroškov uvajanja sistema varne prožnosti.

Tretji cilj je bil deloma dosežen. Proučene so bile prednosti in slabosti posameznih ureditev, končnega predloga ureditve pa skupina ni predlagala, saj menimo, da je to politična in ne strokovna.

Četrti cilj je bil v polnosti dosežen, oblikovali smo kar nekaj konkretnih predlogov za spremembe, ki bi vodile k večji uveljavitvi prožne varnosti

Peti cilj je bil deloma dosežen. Predstavili smo številna izhodišča in analize, pa tudi konkretne predloge sprememb. Spremembe, do katerih je prišlo v času trajanja projekta tako na gospodarskem kot tudi na političnem področju pa ne dopuščajo oblikovanja celostnega predloga uvedbe in ureditve prožne varnosti v Sloveniji, saj je za kaj takega trenutno preveč neznan.

7. Utemeljitev morebitnih sprememb programa raziskovalnega projekta oziroma sprememb, povečanja ali zmanjšanja sestave projektne skupine²

V osnovni prijavi je bila kot raziskovalka prijavljena prof. dr. Etelka Korpič-Horvat (šifra raz. 15760) iz Pravne fakultete Univerze v Mariboru (šifra skupine 0592-002). Profesorica Korpič-Horvat je bila v času od prijave do začetka projekta imenovana za ustavno sodnico in je menila, da ji nove obveznosti ne bodo dopuščale sodelovanja v skupini.

Namesto nje smo v raziskovalno skupino izr. prof. dr. Barbara Kresal (šifra raz.: 15102). Prof. Kresal bo za potrebe projekta dopolnilno zaposlena na Inštitutu za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (šifra skupine 0508-001), ki je sodelujoča organizacija iz prijave na razpis. Prof. Kresal je

skladno z merili enako kakovostna raziskovalka kot Profesorica Korpič-Horvat katero nadomešča.

8. Najpomembnejši znanstveni rezultati projektne skupine⁷

	Znanstveni dosežek	
1.	COBISS ID	
	Naslov	SLO
		ANG
	Opis	SLO
		ANG
	Objavljeno v	
Tipologija		

9. Najpomembnejši družbeno-ekonomsko relevantni rezultati projektne skupine⁸

	Družbenoekonomsko relevantni dosežki	
1.	COBISS ID	
	Naslov	SLO
		ANG
	Opis	SLO
		ANG
	Šifra	
Objavljeno v		
Tipologija		

10. Drugi pomembni rezultati projektne skupine⁹

--

11. Pomen raziskovalnih rezultatov projektne skupine¹⁰**11.1. Pomen za razvoj znanosti¹¹**

SLO

Največji prispevek je bil narejen na področju pravnega raziskovanja, saj je omogočil izdelavo primerjalne študije ureditev fleksibilne varnosti in različnih pravnih inštrumentov, povezanih s tem, med različnimi evropskimi državami.

Študija je podrobno pogledala postopke odpuščanja in primerjala pravno ureditev in prakso v Sloveniji in jo primerjala z mednarodno ureditvijo. Podobno se študija primerjalno ukvarja tudi s pravno ureditvijo različnih inštrumentov notranje prožnosti.

Na ekonomskem področju so podatki, zbrani v okviru projekta, pomembna iztočnica za nadaljnje raziskovanje trga dela.

ANG

The greatest scientific contribution was achieved in the legal science. The project allowed the compilation of a comparative study of the legal system supporting the flexicurity systems and related legal instruments in different EU countries.

The study analyzed in detail the legal sanctioning and court practices of the work contract termination in Slovenia in international comparison. Similarly the study looks at several instruments of internal labour flexibility.

11.2. Pomen za razvoj Slovenije¹²

SLO

Glavni prispevek študije so konkretni predlogi za spremembe, ki naj vodijo k večprožni varnosti, ter groba cena potrebnih sredstev, da bi bila slovenska ureditev podobna ureditvi v državah z višjo stopnjo uveljavitve prožne varnosti.

Pomemben element, ki odstopa od praks v primerljivih državah, so stroški odpuščanja. Slovenska podjetja se zaradi visokih stroškov odpuščanja ne morejo prilagoditi razmeram na trgu dela in z odpuščanjem odlašajo tako dolgo, da podjetje konča v stečaju. Ker ideja o varnosti tistega, ki zaposlitev izgubi, ne dopušča radikalnega znižanja stroškov odpuščanja, predlagamo, da se breme teh stroškov porazdeli med podjetja in državo.

Verjetno bolj kritičen del »varnostnega« vidika brezposlenosti je verjetno del, povezan z aktivnimi politikami trga dela. Ugotavljamo, da struktura izdatkov za aktivne politike trga dela ni optimalna z vidika stroškovne učinkovitosti, predvsem pa z vidika strukturnega prilagajanja, omogočanja zaposlovanja težko zaposljivih skupin prebivalstva ter odpravljanja dolgoročne brezposelnosti. Pod črto lahko ugotovimo, da bi za vzpostavitev najučinkovitejših programov aktivne politike zaposlovanja v primerljivem evropskem obsegu potrebovali med 55 in 150 milijoni dodatnih sredstev.

ANG

The main contribution for the development of Slovenia is in the specific suggestions for changes in the system, that would lead to higher levels of flexicurity and an approximate estimate of the necessary financial funds in order to achieve this.

An important difference from the practices of other countries lies in the costs of firing. Due to high costs of firing the Slovenian companies find it hard to adjust to changing market conditions and delay lay-offs often too long to avoid bankruptcy. Since the security part of the flexicurity equation doesn't allow a substantial decrease in costs, we recommend a sharing of these costs between the company and the state.

A more critical part is the one linked to active labour market politics. The structure of expenses for the ALMP is not optimal from the cost perspective. It does not stimulate, at least to a high enough degree, the structural adjustment, employment of groups with special needs and decrease and prevention of long-term unemployment. For restructuring and improvement of ALMP a further 50-150 million euros would be needed.

12. Vpetost raziskovalnih rezultatov projektne skupine.

12.1. Vpetost raziskave v domače okolje

Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- v domačih znanstvenih krogih
 pri domačih uporabnikih

Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?¹³

12.2. Vpetost raziskave v tuje okolje

Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- v mednarodnih znanstvenih krogih
 pri mednarodnih uporabnikih

Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujini raziskovalnimi inštitucijami:¹⁴

Kateri so rezultati tovrstnega sodelovanja:¹⁵

--

C. IZJAVE

Podpisani izjavljam/o, da:

- so vsi podatki, ki jih navajamo v poročilu, resnični in točni
- se strinjamo z obdelavo podatkov v skladu z zakonodajo o varstvu osebnih podatkov za potrebe ocenjevanja in obdelavo teh podatkov za evidence ARRS
- so vsi podatki v obrazcu v elektronski obliki identični podatkom v obrazcu v pisni obliki
- so z vsebino letnega poročila seznanjeni in se strinjajo vsi soizvajalci projekta
- bomo sofinancerjem istočasno z zaključnim poročilom predložili tudi študijo ali elaborat, skladno z zahtevami sofinancerjev

Podpisi:

*zastopnik oz. pooblaščen oseba
raziskovalne organizacije:*

in

vodja raziskovalnega projekta:

Univerza v Ljubljani, Ekonomska
fakulteta

Marko Pahor

ŽIG

Kraj in datum:

Ljubljana	8.10.2012
-----------	-----------

Oznaka prijave: ARRS-CRP-ZP-2012-05/38

¹ Zaradi spremembe klasifikacije je potrebno v poročilu opredeliti raziskovalno področje po novi klasifikaciji FOS 2007 (Fields of Science). Prevaljalna tabela med raziskovalnimi področji po klasifikaciji ARRS ter po klasifikaciji FOS 2007 (Fields of Science) s kategorijami WOS (Web of Science) kot podpodročji je dostopna na spletni strani agencije (<http://www.arrs.gov.si/sl/gradivo/sifranti/preslik-vpp-fos-wos.asp>). [Nazaj](#)

² Podpisano izjavo sofinancerja/sofinancerjev, s katero potrjuje/jo, da delo na projektu potekalo skladno s programom, skupaj z vsebinsko obrazložitvijo o potencialnih učinkih rezultatov projekta obvezno priložite obrazcu kot pripenko (v skeniranem PDF formatu) in jo v primeru, da poročilo ni polno digitalno podpisano, pošljite po pošti na Javno agencijo za raziskovalno dejavnost RS. [Nazaj](#)

³ Napišite povzetek raziskovalnega projekta (največ 3.000 znakov v slovenskem in angleškem jeziku) [Nazaj](#)

⁴ Napišite kratko vsebinsko poročilo, kjer boste predstavili raziskovalno hipotezo in opis raziskovanja. Navedite ključne ugotovitve, znanstvena spoznanja, rezultate in učinke raziskovalnega projekta in njihovo uporabo ter sodelovanje s tujimi partnerji. Največ 12.000 znakov vključno s presledki (približno dve strani, velikosti pisave 11). [Nazaj](#)

⁵ Realizacija raziskovalne hipoteze. Največ 3.000 znakov vključno s presledki (približno pol strani, velikosti pisave 11) [Nazaj](#)

⁶ V primeru bistvenih odstopanj in sprememb od predvidenega programa raziskovalnega projekta, kot je bil zapisan v predlogu raziskovalnega projekta oziroma v primeru sprememb, povečanja ali zmanjšanja sestave projektne skupine v zadnjem letu izvajanja projekta (obrazložitev). V primeru, da sprememb ni bilo, to navedite. Največ 6.000 znakov vključno s presledki (približno ena stran, velikosti pisave 11). [Nazaj](#)

⁷ Znanstveni in družbeno-ekonomski dosežki v programu in projektu so lahko enaki, saj se projektna vsebina praviloma nanaša na širšo problematiko raziskovalnega programa, zato pričakujemo, da bo večina izjemnih dosežkov raziskovalnih programov dokumentirana tudi med izjemnimi dosežki različnih raziskovalnih projektov.

Raziskovalni dosežek iz obdobja izvajanja projekta (do oddaje zaključnega poročila) vpišete tako, da izpolnite COBISS kodo dosežka – sistem nato sam izpolni naslov objave, naziv, IF in srednjo vrednost revije, naziv FOS področja ter podatek, ali je dosežek uvrščen v A'' ali A'. [Nazaj](#)

⁸ Znanstveni in družbeno-ekonomski dosežki v programu in projektu so lahko enaki, saj se projektna vsebina praviloma nanaša na širšo problematiko raziskovalnega programa, zato pričakujemo, da bo večina izjemnih dosežkov raziskovalnih programov dokumentirana tudi med izjemnimi dosežki različnih raziskovalnih projektov.

Družbeno-ekonomski rezultat iz obdobja izvajanja projekta (do oddaje zaključnega poročila) vpišete tako, da izpolnite

Zaključno poročilo o rezultatih ciljnega raziskovalnega projekta - 2012

COBISS kodo dosežka – sistem nato sam izpolni naslov objave, naziv, IF in srednjo vrednost revije, naziv FOS področja ter podatek, ali je dosežek uvrščen v A'' ali A'.

Družbenoekonomski dosežek je po svoji strukturi drugačen, kot znanstveni dosežek. Povzetek znanstvenega dosežka je praviloma povzetek bibliografske enote (članka, knjige), v kateri je dosežek objavljen.

Povzetek družbeno ekonomsko relevantnega dosežka praviloma ni povzetek bibliografske enote, ki ta dosežek dokumentira, ker je dosežek sklop več rezultatov raziskovanja, ki je lahko dokumentiran v različnih bibliografskih enotah. COBISS ID zato ni enoznačen izjemoma pa ga lahko tudi ni (npr. v preteklem letu vodja meni, da je izjemen dosežek to, da sta se dva mlajša sodelavca zaposlila v gospodarstvu na pomembnih raziskovalnih nalogah, ali ustanovila svoje podjetje, ki je rezultat prejšnjega dela ... - v obeh primerih ni COBISS ID). [Nazaj](#)

⁹ Navedite rezultate raziskovalnega projekta iz obdobja izvajanja projekta (do oddaje zaključnega poročila) v primeru, da katerega od rezultatov ni mogoče navesti v točkah 7 in 8 (npr. ker se ga v sistemu COBISS ne vodi). Največ 2.000 znakov vključno s presledki. [Nazaj](#)

¹⁰ Pomen raziskovalnih rezultatov za razvoj znanosti in za razvoj Slovenije bo objavljen na spletni strani: <http://sicris.izum.si/> za posamezen projekt, ki je predmet poročanja [Nazaj](#)

¹¹ Največ 4.000 znakov vključno s presledki [Nazaj](#)

¹² Največ 4.000 znakov vključno s presledki [Nazaj](#)

¹³ Največ 500 znakov vključno s presledki (velikosti pisave 11) [Nazaj](#)

¹⁴ Največ 500 znakov vključno s presledki (velikosti pisave 11) [Nazaj](#)

¹⁵ Največ 1.000 znakov vključno s presledki (velikosti pisave 11) [Nazaj](#)

Obrazec: ARRS-CRP-ZP/2012-05 v1.00c
21-C1-78-FB-AD-E3-B9-06-6F-A3-A9-2E-EC-09-61-9F-59-33-8B-00

CILJNI RAZISKOVALNI PROJEKT
EKONOMSKI IN PRAVNI VIDIK VZPOSTAVITVE IN IZVEDBE PROŽNE
VARNOSTI NA TRGU DELA
V5-1042

ZAKLJUČNO POROČILO

Poročilo pripravili

Prof. dr. Marko Pahor, Ekonomska fakulteta Ljubljana

Doc. dr. Valentina Franca, Fakulteta za Management Koper

Prof. dr. Primož Dolenc, Fakulteta za Management Koper

Prof. dr. Traša Redek, Ekonomska fakulteta Ljubljana

Prof. dr. Polona Domadenik, Ekonomska fakulteta Ljubljana

doc. dr. Darja Senčur Peček, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru

dr. Katarina Kresal Šoltes, Inštitut za delo

prof. dr. Barbara Kresal, Inštitut za delo

prof. dr. Andreja Cirman, Ekonomska fakulteta Ljubljana

Dr. Tanja Kosi, Fakulteta za Management Koper

1.	Uvod.....	7
1.1.	Oris modela varne prožnosti.....	7
1.2.	Pravna ureditev varne prožnosti	10
1.2.1.	Odpuščanje delovnega razmerja, zlasti s strani delodajalca.....	10
1.2.2.	Prehod in obdobje brezposelnosti.	11
1.2.3.	Zaposlovanje mladih in starejših.....	12
1.2.4.	Plača in plačila.	12
1.2.5.	Delovanje delavskih predstavnikov.	13
2.	Pregled in analiza mednarodne ureditve sistemov varne prožnosti	13
2.1.	Stanje obsega fleksibilnih, začasnih zaposlitev v slovenski praksi	15
2.2.	Kazalci merjenja fleksibilnosti zaposlovanja	16
2.2.1.	Merjenje uresničevanja strategije prožne varnosti po EU-JRC indikatorjih 18	
2.2.2.	Indikatorji fleksibilnega zaposlovanja po Doing Business raziskavi ...	23
2.3.	Korelacija med fleksibilnostjo zaposlovanja delavcev (employing workers rank) in konkurenčnostjo države (ease of doing business rank)	27
2.4.	Notranja prožnost	29
2.5.	Fleksibilne oblike razporeditve delovnega časa	31
2.5.1.	RAZŠIRJENOST FLEKSIBILNIH OBLIK DELOVNEGA ČASA	32
2.6.	Delo v manj ugodnih urah (unusual, unsocial working hours)	35
2.6.1.	Izmensko delo	35
3.	Analiza slovenske delovnopravne ureditve fleksibilnih oblik zaposlitev	36
3.1.	Možnosti začasnega zaposlovanja delavcev	36
3.1.1.	Omejitve, ki izhajajo iz prava EU	36
3.1.2.	Omejitve, ki izhajajo iz mednarodnega prava.....	42
3.1.3.	Možnosti začasnega zaposlovanja delavcev v slovenski pravni ureditvi	44
3.2.	Pogodba o zaposlitvi za določen čas	44
3.3.	Začasno delo preko agencij za zagotavljanje dela drugemu uporabniku.	47
3.4.	Druge fleksibilne oblike dela.....	52
3.5.	Minimalna plača kot element zaposlovanja delavcev	55
3.6.	Inšpektorat za delo	57
3.7.	Notranja prožnost	62
3.7.1.	Splošno o pravni ureditvi delovnega časa v Republiki Sloveniji	63
3.7.2.	Fleksibilne oblike organizacije delovnega časa	66

3.7.3.	Fleksibilne oblike razporeditve delovnega časa.....	70
3.8.	Odpoved	76
3.8.1.	Pravna ureditev	76
3.8.2.	Opredelitev odpovedi pogodbe o zaposlitvi	76
3.8.3.	Postopek pred odpovedjo.....	83
3.8.4.	Nasprotovanje odpovedi	85
3.8.5.	Posebno varstvo določenih kategorij delavcev pred odpovedjo.....	86
3.8.6.	SODNA PRAKSA	88
4.	Pregled sistemov varne prožnosti v uporabi v drugih članicah EU.....	94
4.1.	Prožna varnost v Evropski uniji.....	95
4.2.	Metodologija in podatki	96
4.3.	Empirična analiza	98
4.3.1.	Stanje na trgu dela.....	98
4.3.2.	Analiza kazalcev politik prožne varnosti	99
4.3.3.	Analiza sistemov prožne varnosti v EU	110
4.4.	Primeri programov in ukrepov za doseganje prožne varnosti na trgu dela 114	
4.4.1.	Z rotacijo na delovnih mestih do večje numerične in funkcionalne prožnosti 116	
4.4.2.	Prožno urejanje zaposlitvenih razmerij	120
4.4.3.	Zaposlitev za določen čas.....	122
4.4.4.	Delo preko agencij za začasno zaposlovanje.....	123
4.4.5.	Druge atipične oblike dela.....	125
5.	Analiza stanja aktivne in pasivne politike trga dela v Sloveniji.....	128
5.1.	Opredelitev osnovnih pojmov	128
5.2.	Predstavitev trga dela v Sloveniji.....	133
5.2.1.	Oris stanja na trgu dela v Sloveniji.....	134
5.2.2.	Trg dela in konkurenčnost v Sloveniji	140
5.3.	AKTIVNA IN PASIVNA POLITIKA TRGA DELA V SLOVENIJI.....	144
5.4.	Aktivna politika trga dela v Sloveniji.....	144
5.4.1.	Pasivna politika trga dela v Sloveniji	149
5.5.	Primerjalna analiza aktivne in pasivne politike trga dela v Sloveniji in v EU 150	
5.5.1.	Osnovni kazalci s področja gospodarske rasti in trga dela v EU	150
5.5.2.	Primerjalna analiza politik in ukrepov s področja trga dela v Sloveniji in v EU 159	

5.5.3.	Analiza stanja na področju aktivne politike zaposlovanja	170
5.5.4.	Analiza učinkovitosti ukrepov politike s področij 2-7 v Sloveniji	179
5.5.5.	Analiza stanja na področju pasivne politike na trgu dela	182
5.6.	Sklep.....	196
6.	Pregled in analiza predlagane zakonodaje	200
6.1.	Odpoved pogodbe o zaposlitvi in prožna varnost	200
6.2.	Pregled in analiza mednarodne ureditve.....	202
6.2.1.	Organizacija združenih narodov	202
6.2.2.	Mednarodna organizacija dela	202
6.2.3.	Svet Evrope	204
6.2.4.	Evropska unija	205
6.2.5.	Sklepno	205
6.3.	2. Pregled in analiza nacionalne ureditve (Ustava in zakonodaja s področja delovnega prava)	206
6.4.	Opredelitev odpovedi pogodbe o zaposlitvi.....	207
6.4.1.	Redna odpoved	209
6.4.2.	Poslovni razlog	210
6.4.3.	Odpoved s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi	212
6.4.4.	Krivdni razlog.....	213
6.4.5.	Nezmožnost opravljanja dela zaradi invalidnosti.....	213
6.4.6.	Neutemeljeni odpovedni razlogi.....	213
6.4.7.	Odpovedni roki.....	214
6.4.8.	Odpravnina	215
6.5.	Izredna odpoved	216
6.6.	Postopek pred odpovedjo	218
6.7.	Sodno varstvo.....	222
6.7.1.	Nasprotovanje odpovedi	223
6.8.	Posebno varstvo določenih kategorij delavcev pred odpovedjo	224
6.9.	Pravice iz naslova brezposelnosti	226
6.10.	Pregled in analiza sodne prakse.....	227
6.10.1.	Oblika in postopek odpovedi.....	228
6.10.2.	Odpovedni razlogi.....	228
6.10.3.	Pisno opozorilo	232
6.10.4.	Rok za podajo odpovedi pogodbe o zaposlitvi	232
6.10.5.	Vročanje	233

6.10.6.	Pravica do zagovora.....	234
6.10.7.	Odpoved pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove.....	237
6.10.8.	Nasprotovanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi.....	239
6.10.9.	Sklepno	240
6.11.	Notranja prožnost.....	240
6.11.1.	Notranja numerična prožnost (prožnost delovnega časa).....	242
6.11.2.	Pregled in analiza mednarodne ureditve	245
6.11.3.	Pregled in analiza nacionalne ureditve.....	249
6.11.4.	Možnosti fleksibilnejšega urejanja vprašanj v zvezi z delovnim časom v kolektivnih pogodbah.....	269
6.11.5.	Trajanje polnega delovnega časa	270
6.11.6.	Posebnosti pri urejanju delovnega časa v pogodbi o zaposlitvi	272
6.11.7.	Funkcionalna prožnost	274
6.11.8.	Plačna prožnost.....	282
7.	Oblikovanje podlag za spremembe programov in pravnih aktov	290
7.1.	Zunanja prožnost	293
7.1.1.	Pregled in analiza predlagane zakonodaje s področja odpovedi zaposlitve	293
7.1.2.	Analiza tujih pravnih ureditev, zlasti tistih, ki so varno prožnost že izpeljale v praksi	294
7.1.3.	Oblikovanje podlag za spremembe programov in pravnih aktov na vseh področjih varne prožnosti (za koherentno in konsistentno politiko).....	295
7.2.	Notranja prožnost	296
7.2.1.	Pregled in analiza predlagane zakonodaje	296
7.2.2.	Analiza tujih pravnih ureditev, zlasti tistih, ki so varno prožnost že izpeljale v praksi	300
7.2.3.	Oblikovanje podlag za spremembe programov in pravnih aktov na vseh področjih varne prožnosti (za koherentno in konsistentno politiko).....	302
8.	Analiza možnih sprememb in okrepitev sistema varne fleksibilnosti	307
9.	Ali so ponujene vsebine ustrezne za pridobivanje kompetenc in veščin	314
9.1.	Pridobivanje kompetenc in veščin.....	314
9.2.	Razvoj kompetenčnih centrov v Sloveniji.....	321
9.3.	Analiza vsebin aktivne politike zaposlovanja z vidika pridobivanja ustreznih kompetenc	322
10.	Ocena pogojev za vzdržnost sistema varne prožnosti	323
10.1.	Izkušnje Danske: varna prožnost v času gospodarske krize	323
10.2.	Pogoji za vzdržnost.....	327

10.2.1. Pregled pogojev	327
10.2.2. Analiza fiskalne vzdržnosti.....	329
1.1.1. Analiza drugih vidikov	336
1.2. Razmislek o vzdržnosti modela varne prožnosti v Sloveniji.....	342
11. Ocena stroškov sistema varne prožnosti.....	344
11.1. Ocena stroškov uvajanja fleksibilne varnosti.....	348
12. Oblikovanje napotil in smernic za uvedbo varne prožnosti	350
13. Viri in literatura	356

1. Uvod

Trg dela je v zadnjem desetletju doživel velike spremembe, čemur je deloma sledila tudi delovno pravna zakonodaja. Zakon o delovnih razmerij (ZDR, Uradni list RS, št. 42/02, 103/07) kot temelj delovno pravne ureditve v Sloveniji definira odnos med delavcem in delodajalcem na pogodbenih temeljih. Kljub temu delovno razmerje ni klasično civilno razmerje, saj je prisoten močan javni interes, zlasti z vidika zaščite delavca kot šibkejše stranke nasproti delodajalcu. Na drugi strani pa je zaznati interes delodajalca po zadostni fleksibilnosti oziroma prožnosti, da bo lahko izvedel delovni proces s ciljem dosegni poslovno strategijo. Zakonodaja naj bi nudila ustrezno ravnovesje med delavskimi interesi, zlasti pri zaščiti njihovega delovno in socialno pravnega položaja, ter med željo delodajalca po čim večji fleksibilnosti, ki pa v skrajnem primeru lahko vodi tudi do izkoriščanja delavcev. Pri tem velja poudariti, da je lahko nekaj, kar morda danes velja za zelo fleksibilno ureditev, jutri popolnoma togo. Globalizacija in tehnološki razvoj nenehno spreminjata družbo in s tem tudi trg dela. Zato je treba neprestano spremljati, ali veljavna delovno pravna ureditev ustreza položaju na trgu dela.

1.1. Oris modela varne prožnosti

Ideja prožne varnosti je bila v zadnjih letih deležna velike pozornosti in analiz s strani držav, raziskovalcev, podjetij (zbornic, združenj delodajalcev, itd.), sindikatov, oblikovalcev ukrepov ekonomske politike. Tako sta bili v ospredju analize modela dveh držav, Danske in Nizozemske.

Kot navajata Viebrock in Clasen (2009) se je izraz flexicurity prvič pojavil v delu danskega sociologa Hansa Adriaansensa sredi devetdesetih v povezavi z dvema danskima zakonoma: 'Dutch Flexibility and Security Act' in 'Act concerning the Allocation of Workers via Intermediaries'. Sicer pa se je v literaturi pojavilo kar nekaj opredelitev varne prožnosti. Evropska komisija (EC, 2007, str.5) opredeljuje varno prožnost kot 'strategijo, ki istočasno povečuje fleksibilnost in varnost na trgu dela'. Namen varne prožnosti je pomagati podjetjem, da se lažje prilagajajo spremembam na trgu končnih proizvodov in storitev, da več najemajo v 'dobrih časih', ker vedo, da bodo lahko odpuščala v slabih. Gre torej pravzaprav za to, da je nastajanje in umiranje delovnih mest bolj povezano z gospodarskim ciklom (angl. job creation in job destruction), pri čemer varnosti ventil predstavlja država, ki stoji ob strani z ustreznim mehanizmom zagotavljanja socialne varnosti, ko delavec zgubi delo, hkrati pa mu omogoča preko aktivne politike lažjo in hitrejšo reintegracijo na trg dela.

Preden se dotaknemo stroškov in pogojev za vzdržnost, najprej še enkrat definirajmo, kaj pravzaprav pomeni sam izraz 'varna prožnost'. Ker je sestavljen iz dveh delov, varnosti in prožnosti, je prav, da opredelimo vsakega posebej. Opredelitev povzemamo po Wilthagen in Tros (2004).

Wilthagen in Tros (2004) najprej opredelita pojem štiri vrste prožnosti (fleksibilnosti). Najprej navajata dve vrsti numerične fleksibilnosti:

1. Zunanja numerična fleksibilnost, kar se nanaša predvsem na vprašanje, kako težko podjetja najemajo in odpuščajo in kakšne so pogodbe o delu (kako razširjena je raba bolj fleksibilnih oblik),
2. Notranja numerična fleksibilnost, kar se dotika predvsem vprašanja, ali podjetja lahko sledijo trendom na končnih trgih preko internih prilagoditev na področju zaposlovanja s pomočjo nadur, uporabo fleksibilnega delovnega časa, zaposlitvami za nepolni delovni čas, delo za določen čas, delo po pogodbi za na primer določen projekt, itd.),

Ko govorimo o prožnosti, pa avtorja opozarjata, da moramo poznati še dve vrsti prožnosti, in sicer sta to (Wilthagen in Tros, 2004):

1. Funkcijska prožnost, kar pomeni, ali podjetje lahko spreminja oziroma prilagaja dejanska znanja, veščine in kompetence posameznikov.
2. Prožnost pri plačilu pa se dotika vprašanja, ali lahko podjetje po potrebi spreminja velikost plačil ali pa je pri tem zelo omejeno, ali je na primer del plačila lahko odvisen od uspešnosti poslovanja podjetja ali ne, itd.

Avtorja sta naredila tudi podroben pregled področja varnosti. Tudi tu sta ločila štiri vrste varnosti (Wilthagen in Tros, 2004):

1. Varnost zaposlitve (to je specifične zaposlitve), ki se nanaša na varnost zaposlitve na določenem delovnem mestu pri določenem delodajalcu, torej varnost danega delovnega mesta. Ti pogoji so običajno določeni z delavsko zakonodajo,
2. Varnost zaposlitve nasploh, kar pomeni verjetnost tega, da posameznik ostaja v delovnem razmerju, pri čemer se seveda delodajalec lahko spremeni, lahko se spremeni delovno mesto znotraj podjetja zaradi napredovanja,
3. Varnost dohodka, kar pomeni, da ima posameznik zagotovljen relativno spodoben in stabilen nivo dohodka, tudi če izgubi zaposlitev,
4. 'kombinacijska' varnost, kar pa se dotika vprašanja, ali lahko posameznik usklajuje delovne in druge (predvsem družinske) dolžnosti in obremenitve. To se v literaturi pogosto analizira kot 'work-life balance' (glej npr. Mihelič, 2011).

Glede na kombinacije institucij in politik trga dela v posamezni državi je mogoče opredeliti različne socio-ekonomske sisteme oziroma modele. Več raziskav opredeljuje socio-ekonomske modele glede na dve glavni komponenti: prva je povezana s fleksibilnostjo, druga pa z varnostjo na trgu dela (Evropska komisija 2006, poglavje 2 in Evropska komisija 2007, 166). S tema komponentama je tesno povezan koncept varne prožnosti kot kombinacija fleksibilnosti na trgu dela, ki je ugodna za ustvarjanje novih delovnih mest, in socialne varnosti, ki skrbi za osnovno raven blagostanja posameznikov. Fleksibilnost trga dela in socialna varnost pa imata več dimenzij. Tako na primer ločimo: a) zunanjo fleksibilnost, notranjo fleksibilnost, funkcionalno fleksibilnost ter fleksibilnost v plačilu ter b) zaposlitveno in socialno varnost (Wilthagen in Tros 2004, 171; Klammer 2005; Bertozzi in Bonoli 2009,

12).

Izkušnje drugih držav, ki sledijo sistemu varni prožnosti, kažejo, da je treba za uvedbo takega sistema močno povečati vlogo države na trgu dela. Najprej v vlogi regulatorja, torej kot zakonodajalca in izvršilne oblasti. Poskrbeti je namreč treba, da so zakonodajni akti skladni med seboj ter z mednarodno zakonodajo; nato pa je treba poskrbeti za sprejem vseh potrebnih podzakonskih aktov, ki dejansko omogočijo operativnost sistema. Druga naloga države, ki se v praksi kaže kot večja težava, je zagotavljanje zadostnih sredstev za vzdržnost sistema. Klasičen primer tega so skandinavske države, ki potrjujejo, da je tovrsten sistem za državno blagajno lahko zelo drag.

Povedano z drugimi besedami, če želimo to uresničiti in izvajati v praksi, mora država zagotoviti zadostna sredstva, kar lahko bodisi pomeni prerazporeditev sredstev preko odvzema sredstev za neke druge namene bodisi povečanje proračuna, na primer z dvigom davkov ali dajatev. V Sloveniji dvig davkov ali dajatev skoraj ne pride v poštev, saj je pri nas skupna obremenitev dela z davki in dajatvami že zdaj izredno visoka oziroma med najvišjimi v Evropi. Slovenija je bila namreč v zadnjih letih vedno v skupini držav EU (in primerjalčno OECD) z največjo obremenitvijo dela, kar je imelo (negativne) posledice tudi na stopnjo zaposlenosti in brezposelnosti (Dolenc in Vodopivec 2005a; Kosi in Bojnec 2009; Dolenc in Laporšek 2010). Poleg tega pričujoča gospodarska kriza ne pušča dovolj prostora za prerazporejanje proračunske porabe med različnimi nameni. Ne glede na to, pa je treba najti ustrezne vire sredstev za izvajanje sistema varne prožnosti. Pri tem je treba imeti v mislih (vsaj) dvoje: namesto povečevanja davčnih stopenj je priporočljivo razširiti davčno osnovo. To lahko dosežemo, na primer z zmanjševanjem obsega sive ekonomije (s spodbujanjem k registraciji in obdavčitvi na eni ter pregonom kršiteljev na drugi strani). Tesno povezan s tem je tudi drug vidik pridobivanja sredstev, to je skrbno ravnanje z že obstoječimi sredstvi. To pomeni racionalizacijo sistema socialnih transferjev, ki se je v Sloveniji v zadnjih letih že začela odvijati, na primer ukinitve denarne pomoči za brezposelne, vedno večji obseg ukinjenih denarnih socialnih pomoči iz krivdnih razlogov (Nastav 2009).

Metodologija merjenja makroekonomske ravni varne prožnosti se z leti dopolnjuje, pri čemer se dodajajo novi kazalci institucij trga dela in uporabljajo bolj sofisticirane statistične metode. Evropska komisija (2007, 172) razvrsti države Evropske unije glede na izbrane kazalce fleksibilnosti in varnosti na trgu dela v pet osnovnih skupin: anglosaksonsko, severno-evropsko (skupaj z Nizozemsko), kontinentalno-evropsko, mediteransko ter srednje- in vzhodno-evropsko skupino (SVE) skupaj z Grčijo. V splošnem velja, da izmed navedenih skupin najboljše rezultate na trgu dela dosejata anglosaksonska in severno-evropska skupina (OECD 2006a; OECD 2006b; Bassanini in Duval 2006). Slovenija je uvrščena v zadnjo od navedenih skupin. Glede na osnovno komponento je sicer enako blizu kontinentalno-evropski skupini, a se od slednje oddalji po kriteriju funkcionalne fleksibilnosti povezane s shemami delovne intenzivnosti, rotacije dela, timskega dela in s fleksibilnim delovnim časom (Evropska komisija 2007, 171-172).

1.2. Pravna ureditev varne prožnosti

ZDR je bil sprejet leta 2002 in je nasledil do takrat še veljavno jugoslovansko ureditev in sicer federativni Zakon o temeljnih delovnih razmerjih in republiški Zakon o delovnih razmerjih iz leta 1990. Eden od ciljev takratne spremembe je bil tudi zagotavljanje ustrezne fleksibilnosti delovnih razmerij z namenom omogočiti gospodarstvu doseganje čim večje konkurenčnosti v primerjavi s tujino. Z gospodarskim razvojem se je v naslednjih nekaj letih izkazalo, da takrat veljavna ureditev ni zadostovala oziroma je v nekaterih elementih celo ovirala urejanje delovnih razmerij z vidika poslovanja v sodobnem gospodarskem svetu (Franca 2007). Zato je zakonodajalec leta 2007 sprejel spremembe ZDR, pri čemer je nekatere institute poenostavil in se želel približati večji fleksibilnosti ob sočasnem zagotavljanju varnosti. Pri tem pa zakonodajalec ni bil v celoti dosleden, ravno tako ni izpeljal do konca vseh potrebnih aktivnosti. Denimo, še vedno je ostalo odprto vprašanje odpovednih rokov, ki naj bi se skrajšali, ko bi bile sprejete spremembe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. V zadnjem letu pa se ponovno pojavljajo predlogi sprememb tako ZDR kot ostalih zakonov, na primer sprejem novega Zakona o urejanju trga dela ter Zakona o malem delu, ki naj bi bila korak v smer večje fleksibilnosti. Ob tem se izpostavlja vprašanje, ali so bile narejene potrebne pravne študije in analize, ki bi pokazale, ali je dejansko to korak v pravo smer, ter hkrati ekonomski izračuni, ki bi potrdili, da je to z makroekonomskega vidika vzdržno. Ravno tako je treba preučiti kadrovske vidike predlaganega sistema, zlasti z motivacije delavcev in delodajalcev. Nenazadnje je treba postaviti temelje konsistentni politiki varne prožnosti, na temeljih katere bi celotni sistem uvedli in ga tudi implemantirali.

Na podlagi dosedanjih raziskav in literature izhaja, da so z vidika načela varne prožnosti predvsem "problematični" in posledično potrebni (pravne) preнове naslednji (delovno pravni) instituti.

1.2.1. Odpoved delovnega razmerja, zlasti s strani delodajalca.

Odpoved delovnega razmerja je eden od načinov prenehanja delovnega razmerja. Če je podana s strani delodajalca, to za delavca običajno pomeni prehod v brezposelnost, kar je kritično tako za posameznega delavca kot tudi za državo in družbo nasploh. Zato tako mednarodna kot domača pravna ureditev težita k temu, da mora delodajalec pri odpovedi navesti utemeljen razlog in tudi sama odpoved mora potekati po (vnaprej) določenem postopku. S strani delodajalcev je idealna ureditev, poznana zlasti v anglosaksonskem sistemu, odpoved "at will", po kateri lahko delodajalec kadarkoli in brez razloga odpusti delavca, praktično "iz danes na jutri". To v evropskem in s tem tudi slovenskem pravnem sistemu, ni mogoče, saj se odpoved šteje kot "ultima ratio". Preveriti je najprej treba vse druge možnosti sodelovanja in če res ni druge poti, se odpoved kaže kot res zadnja možnost, ki naj jo delodajalec uporabi. Po drugi strani pa je treba delodajalcem omogočiti takšen postopek odpovedi, da bodo lahko izvajali svoj delovni proces z ustreznim številom delavcev. Podatki sodne statistike kažejo, da so se slovenska delovna sodišča v letih od začetka veljave sedanjega ZDR (2003) največ ukvarjala ravno z nezakonnostjo odpovedi delovnega razmerja

s strani delodajalca. Pri tem se je kot problematičnih izkazalo več institutov, ki terjajo posamično temeljito pravno, ekonomsko in kadrovsko analizo. Gre za 1) razlog odpovedi; 2) postopek odpovedi, zlasti vročanje; 3) odpovedni roki in 4) odpravnina. Z vidika delodajalca je prisotna želja po čim bolj preprostih (ali celo nobenih) razlogih za odpoved, enostavnem postopku odpovedi, zlasti ukinitve večkratnega osebnega vročanja (na primer same odpovedi, vabila na zagovor in podobno), krajših odpovednih rokov in nižji odpravnini. Po sedaj veljavnih predlogih zakonskih sprememb, naj bi se celo del izplačevanja odpravnin prenesel na državo. Vse navedeno krni varnost delavcev, saj bi s tako ureditvijo hitreje pristali "na cesti" brez možnosti in pravic v času brezposelnosti oziroma do ponovne vključitve v delovni proces.

1.2.2. Prehod in obdobje brezposelnosti.

Odpovedi delovnega razmerja s strani delodajalca običajno sledi prehod v brezposelnosti, pri čemer je cilj tako brezposelnega kot države, da se ta posameznik čim hitreje vključi v delovni proces, zato država skuša to doseči zlasti z aktivnim delovanjem zavoda za zaposlovanje. Skladno z mednarodnimi in nacionalnimi akti ima brezposelna oseba, prijavljena na zavodu za zaposlovanje, pravico tako do premoženjskih (na primer prejemanje denarnega nadomestila) kot nepremoženjskih (na primer vključitev v usposabljanje, posredovanje dela in zaposlitev in podobno) pravic. Ob tem se z vidika varne prožnosti pojavi več vprašanj. Praksa tujih držav kaže, da je mogoče skrajšanje odpovednih rokov in nižje odpravnine do neke mere nadomestiti z daljšim časom prejemanja denarnega nadomestila, razširitvijo pravice za prejemanje (torej določitev nižjih kriterijev) in višjo višino samega denarnega nadomestila. Z ekonomskega vidika to pomeni nedvomno večje breme za državo, poleg tega pa ustvarja tako imenovano nezaposlitveno past, ko se brezposelnim zaradi relativno visokih nadomestil za brezposelnost ekonomsko gledano do konca obdobja pravice do nadomestila za brezposelnost ne izplača preiti v zaposlitev. V Sloveniji je ta problem dokaj pereč, saj je nadomestitvena stopnja po vseh tipih brezposelnosti nad povprečjem držav EU (podatki za leto 2002 v Dolenc in Vodopivec 2005b).

Kot že zapisano, se tako v Sloveniji kot drugod v EU, povečevanju tega bremena izogibajo. Predvsem je vsaj ohranitvi (če ne že zmanjševanju) tega bremena v pomoč večji nadzor upravičenosti do teh sredstev, ker se v Sloveniji v zadnjih letih kaže v povečanem obsegu ukinitve denarne socialne pomoči iz krivdnih razlogov (znaten prelom v letu 2007; MDDSZ: http://www.mddsz.gov.si/si/statistika/denarna_socialna_pomoc/stevilo_ukinjjenih_dsp_za_mesec/).

V času brezposelnosti je, poleg prejemanja denarnega nadomestila, zelo pomembna kakovost storitev zavoda za zaposlovanje. Te morajo biti take, da dejansko omogočajo brezposelnemu čim hitrejšo vrnitev na trg dela. Torej ni dovolj, če se s pravno ureditvijo podaljšala čas prejemanja denarnih nadomestil, zviša njegovo višino in omogoči prejemanje širšemu krogu upravičencev. Sočasno je namreč treba tudi zagotoviti tako ponudbo storitev, zlasti usposabljanje, zavoda za zaposlovanje, ki bo brezposelnim dejansko omogočila, da se opremijo s potrebnimi veščinami in kompetencami za potrebe trga dela v 21. stoletju. Pri tem

velja preučiti, ali in kako lahko pri tem sodelujejo tudi delodajalci in delavci oziroma sindikati (Franca 2010). Potrebna je torej temeljita prenova aktivne politike zaposlovanja v celoti, saj je precej raziskav že potrdilo, da je mogoče izboljšati tako vsebino kot izvedbo tovrstnih aktivnosti.

1.2.3. Zaposlovanje mladih in starejših.

Veljavna zakonodaja pozna zgolj dva možna instituta vključevanja mladih, predvsem prvih iskalcev zaposlitve, v delovni proces na podlagi pogodbe o zaposlitvi: pripravništvo in poskusno delo, pri čemer slednje ni prvenstveno namenjeno mladim oziroma prvim iskalcem zaposlitve. Praksa kaže, da delodajalci ob zaposlovanju mladih oziroma prvih iskalcev zaposlitve najpogosteje uporabijo zaposlovanje za določen čas, pri čemer pa pogoji za dejansko sklenitev takšne pogodbe običajno niso izpolnjeni oziroma so fiktivni. Treba bi bilo torej razviti ustrezne (delovno pravne) institute, s katerim bi mladim omogočili vključitev na trg dela, jim zagotovili ustrezno varnost in delodajalcem zeleno fleksibilnost. Veliko avtorjev namreč meni, da je pri zaposlovanju mladih oziroma prvih iskalcev zaposlitve največja ovira študentsko delo, ki na eni strani povečuje vključenost mladih v delovni proces, a po drugi strani naj bi pomenilo nelojalno konkurenco. Študentsko delo je danes v Sloveniji najbolj fleksibilna oblika zaposlovanja, ki pa po drugi strani ne nudi študentom nobene varnosti pri kasnejši zaposlitvi. Ali bo delodajalec upošteval izkušnje prvega iskalca zaposlitve, ki si jih je pridobil z delom prek študentskega servisa, je odvisno od njegove volje. V nobenem primeru pa jih ne more upoštevati kot uradne delovne izkušnje, kot jih zahteva morebitni predpis ali splošni akti delodajalca, na primer sistemizacija delovnih mest. Preučiti je torej treba, ali in kako veljavna ureditev študentskega dela vpliva na fleksibilnosti in varnost mladih oziroma prvih iskalcev zaposlitve ter preučiti možnosti za ureditev novih institutov, ki bi omogočili lažje in za organizacije cenejše vključevanje v delovni proces oziroma zaposlovanje.

Na drugi strani pa se srečujemo z vedno večjo množico starejše generacije, ki zapušča trg dela relativno zgodaj. Problem staranja prebivalstva je večplasten in terja temeljito analizo z različnih zornih kotov. V okviru predlaganega projekta je ključna predvsem preučitev možnosti, kako bi lahko učinkovito, fleksibilno in varno vključevali starejše delavcev v delovni proces. Predvsem pa je treba zagotoviti, da bo ureditev motivacijska tako za delodajalce kot za starejše delavce. Izkušnje tujih držav, ki so že začele za vpeljavo tovrstnih rešitev, kažejo, da mora biti ureditev stimulatívna predvsem s finančnega vidika, sicer se v praksi po njej ne posega.

1.2.4. Plača in plačila.

Delodajalci neprestano poudarjajo, da je ena od večjih ovir za doseganje večje fleksibilnosti in konkurenčnosti prevelika obremenjenost plač s prispeveki. Odprava oziroma zmanjšanje tega bremena bi jim znatno olajšala organizacijo delovnega procesa. Hkrati se postavlja vprašanje, če bi s tem proračunu in posameznim blagajnam odvzeli ta sredstva, jih bo moral nekdo (najverjetneje država oziroma davkoplačevalci) spet napolniti. Ob sočasni preložitvi

drugih ekonomskih posledic na državo, je vprašanje, ali je to sploh mogoče in vzdržno. Raziskave kažejo (pregled v Dolenc in Laporšek 2010), da zmanjšanje obremenitve dela na ravni podjetij in države pomembno poveča zaposlenost in pripravljenost za zaposlovanje. Vendar pa je preskok iz sistema visoke obremenitve in posledično nižje zaposlenosti in višje brezposelnosti v alternativen sistem (nižja obremenitev dela, višja zaposlenost in nižja brezposelnost) politično problematična.

1.2.5. Delovanje delavskih predstavnikov.

V praksi in teoriji je pogosto zaslediti stališče, da delavski predstavniki, zlasti sindikati in sveti delavcev, ovirajo učinkovito poslovanje podjetja, zlasti s tem, ko jim zakonodaja daje določene pravice pri urejanju delovno pravnih razmerjih. Denimo, problematično naj bi bilo sodelovanje sindikatov pri individualni odpovedi in pri odpovedi večjemu številu delavcev, učinkovitost poslovanja naj bi oviralo obvezno posvetovanje in soodločanje s svetom delavcev in podobno. Z vključevanjem delavskih predstavnikov v proces odločanja naj bi se zniževala fleksibilnost delodajalcev. Po drugi strani pa je trend Evropske unije, ki je s sprejetjem številnih direktiv to še bolj potrdila, ravno obraten. Delavce oziroma delavske predstavnike naj bi v čim večji meri vključevali v poslovne procese in dosegali odločitve večinsko ali celo soglasno. To naj bi dajalo ne samo večjo legitimnost sprejetih odločitev, ampak bi tudi zagotavljalo večjo demokratičnost organizacije. Z vidika varne prožnosti se pri delovanju delavskih predstavnikov postavljata vprašanji: 1) katere so tiste ovire, ki omejujejo socialne partnerje, da bi bilo sodelovanje intenzivnejše in učinkovitejše, usmerjeno v konkretne rezultate dogovorov o modelih prožne varnosti na ravni države, dejavnosti in/ali podjetja ter 2) ali bi bilo mogoče vlogo delavskih predstavnikov na novo definirati in opredeliti v smeri doseganja varne prožnosti.

Glavni problem je, kako oblikovati sistem varne prožnosti, da bo dosegel hitro in učinkovito implementacijo ter makroekonomsko vzdržnost. Večja fleksibilnost terja večjo varnost, sicer je lahko socialni mir resno ogrožen. Tuje izkušnje kažejo, da je uvedba tega sistema mogoča zgolj ob predpostavki, da država prevzame glavni (finančni) del bremena nase. Ključno je, ali država to zmore oziroma na kakšen način. Sočasno je treba izpostaviti in natančno določiti, katere pravne akte in kako je mogoče spremeniti v smeri večje prožnosti z vidika mednarodnih pravnih aktov in ustave.

2. Pregled in analiza mednarodne ureditve sistemov varne prožnosti

Z vidika načel prožne varnosti je v okviru delovne zakonodaje poleg vprašanja ureditve prenehanja zaposlitve eno osrednjih vprašanj tudi *vprašanje zaposlovanja oziroma dostopa do zaposlitve, v smislu analize različnih možnih pogodbenih podlag, v okviru katerih se lahko opravlja delo za drugega proti plačilu in ki so na voljo posameznim delodajalcem in*

delavcem. Zagotavljanje “prožne in zanesljive pogodbene ureditve” (z vidika delodajalcev in delavcev) v okviru sodobne delovne zakonodaje, učinkovitega kolektivnega pogajanja in organizacije dela, je namreč eden od štirih elementov strategije prožne varnosti (Sporočilo Komisije, COM(2007)359). V tem okviru so z vidika načel prožne varnosti posebne pozornosti naše analize deležne *različne fleksibilne oblike zaposlitve, med njimi zlasti:*

- pogodba o zaposlitvi za določen čas,
- pogodba o zaposlitvi za krajši delovni čas,
- pogodba o zaposlitvi za delo na domu in na daljavo,
- pogodba o zaposlitvi z agencijo za začasno delo,
- določene oblike opravljanja dela za drugega izven formalno sklenjenega delovnega razmerja, kot je npr. študentsko del.

V okviru analize delovnopravne ureditve z vidika načel prožne varnosti je posebna pozornost naše analize namenjena vprašanju, **kakšno je razmerje med omenjenimi, fleksibilnimi oblikami zaposlitve, in klasično 'redno' zaposlitvijo za nedoločen čas.** V tej zvezi je namreč izpostavljen problem segmentacije trga dela, ki ustvarja razlikovanje med t.i. vključenimi in izključenimi delavci; na eni strani so t.i. 'stalni' delavci, ki uživajo celotno delovnopravno varstvo, na drugi strani pa delavci 'na robu', t.i. periferni delavci, ki v različnih fleksibilnih oblikah zaposlitve nimajo dostopa do enakovrednega delovno in socialnopravnega položaja. EU in tudi Slovenija želi preseči takšno strukturo trga dela.

Evropska komisija v svojih dokumentih o prožni varnosti med drugim poudarja, da prožna varnost ne pomeni, da je treba dati podjetjem več svobode pri zaposlovanju ali odpuščanju, kakor tudi ne pomeni, da so pogodbe za nedoločen čas zastarele, temveč da *gre za uspešno obvladovanje razvojnih sprememb ('prehodov'), za hiter in učinkovit odziv na nove potrebe ter spretnosti in znanja*, ob tem pa tudi za možnosti, da delavci kadarkoli v aktivnem življenju *brez težav najdejo zaposlitev* in da imajo *dobre možnosti za poklicni razvoj*. EU še poudarja, da je treba zagotoviti prilagodljivost trga dela, ob hkratnem spoštovanju potreb po ustrezni varnosti ter ohranjanju in razvijanju zaposljivosti, usposobljenosti, visoke strokovnosti in inovativnosti.

Pri obravnavi fleksibilnih oblik zaposlitve ni mogoče mimo analize pravne ureditve tudi z vidika načela prepovedi diskriminacije, saj je opazna (v Sloveniji kot tudi drugih primerljivih EU državah) večja zastopanost ranljivejših in zapostavljenih skupin delavcev v fleksibilnih oblikah zaposlitve (večja zastopanost žensk, mladih, itd.). Pojav fleksibilnih oblik zaposlitve se povezuje tudi s pojavom zaposlenih revnih ('working poor'). Določeni delavci, kljub temu, da so zaposleni, (p)ostajajo revni in si z zaposlitvijo ne morejo zagotavljati dostojnega preživetja, pri čemer so delavci v fleksibilnih oblikah zaposlitve izpostavljeni večjemu tveganju za nastanek revščine. Zato tudi naša analiza delovnopravne ureditve z vidika prožne varnosti posebno pozornost namenja vprašanju, ali ureditev zagotavlja enako obravnavo

mladih, starih, žensk itd, pri dostopu do različnih oblik zaposlovanja, in s kakšnimi zakonodajnimi ukrepi bi lahko izboljšali delovno in socialnopravni položaj teh ranljivih skupin delavcev na trgu dela v smislu načel prožne varnosti.

2.1. Stanje obsega fleksibilnih, začasnih zaposlitev v slovenski praksi

Rezultati mednarodnih ekonomskih raziskav kot tudi poročil na ravni EU (glej npr. WB, *Doing business 2010, 2011*; EU, *Employment in Europe, 2010*; EU/JRC, *Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: a Comprehensive Approach, 2010*; EU, *European Company Survey 2009, Flexibility profiles of European companies, 2010*, idr.) kažejo, da Slovenija po kazalcih, ki merijo uspešnost izvajanja strategij prožne varnosti, na področju t.i. **zunanje fleksibilnosti**, ki jo merimo v okviru enega od štirih elementov prožne varnosti (Sporočilo Komisije, COM(2007)359), to je v okviru elementa »prožnih in zanesljivih pogodbenih ureditev«, ne zaostaja za drugimi državami članicami EU in je povsem primerljivo, glede deleža fleksibilnih, začasnih zaposlitev v praksi, pa celo nadpovrečno rangirana med državami članicami EU. Podatki so podrobneje prikazani v naslednjih poglavjih. Kljub pomislekom o ustreznosti posameznih indikatorjev, s katerimi merimo fleksibilnost trga dela - še zlasti kadar gre za anketno zbrane podatke s strani samo enega od akterjev na trgu dela, to je delodajalcev in njihovih združenj, ter še zlasti ker so pravna razmerja na trgu dela zelo kompleksna in medsebojno soodvisna in vplivajo ne samo na pogoje gospodarskega poslovanja (kar edino tudi merijo omenjeni indeksi, glej: WB, *Doing Business*, str. 13) temveč tudi na številna druga družbena področja (ekološka, socialna, družinska, varnost iz zdravje pri delu, temeljne človekove pravice, ...), katerih učinki pa se z omenjenimi indikatorji žal ne merijo -, pa iz rezultatov lahko povzamemo tezo, da **slovenska delovna zakonodaja omogoča v okviru držav članic EU nadpovrečno uporabo fleksibilnih, začasnih zaposlitev v praksi**.

Prav tako tudi številne delovnopravne raziskave (Kresal B, 2011, str. 170; Kresal B. 2008, 42-43) izpostavljajo kot enega **glavnih problemov slovenskega trga dela izredno visok delež začasnega zaposlovanja v Sloveniji, zlasti med mladimi**. Delež začasnih pogodb v razmerju do vseh zaposlitev je v Sloveniji daleč nad povprečjem EU, kar izkazujejo tudi uradni statistični podatki Eurostata. V okviru 27-ih držav EU imajo le Španija, Poljska, Portugalska in v zadnjem letu še Nizozemska večje deleže zaposlitev za določen čas kot Slovenija. Čeprav je od leta 2007, ko je bil delež zaposlitev za določen čas v Sloveniji najvišji (kar 18,5% vseh zaposlenih je bilo za določen čas, torej približno vsak peti), v letih krize ta delež nekoliko padel, pa je še vedno delež zaposlitev za določen čas v Sloveniji zelo visok in je po zadnjih podatkih Eurostata znašal kar 16,4% v letu 2009; opazna je razlika med ženskami (17,8%) in

moškimi (15,1%).¹ Še posebej je problematičen podatek za mlade, saj je med mladimi od 15-24 let v Sloveniji kar okrog 66% zaposlenih za določen čas,² kar nas umešča na 'prvo mesto' v EU; v nobeni drugi državi EU nimajo toliko zaposlitev za določen čas med mladimi. In tudi v skupini mladih se kažejo pomembne razlike med delavkami in delavci, v škodo žensk. Med vsemi novimi zaposlitvami v Sloveniji pa je po podatkih zavoda za zaposlovanje že čez 80% zaposlitev za določen čas.³

Te podatke je pomembno izpostaviti kot pomemben argument za stališče, da *slovenska veljavna delovna zakonodaja že sedaj omogoča nadpovprečno visoko začasno zaposlovanje delavcev, zato spremembe zakonodaje niso potrebne v smeri spodbujanja začasnih in delnih zaposlitev*. Prej nasprotno, delovnopравни strokovnjaki opozarjajo, da sedanja zakonodaja, upoštevajoč pri tem zlasti tudi njeno prevladujočo ekstenzivno razlago v praksi delodajalcev ter neučinkovito inšpekcijo nadzorstvo pri preprečevanju nezakonitih praks, postavlja prekerne delavce v neenako obravnavo, povečuje njihovo diskriminatorno obravnavo, zlasti med ranljivejšimi skupinami delavcev (mladi, ženske, tujci, invalidi, starejši,..) ter povečuje segregacijo na trgu dela (Kresal B., 2011, str. 175-178). Na ta problem opozarja v gradivu s predlogi za sistemske spremembe zakona o delovnih razmerjih tudi pristojno ministrstvo za delo (gradivo MDDSZ, 19.4.2011).

2.2. Kazalci merjenja fleksibilnosti zaposlovanja

Slovenija je torej v samem vrhu EU po obsegu fleksibilnih, začasnih pogodb (temporary contracts) glede na vse zaposlene in po deležu le-teh na trgu dela prehiteva tudi tiste države članice EU, ki jih v mednarodnih ekonomskih analizah ocenjujejo sicer z nižjimi indeksi rigidnosti delovne zakonodaje od Slovenije, med njimi na primer tudi *Dansko, od katere imamo celo dvakrat večji obseg začasnih zaposlitev*.⁴ Dansko navajamo zato, ker jo velikokrat izpostavljajo kot vzorčen primer modela prožne varnosti in kot državo, ki ima po kazalcih mednarodnih raziskav konkurenčnosti držav (npr. Doing business 2010, 2011) nižji indeks rigidnosti trga dela kot na primer Slovenija in to tudi po indeksu težavnosti zaposlovanja delavcev (difficulty of hiring index), v okviru katerega se meri prožnost oziroma rigidnost zakonodaje v zvezi s sklepanjem pogodb o zaposlitvi za določen čas.

Glede na dejstvo, da je v Sloveniji v praksi dvakrat večji obseg začasnih zaposlitev kot na primer na Danskem, ima pa Slovenija slabši indeks, s katerim se meri t.i. zunanja

¹ EU (2010): Employment in Europe 2010, s. 165-197.

² EU (2010): Employment in Europe 2010, s. 125; EU (2011): Youth employment measures 2010, s. 25.

³ www.ess.gov.si (mesečne informacije, letna poročila)

⁴ Primerjaj: World Bank, Doing business 2010; country tables, str. 102-163 in EU, Employment in Europe 2010, str. 125, 158-197.

fleksibilnost, v okviru katere se meri tudi težavnost/olajšanost začasnega zaposlovanja (npr. indeks *difficulty of hiring* v Doing Business, ali FCA indeks v EU-JRC-element zunanje fleksibilnosti) se utemeljeno zastavlja vprašanje bodisi o ustreznosti kazalcev za izračun indeksa rigidnosti zaposlovanja, bodisi o netočnosti podatkov o stanju v Sloveniji, na podlagi katerih se vrednotijo posamezni kazalci, bodisi nezadostnega upoštevanja pravilne pravne razlage posameznih določb delovne zakonodaje s področja zaposlovanja za določen čas, zlasti številnih izjem od splošnih omejitev za sklepanje začasnih zaposlitev in medsebojne povezanosti posameznih institutov delovne zakonodaje, zlasti na primer kombiniranja možnosti začasnega zaposlovanja na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas in uporabe dela delavcev preko agencij za posredovanje začasnega dela, ki jih omogoča slovenska zakonodaja na podlagi prevladujoče prakse in sodne prakse. Iz tega primera se na primer lepo vidi ***problematičnost indeksov za merjenje rigidnosti trga dela***, saj ne odražajo celotne oziroma prave slike stanja in je zato treba take kazalce (npr. Employing workers index, Doing business 2010, 2011...) *razlagati skupaj z uradnimi statističnimi podatki ter kompleksno analizo delovne zakonodaje, njene pravne razlage in implementacije v praksi*. Tak metodološki pristop je uporabljen tudi v nadaljevanju.

Analiza veljavne delovne zakonodaje z vidika oblikovanja predlogov *de lege ferenda*, zato ne more temeljiti izključno na omenjenih kazalcih mednarodnih ekonomskih raziskav, ker so nekompleksni in preveč pomanjkljivi, da bi lahko predstavljali kaj več, kot pa samo dobro izhodišče za nadaljnjo temeljito znanstveno analizo. Na omejenost kazalcev, s katerimi merijo mednarodne ekonomske raziskave rigidnost trga dela (kot je na primer raziskava *Doing business*), že dolgo časa opozarjajo delovnopравни strokovnjaki (glej npr. Benjamin P, Bhorat H., Cheadle H., 2010, str. 75), tudi s strani Mednarodne organizacije dela (MOD).

Rezultat tega je, da je Svetovna banka v sodelovanju z MOD izvedla v zadnjih letih določene metodološke spremembe pri indikatorjih za merjenje fleksibilnosti zaposlovanja v okviru Doing business raziskave. Kljub temu, da se določeni vidiki zaposlovanja delavcev še vedno merijo in so objavljeni v prilogi raziskave *Doing business* (Glej: World Bank, Doing Business 2011, Annex – employing workers, str. 93-104), pa od **leta 2010 dalje uradno niso več podlaga za rangiranje držav, kot tudi ne podlaga za oblikovanje morebitnih predlogov za spremembe nacionalnih zakonodaj s strani Svetovne banke**, kar je treba pri sklicevanju nanje upoštevati. Razen tega je od leta 2010 dalje bilo izvedenih tudi nekaj *drugih metodoloških sprememb* v zvezi z indeksom zaposlovanja delavcev, z namenom, da bi ocenjevanje določenih pogojev dela *bolj upoštevalo mednarodno ureditev minimalnih delovnih standardov MOD* (npr. odpravljena je dotedanja metoda, da so bile bolj ocenjene države, ki sploh niso poznale instituta minimalne plače od tistih, ki so ta mednarodni standard poznale) kot tudi *bolj ustrezno upoštevalo ravnovesje med varnostjo in fleksibilnostjo zaposlitve*. Zato je treba biti precizen in strokovno dosleden pri sklicevanju na indekse iz omenjene raziskave, zlasti starejše izpred leta 2011, glede na to, da je bil še v letu 2010

prvotni rang držav popravljen glede na omenjene metodološke spremembe pri merjenju kazalcev fleksibilnosti zaposlovanja delavcev.

Ob tem je treba še poudariti, da je poleg metodoloških problemov v zvezi z merjenjem fleksibilnosti zaposlovanja, treba upoštevati tudi **raznolikost in številčnost razpoložljivih statističnih metodoloških orodij**, ki so jih v namene merjenja učinkovitosti strategij prožne varnosti razvili v okviru različnih mednarodnih in EU institucij, npr. Svetovna banka, OECD, EU idr.

2.2.1. Merjenje uresničevanja strategije prožne varnosti po EU-JRC indikatorjih

Enega od načinov spremljanja izvajanja strategije prožne varnosti v okviru EU je razvila raziskava *Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: a Comprehensive Approach, EU/JRC, 2010 (A.R. Manca, M. Governatori, M. Mascherini)*.

Gre za statistično orodje za merjenje doseganja fleksibilnosti v državah članicah EU s skupnim upoštevanjem *vseh štirih elementov politike prožne varnosti*, ki jih je izpostavila Komisija v Sporočilu o prožni varnosti (COM(2007)359) in sicer:

- *indikator LLL (Lifelong Learning)*, s katerim se merijo različni kazalci uresničevanja strategije vseživljenjskega učenja,
- *indikator ALMP (Active Labour Market Policies)*, s katerim se merijo kazalci učinkovitosti aktivne politike zaposlovanja,
- *indikator MSS (Modern Social Security Systems)*, s katerim se merijo kazalci zagotavljanja modernega sistema socialne varnosti,
- *indikator FCA (Flexible and Reliable Contractual Arrangements)*, s katerim se merijo kazalci zagotavljanja prožne in zanesljive pogodbene ureditve.

Ta metoda izhaja iz upoštevanja usklajenosti vseh štirih bistvenih elementov strategije prožne varnosti, kot je opredeljena v dokumentih EU.

Z vidika analize veljavne slovenske pravne ureditve zaposlovanja in fleksibilnih oblik dela je zlasti pomemben **FCA indikator**, zato je v nadaljevanju podrobneje prikazan.

FCA indikator sestavljajo trije kazalci:

1. Ureditev odpovedi in uporaba fleksibilnih pogodbenih oblik – t.i. *zunanja fleksibilnost*, ki pokriva merjenje šestih kazalcev;
2. Prožnost delovnega časa – *notranja fleksibilnost*, ki pokriva 10 kazalcev
3. *Prožnost organizacije dela za lažje usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti*, ki pokriva 3 kazalce.

V okviru FCA indikatorja se meri šest kazalcev, z enakimi vrednostmi (vsak predstavlja 1/6 splošnega rezultata; Glej EU-JRC 2010, str. 43-44, tabela 16) in sicer:

- delež vseh zaposlenih v začasnih zaposlitvah oz. s pogodbami za določen čas (fixed term contracts) v razmerju do vseh zaposlenih – pozitivni pokazatelj večje prožnosti
- delež tistih zaposlenih v začasnih zaposlitvah, ki bi si želeli, a ne dobijo zaposlitve za nedoločen čas – negativni, prvemu indikatorju korekcijski, pokazatelj prožne varnosti
- delež samozaposlenih oseb glede na vse zaposlene – pozitivni pokazatelj večje prožnosti
- striktnost, rigidnost zakonodaje glede rednih zaposlitev – negativni pokazatelj prožne varnosti
- striktnost zakonodaje glede začasnih zaposlitev nasproti rednim zaposlitevam – pozitivni, k četrtemu indikatorju korekcijski pokazatelj prožne varnosti
- striktnost, rigidnost zakonodaje glede kolektivnih odpustov – negativni pokazatelj prožnosti.

Dosežene rezultate za posamezne države za obdobje 2005 – 2008 po omenjenih kazalcih uresničevanja strategije prožne varnosti navajamo v spodnjih tabelah, povzetih po omenjenem poročilu. Kot je razvidno iz tabel je **Slovenija rangirana po indikatorju FCA v vseh letih od 2005 do 2008 iznad podvprečja EU in sicer je bila uvrščena na 7 mesto (2005), 4 mesto (2006), 5 mesto (2007) in 9 mesto (2008) izmed držav članic EU**, kar naj bi pomenilo, da SLOvenija po navednih podatkih glede elementa prožne varnosti “prožne in zanesljive pogodbene ureditve” dosega nadpovprečne rezultate v okviru držav članic EU.

Vendar je potrebno poudariti, da so pri Sloveniji opazna precejšnja nihanja med ocenitvijo posameznih notranjih elementov FCA indikatorja, to je med zunanjo in notranjo fleksibilnostjo ter fleksibilnostjo organizacije dela za lažje usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti. Podrobnosti so razvidne iz spodnjih tabel.

Tabela: Indikator prožnih pogodbenih ureditev (FCA) po elementih za leto 2005

FCA indikator 2005; prožne in zanesljive pogodbene ureditve			Zunanja prožnost			Notranja prožnost			Prožnost organizacije dela za lažje usklejavanje družine in poklica		
Rank:država:IC2005			Rank:država:IC2005			Rank:država:IC2005			Rank:država:IC005		
1	PT	626.30	1	EL	223.62	1	SI	163.54	1	PT	311.35
2	EL	622.55	2	FR	204.31	2	PT	153.47	2	FR	292.85
3	PL	617.11	3	ES	194.00	3	PL	144.12	3	EL	274.16
4	FR	597.19	4	PL	186.26	4	CZ	140.74	4	BE	271.12
5	FI	594.78	5	BE	184.92	5	BG	139.22	5	PL	262.56
6	NL	562.06	6	IT	183.90	6	SK	136.29	6	IT	259.31
7	SI	544.55	7	IE	180.96	7	NL	132.93	7	NL	252.10
8	ES	533.50	8	FI	179.68	8	HU	123.24	8	BG	244.46
9	BE	532.39	9	UK	171.93	9	EL	117.02	9	FI	244.36
10	BG	526.67	10	HU	168.32	10	IE	116.91	10	ES	236.13
11	IT	520.98	11	EE	168.15	11	EE	116.26	11	LT	226.78
12	UK	516.45	12	AT	162.58	12	LT	115.62	12	SK	223.31
13	LT	499.73	13	DK	156.15	13	UK	114.14	13	SI	221.42
14	DK	495.69	14	PT	153.73	14	FI	108.24	14	DE	206.50
15	SK	495.27	15	LU	152.90	15	LU	101.19	15	LU	202.59
16	AT	492.49	16	CZ	149.53	16	DE	98.66	16	AT	202.31
17	DE	466.45	17	SI	147.87	17	AT	96.84	17	DK	197.86
18	LU	461.20	18	LT	146.74	18	DK	96.65	18	SE	185.27
19	EE	460.26	19	NL	137.88	19	SE	95.12	19	UK	174.45
20	SE	455.79	20	DE	135.15	20	ES	88.80	20	EE	151.18
21	CZ	444.60	21	BG	134.16	21	IT	68.59	21	HU	144.48
22	HU	441.66	22	SE	129.73	22	BE	68.57	22	CZ	135.47
23	IE	367.04	23	SK	124.96	23	FR	64.54	23	IE	59.48

Vir: EU-JRC, Towards a set of Composite indicators on Flexicurity, tabela 17, str. 44

Tabela: Indikator prožnih pogodbenih ureditev (FCA) po elementih za leto 2008

FCA indikator 2008; prožna in zanesljiva pogodbena ureditev			Zunanja prožnost			Notranja prožnost			Prožnost organizacije dela za lažje usklejavanje družine in poklica		
Rank:država:IC2008			Rank:država:IC2008			Rank:država:IC2008			Rank:država:IC008		
1	NL	651.17	1	EL	214.45	1	NL	189.77	1	NL	264.41
2	DK	604.17	2	FR	212.36	2	FI	182.85	2	PT	264.09
3	FI	593.81	3	BE	205.15	3	PL	171.76	3	DK	262.06
4	FR	584.03	4	IE	202.83	4	SI	169.07	4	FR	258.61
5	PT	571.43	5	UK	197.58	5	UK	165.81	5	IT	252.91
6	UK	568.79	6	NL	196.99	6	PT	160.12	6	AT	245.64
7	AT	555.32	7	DK	194.30	7	SE	156.15	7	BE	243.45
8	EL	526.95	8	IT	187.70	8	EE	148.94	8	FI	226.85
9	SI	522.47	9	FI	184.11	9	CZ	148.89	9	SI	211.55
10	BE	518.40	10	AT	179.54	10	DK	147.81	10	UK	205.40
11	IT	518.05	11	ES	175.22	11	BG	147.26	11	BG	203.72
12	PL	517.54	12	EE	172.81	12	LT	140.82	12	LU	201.01
13	LU	479.40	13	HU	168.72	13	SK	138.51	13	PL	186.32
14	BG	478.84	14	LU	166.27	14	AT	130.14	14	EL	183.36
15	IE	474.74	15	PL	159.45	15	EL	129.13	15	ES	181.83
16	SE	473.98	16	CZ	153.79	16	DE	125.69	16	DE	180.17
17	DE	457.48	17	DE	151.62	17	HU	123.05	17	SE	176.50
18	ES	452.39	18	PT	147.21	18	IE	113.16	18	SK	172.88
19	EE	450.86	19	LT	141.88	19	FR	113.06	19	LT	161.26
20	LT	443.97	20	SI	141.85	20	LU	112.13	20	IE	158.74
21	SK	434.02	21	SE	141.33	21	ES	95.34	21	HU	129.14
22	HU	420.91	22	BG	127.86	22	IT	77.44	22	EE	129.12
23	CZ	408.27	23	SK	122.63	23	BE	69.79	23	CZ	105.58

Vir: EU-JRC, Towards a set of Composite indicators on Flexicurity, tabela 20, str. 48

Tabeli kažeta skupni rezultat FCA indikatorja kot tudi vrednosti njegovih posameznih treh sestavin (to je zunanje prožnosti, notranje prožnosti in prožnosti organizacije dela za lažje usklajevanje poklicnih in družinskih obveznosti) po državah za leti 2005 in 2008. Višji

rezultat pomeni znak, da ima zadevna država bolj prožne in zanesljive pogodbene ureditve in je s tem sorazmerno bolj na liniji strategije prožne varnosti. Kot je razvidno iz tabele je bila za leto 2005 Slovenija razvrščena na 7 mesto po indikatorju prožne in zanesljive pogodbene ureditve (FCA), pri čemer je bila slabše ocenjena po kazalcih zunanje fleksibilnosti (17 mesto), odlično po kazalcih notranje fleksibilnosti (1 mesto) in podpovprečno po kazalcih fleksibilne organizacije dela za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja, za leto 2008 pa na skupnem FCA indikatorju na 9 mesto, po zunanji prožnosti na 20 mesto, po notranji prožnosti na 4 mesto in po fleksibilnosti za lažje usklajevanje družinskih in poklicnih obveznosti na 9 mesto.

V obdobju merjenja teh pokazateljev, to je od leta 2005 do leta 2008, je Slovenija po FCA indikatorju zavzemala 7 mesto (2005), 4 mesto (2006), 5 mesto (2007) in 9 mesto (2008) izmed vseh držav članic EU. Rangiranje držav je razvidno iz spodnje tabele.

Primerjava rangiranja po državah 2005-2008

Država	CI 2005	CI 2006	CI 2007	CI 2008
AT	16	12	9	7
BE	9	15	13	10
BG	10	16	15	14
CZ	21	21	23	23
DE	17	23	21	17
DK	14	3	2	2
EE	19	20	20	19
EL	2	11	10	8
ES	8	18	18	18
FI	5	1	1	3
FR	4	7	6	4
HU	22	22	22	22
IE	23	14	12	15
IT	11	9	11	11
LT	13	10	14	20
LU	18	13	16	13
NL	6	5	3	1
PL	3	6	7	12
PT	1	2	4	5
SE	20	19	17	16
SI	7	4	5	9
SK	15	17	19	21
UK	12	8	8	6

Vir: EU-JRC, Towards a set of Composite indicators on Flexicurity, tabela 21, str. 50

Splošna ugotovitev stanja za Slovenijo v omenjeni raziskavi na podlagi vseh štirih indikatorjev (FCA, LLL, ALMP in MSS) s katerimi se meri uresničevanje strategije prožne varnosti je, da Slovenija v celoti ni dobro ocenjena, čeprav *dosega sorazmerno visoke rezultate na področjih pokazateljev FCA, to je glede prožnih in zanesljivih pogodbenih ureditev in pokazateljev LLL, to je glede strategij vseživljenjskega učenja*, po drugi strani pa so zelo nizki rezultati po pokazateljih ALMP, to je glede aktivne politike zaposlovanja in po pokazateljih MSS, to je glede modernih sistemov socialne varnosti.

2.2.2. Indikatorji fleksibilnega zaposlovanja po Doing Business raziskavi

Indikatorji zaposlovanja delavcev in minimalni delovni standardi MOD

Doing Business in njegovi indikatorji o zaposlovanju delavcev (employing workers index) merijo **fleksibilnost pravne ureditve zaposlovanja, zlasti njen vpliv na najemanje in odpuščanje delavcev in rigidnost delovnega časa**. Omenjeno je že bilo, da so bili v zadnjih letih ti indikatorji deležni metodoloških sprememb, z namenom, da bi jih *uskladili z mednarodnimi standardi dela, uveljavljenimi na ravni Mednarodne organizacije dela (MOD)*, saj ne morejo biti oblikovani tako, da bi bile boljše ocenjene države, ki v svoji pravni ureditvi ne bi upoštevale teh mednarodnih minimalnih delovnih standardov. Za posodobitev metodologije indikatorjev zaposlovanja je bila oblikovana tudi posebna posvetovalna komisija iz pravnih strokovnjakov, delavskih in delodajalskih predstavnikov, strokovnjakov MOD in OECD, civilne družbe in privatnega sektorja. Ker posodobitev metodologije indikatorjev zaposlovanja še ni končana, ti indikatorji od leta 2010 dalje tudi niso več vključeni v izračun splošnega ranga konkurenčnosti držav (Doing Business 2011, str. 94). So pa bile določene metodološke spremembe pri merjenju teh kazalcev že uveljavljene v Doing business 2011. Spremembe indikatorjev so šle v smeri večje usklajenosti z minimalnimi delovnimi standardi, uveljavljenimi na ravni MOD in sicer glede ocenjevanja fleksibilnosti z vidika ureditve minimalne plače, plačanega letnega dopusta in maksimalnega števila delovnih dni na teden (Doing Business, 2011, str. 94).

Doing business 2011 (glej str. 131) navaja, da le 4 od 188 konvencij MOD pokriva področja, ki jih meri Doing Business: odpuščanje delavcev, delo ob vikendih, plačan letni dopust in nočno delo. Menim, da je število relevantnih konvencij sicer večje, saj se konvencije posodablajo z novimi, prav tako pa je za posamezni delovni pogoj lahko sprejetih več konvencij, tudi za posamezne kategorije delavcev (npr. mladi, ženske, delavci s starševskimi obveznostmi, invalidi, itd.) – samo nočno delo na primer urejajo novejša konvencija št. 171, prav tako pa tudi starejše konvencije št. 89 (ženske) in št. 90 (mladi). Na splošno pa bi bile relevantne zlasti naslednje konvencije MOD: Konvencija MOD št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca, 1982 (Termination of Employment Convention), Konvencija MOD št. 14 o tedenskem počitku v industrijskih podjetjih, 1921 (Weekly rest (Industry) Convention) in Konvencija MOD št. 106 o tedenskem počitku v trgovini in uradih, 1957 (Weekly rest Convention), Konvencija MOD št. 132 o plačanem letnem dopustu, 1970

(Holidays with pay Convention) - vse navedene konvencije je ratificirala tudi Slovenija in so zanjo obvezujoče -, ter za področje nočnega dela zlasti Konvencija MOD št. 171 (Night Work Convention), ki pa je Slovenija še ni ratificirala, je pa upoštevala njene standarde v svoji delovni zakonodaji (glej: Novak M. et al, 2006, str. 614-625).

Pregled ratifikacij navedenih konvencij šele pokaže, za katere države so navedene konvencije obvezujoči minimalni delovni standardi, izpod katerih v teh državah ni dovoljeno urejati delovnih pogojev. Pregled stanja ratifikacij po posameznih državah in konvencijah je dosegljiv na www.ilo.org/ilolex . ZDA na primer ni ratificirala nobene od navedenih konvencij (tudi sicer je ratificirala malo konvencij, le 14 od 189), Slovenija je na primer ratificirala kar 74 konvencij, med njimi zgoraj omenjene, Francija na primer 102 konvenciji (tudi št. 14, 106, 158), Nemčija 73 konvencij (tudi št. 132), Danska 63 konvencij (tudi št. 14, 106), Belgija 77 konvencij (tudi 14, 13 in 171), itd.

Razen tega vse države članice EU poleg konvencij MOD, ki so jih ratificirale, zavezujejo tudi direktive EU z omenjenih področij, zlasti je relevantna Direktiva 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa, Direktiva 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela, Direktiva 1999/70/ES o delu za določen čas, Direktiva 97/81/ES o delu s krajšim delovnim časom, obsežno protidisriminacijsko pravo EU, idr., iz katerih izhajajo za vse države članice EU določene zahteve glede omejevanja začasnih zaposlitev in preprečevanje njihovih zlorab v praksi kot tudi dolžnost uveljavitve načela enakega obravnavanja začasnih delavcev v primerjavi z redno zaposlenimi primerljivimi delavci, saj znotraj pravnega sistema EU še vedno velja zaposlitev za nedoločen čas kot prevladujoča oblika delovnih razmerij in pogodbe o zaposlitvi za določen čas kot izjema, ki jo je mogoče uporabiti le v izjemnih primerih, kar izhaja tudi iz obvezujoče sodne prakse Sodišča EU (glej primere *Deutsche Lufthansa*, C-109/09, para. 30; *Adeneler in drugi*, C-212/04, para. 61). Pri sklicevanju na indikatorje za merjenje fleksibilnosti zaposlovanja, se je torej treba obvezno sklicevati tudi na zavezujoče mednarodne in EU standarde, ki zavezujejo posamezno državo. Ratificirani mednarodni standardi in EU standardi so za Slovenijo, tako kot tudi za druge države obvezujoči, vprašanje pa je, ali jih kazalci temu ustrezno vrednotijo. Število ratificiranih konvencij MOD kot tudi številni standardi EU izkazujejo za posamezno državo prag njene zavezanosti k spoštovanju standardov pravne in socialne države.

Doing Business sicer v zvezi z indikatorji zatrjuje, da je možno, da država prejme najboljši rezultat glede ugodnosti gospodarskega poslovanja in izpolnjuje vse relevantne konvencije MOD (na zgoraj omenjenih 4 področjih, ki jih meri *Doing Business*), in da nobeno gospodarstvo ne more doseči boljšega rezultata s tem, da ne izpolnjuje standardov po navedenih konvencijah MOD (*Doing business*, str. 131). Zastavlja se vprašanje, ali se to izhodišče tudi dejansko ustrezno implementira pri posameznih indikatorjih (opredelitev kazalcev in njihovo ponderiranje), kar je trenutno še vedno predmet usklajevanja metodologije in zato tudi uradno niso vključeni v izračunavanje ranga države. Indikatorji po

navedbah Svetovne banke (WB, Doing Business 2011, str. 131) tudi ne bi posegali na vseh 8 temeljnih konvencij MOD in sicer: s področja prepovedi prisilnega dela (Konvencija MOD št. 29 in št. 105), svobode združevanja, to je pravice do ustanavljanja in delovanja sindikatov ter do kolektivnega pogajanja (Konvencija MOD št. 87 in št. 98), enakega plačila za enakovredno delo in prepovedi diskriminacije pri zaposlovanju (Konvencija MOD št. 100 in št. 111) ter prepovedi otroškega dela in določanju minimalne starosti za sklenitev delovnega razmerja (Konvencija MOD št. 182 in št. 138). Tudi v zvezi s tem se zastavlja utemeljeno vprašanje, ali je to skozi obstoječe indikatorje zaposlovanja delavcev sploh dejansko mogoče, saj na primer uveljavljen sistem kolektivnega pogajanja z močnimi sindikalnimi in delodajalskimi organizacijami v skladu s Konvencijama MOD št. 87 in 98, neposredno vpliva na dvig delovnih standardov in obratno.

Kaj merijo indikatorji zaposlovanja delavcev v raziskavi Doing Business?

Meri se pet indikatorjev:

- *indeks težavnosti zaposlovanja oz. najemanja delavcev* (Difficulty of hiring index); v tem okviru uporaba in maksimalno trajanje pogodb za določen čas ter minimalna plača delavca
- *rigidnost delovnega časa* (Rigidity of hours index); v tem okviru omejitve nočnega dela in tedenskega dela, kot tudi omejitve maksimalnega delovnega tedna v dnevih in urah, vključno z nadurnim delom, ter tudi plačan letni dopust
- *indeks težavnosti odpuščanja delavcev* (Difficulty of redundancy index); v tem okviru omejitve v zvezi z odpovedjo zaposlitve delavcu ali skupini delavcev
- *indeks rigidnosti zaposlovanja* (Rigidity of employment index); je povprečje gornjih treh indeksov težavnosti najemanja in odpuščanja delavcev ter rigidnosti delovnega časa
- *stroški odpuščanja* (število tednov plače); v tem okviru stroški v zvezi z odpovedjo zaposlitve kot so odpovedni rok, odpravnina in drugi penali, ki grede odpuščenemu delavcu, izraženi v številu tednov plače.

Za t.i. zunanjo fleksibilnost in v njenem okviru možnosti sklepanja fleksibilnih, začasnih zaposlitev, je najbolj relevanten ***indikator težavnosti zaposlovanja oz. najemanja delavcev (Difficulty of firing index)***, zato ga podrobneje razčlenjujemo. S tem indikatorjem se ocenjujejo naslednji kazalci:

- ali so pogodbe za določen čas prepovedane za stalna dela (ocena 1 v primeru prepovedi, ocena 0 v primeru, da so dovoljene za vsakršna dela)

- maksimalno skupno trajanje pogodb za določen čas (ocena 1 v primeru, če je maksimalno dovoljen čas krajši od 3 let; ocena 0,5 če je maksimalni čas lahko med 3 in 5 let; ocena 0, če lahko traja začasna zaposlitev 5 ali več let)

- delež minimalne plače pripravnika ali delavca, ki se prvič zaposli, v povprečni dodani vrednosti na delavca (ocena od 1 do 0, če predstavlja minimalna plača 0,75 – 0,25 v povprečni vrednosti dodatni na delavca).

Iz spodnje tabele so razvidne posamezne vrednosti za Slovenijo in primerljive države EU, natančnejši podatki za vsako državo pa so dosegljivi na spletnem naslovu:

<http://www.doingbusiness.org> z izbiro zelene države.

Iz tabele je razvidno, da **Slovenija bistveno ne odstopa od povprečja držav članic EU**, da je v polovici držav, tako kot v Sloveniji, prepovedano sklepanje pogodb za določen čas za trajna opravila in da je skoraj v vseh državah določena časovna omejitev najdaljšega trajanja pogodb za določen čas, saj samo v 7 državah takih omejitev nimajo (Avstrija, Belgija, Danska, Grčija, Irska, Italija in VB).

Tudi *minimalno plačo poznajo praktično vse države članice EU*, razen Švedske, Danske in Cipra, kar pa je posledica tradicionalnih značilnosti industrijskih razmerij v teh državah, za katere je značilna manjša intervencijska vloga države v industrijska razmerja na račun večje vloge socialnih partnerjev in dogovarjanja minimalne plače ter drugih pogojev dela s kolektivnimi pogodbami na nacionalni ali panožni ravni (glej: *Jørgensen, Carsten. 2005, str. 179-180*). Četudi v navedenih državah minimalna plača ni zakonsko določena, pa se najnižje plače, ki jih morajo izplačevati delodajalci, določajo s kolektivnimi pogodbami in glede na visoko pokritost zaposlenih s kolektivnimi pogodbami v državah kot sta Švedska in Danska, kjer je izmerjena več kot 80% pokritost (glej: *J.Visser, ICTWSS database 3.0, 2010, European Commission. Industrial Relations in Europe 2010*) praktično v praksi delodajalci niso svobodni glede določanja plače pri sklepanju pogodb o zaposlitvi. Podobno velja tudi za omejitve sklepanja pogodb za določen čas.

Čeprav so za večino držav te omejitve določene z zakonodajo, pa za države kot sta na primer Švedska in Danska velja, da se te zadeve tradicionalno urejajo s kolektivnimi pogodbami in ne z zakonodajo, ne glede na različne pravne vire, pa situacija v praksi med posameznimi državami ni tako velika, kot bi morda izkazovali indikatorji zaposlovanja delavcev, prikazani v spodnji tabeli. Podrobnejša analiza vrednosti kazalcev fleksibilnosti zaposlovanja bo podana v okviru analize veljavne slovenske ureditve v poglavju 2.4.

Indeks težavnosti zaposlovanja oz. najemanja delavcev (Difficulty of hiring index)

Država	Prepoved pogodbe za določen čas za trajna dela	Maksimalno dovoljen čas trajanja pogodbe za določen čas (v	Minimalna plača za 19- letnega delavca (v US dolarjih na mesec)	Delež minimalne plače v vrednosti dodani

		mesecih)		delavca
Avstrija	NE	NI OMEJITEV	716.3	0.12
Belgija	NE	NI OMEJITEV	1,746.7	0.30
Bolgarija	NE	36	166.2	0.24
Ciper	NE	30	0.0	0.00
Češka	NE	24	427.8	0.21
Danska	NE	NI OMEJITEV	0.00	0.00
Finska	DA	60	2,063.9	0.36
Francija	DA	18	788.2	0.14
Grčija	DA	NI OMEJITEV	1,015.8	0.29
Madžarska	NE	60	390.0	0.25
Nemčija	NE	24	1,139.6	0.21
Irska	NE	NI OMEJITEV	1,793.9	0.33
Italija	DA	NI OMEJITEV	1,582.7	0.36
Latvija	DA	36	354.4	0.24
Litva	DA	60	329.7	0.24
Luksemburg	DA	24	,407.2	0.26
Nizozemska	NE	36	1,062.7	0.17
Norveška	DA	48	3,647.4	0.34
Poljska	NE	24	379.4	0.27
Portugalska	DA	72	677.9	0.26
Romunija	DA	24	214.5	0.22
Slovaška	NE	24	441.2	0.24
Slovenija	DA	24	1,036.7	0.37
Španija	DA	12	1,059.4	0.27
Švedska	NE	24	0.00	0.00
Velika Britanija	NE	NI OMEJITEV	1,805.0	0.35

Vir: WB, Doing Business 2011, Annex – Employing Workers, str. 98-104.

2.3. Korelacija med fleksibilnostjo zaposlovanja delavcev (employing workers rank) in konkurenčnostjo države (ease of doing business rank)

Iz starejših raziskav *Doing business*, v katerih so še izračunavali rang države tudi upoštevajoč indikator zaposlovanja delavcev, je razvidno, da relacija med rangom konkurenčnosti države z vidika ugodnih pogojev za gospodarsko poslovanje (ease of doing business rank) na eni strani ter na drugi strani rigidnostjo zaposlovanja delavcev (rigidity of employment index) in rangom zaposlovanja delavcev (employing workers rang) sploh ni tako izrazita in da ne velja pravilo, da bi imele države, ki so ocenjene za ugodne z vidika gospodarskega poslovanja, vse tudi izredno nizke indekse rigidnosti zaposlovanja.

Razen redkih izjem (npr. Singapur, ZDR, Danska), velja prej nasprotno, da imajo države kljub ugodni oceni konkurenčnosti, sorazmerno visoke range po kazalcih rigidnosti zaposlovanja delavcev. Slednje še zlasti velja za države članice EU, razen za Dansko, VB in Irsko. Slovenija, ki je bila od 183 držav v letu 2011 ocenjena na 42 mesto po konkurenčnosti,

in v letu 2010 na 43 mesto, po kazalcih zaposlovanja delavcev pa na sorazmerno visok rang 162 z indeksom rigidnosti zaposlovanja delavcev 54, kljub tako ocenjeni majhni stopnji fleksibilnosti zaposlovanja, ne odstopa bistveno od večine držav članic EU (glej tabelo spodaj).

Iz raziskave Doing business 2010 je razvidno, da so države EU, ki so bile rangirane po konkurenčnosti z vidika ugodnih pogojev za gospodarsko poslovanje pred Slovenijo (to so bile VB, Danska, Norveška, Irska, Finska, Švedska, Estonija, Nemčija, Litva, Latvija, Belgija, Francija, Nizozemska, Portugalska, Avstrija, Ciper in Slovaška), imele vse (razen VB, Danske, Irske in Belgije) Sloveniji primerljive, sorazmerno visoke indekse rigidnosti zaposlovanja in range zaposlovanja delavcev. Norveška, ki je bila rangirana na 8 mesto po konkurenčnosti, je bila po rangi zaposlovanja delavcev na primer na 114 mestu z indeksom rigidnosti zaposlovanja 44, podobno tudi Finska, Švedska, Estonija, Litva, Latvija, Nizozemska. Nemčija, ki je bila rangirana na 22 mesto, je imela celo 158 rang po indeksu zaposlovanja delavcev, Francija na 26 mestu pa rang zaposlovanja delavcev 155 in indeks rigidnosti zaposlovanja 52.

V tej primerjavi izrazito izstopa le Danska, ki je bila v letu 2010 ocenjena na 6 mesto po možnostih za gospodarsko poslovanje, s prav tako nizkim 9 rangom po kazalcih zaposlovanja delavcev in indeksom rigidnosti zaposlovanja 7.

Na drugi strani izstopa Luksemburg, ki je uvrščen za Slovenijo na 45 rang konkurenčnosti, medtem ko je po rangi zaposlovanja delavcev na 170 mestu z indeksom rigidnosti zaposlovanja 56, kar je še precej za Slovenijo.

Nekatere države članice, ki imajo sicer precej nižji indeks rigidnosti zaposlovanja delavcev in nižji rang po kriteriju zaposlovanja delavcev, pa so kljub temu bile ocenjene po rangi konkurenčnosti slabše od Slovenije (Španija, Bolgarija, Češka, Poljska, Italija, Grčija).

Država	Rang: ugodnosti za gospodarsko poslovanje 2011 / 2010		Rank: zaposlovanje delavcev 2010	Indeks rigidnosti zaposlovanja 2010
Singapur	1	1	1	0
Hong Kong, Kitajska	2	2	6	0
Nova Zelandija	3	3	15	7
Velika Britanija	4	4	35	10
ZDA	5	5	1	0

Danska	6	6	9	7
Kanada	7	8	17	4
Norveška	8	7	114	44
Irska	9	8	27	10
Avstralija	10	10	1	0
Finska	13	11	132	41
Švedska	14	18	117	38
Estonija	17	17	161	51
Nemčija	22	21	158	42
Litva	23	16	119	38
Latvija	24	27	128	43
Belgija	25	22	48	17
Francija	26	28	155	52
Nizozemska	30	29	123	42
Portugalska	31	33	171	43
Avstrij	32	31	60	24
Ciper	37	35	93	24
Slovaška	41	40	42	22
Slovenija	42	43	162	54
Luxemburg	45	42	170	56
Madžarska	46	52	77	22
Španija	49	48	157	49
Bolgarija	51	51	53	19
Češka	63	82	25	11
Poljska	70	73	76	25
Italija	79	78	99	38
Grčija	109	97	147	50
.....				

Vir podatkov: WB, Doing business 2011, 2010

Primerjava podatkov iz zgornje tabele kaže, da je Slovenija povsem primerljiva in bistveno ne odstopa od večine drugih držav članic EU tako po rangi konkurenčnosti kot tudi po ekonomskih kazalcih rigidnosti zaposlovanja delavcev, čeprav je uvrščena v zadnjo tretjino držav članic EU.

2.4. Notranja prožnost

Prožna varnost se v teoriji opredeljuje kot »1.) stopnja varnosti delovnega mesta, varnosti zaposlitve, varnosti dohodka in varnosti kombinacije, ki delavcem z relativno šibkejšim položajem omogoči oz. pospeši vstop in uspešnost na trgu dela, socialno vključitev in ohranitev na trgu dela, hkrati pa zagotavlja 2.) stopnjo numerične (tako zunanje kot notranje), funkcionalne in plačne prožnosti (fleksibilnosti), ki omogoča pravočasno in ustrezno prilagoditev trgov dela (in posameznih podjetij) na spremenjene pogoje, da bi se tako

obdržala in povečala konkurenčnost in produktivnost.«⁵ V tej definiciji se prožna varnost lahko razume kot strateška politika, lahko pa se nanaša tudi na stanje trga dela, pri katerem se je varnost za delavce uravnotežila s prožnostjo za pravne osebe. **Varnost delovnega mesta (job security)** se nanaša na ohranitev dela pri istem delodajalcu, medtem ko **varnost zaposlitve (employment security)** pomeni, da bo delavec imel delo bodisi pri istem delodajalcu ali kjerkoli drugje na trgu dela. **Varnost dohodka (income security)** pomeni zaščito dohodka, ki ga imajo ljudje v času, ko nimajo plačane zaposlitve ali imajo slabo plačano delo. **Varnost kombinacije (combination security)** omogoča delavcem, da kombinirajo plačano delo z ostalimi obveznostmi in odgovornostmi, praviloma tistimi v privatni sferi, s pomočjo različnih oblik dopusta (odsotnosti) in politikami usklajevanja dela z življenjem (work-life balance policies).⁶ Prožnost (fleksibilnost) je odvisna od tega, kje do nje pride - znotraj ali izven podjetja in kako je dosežena – funkcionalno, numerično ali finančno.⁷ Temelječ na tej predpostavki je mogoče opredeliti štiri vrste prožnosti.⁸ **Zunanja numerična prožnost (external numerical flexibility)** se nanaša na dotok delovne sile z zunanjega trga dela v podjetje, se pravi na število delavcev, ki se na novo zaposlijo v podjetju. Podjetje lahko doseže takšno prožnost z zaposlovanjem delavcev na podlagi pogodb z agencijami za posredovanje delavcev, na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas in s pomočjo sproščene ureditve, ki se nanaša na zaposlovanje in odpuščanje delavcev, ki omogoča podjetjem, da enostavno najemajo in odpuščajo občasne delavce, v skladu s potrebami poslovanja. **Notranja numerična prožnost, prožnost delovnega časa oziroma časovna prožnost (internal numerical flexibility, working time flexibility, temporal flexibility)** se doseže s prilagajanjem dolžine ali razporeditve delovnega časa delavcev, ki so že zaposleni v organizaciji. **Funkcionalna ali organizacijska prožnost (functional, organisational flexibility)** se kaže v tem, v kakšni meri se lahko zaposleni razporedijo na druge aktivnosti in dela znotraj družbe. Odvisna je od organizacije poslovanja, od poslovodstva in od usposobljenosti delavcev, doseže pa se lahko tudi z outsourcingom posameznih dejavnosti izven podjetja. **Finančna ali plačna prožnost (financial, wage flexibility)** obstaja, kjer se nivo plač ne določa kolektivno in nastajajo večje razlike med plačami delavcev. Njen namen je v enostavnejšem prilagajanju plačila za delo in drugih stroškov zaposlitve ponudbi in povpraševanju po delavcih. Doseže se preko različnih sistemov plačila, ki omogočajo individualizacijo plač (rate-for-the –job system in drugi). Poleg navedenih štirih tipov

⁵ Wilthagen T., Tros F., The concept of »flexicurity«: A new approach to regulating employment and labour markets«, Transfer – European Review of Labour and Research, Vol. 10, No. 2, 2004, strani 166-186.

⁶ Wilthagen, Tros, 2004; van Velzen M., »Moving on and up? Facilitating transitions for flexible workers in value added logistics«, TLM Working paper No. 2005-18, Amsterdam, SISWO/Social Policy Research, 2005

⁷ Gre za najširše uporabljano definicijo prožnosti trga dela, ki jo je postavil Atkinson J., v Flexibility, uncertainty and manpower management, IMS Report No. 89, Brighton, Institute of manpower Studies, 1984.

⁸ Glej Atkinson J., 1984, tudi Atkinson J., Meager N., Changing working patterns: How companies achieve flexibility to meet new needs, London, Institute of manpower Studies, National Economic Development Office, 1986.

prožnosti se omenja tudi **prostorska prožnost oz. prožnost kraja (locational flexibility, flexibility of place)**, ki zajema delavce, ki delo opravljajo izven običajnega kraja dela, kot so delavci na domu ali delavci, ki opravljajo delo na drugih lokacijah.⁹

V tem delu raziskave se ukvarjamo z vsemi oblikami notranje prožnosti, se pravi s prožnostjo, ki se doseže znotraj delodajalca, bodisi s prožno organizacijo delovnega časa, prožno organizacijo dela in plačno prožnostjo.

2.5. Fleksibilne oblike razporeditve delovnega časa

Prožna organizacija delovnega časa kot ena od oblik prožnosti je pomembno orodje pri doseganju učinkovitosti, produktivnosti in konkurenčnosti podjetij. Kot prožne se označujejo tiste oblike organizacije delovnega časa, ki na nek način odstopajo od standardnega modela delovnega časa (osem ur, od ponedeljka do petka), bodisi po trajanju delovnega časa, njegovi razporeditvi ali času opravljanja dela.¹⁰ Gre za raznovrstne oblike, kot so nadure, delo s krajšim delovnim časom, različne oblike fleksibilne razporeditve delovnega časa – premakljiv pričetek in konec delovnega časa (staggered working hours), gibljivi delovni čas (flexitime), računi delovnega časa (working time accounts, time banking schemes), neenakomerna razporeditev delovnega časa (annualized hours, hours averaging schemes), delo v neobičajnem času (work at unusual hours) – nočno delo, izmensko delo, delo v nedeljo, pa tudi delo s krajšim delovnim časom.

Različne oblike **gibljivega delovnega časa** omogočajo delavcem, da si fleksibilno določijo delovni čas (delovne ure) posameznega dne ali tedna. Število ur lahko variira od dneva do dneva ali od tedna do tedna, delavci pa morajo v določenem (referenčnem) obdobju opraviti določen povprečni delovni čas (polni delovni čas).

Praviloma je določen časovni razpon, znotraj katerega delavci lahko izberejo pričetek in konec dnevnega delovnega časa (na primer med 7. in 10. uro za prihod in 14. in 17. uro za

⁹ Glej Reilly P. A., Balancing flexibility – Meeting the interests of employer and employee, *European Journal of Work and Organisational Psychology*, Vol. 7. Issue 1, 1998, strani 7-22; Wallace C., *Work Flexibility in eight European countries: A cross-national comparison*, Sociological Series 60, Vienna, Institute for Advanced Studies, 2003.

¹⁰ Riedmann A. et al., *Working time and work-life balance in European Companies; Establishment Survey on Working Time 2004-2005*, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006, stran 1.

odhod), s čimer je običajno določen tudi čas obvezne prisotnosti (na primer med 10. in 14. uro).¹¹ Sistemi gibljivega delovnega časa, uveljavljeni v različnih pravnih ureditvah se razlikujejo po tem, ali dopuščajo delavcem, da ustvarijo primanjkljaj in presežek ur (tako da delajo posamezen dan manj kot polni delovni čas, kateri drugi dan pa več kot polni delovni čas). Če to dopuščajo, so določeni tudi pogoji za takšno akumulacijo ur (maksimalno število presežka in primanjkljaja ur), pravila za koriščenje ur (napoved odsotnosti, predhodno soglasje predpostavljenega, dogovor s sodelavci) in časovno obdobje, v katerem so delavci upravičeni do plačane odsotnosti na račun presežka ur (t.i. koriščenje ur) oziroma so dolžni nadoknaditi primanjkljaj. Pri tem se sistemi zelo razlikujejo – medtem ko so nekateri restriktivni, in ne dovoljujejo delavcem, da bi bili na račun presežka ur odsotni cel delovni dan, so drugi tu fleksibilnejši, in omogočajo delavcem celo daljše odsotnosti na račun presežka opravljenih ur.

V zadnjem času razviti modeli organizacije delovnega časa, ki nadgrajujejo gibljivi delovni čas in omogočajo široke možnosti za akumulacijo delovnih ur in njihovo »koriščenje« v obliki daljše odsotnosti z dela, se imenujejo **sistemi časovnega bančništva** ali **dolgoročni računi delovnega časa**. Gre za to, da se delovne ure, ki jih opravi posamezen delavec evidentirajo na posebnih računih. Delavec lahko ustvari primanjkljaj ali presežek ur do določenega maksimuma, obdobja, katerih se ti presežki in primanjkljaji računajo pa so dosti daljša kot v primeru gibljivega delovnega časa, in sicer od nekaj mesecev do enega leta ali celo več. S posebnimi pravili se določi, kdaj in na kakšen način se lahko presežne ure, ki so se akumulirale na računu delovnega časa porabijo. V nekaterih primerih so določene omejitve, ki temeljijo na operativnih potrebah podjetja (na primer delavec mora določen čas vnaprej napovedati odsotnost). V primeru kratkotrajnejših odsotnosti, ki so pogostejše, se lahko ure, ki presegajo polni delovni čas koristijo kot plačana odsotnost z dela. V nekaterih ureditvah se omogočajo tudi dolgotrajnejše odsotnosti, nato pa se lahko akumulirane ure koristijo za daljši plačani dopust, sobotno leto ali celo pretvorijo v plačilo predčasne upokojitve.¹²

2.5.1. RAZŠIRJENOST FLEKSIBILNIH OBLIK DELOVNEGA ČASA

Iz podatkov Eurostat-a¹³ izhaja, da je leta 2004 približno tri četrtine zaposlenih v starosti med

¹¹ Nekateri modeli gibljivega delovnega časa pa obvezne prisotnosti niti ne predvidevajo.

¹² Gre za primere nekaterih sektorjev v Nemčiji. Glej ILO, Information Sheet No. WT-14, International Labour Office Geneva, maj 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-14.pdf>. Glej tudi ECS 2009, stran 7.

¹³ Osnova so podatki, zbrani za ad hoc raziskavo Labour Force Survey on work organisation and working-time arrangements (2004), podrobneje obdelani v Hardarson O., The flexibility of working time arrangements for women and men, Statistics in focus, 96/2007.

25 in 49 let v EU¹⁴ imelo fiksno določen delovni čas.¹⁵ Le četrtini delavcev je bila omogočena določena stopnja fleksibilnosti v zvezi z delovnim časom, bodisi z računom delovnega časa, ki jim je omogočal, da so kasneje izkoristili proste ure oziroma dneve (12%) ali tako, da so lahko vplivali na svoj delovni urnik (10-12%). Navedene fleksibilne možnosti je imel na voljo rahlo manjši delež žensk kot moških. Fleksibilnosti v zvezi z delovnim časom se v največji meri zagotavlja visoko izobrazanim zaposlenim in managerjem.

Obseg razširjenosti fleksibilnih možnosti v zvezi z delovnim časom zelo variira med državami. Slovenija sodi v skupino držav (skupaj z Grčijo, Ciprom, Malto in Romunijo) z najvišjim deležem zaposlenih s fiksnim delovnim časom – več kot 90%.

Upošteva je podatke iz raziskave ECS 2009, opravljene v organizacijah (EU-27), se v več kot polovici (56%) organizacij, vključenih v raziskavo uporablja ena od fleksibilnih oblik delovnega časa, ki omogočajo prilagoditev delovnega časa interesom (vsaj dela) zaposlenih. Visoko nad povprečjem so Finska, Ukrajina, Danska in Švedska. Slovenija je precej pod povprečjem¹⁶, delež takih organizacij je 51%. Najnižji delež organizacij s fleksibilnimi oblikami delovnega časa je v Grčiji, Bolgariji, na Cipru.

Iz raziskave izhaja, da je navedenih 56 organizacij mogoče razvrstiti v tri skupine, glede na stopnjo fleksibilnosti sistemov delovnega časa, ki jih uvajajo:

- 1.) v 18,5% vseh organizacij je v uporabi sistem fleksibilnega delovnega časa, pri katerem variira le ura prihoda in odhoda z dela, delavec pa nima možnosti ustvariti primanjkljaja ali presežka ur (delavec mora opraviti dnevni polni delovni čas).
- 2.) v 9% vseh organizacij je uveden sistem, ki omogoča akumulacijo presežka oziroma primanjkljaja ur, znotraj določenih omejitev, v obdobju enega tedna ali meseca, vendar ure ne morejo biti kompenzirane s celodnevno odsotnostjo (možno je le koriščenje nekaj ur na dan).
- 3.) v 28,7 % vseh organizacij omogočajo zaposlenim, da presežek ur koristijo v obliki celodnevnih odsotnosti.

Posebej so prikazani podatki o razširjenosti dolgoročnih računov delovnega časa, ki omogočajo akumulacijo ur za obdobje, daljše od enega leta – v EU-27 so uvedeni le v 6% organizacij (medtem ko je na Danskem ta odstotek 30%, na Švedskem 18%, nad 10% pa beležijo tudi Finska, Nemčija in Avstrija; v južni Evropi in v večini novih držav članic te oblike skoraj ni najti). v Sloveniji pa je ta oblika razširjena v enakem odstotku podjetij kot na

¹⁴ Niso zajete vse države članice EU-25, ampak le 20 držav članic, za katere so bili pridobljeni podatki. Raziskava tako en zajema Češke, Litve, Latvije, Poljske in Švedske.

¹⁵ Podatek se nanaša tako primere, ko je za vse delavce določen isti delovni čas, kot na primere, ko je delovni čas za posamezne delavce ali skupine delavcev določen ob različnih urah, vendar fiksno (t.i. staggered hours schemes).

¹⁶ Za njo so predvsem nove članice in kandidatke za članice.

nivoju EU-27(6%).¹⁷

To je seveda le podatek o tem, v koliko organizacijah so v raziskovanem obdobju uvedli katero od oblik fleksibilnega delovnega časa, kar kaže na njihovo odprtost za takšne oblike, ne pove pa, koliko delavcev je dejansko delalo v takšnih pogojih.

Podatki kažejo, da naklonjenost organizacij fleksibilnim oblikam delovnega časa raste z njihovo velikostjo, še posebej ko gre za bolj fleksibilne oblike (z možnostjo daljše odsotnosti na račun viška ur). Razlog je v tem, da večja podjetja lažje prenesejo odsotnost, poleg tega je v primeru sistemov računov delovnega časa, ki omogočajo akumulacijo ur za daljše obdobje potrebna določena stopnja formalizacije (vodenje evidence ur), v manjših podjetjih pa sistemi, ki so omejeni na dnevne spremembe delovnega časa pogosto temeljijo na neformalnih dogovorih med delodajalcem in zaposlenim.

V novih državah članicah¹⁸ se ugotavlja, da se fleksibilnejše oblike delovnega časa bolj uveljavljajo v organizacijah v tuji lasti, kot v domačih. To potrjuje siceršnja ugotovitev raziskave, da uvedba fleksibilnih oblik delovnega časa ni nujno povezana s potrebami proizvodnega procesa (ni odvisna od vrste proizvodnega procesa), ampak je pogosto odvisna od organizacijske kulture, specifične za posamezno državo in od volje poslovodstva (ter zahtev zaposlenih), da organizira delovni čas na tak način.

Iz raziskave izhaja tudi, da so bili rezultati uvedbe fleksibilnih oblik delovnega časa: zmanjšanje plačanih nadur, zmanjšanje absentizma, višje zadovoljstvo delavcev in boljša prilagojenost delovnih ur (delovnega časa) delovnim potrebam (delu).

¹⁷ Iz raziskave ESWT, opravljene v organizacijah (EU-21) se je ena od fleksibilnih oblik delovnega časa uporabljala v 48% organizacij, vključenih v raziskavo. Slovenija je bila globoko pod povprečjem, delež takih organizacij je bil 38%. V 16% vseh organizacij v raziskavi (9 % slovenskih organizacij v raziskavi) je bil v uporabi sistem fleksibilnega delovnega časa, brez možnosti akumuliranja ur; v 7% vseh organizacij (v 6% slovenskih organizacij) je bil uveden sistem, ki omogoča koriščenje nekaj ur na dan; v 12% vseh organizacij (v 15 % slovenskih organizacij) je bilo omogočeno zaposlenim, da presežek ur koristijo v obliki celodnevne odsotnosti; v 13% organizacij (v 8% slovenskih organizacij) pa je bil uveden sistem, ki omogoča kompenziranje presežka ur v daljšem obdobju, ki traja lahko celo leto; v to skupino se vključujejo tako sistemi računov delovnega časa kot neenakomerne razporeditve delovnega časa. Vidimo lahko, da je v štirih letih med obema raziskavama delež vseh fleksibilnih oblik delovnega časa narasel (tako v EU-27, kot v Sloveniji).

¹⁸ Češka, Latvija, Madžarska, Poljska in Slovenija.

2.6. Delo v manj ugodnih urah (unusual, unsocial working hours)

2.6.1. Izmensko delo

Po definiciji MOD (1990) je delo v izmenah »metoda organizacije delovnega časa, v kateri delavci na delovnem mestu sledijo eden drugemu, tako da organizacija lahko obratuje (deluje) dalj časa kot traja delovni čas posameznega delavca«, nadurno delo pa se lahko izvaja v različnih dnevni in nočnih urah.¹⁹

Direktiva 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa v 2. členu določa, da izmensko delo pomeni katerokoli metodo organizacije dela v izmenah, pri čemer si delavci izmenično sledijo na istih delovnih mestih po določenem vzorcu, ki je lahko prekinjen ali neprekinjen, vključno s krožnim, kar ima za posledico nujnost, da delavci delajo ob različnih urah v določenem dnevnem ali tedenskem obdobju.

¹⁹ Information Sheet No. WT-8, International Labour Office Geneva, 2004;
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-8.pdf>

3. Analiza slovenske delovnopravne ureditve fleksibilnih oblik zaposlitev

Ali je glede ureditve fleksibilnih, začasnih pogodbenih oblik dela slovenska pravna ureditev fleksibilna z vidika zaposlovanja delavcev in ali v zadostni meri upošteva cilje prožne varnosti, to je zagotoviti prilagodljivost trga dela, vendar ob hkratnem spoštovanju potreb po ustrezni varnosti ter ohranjanju in razvijanju zaposljivosti, usposobljenosti, visoke strokovnosti in inovativnosti

3.1. Možnosti začasnega zaposlovanja delavcev

3.1.1. Omejitve, ki izhajajo iz prava EU

Delo za določen čas

Kot izhodišče je treba najprej navesti, da za Slovenijo velja, na podlagi nacionalnega prava (glej 10. člen ZDR v zvezi z 52. členom ZDR) in na podlagi prava EU kot ga razlaga Sodišče EU in ki ga morajo upoštevati tudi vse druge države članice EU (glej: Deutsche Lufthansa, C-109/09, para. 30; Adeneler in drugi, C-212/04, para. 61), da so *pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas prevladujoča oblika delovnih razmerij in da je drugače od pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas, pogodbe o zaposlitvi za določen čas mogoče uporabiti le v izjemnih primerih*. Sodišče EU se v zvezi s tem nadalje sklicuje na stališče, da je stabilnost zaposlitve pomemben element zaščite delavcev. Države članice morajo na podlagi **Direktive 1999/70/ES o Okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP**, v svoji pravni ureditvi zagotoviti uresničevanje zahtev določbe 5, točka 1 omenjenega okvirnega sporazuma, ki določa, da za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas, države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji skladno z nacionalno zakonodajo, kolektivnimi pogodbami ali običaji uvedejo enega ali več ukrepov in sicer:

- objektivne razloge, ki upravičujejo obnovitev pogodb za določen čas,
- najdaljše skupno trajanje zaporednih pogodb ali razmerij za določen čas
- število obnovitev takšnih pogodb ali razmerij,

pri čemer se opredeli tudi, pod kakšnimi pogoji se štejejo pogodbe ali razmerja za določen čas za »zaporedna« in pod kakšnimi pogoji se štejejo za pogodbe ali razmerja za nedoločen čas.

Vendar omenjena določba 5, točka 1, okvirnega sporazuma, ki določa splošni cilj preprečevanja zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali razmerij za določen čas, ki ga morajo doseči države članice, le-tem prepušča izbiro sredstev ali ukrepov, s katerimi

bodo ta cilj dosegle. Države članice imajo diskrecijsko pravico, da same izberejo enega ali več ustreznih ukrepov naštetih v tej določbi za preprečevanje zlorab (bodisi najdaljše skupno trajanje verižnih začasnih zaposlitev, bodisi prepoved začasnih zaposlitev zunaj dovoljenih, objektivnih razlogov, bodisi omejeno število obnovitev takih pogodb), ali že obstoječe ustrezne pravne ukrepe, morajo pa izbrati take ustrezne ukrepe, da zagotovijo rezultat, ki se zahteva na podlagi prava EU. Po ustaljeni sodni praksi SEU se lahko nacionalna ureditev, ki omogoča **veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas**, brez objektivnega razloga in ne določa najdaljšega skupnega trajanja zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas ali števila obnovitev, šteje za skladno z okvirnim sporazumom, če nacionalni pravni red zadevne države vsebuje drug učinkovit ukrep za preprečevanje ali, odvisno od primera, kaznovanje zlorabe veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas (Sodba SEU, C-109/09, para. 44). Država članica EU je torej odgovorna za izbor ustreznih ukrepov, kot tudi za to, ali se taki ukrepi v praksi tudi pravilno interpretirajo, to je tudi v skladu z Direktivo 1999/70 in da tudi zagotovi pravilno uporabo in interpretacijo takih ukrepov v praksi in sodni praksi.

Iz sodne prakse SEU (glej primer Adeneler, C-212/04 z dne 4. 7. 2006) jasno izhaja, da direktiva »nasprotuje veriženju pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki bi temeljilo zgolj na okoliščini, da je tako veriženje predvideno s splošno zakonsko ali podzakonsko določbo države članice« (1. točka izreka). Za takšno sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas morajo torej obstajati neki objektivni razlogi. Sodišče EU je še poudarilo, da pojem »objektivni razlogi« pri katerih je dopustno zaposlovanje za določen čas, zahteva, naj bo uporaba te posebne vrste delovnih razmerij »upravičena s konkretnimi elementi, ki so povezani z zadevno dejavnostjo, in s pogoji njenega izvajanja.« Ker okvirni sporazum pojma »objektivni razlogi« ne opredeljuje, je treba pomen in pomembnost tega pojma določiti glede na cilj okvirnega sporazuma (Adeneler, para. 60). V zvezi z uresničevanjem Direktive 1999/70 v nacionalnih ureditvah so pomembne še številne druge sodbe SEU, glej na primer zadevo Vassallo, C-180/4, Marrosu, C-53/04, Mangold, C-144/04, Melgar, C-438/99 (več v: Kresal B., 2008, str. 224-230).

Države članice EU različno urejajo pogodbo o zaposlitvi za določen čas, nenazadnje že zaradi zahtev Direktive 1999/70 pa morajo v svojih pravnih ureditvah predvideti ustrezne ukrepe za preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas in predvideti ukrepe, ki naj zagotovijo, da bo sklepanje pogodb o zaposlitvi vezano na objektivni razlog. Pri tem je treba poudariti, da tudi v državah, kjer z zakonom sicer ni izrecno predpisana maksimalna časovna omejitev trajanja pogodb o zaposlitvi za določen čas, ali maksimalno število veriženj takih pogodb ali objektivni razlogi, v katerih je dopustno sklepanje takih pogodb, take omejitve v večji ali manjši meri kljub temu obstojijo, če ne na podlagi izrecne zakonske določbe, pa na podlagi sodne prakse ali prakse socialnih partnerjev. Zato so tudi razlike med posameznimi državami članicami na tem področju dejansko manjše, kot pa bi morebiti izhajalo iz izračunanih indeksov fleksibilnosti zaposlovanja v različnih mednarodnih ekonomskih

raziskavah (npr. Doing Business 2010, 2011).

V literaturi se na primer v zvezi z Dansko, ki ima v raziskavi Doing Business 2010, 2011 zelo nizek indeks rigidnosti zaposlovanja, na primer navaja, da je šele kot posledico zahtev direktive 1999/70 v začetku 2000-ih sprejela poseben zakon o zaposlitvah za določen čas, v skladu s katerim se zahteva obstoj objektivnega razloga za sklenitev takšne pogodbe, že prej pa je sodna praksa preprečevala morebitne zlorabe zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas tako, da je v tem primeru štela, da gre za pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas. Ni pa izrecno predpisanih časovnih omejitev, tako da sodišče od primera do primera presoja, ali gre za zlorabo pri zaporednem sklepanju takih pogodb, pri čemer upošteva tako legitimna pričakovanja delavca po trajanju zaposlitve kot tudi potrebe podjetja (O. Hasselbalch, 2005, str. 70-73; A. Numhauser-Henning, 2002, str. 283-286, 299).

Nemška zakonodaja (TzBfG; BGBI. I 2000, str. 1966) dovoljuje sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas le, če je taka pogodba utemeljena na stvarnem razlogu (na primer: nadomeščanje začasno odsotnega delavca, zaposlitev zaradi izobraževanja ali usposabljanja, posebna programska narava dela, in podobno, nasprotno, pa negotovost v gibanju obsega proizvodnje ne more biti tak razlog, ampak gre za tipični poslovni riziko). Le v določenih primerih je dopustno sklepanje takih pogodb tudi, če stvarni razlog ni podan, vendar le pod pogojem, da je trajanje pogodbe določeno s koledarskim rokom in da je trajanje take pogodbe omejeno na največ dve leti. Nemška ureditev sklepanja pogodb za določen čas s starejšimi delavci brez časovnih omejitev in objektivnih razlogov je bila na primer s strani Sodišča EU ugotovljena kot kršitev prava EU (glej primer Mangold), pa tudi danska pravna ureditev je bila že predmet sodne obravnave SEU. Poenostavljeno opredeljevanje, ali zakonodaja posamezne države pozna ali ne pozna časovno omejitev ali objektivne razloge za sklepanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas, zaradi kompleksnosti ureditev, številnih izjem in različnih pravnih virov (zakonodaja, kolektivne pogodbe, sodna praksa) zato ne daje prave primerjalnopravne slike (natančnejši primerjalnopravni prikaz ureditev v državah članicah EU v Kresal B., 2008, str. 233-237).

Na področje uporabe začasnih, fleksibilnih pogodbenih oblik dela, posegajo še nekatere druge Direktive EU, kot tudi sporazumi, ki so jih sklenili socialni partnerji na ravni EU. Tu mislimo zlasti na **Direktivo 2008/104/ES o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela** (UL EU, L 327/9, z dne 5.12.2008), **Okvirni sporazum o delu na daljavo**, sklenjen med ETUC, EUROCADRES/CEC, BUSINESSEUROPE, UEAPME in CEE, z dne 16. julij 2002, ter obsežno **protidiskriminacijsko pravo EU**.

Delo prek agencij za zagotavljanja začasnega dela

Znotraj Evropske unije obstajajo precejšnje razlike glede uporabe dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela in glede pravnega položaja, statusa in delovnih pogojev delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela. Zato je namen **Direktive 2008/104/ES o delu pred agencij za zagotavljanje začasnega dela**, da vzpostavlja okvir za varnost delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki je nediskriminatoren, pregleden in sorazmeren, hkrati pa upošteva raznolikost razmer na trgih dela ter odnosov med delojemalci in delodajalci. Upoštevati je treba tudi Direktivo Sveta 91/383/EGS z dne 25. junija 1991, s katero se dopolnjujejo ukrepi za spodbujanje izboljšav glede varnosti in zdravja pri delu za delavce z delovnim razmerjem za določen čas ali z začasnim delovnim razmerjem, določa varnostne in zdravstvene predpise, ki se uporabljajo za delavce, zaposlene pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela.

Direktiva 2008/104/ES določa, da so **prepovedi ali omejitve pri uporabi** dela prek agencij za zagotavljanje začasnega dela upravičene le zaradi razlogov splošnega interesa, ki se nanašajo predvsem na varstvo delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, zahteve glede zdravja in varnosti pri delu ali potrebo, da se zagotovi pravilno delovanje trga dela in preprečevanje zlorab.

Zlasti je pomembna določba 5. člena Direktive, ki določa **načelo enakega obravnavanja**. Osnovni delovni pogoji in pogoji zaposlitve delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, so v času njihove napotitve v podjetju uporabniku vsaj takšni, kot bi bili pogoji, ki bi se uporabili, če bi jih zadevno podjetje zaposlilo neposredno na isto delovno mesto. Za namene uporabe prvega pododstavka morajo biti veljavni predpisi v podjetju uporabniku glede:

- (a) zaščite nosečih žensk in doječih mater ter zaščite otrok in mladih; ter
- (b) enakega obravnavanja moških in žensk ter ukrepov v boju proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere, prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti usklajeni s tem, kar je določeno v zakonih in drugih predpisih, kolektivnih pogodbah in/ali drugih splošnih določbah.

Glede **plačila** lahko države članice po posvetovanju s socialnimi partnerji predvidijo izjeme od načela, določenega v odstavku 1, kadar delavci, ki imajo z agencijo za zagotavljanje začasnega dela sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, prejemajo plačilo tudi v času med napotitvami. Države članice lahko po posvetovanju s socialnimi partnerji tem ponudijo možnost, da na ustrezni ravni in pod pogoji, ki jih določijo države članice, ohranijo ali sklenejo kolektivne pogodbe, v katerih se ob spoštovanju splošnega varstva delavcev,

zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, lahko podrobno določijo delovni pogoji in pogoji zaposlitve delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, ki se lahko razlikujejo od pogojev iz odstavka 1.

Protidiskriminacijsko pravo EU

Iz sodne prakse Sodišča EU izhaja, da se kršitev zahtev Direktive 1999/70/ES v praksi pogosto lahko povezuje tudi s kršitvami zahtev iz obsežnega protidiskriminacijskega prava EU, zlasti v primerih, ko gre za sklepanje začasnih zaposlitev z delavci, ki so še posebej varovani pred diskriminacijo, na primer starejši delavci, ženske, invalidi, delavci zaradi nosečnosti in starševstva, itd., ko se jim na primer neupravičeno ne podaljša iztekajoča se pogodba za določen čas ali se z njimi manj omejujoče sklepa začasne zaposlitve v primerjavi z drugimi kategorijami delavcev in sicer zaradi okoliščin, ki kažejo na nedovoljeno diskriminacijo.

Kot primer je omeniti sodbo SEU v zadevi *Mangold*, C-144/04 z dne 22.11.2005, kjer je Sodišče odločilo, da pravo Skupnosti in še posebej prvi odstavek 6. člena Direktive 2000/78/ES ne dopušča nacionalne ureditve, po kateri se sme neomejeno sklepati pogodbe o zaposlitvi za določen čas z delavci, starejšimi od 52 let starosti, ker to nasprotuje prepovedi diskriminacije zaradi starosti, v obrazložitvi pa med drugim poudarilo, da bi bila sicer velika skupina delavcev, ki je opredeljena izključno na podlagi starosti, v nevarnosti, da bo med bistvenim delom svoje poklicne kariere izključena iz uživanja stabilnosti zaposlitve, ki je pomemben element zaščite delavcev. V zadevi *Tele Denmark*, C-109/00 z dne 4.10.2001, je SEU poudarilo, da tudi delavka, ki je zaposlena za določen čas, uživa varstvo pred odpovedjo zaradi nosečnosti. V zadevi *Melgar*, C-438/99, z dne 4.10.2001, je SEU odločilo, da »nepodaljšanje«(zavrnitev ponovne sklenitve) pogodbe o zaposlitvi za določen čas ob njenem izteku ni mogoče šteti za odpoved, vendar pa, če je razlog za takšno nepodaljšanje pogodbe o zaposlitvi za določen čas nosečnost delavke, to predstavlja neposredno diskriminacijo na podlagi spola, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti in je zato takšno ravnanje nedopustno.

Načelo enakosti je kot temeljno splošno načelo del prava EU. Načelo enakih možnosti in enakega obravnavanja je vključeno v **obe pogodbi** in tudi v številne direktive s tega področja. Med najpomembnejšimi direktivami o enakem obravnavanju s področja delovnih razmerij so:

- Direktiva 2006/54/ES o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano) (UL L 204, 26. 7. 2006, s. 23-36; ta direktiva nadomešča dosedanje direktive o prepovedi diskriminacije na podlagi spola (75/117/EGS, 76/207/EGS, 86/378/EGS in 97/80/ES z vsemi spremembami), katerih določbe združuje, rok za prenos direktive pa je bil 15. 8. 2008, države članice pa so imele pod predpisanimi pogoji na razpolago še dodatno leto, do 15. 8. 2009),

- Direktiva 2000/78/ES o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2. 12. 2000, s. 16-22) - t.i. '*okvirna direktiva*,
- Direktiva 2000/43/ES o uveljavitvi načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost (UL L 180, 19. 7. 2000, s. 22-26) - t.i. '*rasna direktiva*'.

Tudi Listina EU o temeljnih pravicah priznava pomembnost boja proti vsem oblikam diskriminacije, vključno s potrebo po sprejemanju ustreznih ukrepov za socialno in ekonomsko vključenost starejših in hendikepiranih.

Iz sodne prakse Sodišča EU izhaja, da je neugodno obravnavanje *ženske, ki je povezano z nosečnostjo ali materinstvom*, neposredna diskriminacija zaradi spola. Na tem področju so pomembne zlasti:

- Direktiva 92/85/EGS o uvedbi ukrepov za spodbujanje izboljšav na področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo, ki med drugim ureja minimalni porodniški dopust, varstvo pred odpovedjo, odmor za dojenje in drugo (UL L 348, 28.11.1992, s. 1-8, v postopku je pripravljena sprememba te direktive, ki naj bi med drugim podaljšala minimalni porodniški dopust iz 14 na 18 oziroma 20 tednov in okrepila varstvo delavk v zvezi z materinstvom),
- Direktiva 2010/18/EU z dne 8. marca 2010 o izvajanju revidiranega okvirnega sporazuma o starševskem dopustu, sklenjenega med BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP in ETUC, ter o razveljavitvi Direktive 96/34/ES (UL L 68, 18. 3. 2010, s. 13-20).

Pomembne so tudi direktive, ki urejajo delo s krajšim delovnim časom (direktiva 1997/81/ES), za določen čas (1999/70/ES), delo prek agencij za začasno delo (2008/104/ES), iz katerih izhaja varstvo pred manj ugodno obravnavo *delavcev, ki opravljajo delo v fleksibilnih oblikah zaposlitve*.

Pravo EU posebno pozornost posveča *enakosti moških in žensk, ki je eno od temeljnih načel prava Unije* (Glej 2. uvodno točko Direktive 2006/54/ES). Kot izhaja iz 157. člena PDEU in ustaljene sodne prakse SEU, *načelo enakega plačila za enako delo ali delo enake vrednosti, ne glede na spol*, predstavlja pomemben vidik načela enakega obravnavanja moških in žensk ter bistven in nepogrešljiv del pravnega reda Unije. V skladu z ustaljeno sodno prakso SEU je za ugotovitev, ali delavci opravljajo enako delo ali delo enake vrednosti, treba določiti, ali se za te delavce ob upoštevanju vrste dejavnikov, vključno z naravo dela in usposabljanjem ter delovnimi pogoji, lahko šteje, da se nahajajo v *primerljivih okoliščinah*.

3.1.2. Omejitve, ki izhajajo iz mednarodnega prava

Pravica vseh oseb do enakosti pred zakonom in do **zaščite pred diskriminacijo** je univerzalna pravica, ki jo priznavajo ne samo pravo EU, kar je bilo prikazano zgoraj, temveč tudi vsi najpomembnejši mednarodni akti s področja človekovih pravic.

Zaposlovanje za določen čas se ne more opredeliti *kot dovoljena uporaba fleksibilnih oblik zaposlitev*, če se s tem postavlja v manj ugoden položaj in slabšo obravnavo *skupine delavcev, ki jim mednarodne konvencije jamčijo enako obravnavo*. Na ravni MOD sta to zlasti Konvencija MOD št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih, 1958 in Konvencija MOD št. 100 o enakem plačilu delavcev in delavk za delo enake vrednosti, 1951, ki sta obe uvrščeni med temeljne konvencije MOD.

Pomembno je tudi varstvo pred diskriminacijo, kot ga zagotavljajo pravo in institucije na ravni Sveta Evrope (SE), zlasti Evropska socialna listina, spremenjena (MESL) in Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP), saj se *kot kršitev MESL šteje vsako različno obravnavanje na področju dela in zaposlitve na podlagi osebnih okoliščin, če ne zasleduje legitimnega namena in ne temelji na objektivnih in razumnih podlagah*, kot to izhaja iz prakse EOSP (Evropski odbor za socialne pravice, Kolektivna pritožba št. 6/1999, Syndicat national des professions du tourisme v. France, para. 24). Iz prakse EOSP izhaja, da je treba člen E Evropske socialne listine, spremenjene brati po analogiji s 14. členom EKČP, pri čemer je posebej pomembno, da okoliščine, na podlagi katerih je diskriminacija prepovedana, niso v listini izčrpno navedene, pomembno pa je še, da člen E ne določa nediskriminacije kot samostojne pravice, ampak se prepoved razlikovanja vedno nanaša na eno od v listini naštetih pravic. Zlasti je pomembna tudi praksa EOSP v zvezi z razlago 3. točke 4. člena o pravici do enakega plačila za delo enake vrednosti ne glede na spol, v okviru katere je EOSP razvil pravilo, da morajo države članice določiti, da *se določbe kolektivnih pogodb in pogodb o zaposlitvi, ki kršijo te zahteve, štejejo za nične in nimajo pravnih učinkov* (Conclusions VIII, p.66; glej: cit. Światkowski Andrej Marian, 2007, str. 102).

Na ravni MOD je treba omeniti še **Konvencijo MOD št. 181 o zasebnih agencijah za zaposlovanje, 1997 (Private Employment Agencies Convention)** in istoimensko Priporočilo št. 181, ki me drugim legalizirata tudi agencije za zagotavljanje začasnega dela, ki pa je Slovenija še ni ratificirala. Zasebne agencije po tej konvenciji lahko opravljajo a)

storitve posredovanja ponudbe in povpraševanja po delavcih, ne da bi te agencije vstopale kot stranke v zaposlitveno razmerje, b) storitve zaposlovanja delavcev z namenom posredovanja njihovega dela tretjim in c) druge storitve v zvezi z iskanjem dela, kot so zagotavljanje informacij, ki niso neposredno usmerjene v to, da se srečata konkretna ponudba in povpraševanja po zaposlitvi. Namen te konvencije je *dovoliti delovanje teh agencij kot tudi zaščititi te delavce*, katerih storitve se uporabljajo znotraj sistema njene ureditve. Zakonska ureditev takih agencij se določi skladno z nacionalno zakonodajo in prakso ter po posvetovanju z najbolj reprezentativnimi organizacijami delavcev in delodajalcev. Članica mora določiti pogoje, ki se nanašajo na delo agencij v skladu s sistemom licenc ali dovoljenj, razen kjer so s primerno nacionalno zakonodajo in prakso drugače urejene. Konvencija določa posamezne standarde za varstvo delavcev, zlasti ***prepoved diskriminatornega obravnavanja delavcev***, storitve pa naj bi praviloma ne zaračunavale delavcem, prepoved zagotavljanja otroškega dela, varstvo osebnih podatkov, posebna ureditev za migrante, itd. Konvencija ureja tudi razmerje med javno službo zaposlovanja in temi agencijami.

Omeniti je treba tudi **Konvencijo MOD št. 175 o delu s krajšim delovnim časom, 1994**, ki jo je Slovenija ratificirala. Temeljni cilj te konvencije je, zagotoviti varstvo delavcev, ki delajo krajši delovni čas glede možnosti zaposlitev, delovnih razmer in socialne varnosti. Temeljna obveznost države po tej konvenciji kot to določa 4. člen je, da zagotovi enako varstvo delavcev, ki delajo s krajšim delovnim časom na področju kolektivnih delovnih razmerij (pravica do organiziranja, kolektivnih pogajanj in nastopanja kot predstavniki delavcev), glede poklicne varnosti in zdravja ter glede diskriminacije pri zaposlovanju in poklicu. Pomembno je, da tega varstva države ne morejo pogojevati z določeno spodnjo mejo delovnih ur ali zaslužka iz part-time zaposlitve. Posebej je določena ***prepoved diskriminacije glede določanja plače*** (5. člen), ***socialne varnosti*** (pogoji morajo biti enakovredni pogojem primerljivih delavcev s polnim delovnim časom, ti pogoji pa se lahko določijo v sorazmerju z delovnimi urami ali drugimi metodami, 6. člen), ***glede varstva materinstva, prenehanja zaposlitve, plačanega letnega dopusta in plačanih državnih praznikov ter odsotnosti zaradi bolezni*** (7. člen), pri čemer se denarni prejemki lahko določijo v razmerju z opravljenimi urami dela ali zaslužkom. V skladu s konvencijo je mogoče v nacionalni ureditvi določiti spodnjo mejo delovnih ur krajšega delovnega časa ali spodnjo mejo zaslužka, pod katero so delavci lahko izključeni iz varstva enake obravnave (8. člen) in sicer glede socialne varnosti (razen glede poškodbe pri delu), prenehanja zaposlitve, plačanega letnega dopusta in državnih praznikov, odsotnosti zaradi bolezni.

Konvencija temelji na izhodišču, da je treba pod pogojem, da je zagotovljena zaščita delavcev, kot to določa konvencija, ***zagotoviti prosto sklepanje takih pogodb in olajšati dostop do sklepanja takih pogodb*** tudi s primerno ureditvijo služb za zaposlovanje. Poleg tega je treba pri uporabi tega instituta ***upoštevati posebne potrebe posameznih kategorij oseb*** (brezposelni, delavci z družinskimi obveznostmi, starejši delavci, delavci s posebnimi

potrebami, delavci, ki se izobražujejo). Z nacionalno ureditvijo je treba zagotoviti tudi možnost, da se na podlagi svobodne odločitve **zagotovi prehod z dela za krajši delovni čas v zaposlitev s polnim delovnim časom in nasprotno** (10. člen).

3.1.3. Možnosti začasnega zaposlovanja delavcev v slovenski pravni ureditvi

Ker je v raziskavi Doing Business po indeksu težavnosti najemanja delavcev (Difficulty of hiring index), v okviru katerega se ocenjuje tudi pravna ureditev zaposlovanja za določen čas, Slovenija sorazmerno slabo ocenjena, vendar še vedno povsem v povprečju in primerljivo z večino držav članic EU (glej tabelo zgoraj), je treba natančneje analizirati to vprašanje. Tudi v okviru FCA indeksa po metodologiji EU-JRC, po katerem se Slovenija sicer nadpovprečno uvršča med državami članicami EU (v letu 2005 na 7 mestu, v letu 2006 na 4 mestu, v letu 2007 na 5 mestu in v letu 2008 na 9 mestu), je najslabše ocenjena na področju t.i. zunanje fleksibilnosti, kjer se meri delež začasno zaposlenih in samozaposlenih oseb v razmerju do vseh zaposlenih, kot tudi rigidnost ureditve redno zaposlenih in primerljivost njihovega varstva varstvu začasno zaposlenih oseb kot tudi ureditev kolektivnih odpustov. Na drugi strani, pa iz uradnih statističnih podatkov izhaja izredno velik obseg začasno zaposlenih delavcev v Sloveniji, kar nas uvršča v sam vrh držav članic EU po uporabi pogodb za določen čas. Zastavlja se vprašanje, ali indeksi ne odražajo prave slike, ali se v praksi preveč ekstenzivno razlaga zakonsko ureditev sklepanja pogodb za določen čas, zlasti v kombinaciji z ureditvijo zagotavljanja dela delavcev preko agencij, oziroma inšpekcija dela ustrezno ne sankcionira zlorab veriženja pogodb za določen čas v praksi. Analiza slovenske pravne ureditve kaže, da gre verjetno za kombinacijo vseh treh ugotovitev, kar je argumentirano v nadaljevanju.

3.2. Pogodba o zaposlitvi za določen čas

Bistvena značilnost, ki opredeljuje pogodbo o zaposlitvi za določen čas je, da je veljavnost pogodbe o zaposlitvi, s tem pa trajanje delovnega razmerja, po volji obeh pogodbenih strank *časovno omejena*, zato avtomatično preneha s potekom tako določenega časa. Direktiva 1999/70/ES o delu za določen čas opredeljuje to pogodbo kot pogodbo, kjer je konec veljavnosti take pogodbe določen z objektivnimi pogoji (objective conditions) kot so: iztek določenega časa, izpolnitev določene naloge ali nastop določenega dogodka (člen 3.1.).

Čas trajanja pogodbe o zaposlitvi je **obvezna sestavina vsake pogodbe o zaposlitvi**. V skladu z 29. členom ZDR mora pogodba o zaposlitvi vsebovati namreč tudi določilo o času trajanja delovnega razmerja in določilo o načinu izrabe letnega dopusta, če gre za pogodbo o

zaposlitvi za določen čas. Če s pogodbo o zaposlitvi čas trajanja ni pisno določen oziroma če pogodba o zaposlitvi za določen čas ni sklenjena v pisni obliki ob nastopu dela, se domneva, da je pogodba o zaposlitvi sklenjena za nedoločen čas, kot to določa drugi odstavek 10. člena.

Kot **izhodišče** je treba poudariti, da tudi za slovensko pravno ureditev tako kot to izhaja že iz prava EU velja, da je delovno razmerje za nedoločen čas prevladujoča oblika zaposlitve in da je pogodbo o zaposlitvi za določen čas dovoljeno sklepati v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakonodaja in kolektivne pogodbe. Povedano izhaja iz določbe 10. člena ZDR, ki določa, da se »Pogodba o zaposlitvi sklepa za nedoločen čas, če s tem zakonom ni drugače določeno« (1. odstavek) in da »Če s pogodbo o zaposlitvi čas trajanja ni pisno določen oziroma če pogodba o zaposlitvi za določen čas ni sklenjena v pisni obliki ob nastopu dela, se domneva, da je pogodba o zaposlitvi sklenjena za nedoločen čas.« (2. odstavek). Ocenjujemo, da je določba ustrezna z vidika implementiranja Sporazuma, uveljavljenega z Direktivo 1999/70/ES o delu za določen čas, ki določa, da so *pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas splošna oblika delovnih razmerij* in prispevajo h kakovosti življenja zadevnih delavcev in k izboljšanju poslovnih rezultatov (6. točka uvodnih določb Sporazuma).

V nadaljevanju je treba analizirati še **vprišanje, ali so omejitve, ki jih določa ZDR glede sklepanja takih pogodb, ustrezne in primerne za doseg ciljev Direktive 1999/70/ES**, ki določa, da je uporaba pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki *temeljijo na objektivnih razlogih, način preprečevanja zlorab* (7. točka uvodnih določb Okvirnega Sporazuma), kot tudi da glede na dejstvo, da je žensk več od polovice vseh delavcev, zaposlenih za določen čas v EU, ta Sporazum lahko prispeva k izboljšanju *enakih možnosti med moškimi in ženskami* (9. točka uvodnih določb Okvirnega sporazuma). Države članice so zavezane k izpolnjevanju namena Direktive, ki je »izboljšati kakovost dela za določen čas z zagotavljanjem uporabe načela nediskriminacije in vzpostaviti okvir za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali razmerij za določen čas« (določba 1 Okvirnega sporazuma). Omenjeno je že bilo, da imajo države diskrecijsko pravico, da izberejo enega ali več ukrepov za preprečevanje zlorab, ki izhajajo iz veriženja pogodb o zaposlitvi ali razmerij za določen čas (5. določba Okvirnega sporazuma).

ZDR je uredil ukrepe za preprečevanje zlorab veriženja pogodb o zaposlitvi za določen čas v členih 52 do 56. ZDR je v **52. členu določil objektivne razloge**, v katerih je takšne pogodbe dopustno skleniti. Zakon s tem, ko dopustnost pogodbe o zaposlitvi veže na obstoj določenih primerov, konkretizira pravilo, uveljavljeno na ravni ES, da je *dopustnost uporabe pogodbe o zaposlitvi, ki je utemeljena le na stvarnem, objektivnem razlogu, ustrezen in primeren način za preprečitev zlorabe take pogodbe* (glej sedmo točko splošnih določb aneksa in prvo točko petega člena aneksa k Direktivi 1999/70/ES). Utemeljen razlog je podan, če gre za enega izmed v zakonu določenih primerov začasne potrebe po delu delavca, v katerih je sklenitev

take pogodbe dopustna. Vendar ti primeri v zakonu niso zaključeni, ker zakon dovoljuje, da se lahko določijo s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti tudi drugi, dodatni razlogi. Novejše kolektivne pogodbe so to možnost izkoristile, kar je podrobneje prikazano v poglavju o urejanju prožne varnosti s kolektivnimi pogodbami. Oceniti je mogoče, da ZDR široko določa objektivne razloge, v katerih je dovoljeno sklepanje pogodbe za določen čas, prav tako pa dodatno razširjeni še v kolektivnih pogodbah dejavnosti.

Nadalje ZDR v 53. členu določa **maksimalne časovne omejitve trajanja** pogodb o zaposlitvi za določen čas, s številnimi izjemami. Dvoletna maksimalna časovna omejitev ne velja za naslednje primere:

- če gre za istega delavca in drugo delo
- če gre za isto delo in drugega delavca
- nadomeščanja odsotnega delavca
- zaposlitev tujca ali osebe brez državljanstva, ki ima delovno dovoljenje za določen čas, razen v primeru osebnega delovnega dovoljena
- poslovodne osebe
- vodilnega delavca, ki vodi poslovno področje ali organizacijsko enoto pri delodajalcu in ima pooblastila za sklepanje pravnih poslov ali za samostojne kadrovske in organizacijske odločitve
- voljene in imenovane funkcionarje oziroma druge delavce, ki so vezani na mandat organa ali funkcionarja v lokalnih skupnostih, političnih strankah, sindikatih, zbornicah, društvih in njihovih zvezah
- priprava oziroma izvedba dela, ki je projektno organizirano, če traja več kot dve leti in če se pogodba sklene za ves čas trajanja projekta, pri čemer se s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti določi, kaj se šteje za projektno delo
- v kombinaciji s uporabo dela delavca preko agencije za zagotavljanja dela drugemu uporabniku (57. člen ZDR).

Glede na številne izjeme od maksimalne časovne omejitve trajanja pogodbe o zaposlitvi za določen čas, še zlasti glede neopredeljenega pojma »projektne dela«, ki je tudi v kolektivnih pogodbah neoprijemljivo definiran ter upošteva možnost kombinacije z uporabo dela delavcev preko agencij za zagotavljanje dela drugemu delodajalcu glede na dosedanjo prevladujočo prakso v nasprotju s stališči teorije, je nekorektno in zavajajoče posplošeno stališče, da je v Sloveniji začasno delo omejeno na največ 2 leti, kot to na primer izkazujejo indikatorji Doing Business 2010 in 2011.

ZDR določa tudi **sankcije** za primere nezakonitega sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas. Najmočnejša sankcija je *transformacija* nezakonito sklenjene pogodbe za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas (54. člen v zvezi z določbo 5, točka 2 Okvirnega sporazuma). Prav tako je sklepanje pogodb v nasprotju z zakonskimi omejitvami sankcionirano s kazenskimi določbami ZDR, tako da je predpisana *globa* za delodajalca (229. člen ZDR).

Zahteva Direktive 1999/70/ES, da se takim delavcem zagotavlja **enaka obravnava** kot redno zaposlenim delavcem za nedoločen čas, je formalno implementirana s 55. členom ZDR, ki določa, da »imata pogodbeni stranki enake pravice in obveznosti kot v delovnem razmerju za nedoločen čas, če s tem zakonom ni drugače določeno«. V zvezi s tem teorija izpostavlja vprašanje neutemeljenega razlikovanja v zvezi s pravico do odpravnine zaradi prenehanja pogodbe.

3.3. Začasno delo preko agencij za zagotavljanje dela drugemu uporabniku

V Sloveniji zaposlovanje prek agencij za začasno delo, ki zagotavljajo delo drugim uporabnikom, narašča. Čeprav je bila možnost ustanavljanja teh agencij v slovenski pravni prostor uvedena z novelo Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB) sredi 1990-ih, pa je bila ta fleksibilna oblika zaposlitve celovito urejena šele v novem Zakonu o delovnih razmerjih (ZDR) iz leta 2002, ki je začel veljati 1.1.2003 ("pogodba o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku" - 57. do 62. člen ZDR).

ZDR ureja začasno delo delavcev preko agencij za zagotavljanje dela drugemu uporabniku v členih 57 – 62. Bistveno je, da ZDR opredeljuje *razmerje med delavcem in agencijo kot delovno razmerje, sklenjeno na podlagi pogodbe o zaposlitvi z vsemi pravicami iz delovnega razmerja kot to natančneje določa ZDR*. Glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati agencije za opravljanje dejavnosti zagotavljanja dela drugemu uporabniku je treba upoštevati posebne predpise in sicer določbe 163. do 174. člena Zakona o urejanju trga dela (ZUTD; Ur.l. RS, št. 80/2010).

ZDR v 57. členu določa *primere, v katerih napotitev delavcev s strani agencije za zagotavljanje dela po zakonu ni dovoljena*. Poleg teh, mora delodajalec upoštevati tudi časovne omejitve iz 59. člena zakona. Namen in cilj urejanja prepovedi in omejitev je varstvo delavcev pred zlorabami tega instituta v praksi. Poleg v zakonu določenih primerov, lahko socialni partnerji *tudi s kolektivnimi pogodbami določijo dodatne primere*, v katerih napotitev ni dopusta, če se tako zagotavlja večje varstvo delavcev, ali če omejitve izhajajo iz zahtev varnosti in zdravja pri delu. Pri tem je smiselno izhajati iz značilnosti in potreb posamezne

dejavnosti in utrditi delovnopravno varstvo zaposlenih v tistih dejavnostih, kjer je možnost zlorabe te oblike zaposlitve največja. V večini evropskih držav ni dopustno na ta način zaposlovati pomorščakov, prav tako se v posameznih državah ta oblika zaposlitve ne sme izvajati v nekaterih sektorjih: na primer v javni administraciji (Belgija, Francija, Španija), gradbeništvu (Belgija, Nemčija), grafični in tekstilni dejavnosti (Belgija).

Z drugim odstavkom 57. člena ZDR je zakonodajalec izrabil možnost iz 5. člena Direktive Sveta 91/383/EGS in prepovedal napotitev delavca k drugemu delodajalcu, če gre za *posebno nevarna dela*. Izhodišče za presojo, ali gre za posebno nevarna dela, je izjava o varnosti uporabnika, ki jo mora ta izdelati za vsako delovno mesto oziroma za tipizirana delovna mesta v skladu z ZVZD - napotitve niso dopustne za vsa tista delovna mesta oziroma vrste dela, za katere so predvideni ukrepi zmanjševanja oziroma omejevanja časovne omejitve. Takšne prepovedi poznajo tudi primerjalnopravne ureditve (Belgija, Francija, Italija, Španija,..).

Poleg posebno nevarnih del, so iz dopustne napotitve izključeni tudi primeri, ko bi delodajalec uporabnik s začasnimi delavci *nadomeščal svoje stavkajoče delavce, ali odpuščene delavce*, če je v predhodnem obdobju 12 mesecev odpovedal pogodbe večjemu številu delavcev. Prepoved napotitve zaradi nadomeščanja stavkajočih delavcev pri uporabniku, varuje ustavno pravico do sindikalne svobode. Prepoved se nanaša tako na čas trajanja stavke, kot tudi na kasnejše obdobje, kolikor je potreba po napotenih delavcih v neposredni vzročni zvezi s stavko. Prepoved napotitve v primeru stavke poznajo tudi primerjalnopravne ureditve (Avstrija, Belgija, Francija, Nemčija, Nizozemska, Španija, VB,...). Prepoved napotitve iz druge alineje zasleduje namen varstva zaposlitve kot enega temeljnih načel delovnega prava. Napotitev v tem primeru ni dopustna pod dvema pogoje: da gre za obdobje predhodnih 12 mesecev in da gre za odpoved večjemu številu delavcev. Določba sicer izrecno ne navaja, da gre za odpovedi iz poslovnega razloga, vendar takšna razlaga izhaja iz gramatikalne razlage in uvrstitve določbe, kdaj se šteje za večje število delavcev v poglavje o kolektivnih odpustih iz poslovnega razloga. (glejte komentar k 96. členu). Predhodno odpuščanje delavcev iz ekonomskih razlogov na strani uporabnika kot nedopustni razlog za zagotavljanja delavcev drugim poznajo tudi v drugih primerjalnopravnih ureditvah (Francija, Nemčija, Italija, Španija). Iz novejšje slovenske prakse so znani primeri nadomeščanja stavkajočih delavcev z delavci preko agencij, kar pa je nezakonito in kaže na neučinkovitost inšpekcije dela v zvezi s preprečevanjem nezakonitih praks na tem področju.

ZDR določa tudi **časovne omejitve** v zvezi z to obliko začasnega dela. Najprej je treba pojasniti, da 58. člen ZDR dopušča, da se med agencijo in delavcem, katerega delo bo agencija zagotavljala drugim uporabnikom, lahko sklene pogodba o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas. Če se pogodba o zaposlitvi med delavcem in agencijo sklepa za določen čas, je treba tudi v tem primeru *upoštevati časovno omejitev iz 53.*

člena zakona, kar pomeni, da taka pogodba ali več verižno sklenjenih pogodb, ne more trajati več kot dve leti. Od tega je treba ločiti časovno omejitev, ki jo 59. člen ZDR določa za *trajanje posamezne napotitve pri uporabniku in ki lahko traja neprekinjeno ali s prekinitvami do enega meseca dalj kot eno leto, če gre ves čas za opravljanje istega dela z istim delavcem*. Obe časovni omejitvi je treba upoštevati kumulativno, prvo glede dopustnosti trajanja same pogodbe o zaposlitvi, drugo pa glede najdaljšega dopustnega trajanja posamezne napotitve v času trajanja pogodbe o zaposlitvi za določen čas.

V praksi se je zastavilo vprašanje, ali je treba v enoletno časovno omejitev po tem členu všteti tudi obdobja dela istega delavca na istem delovnem mestu pri istem delodajalcu, ki ga je delavec pred napotitvijo izvrševal na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi za določen čas s samim uporabnikom. Odgovor je pritrdilen. Zakon takšne izrecne določbe nima, vendar bi bilo treba 59. člen interpretirati na tak način, kolikor bi se v konkretnem primeru s tem preprečilo očitno fraudulozno ravnanje delodajalca, ko po izteku pogodbe za določen čas, za zagotovitev dela istega delavca sklene pogodbo z agencijo za zagotavljanje dela, ki nato napoti istega delavca k le-temu kot uporabniku. V takem primeru očitne zlorabe tega instituta, bi bilo treba uporabiti določbo 54. člena zakona o transformaciji pogodbe o zaposlitvi za določen čas v pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas in sicer s prejšnjim delodajalcem, kolikor je pogodba o zaposlitvi med istim delavcem in agencijo za zagotavljanje dela zgolj navidezna in glede na ugotovljene okoliščine konkretnega primera zgolj prikriva dejansko »podaljšanje« pogodbe o zaposlitvi s prvotnim delodajalcem preko dovoljenega maksimalnega trajanja po 53. členu zakona.

Razmerje med agencijo in uporabnikom je urejeno v 60. členu ZDR. Upoštevati je treba tudi posebnosti, ki so določene v drugem odstavku 57. člena o prepovedi napotitev v določenih primerih, v 58. členu v zvezi s trajanjem in prenehanjem take pogodbe, v tretjem odstavku 61. člena v zvezi z napotitvijo na delo k uporabniku, in v 62. členu v zvezi z zagotavljanjem pravic, obveznosti in odgovornosti uporabnika. Razen navedenih posebnosti je treba tudi za to obliko pogodbe o zaposlitvi, upoštevati splošno zakonsko ureditev.

Delavec upravičen do **plače in nadomestila plače po dejanskem delu pri uporabnikih**, pri čemer se glede izračuna plače pri posameznem uporabniku upoštevajo kolektivne pogodbe, ki sicer zavezujejo posameznega uporabnika. Pogodbeni stranki s pogodbo o zaposlitvi ne moreta določiti drugih, za delavca manj ugodnih pravnih podlag, lahko pa dogovorita za delavca ugodnejše pravice, od v tem členu določenih minimalnih zakonskih pravic.

Delavec ima **pravico do nadomestila plače za čas, ko ne dela** in sicer:

- če predčasno preneha napotitev pri posameznem uporabniku in
- če agencija za zagotavljanje dela ne zagotavlja delavcu dela pri uporabnikih kontinuirano, tako da so med posameznimi napotitvami obdobja, ko delavec ne dela in čaka na napotitev.

Višino nadomestila za oba zgoraj navedena primera določita delavec in agencija za zagotavljanje dela s pogodbo o zaposlitvi, pri tem pa morata upoštevati kot zakonsko minimalno višino nadomestila 70% minimalne plače.

Razmerje med uporabnikom in delavcem ureja 62. člen, ki kot temeljno pravilo določa, da ima delavec pravice po določbah tega zakona, kolektivnih pogodb, ki zavezujejo uporabnika, oziroma splošnih aktov uporabnika, glede tistih pravic in obveznosti, ki so neposredno vezane na opravljanje dela. Gre za širši pojem kot pa pojem »osnovni delovni pogoji in pogoji zaposlitve« definira Direktiva 2008/104/ES, za kar šteje delovne pogoje in pogoje zaposlitve, določene z zakoni in drugimi predpisi, kolektivnimi pogodbami in/ali drugimi zavezujočimi splošnimi določbami, ki veljajo v podjetju uporabniku in se nanašajo na:

- (i) trajanje delovnega časa, nadurno delo, odmore, počitke, nočno delo, dopust in dela proste dni;
- (ii) plačilo.

Iz **načela enakega obravnavanja po Direktivi 2008/104** izhaja, da so osnovni delovni pogoji in pogoji zaposlitve delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje začasnega dela, v času njihove napotitve v podjetju uporabniku vsaj takšni, kot bi bili pogoji, ki bi se uporabili, če bi jih zadevno podjetje zaposlilo neposredno na isto delovno mesto. Za namene uporabe prvega pododstavka morajo biti veljavni predpisi v podjetju uporabniku glede:

- (a) zaščite nosečih žensk in doječih mater ter zaščite otrok in mladih; ter
- (b) enakega obravnavanja moških in žensk ter ukrepov v boju proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere, prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti usklajeni s tem, kar je določeno v zakonih in drugih predpisih, kolektivnih pogodbah in/ali drugih splošnih določbah.

V praksi se pojavlja vprašanje, katere so tiste pravice in obveznosti, ki so neposredno vezane na opravljanje dela in ki jih mora uporabnik zagotavljati delavcu na podlagi 62. člena ZDR. Pri odgovoru na to vprašanje, je treba izhajati iz Direktive 2008/104 in iz široke razlage drugega odstavka 62. člena ZDR in mednje šteti vse temeljne pravice delavca po ZDR, saj zakon nobene od teh pravic izrecno ni izključil. V praksi se pogosto zastavljajo vprašanja v zvezi s pravicami delavcev, na primer:

- po katerih kriterijih se določa število dni letnega dopusta delavcem v primerih, ko ti opravljajo delo pri različnih uporabnikih in za določen čas, ki je prav tako različen glede na

uporabnika

- po katerih kriterijih in na podlagi katerih pravnih podlag naj določi delodajalec delavcu dodatke k plači in povračilo stroškov za malico, prevoz na delo in regres.

Pri tem je treba upoštevati, da je pogodba o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem, ki opravlja dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugemu uporabniku v smislu določb 57. – 62. člena ZDR, posebna pogodba delovnega prava. Prav zaradi specifičnosti, ki izhajajo iz tristranskega pravnega razmerja med delavcem, njegovim delodajalcem in uporabnikom njegovega dela ter upoštevajoč skromne pravne podlage, so predhodni pisni dogovori in pogodbe toliko bolj pomembni za ureditev konkretnega primera. Priprava in sklenitev pogodb je zato za tovrstno zaposlitev še toliko bolj zahtevna strokovna naloga, pri tem pa je treba upoštevati:

- 2. odstavek 60. člena, ki določa, da se morata delavec in delodajalec že vnaprej s *pogodbo o zaposlitvi dogovoriti*, da bo višina plače odvisna od dejansko opravljanega dela ter od pravnih podlag, ki zavezujejo vsakokratnega uporabnika,
- 2. odstavek 61. člena, ki določa, da morata delodajalec in uporabnik *pred začetkom dela skleniti pisni dogovor*, ki med drugim natančneje določa tudi način uresničevanja pravic in obveznosti med uporabnikom in delavcem
- 3. odstavek 61. člena, ki določa da mora biti *delavec pred nastopom dela z napotitvijo na delo pisno obveščen o načinu uresničevanja pravic in obveznosti*, ki so neposredno vezane na opravljanje dela (plača, letni dopust, stroški v zvezi z delom,...)
- 2. odstavek 62. člena, ki določa, da mora uporabnik v zvezi z zagotavljanjem pravic delavcu *upoštevati pravne podlage, ki zavezujejo uporabnika*.

Kolikor bi delodajalec in uporabnik upoštevala zakonsko zahtevane pogoje o določitvi načina uresničevanja pravic delavca in delavca o tem tudi predhodno pisno seznanila, bi glede izpostavljenih vprašanj izhajali iz dogovorjenih pogodb, svobodna pogodbeno volja strank pa je pri tem omejena z zgoraj navedenimi zakonskimi zahtevami. Glede vprašanja o višini plače in dodatkih k plači je zato treba dosledno izhajati iz kriterijev, ki jih določajo vsakokratne pravne podlage uporabnikov. Enako velja tudi glede stroškov v zvezi z delom. Obe pravici namreč delavec uresničuje po dejansko opravljenem delu in sicer praviloma mesečno.

Glede letnega dopusta, ki se delavcu odmerja za koledarsko leto, pa je po našem mnenju treba upoštevati v primeru, ko v koledarskem letu delavec opravlja delo za različne uporabnike, kriterije iz pravnih podlag vseh uporabnikov v sorazmerju s časom trajanja dela pri posameznem uporabniku. Enako velja tudi glede regresa za letni dopust, ki se delavcu zagotavlja v sorazmernem trajanju glede na trajanje dopusta. Ne bi pa bilo v nasprotju z

veljavno ureditvijo, kolikor bi način uresničevanja letnega dopusta in regresa dogovorili delodajalec in različni uporabniki tako, da pravico do letnega dopusta in regresa odmerja in zagotavlja delodajalec v povprečnem trajanju in višini po kriterijih, ki sicer veljajo za različne dejavnosti oziroma uporabnike, za katere bo v tekočem letu opravljal delavec delo, delodajalec pa glede na sorazmeren čas dela delavca te zneske naknadno refundira do uporabnikov.

Možni so tudi drugi načini dogovora o uresničevanju pravic, de lege ferenda tudi s sklenitvijo posebne kolektivne pogodbe za dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugim uporabnikom, kar je pogost primer tudi v tujih primerjalnopravnih ureditvah. Žal v Sloveniji zaenkrat ni prakse sklepanja kolektivnih pogodb za agencije za začasno delo.

3.4. Druge fleksibilne oblike dela

V poglavju o posebnosti pogodb o zaposlitvi ZDR ureja netipične oblike opravljanja dela v okviru delovnega razmerja. Poleg že zgoraj obravnavane pogodbe o zaposlitvi za določen čas in pogodbe o zaposlitvi med delavcev in agencijo za zagotavljanje dela drugim uporabnikom, zakon v tem poglavju ureja tudi druge fleksibilne oblike dela, ki jih urejajo mednarodna in primerjalnopravne ureditve in sicer: delo s krajšim delovnim časom (part-time work), sezonsko delo (seasonal work), delo na domu (home work), delo na daljavo (tele work). ZDR pozna kot posebno obliko začasnega dela tudi opravljanje dela v okviru izvajanja javnih del, ki se izvajajo v skladu z ZUTD (49.- 53. člen) ter pogodbo o zaposlitvi s poslovodno osebo ali prokuristom (72. člen ZDR).

Brezposelna oseba, ki je vključena v **javna dela**, sklene pogodbo o zaposlitvi z delodajalcem – izvajalcem javnih del. Pogodba o zaposlitvi se sklene upošteva posebnosti, določene z zakonom, ki ureja zaposlovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti. Te posebnosti se nanašajo na:

- plačo, ki je določena v deležu od minimalne plače v 52. členu ZUTG (od 80% za I. raven izobrazbe do 120% za VII. raven izobrazbe),
- letni dopust, ki traja štiri tedne in dodatne dni po ZDR (51. člen ZUTG),
- razlogov za prenehanje pogodbe o zaposlitvi, ki jih ureja ZUTG,
- nadurnega dela, ki ga ni dovoljeno naložiti osebi v javnem delu (51. člen ZUTG).

Brezposelna oseba je lahko vključena v program javnega dela največ eno leto, zaradi stanja na trgu dela pa se lahko vključitev podaljša, vendar najdalj za eno leto pri istem izvajalcu javnih

del.

Pogodba o zaposlitvi s **krajšim delovnim časom** se lahko sklene, če je taka pogodbeno volja strank, delavec, ki je sklenil tako pogodbo pa ima vse pravice kot delavec, zaposlen za polni delovni čas, uveljavlja pa jih sorazmerno času, za katerega je sklenil delovno razmerje. Zaposlovanje za krajši delovni čas je treba analizirati zlasti v okviru t.i. notranje fleksibilnosti, to je v okviru različnih oblik fleksibilnega delovnega časa, zato z vidika t.i. zunanje fleksibilnosti ne zahteva posebne analize.

ZDR ureja tudi **delo na domu in delo na daljavo** (67. – 71. člen), z novelo ZDR iz leta 2007 pa naj bi zakonodajalec v slovenski pravni red implementiral tudi Okvirni sporazum o delu na daljavo, ki so sklenili socialni partnerji na ravni EU 16. julija 2002. Z vidika zunanje fleksibilnosti je pomembno, da se v skladu z ZDR delo na domu ali delo na daljavo opravlja na podlagi pogodbe o zaposlitvi za nedoločen ali določen čas, pod istimi omejitvami, ki sicer veljajo za sklepanje pogodb za določen čas. Posebnosti te pogodbe se torej ne nanašajo na vidik začasnosti, zato v okviru analize začasnega zaposlovanja ni posebej analizirano.

Pogodba o zaposlitvi s **poslovodnimi osebami ali prokuristi** je urejena v 72. členu ZDR. Z vidika zunanje fleksibilnosti je pomembno, da status osebe (poslovodna oseba ali prokurist) predstavlja objektivni razlog *per se*, ki na podlagi 72. člena v zvezi z 52. členom ZDR dovoljuje sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas. Pogodbe o zaposlitvi s temi osebami se sklepajo brez časovne omejitve (53. člen ZDR).

Študentsko delo je posebnost slovenske pravne ureditve, zlasti zaradi njegove zlorabe v praksi za nadomeščanje sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas. Gre za deviacijo trga dela, ki bi jo bilo treba že zdavnaj vrniti nazaj v okvir začasnega dela dijakov in študentov po predpisih, ki sicer urejajo to obliko začasnega dela, a se očitno v praksi ne izvaja kot tudi ne inšpekcijsko nadzoruje.

T.i. študentsko delo je pravno urejeno v predpisih o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, ki so veljali pred uveljavitvijo ZUTG, vendar se na podlagi prehodne določbe 192. člena ZUTG v delu, ki ureja posredovanje začasnih in občasnih del dijakom in študentom, uporablja še naprej do začetka uporabe zakona, ki bo urejal to področje. Mišljen je bil zakon o malem delu, katerega uveljavitev pa je bila spomladi 2011 na referendumu zavrnjena.

Tako se za študentsko delo še vedno uporabljajo določbe 5.,6.,6.a, 6.b, 6.c, 6.č, 6.d, 6.e, 7. in

8. člena ZZZPB. Začasno in občasno delo za dijake in študente posreduje zavod za zaposlovanje (1. odstavek 6. člena ZZZPB), lahko pa ministrstvo za delo s koncesijo pooblasti za njihovo posredovanje organizacijo oziroma delodajalca, ki izpolnjuje kadrovske, organizacijske in druge pogoje (3. odstavek 6. člena). Pooblaščen organizacija oziroma delodajalec, ki na podlagi koncesijske pogodbe posreduje začasna in občasna dela za dijake in študente, lahko ta dela opravlja le za dijake, ki so že dopolnili 15 let, študente in za udeleženca izobraževanja odraslih, ki so mlajši od 26 let in se izobražujejo po javno veljavnih programih izobraževanja (2. odstavek 6.b člena). Te osebe lahko opravljajo delo na podlagi napotnice, ki jo izda zavod ali pooblaščen organizacija. Če dijak ali študent preseže posebno osebno olajšavo za rezidenta, ki se izobražuje in ima status dijaka ali študenta, in je določena v Zakonu o dohodnini, se prekine obračun koncesijske dajatve na podlagi napotnice, delodajalec pa je dolžan takega dijaka ali študenta pokojninsko in invalidsko zavarovati po določbah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (3. odstavek 6.b člena).

Ne držijo torej stališča iz prakse, da študentsko delo zakonsko ni omejeno in se ga zato ne da inšpekcijsko nadzirati. Iz navedenih zakonskih določb izhajajo naslednje **omejitve študentskega dela**:

- oseba mora imeti status dijaka ali študenta
- starost več kot 15 in manj kot 26 let
- samo za začasna in občasna dela
- zaslužek največ do limita, ki ga določajo davčni predpisi.

Pogoji morajo biti izpolnjeni kumulativno. Kaj se lahko šteje za začasna in občasna dela zakon natančneje sicer ne določa, vendar je treba začasnost in občasnost presojeti v okviru okoliščin primera. Občasno in začasno delo praviloma ne more trajati dalj, kot pa lahko traja pogodba o zaposlitvi za določen čas, to je več kot 2 leti, pri čemer trimesečna ali krajša prekinitiv ne pomeni prekinitve neprekinjenega dvoletnega obdobja. Pri opredelitvi pojma »začasno in občasno delo«, si lahko pomagamo tudi z definicijo, ki so jo vsebovali starejši predpisi s področja delovnih razmerij. ZTPDR (Ur.l. SFRJ, št. 60/89, 42/90) je na primer v 6. členu določal, da se za občasna in začasna dela štejejo **»dela, ki se glede na delovni proces ne opravljajo kot stalno in nepretrgano delo, temveč trajajo krajši čas ali se opravljajo od časa do časa.«** Inšpekcija dela in sodna praksa pa bi lahko izoblikovali natančnejše standarde, kaj se še lahko šteje za začasno in občasno delo dijakov in študentov. Iz sodne prakse slovenskih delovnih sodišč je znanih nekaj primerov, ko so osebe uspešno **»veljavljale transformacijo razmerja v delovno razmerje, z zatrjevanjem, da obstajajo elementi delovnega razmerja iz 4. člena ZDR.«** Zdi se, da je ob pomanjkanju volje inšpekcije dela za nadzor v zvezi z zlorabami tega instituta v praksi, osebam, ki opravljajo študentsko delo, so pa dejansko v njihovem razmerju podani vsi elementi delovnega razmerja, na voljo zlasti omenjena možnost uveljavljanja transformacije.

3.5. Minimalna plača kot element zaposlovanja delavcev

Glede na to, da nekateri indikatorji za merjenje fleksibilnosti zaposlovanja delavcev v okviru t.i. zunanje fleksibilnosti, ocenjujejo tudi ureditev minimalne plače (glej napr. Doing Business), bo v tem poglavju analizirano tudi to vprašanje.

V Sloveniji je minimalna plača določena z zakonom, to je z Zakonom o minimalni plači (ZMinP; Ur.l. RS, št. 13/2010 z dne 22. 2. 2010). Ta zakon določa pravico do minimalne plače, njeno višino in pogoje, pod katerimi se lahko izplačuje prehodni znesek minimalne plače ter način njenega določanja in objave. Zakon v 6. členu predvideva predhodno posvetovanje s socialnimi partnerji, preden minister, pristojen za delo v skladu s tem zakonom določi znesek minimalne plače. Z vidika prenosa težišča socialnega dialoga na podjetniško raven pa je pomembna prehodna določba 9. člena zakona, na podlagi katere je bilo mogoče derogirati zakonsko višino minimalne plače v prehodnem obdobju, s postopnim in ne takojšnjim dvigom zneska minimalne plače. Na podlagi 2. odstavka 9. člena ZMinP se je lahko o takem možnem postopnem prehodu na višjo minimalno plačo, delodajalec v roku dveh mesecev po uveljavitvi tega zakona posvetoval in sklenil pisni sporazum s »sindikatom pri delodajalcu«, če tega ni, pa s svetom delavcev ali z delavci na zboru delavcev.

Ob sprejemu ZMinP je bilo s strani nekaterih institucij, zlasti na strani delodajalcev in vlade precej očitkov o tem, da bo dvig minimalne plače v letu 2010 povzročil množična odpuščanja delavcev, ker delodajalci tega dviga zaradi splošnih slabih gospodarskih razmer ne bi zmogli. S tem v zvezi je treba jasno poudariti, da so lahko politične in interesne razprave o primernosti višine minimalne plače relevantne le do tiste ravni, ko se dotaknejo zavezujočih mednarodnih minimalnih standardov, ki jih Slovenija mora upoštevati. Glede minimalne plače je to Evropska socialna listina, spremenjena (MESL). V 4. točki I. dela MESL je določeno, da »imajo vsi delavci pravico do pravičnega plačila, ki njim in njihovim družinskim članom zagotavlja dostojen življenjski standard«.

Pravica do pravičnega plačila je konkretizirana v 4. členu MESL, ki določa:

- pravico do plačila, ki delavcu in njegovi družini zagotavlja *dostojen* življenjski standard (prvi odstavek 4. člena),
- pravico do *višjega plačila za nadurno delo* (drugi odstavek 4. člena),
- pravico do *enakega plačila za delo enake* vrednosti delavcev in delavk (tretji odstavek 4. člena),

- pravico do *razumnega odpovednega roka* pri prenehanju zaposlitve (četrti odstavek 4. člena),
- omejitev *odtegljajev* od plače (peti odstavek 4. člena).

Iz stališč Evropskega odbora za socialne pravice (EOSP), ki je nadzorni organ Sveta Evrope za nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti iz MESL v nacionalnih zakonodajah in praksah, izhaja, da po 1. odstavku 4. člena MESL v zvezi s pravico do plačila, ki delavcu in njegovi družini zagotavlja dostojen življenjski standard (v tej zvezi se govori o **dostojnem plačilu**, »*decent remuneration*«) izhaja zahteva, da *minimalna plača ne sme biti izpod 60% povprečne plače v državi*.

Ker slovenska pravna ureditev v referenčnem obdobju, ki ga je ocenjeval in vključil v svoje zadnje poročilo EOSP (European Committee of Social Rights, Conclusions 2010 (SLOVENIA), Articles 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 and 29 of the Revised Charter, December 2010; dostopno na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex_en.as) in ki se je nanašalo na obdobje pred sprejetjem sedaj veljavnega Zakona o minimalni plači, *ni zagotavljala minimalne plače v zahtevani višini, je EOSP presodil, da tedanja slovenska ureditev ni bila v skladu s 1. odstavkom 4. člena MESL in pomeni kršitev mednarodnih obveznosti Slovenije iz MESL*.

Omenjeni primer nazorno kaže, do kam segajo zavezujoči pravni vidiki in od kje naprej so lahko relevantni interesni ali ekonomski vidiki v zvezi z urejanjem pravice do dostojnega plačila. Zato so (bile) razprave o tem, ali je dvig minimalne plače ob lanskoletni uveljavitvi novega Zakona o minimalni plači (Uradni list RS, št. 13/2010) previsok, glede na slabo stanje slovenskega gospodarstva in prizadevanj za povečanje njegove konkurenčnosti, neprimerne in nerelevantne in izkazujejo nepoznavanje zavezujočega mednarodnega prava, ki ga mora upoštevati Slovenija.

Omenjeno je že bilo, da *minimalno plačo poznajo praktično vse države članice EU*, razen Švedske, Danske in Cipra, kar pa je posledica tradicionalnih značilnosti industrijskih razmerij v teh državah, za katere je značilna manjša intervencijska vloga države v industrijska razmerja na račun večje vloge socialnih partnerjev in dogovarjanja minimalne plače ter drugih pogojev dela s kolektivnimi pogodbami na nacionalni ali panožni ravni (glej: *Jórgensen, Carsten. 2005, str. 179-180*). Četudi v navedenih državah minimalna plača ni zakonsko določena, pa se najnižje plače, ki jih morajo izplačevati delodajalci, določajo s kolektivnimi pogodbami in glede na visoko pokritost zaposlenih s kolektivnimi pogodbami v državah kot sta Švedska in Danska, kjer je izmerjena več kot 80% pokritost (glej: J.Visser, ICTWSS database 3.0, 2010,

European Commission. Industrial Relations in Europe 2010) praktično v praksi delodajalci niso svobodni glede določanja plače pri sklepanju pogodb o zaposlitvi.

3.6. Inšpektorat za delo

V okviru analize slovenske pravne ureditve in prakse se je ponovno pokazal problem učinkovitosti inšpekcije dela, ki jo je treba okrepiti, na kar že nekaj časa opozarja delovnoppravna stroka (Kresal B., 2010(P), str. 1185; Kresal B., 2011, str. 117-178; Kresal Šoltes K., 2011(GV), str. 39), institucije varstva človekovih pravic (Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2010, str. 215-218) in tudi resorno ministrstvo za delo (Predlogi za sistemske spremembe Zakona o delovnih razmerjih, 19.4.2011). Zlasti se povedano nanaša na učinkovito odkrivanje in preprečevanje nezakonitih praks glede sklepanja pogodb za določen čas brez objektivnih razlogov in preko maksimalnih časovnih omejitev, primerov nedovoljene diskriminacije začasno zaposlenih delavcev, kot tudi v povezavi z uporabo začasnih delavcev, ki jih zagotavljajo agencije za posredovanje dela drugim uporabnikom. Kot primer dobre prakse inšpektorata za delo navajamo v letu 2007 izvedeno akcijo nadzora nad zaposlitvenimi agencijami in neposrednimi uporabniki začasnega dela (Glej: Inšpektorat RS za delo (2007): Akcija nadzora nad izvajanjem predpisov s področja delovnih razmerij ter varnosti in zdravja pri delu agencij oz. delodajalcev, ki opravljajo dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugim uporabnikom oz. drugim delodajalcem, št. 06141-2/2007, 13. 9. 2007). V okviru te akcije je Inšpektorat pregledal 99 zaposlitvenih agencij, pri tem opravil 211 inšpekcijskih pregledov in ob tem ugotovil 240 kršitev, od tega 150 kršitev s področja delovnega prava; pri 107 uporabnikih, kamor so bili napoteni delavci, kjer je Inšpektorat za delo opravil nadzor, je ugotovil 138 kršitev, od tega 72 s področja delovnega prava. Navedeni podatki kažejo veliko število kršitev.

Strokovnjaki poudarjajo (Kresal B. 2011, str. 177), da spoštovanje delovne zakonodaje ne sme biti odvisno le od individualnega uveljavljanja pravic s strani samih delavcev, ampak je država odgovorna, da prek učinkovite inšpekcije dela zagotovi spoštovanje delovne zakonodaje v praksi. Učinkovitejša inšpekcija dela ter učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije za kršitve delovne zakonodaje bi prav gotovo lahko zmanjšale obseg zaposlovanja za določen čas v Sloveniji, in sicer v tistem delu, ki je nezakonit in v nasprotju z omejitvami iz delovne zakonodaje. Prav tako bi veljalo razmisliti o tem, da bi omogočili aktivno legitimacijo za uveljavljanje nezakonitosti pogodbe o zaposlitvi za določen čas ne le konkretnemu delavcu v tej zaposlitvi (ki običajno vse dokler ima zaposlitev niti nima interesa in 'moči', da bi to uveljavljal, saj se boji za nadaljnjo zaposlitev in hkrati računa nanjo, zato se ne želi postavljati v konflikt s svojim delodajalcem), temveč npr. tudi (reprezentativnim) sindikatom, saj nezakonito in pretirano zaposlovanje za določen čas ogroža, ne le konkretnega delavcev, temveč tudi vse druge delavce oziroma njihove pravice in interese (pritisk, da se zniža raven pravic in varstva zaposlitve; nadomeščanje rednih zaposlitev z vse več začasnimi,

itd.) in učinkuje kot socialni damping do drugih, redno zaposlenih delavcev (Kresal B., 2011, str. 177).

Varuh za človekove pravice v svojem poročilu za leto 2010 izpostavlja zlasti problematiko pristojnosti inšpekcije dela in v tem okviru predvsem pretirano omejujočo razlago pristojnosti s strani same inšpekcije dela, tudi v zvezi z izdajo ureditvenih odločb, kadar ugotovi, da delodajalec s svojo prakso krši delovnopravno ureditev. Prav tako tudi opozarja na kadrovske podhranjenosti inšpekcije dela in ponavlja svoje priporočilo, »da je treba inšpekcijske službe okrepiti in jim zagotoviti ustrezne materialne pogoje za delo. Pojasnila, da inšpektorji svojega dela ne morejo učinkovito opravljati, ker jih ni dovolj, ne more biti opravičilo. Omejevanje števila javnih uslužbencev pri organih, ki opravljajo nadzor, je nesprejemljivo in ne vodi k ustrezni pravni varnosti zaposlenih ter ne preprečuje kršitve pravic delavcev v javnem in zasebnem sektorju.« (Varuh za človekove pravice, Letno poročilo za leto 2011, Ljubljana 2011, str. 218).

Analiza slovenske pravne ureditve različnih pravnih oblik, v okviru katerih se opravlja delo, kaže na potrebo po ustrežnejši ureditvi fleksibilnih oblik zaposlitve zlasti v smislu:

- **zagotavljanja učinkovitejših mehanizmov za preprečevanja zlorab**, ki izkrivljajo položaj na trgu dela, ter
- oblikovanju ureditve, ki bi delavcem v različnih fleksibilnih oblikah dela **zagotavljala primerljiv praven in socialni položaj in primerljivo raven varstva njihovih pravic kot jih imajo 'redno' zaposleni delavci**, upoštevajoč pri tem stvarno utemeljene posebnosti, vezane na določen tip pogodbe.

Prekeren položaj začasnih delavcev in nevarnost zlorab zlasti pri zaporednem sklepanju pogodb za določen čas izpostavlja na prvem mestu v zvezi z varnostjo fleksibilnih zaposlitev tudi tuja stroka (glej npr. tudi *Lokiec, P. v Nakakubo, H./Araki, T. (2010): Regulation of Fixed-Term Employment Contracts – a Comparative Overview, Wolters Kluwer*). Tudi teorija in različne raziskave izkazujejo naveden splošen fenomen: med prekernimi delavci v t.i. fleksibilnih oblikah zaposlitve so v večjem obsegu zastopane ženske, mladi, delavci migranti in druge ranljivejše oziroma zapostavljene skupine delavcev (glej npr. *Fudge, J./Owens, R. (eds.) (2006): Precarious work, women, and the new economy, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon; European Union (2011): Youth employment measures, Publications Office of the European Union, Luxembourg; Peña-Casas, R./Latta, M. (2004): Working poor in the European Union, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin (www.eurofound.europa.eu), s. 8-9; Fagan, C./Hebson, G. (2007): 'Making work pay' from a gender perspective, European Commission, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, s. 78-84; Letourneux, V. (1998): Precarious employment and working conditions in Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin; EU (2010): Report on equality*

between women and men 2010, Publications Office of the European Union, Luxembourg, itd.).

Poleg stališč, da fleksibilne oblike zaposlitve spodbujajo zaposlovanje, rast in konkurenčnost ter znižujejo brezposelnost na trgu dela, je vedno več študij, ki izkazujejo tudi drugačna, nasprotna stališča. Opozarja se, da fleksibilnost na trgu dela sama po sebi ne prispeva k rasti, konkurenčnosti, niti ne zmanjšuje brezposelnosti, temveč ima lahko celo negativni povratni učinek. Če na kratki rok večja zunanja fleksibilnost zmanjšuje stroške dela in s tem povečuje konkurenčnost, pa so na srednji in dolgi rok lahko učinki povsem drugačni (Kresal B., 2011, str. 173-174). Fleksibilne oblike zaposlitve namreč pomenijo manjšo varnost zaposlitve, s tem pa tudi manjšo pripadnost delavcev podjetjem, kar posledično lahko negativno vpliva na produktivnost in kreativnost, in inovativnost delavcev oziroma podjetij. Poleg tega je tudi interes delodajalcev za vlaganje v izobraževanje, usposabljanje in razvoj teh delavcev bistveno manjši (Kresal B., 2011, str. 174). Povedano izhaja tudi iz tujih analiz in analizi EU (glej: *European Commission* (2007): *Flexibility and Competitiveness: Labour Market Flexibility, Innovation and Organisational Performance* (Flex-Com), Final report, Luxembourg

(http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/KINA21950ENS/KINA21950ENS_002.pdf); in druge. Tudi *Auer, P./Berg, J./Coulibaly, I.* (2005): *Is a stable workforce good for productivity?*, *International Labour Review*, vol. 144, št. 3, ILO, Geneva, s. 319-343; *Auer, P./Cazes, S.* (ur.) (2003): *Employment stability in an age of flexibility – Evidence from industrialized countries*, ILO, Geneva.

V zvezi s **sklepanjem pogodb o zaposlitvi za določen čas** analiza kaže, da kljub sorazmerno ustreznemu naboru ukrepov za preprečevanje zlorab veriženja takšnih pogodb v slovenski delovni zakonodaji (objektiven razlog in časovna omejitev, kar je v skladu z zahtevami Direktive 1999/70/ES), v praksi obseg začasnih zaposlitev narašča, zlasti med mladimi, kar uvršča Slovenijo v sam vrh med državami članicami EU. Ta vidik fleksibilnosti zaposlovanja je v slovenski praksi po oceni delovnopravne stroke pretirano uporabljen, zlasti tudi zaradi ne dovolj učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Iz povedanega izhaja zaključek, da ***spremembe delovne zakonodaje v smeri še večje liberalizacije sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas niso potrebe***, saj veljavni ZDR omogoča sklepanje začasnih pogodb (temporary contract) v nadpovprečnem obsegu v primerjavi z drugimi državami članicami EU (od Danske imamo na primer dvakrat večji obseg začasnih pogodb).

S tem v zvezi opozarjamo tudi na velik obseg študentskega dela, katerega omejitve so kljub temu, da v letu 2011 ni bil sprejet Zakon o malem delu, sicer urejene v ZZZPB, ki se v tem delu še uporablja, vendar se očitno ne izvaja v praksi. Predlaga se izvajanje ***doslednejšega in učinkovitejšega inšpekcijskega nadzora zoper zlorabe 6.b člena ZZZPB v delu, ki ureja***

posredovanje začasnih in občasnih del za dijake in študente.

Analiza nadalje potrjuje tezo, da slovenska zakonodaja pozna in ureja vse najpogostejše fleksibilne pogodbene oblike, ki vplivajo na večjo t.i. zunanjo fleksibilnost, od pogodbe o zaposlitvi za določen čas, delo preko agencij za začasno delo, delo na domu in na daljavo, delo s krajšim delovnim časom, javna dela, pogodbo o zaposlitvi s poslovodno osebo, možnosti opravljanja dela samozaposlenih oseb, ***zato spremembe delovne zakonodaje v smeri njihove legalizacije niso potrebne.*** Samozaposlenih oseb delovna zakonodaja sicer ne definira in zanje ne določa primerljivega varstva pravic iz delovnega razmerja, kar bi bilo treba de lege ferenda izboljšati.

V zvezi z **zagotavljanjem delavcev preko agencij za zagotavljanje dela drugemu uporabniku** je analiza pokazala dve pomanjkljivosti: (i) neustrezno razlago zakonske ureditve časovne omejitve začasnega dela pri delodajalcu za isto delo in z istim delavcem, če se kombinira zaposlovanje na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas (53. člen ZDR) in napotitve preko agencije za začasno delo (59. člen ZDR) in (ii) kršitev načela enakega obravnavanja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje dela drugemu uporabniku v praksi. Glede prve pomanjkljivosti je mogoče ugotoviti, da prevladujoča praksa potrjuje, da delodajalci oba insituta kombinirajo, na ta način pa se de facto presega maksimalna časovna omejitev dveh let, ki sicer kot pravilo velja za sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas. Glede druge pomanjkljivosti pa je treba opozoriti zlasti na prekeren položaj delavcev, zaposlenih pri agencijah. Kljub veljavni ureditvi v ZDR, ki tudi za to obliko zaposlitve predvideva tako sklepanje pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas kot določen čas, je prevladujoč model, ki se uveljavlja v praksi, da zaposlitvene agencije s svojimi delavci, ki jih nato napotujejo na delo k neposrednim uporabnikom, sklepajo pogodbe o zaposlitvi za določen čas in sicer praviloma le za čas posamezne napotitve k neposrednemu uporabniku. Opozarja se na relativno slabši delovnopравни in socialnoekonomski položaj teh delavcev, na negotovost in prekarnost zaposlitev, tudi na domnevno številnejše kršitve njihovih pravic, nespoštovanje načela enakega obravnavanja, ko se jim ne zagotavljajo vse pravice v istem obsegu kot pri uporabniku neposredno zaposlenim delavcem, ipd. (npr. Inšpektorat RS za delo (2007): Akcija nadzora nad izvajanjem predpisov s področja delovnih razmerij ter varnosti in zdravja pri delu agencij oz. delodajalcev, ki opravljajo dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugim uporabnikom oz. drugim delodajalcem, št. 06141-2/2007, 13. 9. 2007).

Podatki kažejo, da so v fleksibilnih oblikah zaposlitve v večji meri zaposleni prav delavci iz ranljivih skupin, kar **to tematiko poveže tudi s problemom diskriminacije na trgu dela.** Tako je na primer pomembno višji delež zaposlitev za določen čas med ženskami kot moškimi, zlasti med mladimi ženskami. Učinkovitejše omejevanje te oblike zaposlitve, predvsem v smislu preprečevanja zlorab, in ustreznjše delovnopravno varstvo v smislu bolj

primerljivega obsega pravic, ki pripada zaposlenim za določen čas, bi torej lahko prispevalo tudi k zmanjševanju neenakega, manj ugodnega položaja žensk (še posebej mladih žensk) na trgu dela, saj so v Sloveniji prav one v bistveno večjem obsegu žrtve preobsežnega zaposlovanja za določen čas (Kresal B., 2011, str. 175).

V zvezi z **urejanjem minimalne plače**, kot tudi drugih pogojev dela, se predlaga ***dosledno spoštovanje mednarodno zavezujočih standardov***, glede višine minimalne plače na primer 4. člen MESL.

V zvezi s **spremembami ZDR** predlagamo naslednje (Kresal B., 2011, str. 178-180):

- bolj jasno določiti primere, ko je zaposlitev za določen čas dopustna, z zahtevo, da mora biti v pogodbi razlog za zaposlitev za določen čas jasno in natančno izkazan in ne le pavšalno naveden; to bi olajšalo in povečalo učinkovitost (tako inšpekcijskega kot sodnega) nadzora nad obstojem dopustnega objektivnega razloga za sklenitev takšne pogodbe;
- povečati učinkovitost časovne omejitve dveh let, tako da se odpravi njena vezanost na isto delo za istega delavca, in s tem preprečiti znane zlorabe v praksi, ko delodajalec navede zgolj formalno drugo delo in časovna omejitev začne teči znova,
- določiti, da se v okviru dopustne časovne omejitve dveh let upoštevajo tako neposredne zaposlitve delavca za določen čas pri nekem delodajalcu kot tudi – na enak način – t.i. začasno delo delavca pri tem istem delodajalcu na podlagi napotitve s strani zaposlitvene agencije,
- smiselno bi bilo v zakonu določiti tudi maksimalno število zaporednih 'podaljševanj' pogodb o zaposlitvi za določen čas (npr. največ dvakrat ali trikrat); tako bi preprečili številna verižna sklepanja pogodb za določen čas z zelo kratkimi časi trajanja, kar je še posebej problematično in zvezano z zelo prekernim, negotovim položajem delavcev, delodajalec pa bi bil spodbujen, da že na začetku skrbno premisli in oceni, za koliko časa bo delavca v resnici potreboval,
- po francoskem vzoru in po vzoru kolektivne pogodbe za drobno gospodarstvo, bi lahko v ZDR uvedli tudi pravico do odpravnine ob prenehanju zaposlitve za določen čas (če delodajalec delavca ne bi ponovno zaposlil, bodisi za določen ali nedoločen čas); ni videti razumnih razlogov za to, da primerljiva delavca z enako delovno dobo pri istem delodajalcu, eden za določen drugi pa za nedoločen čas, ne bi imela pod enakimi pogoji pravice do enake odpravnine ob prenehanju zaposlitve.

3.7. Notranja prožnost

V nadaljevanju je prikazana zakonska ureditev delovnega časa v Republiki Sloveniji z vidika možnosti, ki jih daje za uvedbo prožnih oblik organizacije delovnega časa, prikazane pa so tudi dodatne možnosti, ki jih z vidika prožnosti lahko določajo kolektivne pogodbe dejavnosti. Ob posamezni obliki organizacije delovnega časa pa je prikazana tudi njena razširjenost v Republiki Sloveniji, v primerjavi z drugimi evropskimi državami.

Pri tem so poleg podatkov EUROSTAT-a upoštevani tudi podatki iz raziskav, ki jih je v zvezi z delovnim časom izvedla Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev. Le-ta vsakih pet let (od leta 1990) opravlja raziskavo o delovnih pogojih v Evropi (European Working Conditions Survey – EWCS),²⁰ ki zajema tudi delovni čas. Leta 2004 pa je navedena fundacija pričela s prvo raziskavo o delovnem času v organizacijah (Establishment Survey on Working Time – ESWT) v 21 evropskih državah - 15 »starih« državah Evropske unije in šestih novih državah članicah²¹ Anketa je bila opravljena v več kot 21.000 organizacijah, tako v zasebnem kot v javnem sektorju, in sicer na tak način, da so bili kadrovske direktorji (personnel managers) in (kjer je bilo mogoče) uradni delavski predstavniki (na primer člani svetov delavcev) anketirani o prožnih oblikah organizacije delovnega časa in o usklajevanju dela z življenjem. Prva analiza pridobljenih podatkov je bila opravljena v pregledni raziskavi,²² v drugi fazi so bila pripravljena štiri dodatne raziskave, ki se osredotočajo na posamezne oblike organizacije delovnega časa, med drugim na delo v podaljšanem delovnem času in ob neobičajnih urah,²³ v tretji fazi pa je bila opravljena poglobljena analiza podatkov, ki se je osredotočila na fleksibilnost na ravni podjetja in je obravnavala razmerja med različnimi oblikami organizacije delovnega časa.²⁴ Novejši podatki so razvidni iz raziskave o

²⁰ Glej Fourth European Working Conditions Survey (2005), European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin. Dosegljiva je na <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/index.htm> Najnovejša raziskava (Fifth European Working Conditions Survey (2010) še ni v celoti dostopna javnosti, objavljeni so le najpomembnejši poudarki. Glej <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/en/3/EF1074EN.pdf>

²¹ Češka, Ciper, Madžarska, Latvija, Poljska in Slovenija.

²² Riedmann A., et al., Working time and work-life balance in European Companies; Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006 (v nadaljevanju: raziskava ESWT).

²³ Kümmerling A., Lehndorff S., Extended and unusual working hours in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007. Ostale tri raziskave pa se nanašajo na delo s krajšim delovnim časom, na predčasno upokožitev in na starševski dopust

²⁴ Chung H., Kerkhofs M., Ester P., Working time flexibility in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007.

evropskih podjetjih (European Company Survey 2009 - ECS),²⁵ ki se je osredotočila na uporabo oblik notranje prožnosti (vključno z prožnostjo delovnega časa) in iz letnega poročila o spremembah v zvezi z delovnim časom (Working time developments 2010 – WTD).²⁶ Pri primerjavah podatkov iz raziskave ESWT in novejših ECS in WTD je treba opozoriti, da se prva nanaša na EU-21, drugi dve pa na EU-27 (vključujeta pa tudi podatke kandidatk za članstvo), in je pozicioniranje Slovenije v razmerju do povprečja EU-21 oz. EU-27 drugačno.

3.7.1. Splošno o pravni ureditvi delovnega časa v Republiki Sloveniji

Delovni čas in druga vprašanja individualnih delovnih razmerij v Republiki Sloveniji ureja **Zakon o delovnih razmerjih**²⁷ (v nadaljevanju: **ZDR**), ki je bil sprejet leta 2002, veljati pa je začel 1. januarja 2003. ZDR je pomenil odstop od dotedanje ureditve, saj je namesto asociativnih delovnih razmerij uvedel delovna razmerja, temelječa na pogodbenem principu. Pri njegovi pripravi je zakonodajalec upošteval stališča socialnih partnerjev, rešitve v drugih evropskih državah, in relevantne mednarodne in regionalne dokumente. Pri tem kaže posebej omeniti konvencije MOD, ki se nanašajo na delovni čas,²⁸ zakonodajo EU (predvsem Direktivo 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta o določenih vidikih organizacije delovnega časa)²⁹ in Evropsko socialno listino (spremenjeno).³⁰

Kljub temu se je relativno hitro pokazala potreba po sprejemu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih.³¹ Omenjena novela ne pomeni bistvenega posega v zakonsko ureditev delovnih razmerij, njen namen je bil predvsem odpraviti nekatere nejasne rešitve, zagotoviti usklajenost z drugimi predpisi, in direktivami EU in v večji meri

²⁵ Second European Company Survey 2009, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/05/en/1/EF1005EN.pdf>

²⁶ Working time developments – 2010, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin. dosegljiva na <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1106010s/tn1106010s.htm>

²⁷ Uradni list RS, št. 42/2002, 103/2007.

²⁸ Starejše konvencije MOD, ki se nanašajo na dnevni, tedenski in letni delovni čas, na razporeditev delovnega časa, na dnevni in tedenski počitek ter na varstvo posebnih kategorij delavcev so bile upoštevane že v zakonodaji, veljavni pred ZDR. Med novejšimi kaže omeniti Konvencijo MOD št. 175 o delu s krajšim delovnim časom iz leta 1994 in Konvencijo MOD št. 171 o nočnem delu iz leta 1990 (ki je Slovenija še ni ratificirala, upoštevana pa je bila pri pripravi ZDR).

²⁹ UL L 299, 18. 11. 2003 (združena verzija).

³⁰ Uradni list RS – Mednarodne pogodbe št. 7/99, Uradni list RS, št. 24/1999.

³¹ Uradni list RS, št. 103/2007; v nadaljevanju novela ali ZDR-A

zagotavljati prožno varnost pri zaposlovanju.³² Spreminjanje ZDR je tako sovpadalo s procesi, ki na področju zaposlovanja, trgov dela in tudi delovnega prava potekajo v EU. Med spremembami so bile tudi nekatere, ki se nanašajo na delovni čas (krajši rok za obveščanje o začasnih prerazporeditvi delovnega časa, možnost opravljanja nadur nad 170 ur letno s soglasjem delavca in druge).

ZDR je ohranil enotnost delovnih razmerij v Republiki Sloveniji. Velja za vse zaposlene, v zasebnem in javnem sektorju in zato ureja tudi delovna razmerja zaposlenih v državnih organih, lokalnih skupnostih in v zavodih, drugih organizacijah ter zasebnikih, ki opravljajo javno službo, če ni s posebnim zakonom drugače določeno.³³ Posebni zakon je junija 2002 sprejet **Zakon o javnih uslužbencih** (v nadaljevanju: **ZJU**)³⁴, ki v prvem delu ureja skupna načela in skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev za celotni javni sektor, v drugem delu pa določa posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev, zaposlenih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Ker ZJU vprašanj, ki se nanašajo na urejanje delovnega časa ne ureja drugače, veljajo tudi za vse uslužbence v javnem sektorju določbe ZDR, ki se nanašajo na trajanje polnega delovnega časa, nadure, razporejanje delovnega časa, nočno delo, odmore in počitke.

Poleg posebnih zakonov, ki urejajo delovni čas v posameznih dejavnostih oziroma poklicih v zasebnem kot javnem sektorju,³⁵ ureja delovni čas javnih uslužbencev v organih državne uprave **Uredba o delovnem času v organih državne uprave**.³⁶ Navedena uredba se nanaša na javne uslužbence, zaposlene na ministrstvih in upravnih organih v sestavi ministrstva, upravnih enotah in vladnih službah.³⁷ Uredba ureja trajanje polnega delovnega časa, razporeditev polnega delovnega časa, vključno z neenakomerno razporeditvijo in začasno prerazporeditvijo delovnega časa, premakljiv začetek in konec delovnega časa, nadurno delo in evidentiranje prisotnosti in odsotnosti.

Zakonsko ureditev delovnega časa dopolnjujejo **kolektivne pogodbe**. Trenutno v Republiki

³² Glej Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih – prva obravnava – EPA 1604 – IV, stran 3.

³³ 1. odstavek 2. člena ZDR.

³⁴ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/2007 UPB3, 65/2008.

³⁵ Na primer Zakon o zdravniški službi, Zakon o policiji in drugi.

³⁶ Uradni list RS, št. 115/2007.

³⁷ Glej opredelitev organa državne uprave, ki izhaja iz tretje alineje 2. člena navedene uredbe.

Sloveniji ni veljavne splošne kolektivne pogodbe za gospodarske dejavnosti³⁸, ampak le Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (KPND).³⁹ V veljavi pa je cela vrsta kolektivnih pogodb dejavnosti⁴⁰ in kolektivnih pogodb, sklenjenih na nivoju delodajalca (podjetniške kolektivne pogodbe). Ureditev v kolektivni pogodbi je za delavce lahko le ugodnejša od zakonske ureditve, razen v primeru, ko ZDR določa drugače.⁴¹ Ravno pri vprašanjih, povezanih z organizacijo delovnega časa ZDR v več primerih izrecno določa, da lahko kolektivne pogodbe (v večini primerov kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti) ta vprašanja uredijo drugače, na način, ki pomeni večjo fleksibilnost, ni pa ugodnejši za delavca.⁴²

Kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti tudi določajo višino dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času (nadurno, nočno, nedeljsko delo, deljen delovni čas, izmene, ...). Če posameznega delodajalca v zasebnem sektorju glede na v Zakonom o kolektivnih pogodbah (ZKolP)⁴³ uveljavljen sistem veljavnosti kolektivnih pogodb, ne zavezuje nobena od kolektivnih pogodb dejavnosti,⁴⁴ ureja navedene dodatke Kolektivna pogodba o izredni uskladitvi plač za leto 2007 in načinu usklajevanja plač, povračilu stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkih za leti 2008 in 2009 (KPPI).⁴⁵ Za javne uslužbenke določa navedene dodatke Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS).⁴⁶

³⁸ Doslej veljavna je bila leta 2005 odpovedana (glej Odpoved SKPg, Uradni list RS, št. 90/2005), nova pa ni bila sklenjena.

³⁹ Uradni list RS, št. 18/1991-I, 53/1992, 34/1993, 12/1994, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997, 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 39/1999, 59/1999, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008.

⁴⁰ Seznam je na spletni strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partnerstvo/evidenca_kolektivnih_pogodb/

⁴¹ Glej 4. člen Zakona o kolektivnih pogodbah (ZKolP), Uradni list RS, št. 43/2006.

⁴² Glej 3. odstavek 7. člena ZDR, ki napotuje na 143. in 158. člen ZDR.

⁴³ Uradni list RS, št. 43/2006.

⁴⁴ Do tega pride, če delodajalec ni član nobenega združenja delodajalcev, podpisnikov kolektivnih pogodb dejavnosti, prav tako pa ni prišlo do razširitve veljavnosti kolektivne pogodbe. Glej 10. in 12. člen ZKolP.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 62/2008.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 57/2008.

3.7.2. Fleksibilne oblike organizacije delovnega časa

Nadurno delo (overtime)

Pri nadurnem delu gre za delo, ki ga delavec opravlja v skladu s pogodbo o zaposlitvi, le da ga opravlja izven sicer določenega delovnega časa, v času, ki presega polni delovni čas.⁴⁷

Za opredelitev nadurnega dela je tako pomembno predhodno opredeliti **polni delovni čas**.

ZDR določa, da polni delovni čas ne sme biti daljši od 40 ur na teden (142. člen ZDR). V primeru enakomerne razporeditve delovnega časa je 40 ur absolutna tedenska omejitev polnega delovnega časa, če je delovni čas neenakomerno razporejen, pa to pomeni, da tedenski delovni čas v povprečju (v šestmesečnem, izjemoma v enoletnem obdobju) ne sme preseči 40 ur tedensko.

S posebnim zakonom ali s kolektivno pogodbo (na katerikoli ravni) se kot polni delovni čas lahko določi delovni čas v trajanju od 36 do 40 ur na teden.⁴⁸ Za primer, da noben zakon ali kolektivna pogodba ne določita polnega delovnega časa pa že ZDR sam določa, da je polni delovni čas 40 ur (četrti odstavek 142. člena).

Upošteva se navedeno zakonsko ureditev, se za nadurno delo šteje delo v delovnem času, ki presega pri delodajalcu določen polni delovni čas (ki je lahko med 36 in 40 ur tedensko).

Pogoji in omejitve v zvezi z delom preko polnega delovnega časa se v posameznih državah urejajo bodisi z zakonodajo ali s kolektivnimi pogodbami. Ureditve se precej razlikujejo glede pogojev za uvedbo nadurnega dela (ponekod posebni razlogi za odreditev nadurnega dela niso potrebni, v drugih so določeni razlogi – povečan obseg dela, izjemne okoliščine, v tretjih je potrebna odobritev vladne agencije). V mnogih državah mora biti nadurno delo izrecno določeno v kolektivni pogodbi ali mora soglasje dati posamezen delavec. Razlike so tudi v časovni omejenosti nadurnega dela (pri čemer so članice EU uskladile svoje zakonodaje z

⁴⁷ Oziroma v času, ki presega krajši delovni čas od polnega, če delavec dela ne opravlja s polnim delovnim časom, ampak s krajšim delovnim časom.

⁴⁸ Izjema od postavljenega minimuma za polni delovni čas je predvidena le v primeru delovnih mest, pri katerih obstajajo večje nevarnosti za poškodbe ali zdravstvene okvare, saj se lahko za takšna delovna mesta z zakonom, drugim predpisom na podlagi zakona ali s kolektivno pogodbo določi polni delovni čas, krajši od 36 ur na teden.

Direktivo 2003/88/ES) in v višini plačila, ki ga delavec prejme za nadurno delo.⁴⁹

Slovenski ZDR dopušča, da delodajalec delavcu odredi opravljanje dela preko polnega delovnega časa, pri tem pa mora upoštevati zakonske pogoje in omejitve.

Delodajalec lahko uvede nadurno delo **le v izjemnih, nujnih in nepredvidenih primerih**, od katerih so nekateri določeni že v 143. členu ZDR, dodatne primere pa lahko določi poseben zakon ali kolektivna pogodba na ravni dejavnosti.⁵⁰

Nadurnega dela tudi v primeru, če obstajajo okoliščine iz prvega odstavka 143. člena, ko je nadurno delo sicer dopustno uvesti, delodajalec ne sme uvesti, če lahko z ustrezno organizacijo in delitvijo dela, razporeditvijo delovnega časa, z uvajanjem novih izmen ali z zaposlitvijo novih delavcev to delo opravi v polnem delovnem času. Kot pomembna alternativa uvedbi nadurnega dela se v tem kontekstu kaže ustrezna razporeditev delovnega časa – predvsem njegova neenakomerna razporeditev ali začasna prerazporeditev.

Tudi če obstajajo okoliščine za uvedbo nadurnega dela, ga določenim kategorijam delavcev, navedenih v drugem odstavku 145. člena ZDR ni dopustno odrediti, v nekaterih primerih pa ga je dopustno odrediti le ob delavčevem predhodnem pisnem soglasju.

ZDR določa tudi **postopek odrejanja nadurnega dela**, ki je prilagojen nujnosti nadurnega dela. Nadurno delo se odredi pred pričetkom opravljanja dela (torej lahko tudi isti dan, ko je treba nadurno delo opraviti), praviloma pisno, izjemoma tudi ustno (v tem primeru se pisno odreditev nadurnega dela delavcu vroči naknadno, namenjena pa je predvsem evidenci in morebitni kontroli nadurnega dela).

Nadurno delo lahko traja **največ 8 ur na teden, 20 ur na mesec in 170 ur na leto**, delovni dan pa lahko traja največ 10 ur.⁵¹ Z novelo ZDR-A je bila uvedena možnost, da nadurno delo

⁴⁹ Glej v Information Sheet No. WT-2, International Labour Office Geneva, maj 2004;
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-2.pdf>

⁵⁰ Na ravni delodajalca (s podjetniško kolektivno pogodbo, splošnim aktom) torej dodatnih primerov nadurnega dela ni mogoče določiti.

⁵¹ Slovenska zakonodaja s tem, ko določa maksimalni polni delovni čas v trajanju 40 ur tedensko in dopušča, da nadurno delo traja največ 8 ur tedensko sledi Direktivi 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa, ki določa da povprečen delovni čas v posameznem sedemdnevem obdobju, vključno z nadurami ne sme presežati 48 ur.

traja več kot 170 ur letno, in sicer največ 230 ur letno, ob pogoju, da delavec poda pisno soglasje za vsako odreditev nadurnega dela, ki presega 170 ur. Delavcu, ki takega soglasja ne poda, nadurnega dela, ki presega 170 ur letno ni treba opravljati, odklonitev soglasja pa za delavca ne sme imeti neugodnih posledic.

Ker je nadurno delo oblika dela, ki je manj ugodna od običajne, je delavec upravičen do višjega plačila od običajnega. Navedeno izrecno izhaja tudi iz 2. odstavka 4. člena Evropske socialne listine (spremenjene). ZDR v 128. členu določa, da delavcu za čas nadurnega dela pripada **poseben dodatek** v višini, določeni s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti. KPPI in KPJS določata dodatek v višini 30% urne postavke delavčeve osnovne plače, najmanj v takšni višini pa določajo dodatek za nadurno delo tudi posamezne kolektivne pogodbe dejavnosti.⁵²

ZDR izrecno ureja le pravico do višjega plačila za nadurno delo, ne ureja pa možnosti, da delodajalec delavcu za opravljene ure nadurnega dela prizna proste ure oziroma odsotnost z dela, čeprav se v praksi ta možnost uporablja.

Kompenziranje opravljenih nadur s prostimi urami je po mnenju Evropskega odbora za socialne pravice tudi v skladu z 2. odstavkom 4. člena Evropske socialne listine, pod pogojem, da delodajalec delavcu prizna več prostih ur, kot je bilo opravljenih nadur (ne zadošča kompenzacija ur v razmerju 1:1).⁵³ Pri tem pa kaže opozoriti, da je po mnenju navedenega odbora situacija drugačna, ko gre za neenakomerno razporeditev delovnega časa, ko torej delovni čas variira in se upošteva povprečni delovni čas v določenem obdobju – v tem primeru se delovni čas, ki presega povprečni delovni čas ne šteje za nadurno delo in ga ni treba plačati po višji stopnji.

Specifično ureditev plačila nadurnega dela pa ureja **Uredba o delovnem času v organih državne uprave**, ki predvideva bodisi možnost plačila nadur (ob mesečni plači), določa pa tudi možnost, da javni uslužbenec nadure izkoristi v obliki prostih ur oziroma celodnevne odsotnosti ali pa jih prenese v presežek ali primanjkljaj obveznih ur (če ima premakljivi delovni čas); v razmerju 1:1, pri čemer mu pripada plačilo dodatkov za delo v manj ugodnem delovnem času.

⁵² Slovenska pravna ureditev plačila nadurnega dela je tako usklajena s Konvencijama MOD št. 1 in št. 30, ki določata, da mora biti plačilo za nadurno delo najmanj za ¼ višje od običajnega plačila, čeprav Slovenija navedenih konvencij ni ratificirala.

⁵³ Glej Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights; 1. september 2008, stran 44; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf

Po podatkih Statističnega urada RS⁵⁴ je povprečen zaposleni v RS v letu 2004 tedensko opravil 9,2 nadur, od tega 4,1 plačanih nadur. Največ so jih opravili direktorji oz vodilni zaposleni, strokovnjaki, delavci v poklicih za neindustrijski način dela, delavci za stroji in delavci na preprostih delih.

Iz raziskave ECS 2009 izhaja, da je v 68% organizacij, vključenih v raziskavo (v EU-27) vsaj določeno število zaposlenih v tistem letu opravljalo nadure. V organizacijah, ki so uporabljale nadurno delo, je v 29% organizacij nadurno delalo manjše število delavcev (manj kot 20%), v 26% organizacij pa so nadurno delali skoraj vsi (več kot 80%).

Slovenija je malo pod povprečjem EU, saj so vodilni v 58% % organizacij, vključenih v raziskavo potrdili obstoj nadurnega dela.⁵⁵ Največji delež organizacij z nadurami imajo Nemčija, Nizozemska, Danska in Švedska, najmanjšega pa Bolgarija, Litva, Latvija, Poljska.

Iz raziskave izhaja, da je denarno plačilo še vedno prevladujoča oblika nagrajevanja. Tako so bile v 35% organizacij, ki so izvajale nadure, le-te plačane z denarjem, v 23% organizacij se nadure plačajo s prostimi urami, v 37% organizacij sta obe obliki enako pomembni, v 4% organizacij pa ne plačujejo nadur.

Zanimivo je, da je tudi glede plačevanja nadur Slovenija tik pod poprečjem EU – v 30% organizacij se nadurno delo praviloma ali v glavnem nagrajujejo s plačilom nadur, v 19% organizacij s prostimi urami, v preostalih pa z obema oblikama (in le v minimalnem % organizacijplačila ni).⁵⁶ Pri tem tudi je mogoče tudi pri slovenskih organizacijah pritrđiti ugotovitvi, da je v organizacijah, v katerih ni uveden sistem računov delovnega časa nagrajevanje nadur s prostimi urami mogoče šteti za neko vmesno obliko med nadurami (plačanimi z dodatkom) in računi delovnega časa.⁵⁷

⁵⁴ Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10.

⁵⁵ Pri podatku o nadurnem delu je treba upoštevati, da je bil v Sloveniji v času zbiranja podatkov (spomladi 2009) v veljavi Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa (Uradni list RS, št. 5/09, 40/09, 57/09), ki je pravnim osebam, vključenim v ta ukrep prepovedoval uvedbo nadur.

⁵⁶ Podatki iz raziskave ESWT kažejo podoben vzorec. Nadurno delo se je izvajalo v 75% organizacij, vključenih v raziskavo (v EU-21). V organizacijah, ki so uporabljale nadurno delo, je v vsaki tretji nadurno delalo manjše število delavcev (manj kot 20%), v vsaki peti skoraj vsi (več kot 80%), povprečno pa jih je nadurno delo malo manj kot pol delavcev. Slovenija je bila tik nad povprečjem EU-21 – nadurno delo se je opravljalo v 77% organizacij, vključenih v raziskavo. V 45% organizacij, ki so izvajale nadure (v EU-21), so bile le-te bodisi praviloma (v 34%) ali v glavnem (12%) plačane z denarjem, v 34% organizacij se nadure plačajo s prostimi urami, ali kot splošno pravilo (23%) ali v glavnem (11%). V preostalih organizacijah sta obe obliki enako pomembni (16%) ali ne plačujejo nadur (4%) ali ni bilo odgovora (1%). V Sloveniji se je v 45% organizacij s nadurno delo praviloma ali v glavnem nagrajevalo s plačilom nadur, v 29% organizacij s prostimi urami, v preostalih pa bodisi z obema oblikama ali nobeno.

⁵⁷ Glej ECS 2009, stran 13.

3.7.3. Fleksibilne oblike razporeditve delovnega časa

Sistemi gibljivega delovnega časa in računov delovnega časa, ki so značilni predvsem za razvitejše države, praviloma niso izrecno urejeni v zakonodaji, seveda pa tudi zanje veljajo zakonske omejitve glede maksimalnega dopustnega dnevnega in tedenskega delovnega časa. Navedeno velja tudi za Slovenijo. ZDR te oblike razporeditve delovnega časa ne ureja, znotraj dopustnih zakonskih omejitev⁵⁸ pa jo lahko uredijo socialni partnerji.

Čeprav je mogoče določbe o gibljivem (premičnem, premakljivem) delovnem času najti tudi v posameznih kolektivnih pogodbah dejavnosti,⁵⁹ so praviloma urejeni v kolektivnih pogodbah na ravni delodajalca, konkretnije pa s splošnimi akti (pravili).

Zanimivo je, da tudi Uredba o delovnem času v organih državne uprave predvideva premakljiv začetek in konec delovnega časa, ki se lahko določi za javne uslužbence, ki opravljajo delo, katerega narava omogoča izbiro časa prihoda in odhoda na delo. Uredba predvideva premakljiv začetek delovnega časa (v vladnih službah, ministrstvih in organih v sestavi je to med 7.30 in 9. uro), premakljiv konec delovnega časa (med 15.30 in 17.30, v petek pa med 14.30 in 16.30.) in obvezno prisotnost na delo (od 9. do 15.30, v petek do 14.30.)⁶⁰ Javni uslužbenec lahko razporeja polni delovni čas v okviru posameznega tedna tako, da traja več ali manj kot 40 ur, vendar v posameznem tednu ne več kot 48 ur. Nastale tedenske presežke oziroma primanjkljaje ur mora javni uslužbenec praviloma izravnati v tekočem mesecu. Iz meseca v mesec lahko prenese največ 20 ur presežka oziroma največ 10 ur primanjkljaja (če to preseže, mu predstojnik določi uro začetka in konca delovnega časa do izravnave primanjkljaja). Presežek ur izkoristi javni uslužbenec praviloma v okviru premakljivega začetka in konca delovnega časa. Izjemoma pa se lahko presežek izkoristi v obliki prostih ur (v času obvezne prisotnosti na delu) ali kot proste dni s predhodnim soglasjem nadrejenega, tako da ni oviran delovni proces, v razmerju 1:1.

⁵⁸ Upoštevati je treba predvsem določbo 6. odstavka 147. člena ZDR, ki določa, da je v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa maksimalni tedenski delovni čas 56 ur; določbo 2. odstavka 155. člena ZDR, po kateri je v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa delavec upravičen do minimalnega dnevnega počitka v trajanju 11 ur in določbo 156. člena ZDR, ki delavcu zagotavlja pravico do minimalnega tedenskega počitka v trajanju 24 ur.

⁵⁹ Glej na primer 33. in 34. člen Kolektivne pogodbe dejavnosti trgovine, Uradni list RS, št. 94/2008.

⁶⁰ Glej 10. člen Uredbe. V 11. členu Uredbe je določen premakljiv delovni čas za javne uslužbence v upravnih enotah in območnih enotah organov, dopustna pa je tudi drugačna določitev premakljivega delovnega časa, kot izhaja iz 10. in 11. člena, pod pogoji iz 12. člena Uredbe.

Sistem letnega povprečja ur oziroma neenakomerna razporeditev delovnega časa omogoča različno dolžino (spreminjanje) tedenskega delovnega časa, zahteva pa, da se upošteva maksimalno letno število ur oziroma polni delovni čas kot tedensko povprečje. Pri določanju tedenskega delovnega časa morajo biti upoštevane zakonsko določene meje minimalnega in maksimalnega dnevnega ali tedenskega delovnega časa. Prav tako mora biti upoštevan minimalni rok za spremembo delovnega časa (rok za obvestilo delavcev). Določeno mora biti tudi obdobje (referenčno obdobje), v katerem se opravljene ure računajo kot povprečje in določeni pogoji za plačilo nadur. Plače se pogosto plačajo na povprečni ravni preko celega leta.⁶¹

Zakonodaje različno urejajo maksimalno število ur, ki jih lahko opravijo delavci na dan oziroma v enem tednu, povprečno število ur, ki predstavljajo polni delovni čas in obdobje, v katerem se računa povprečni polni delovni čas. V RS so ta pravila določena v 147. členu ZDR, pa tudi v Uredbi o delovnem času v organih državne uprave.

ZDR dopušča poleg enakomerne razporeditve tudi **neenakomerna razporeditev delovnega časa**, in sicer »zaradi narave ali organizacije dela ali potreb uporabnikov« (5. odstavek 147. člena ZDR). Gre za zelo splošno določbo, ki omogoča široko interpretacijo, kar je v skladu s težnjami po čim fleksibilnejši ureditvi delovnega časa. Nedvomno bo delovni čas neenakomerno razporejen v primeru nekaterih sezonskih dejavnosti, kot so gradbeništvo, kmetijstvo, turizem, v dejavnostih, kjer so velika nihanja v obsegu dela, kot je proizvodnja oblačil, pa tudi v vseh drugih primerih, ko bo po oceni delodajalca to prispevalo k boljši organizaciji dela ali zadovoljitvi potreb uporabnikov.

Značilnost neenakomerne razporeditve delovnega časa je, da je v določenih časovnih obdobjih delovni čas daljši od polnega, vendar ne sme trajati več kot 56 ur tedensko (6. odstavek 147. člena). V drugih obdobjih je delovni čas krajši od polnega, polni delovni čas pa se upošteva kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šestih mesecev⁶² oziroma od dvanajstih mesecev (če je tako določeno s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti).⁶³ Maksimalni dnevni delovni čas je v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa 13 ur, saj je treba delavcu zagotavljati najmanj 11-ur nepretrganega počitka v

⁶¹ Information Sheet No. WT-12, International Labour Office Geneva, maj 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-12.pdf>

⁶² 7. odstavek 147. člena ZDR.

⁶³ Glej 5. odstavek 158. člena ZDR. Veljavne kolektivne pogodbe dejavnosti so to možnost v veliki meri izkoristile. Glej na primer 22. člena Kolektivne pogodbe za kmetijsko in živilsko industrijo Slovenije (Uradni list RS št. 45/06); 37. člen Kolektivne pogodbe dejavnosti trgovine Slovenije (Uradni list RS, št. 94/08), 19. člen Kolektivne pogodbe za dejavnost kovinskih materialov in livarn Slovenije (Uradni list št. 14/06).

24 urah (in 12-ur kot v primeru enakomerne razporeditve delovnega časa).⁶⁴

ZDR ureja tudi **začasno prerazporeditev delovnega časa**, izrecno pa ne določa, v katerih primerih je mogoče uporabiti to možnost. Pogoji za začasno prerazporeditev delovnega časa morajo biti določeni s pogodbo o zaposlitvi, pogodbeni stranki pa se lahko pri tem sklicujeta na kolektivne pogodbe, ki zavezujejo delodajalca oziroma na splošne akte delodajalca. Iz nekaterih veljavnih panožnih kolektivnih pogodb je mogoče razbrati, da so ti pogoji (razlogi) enaki razlogom, iz katerih je dopustno neenakomerno razporediti delovni čas,⁶⁵ v drugih je pri teh razlogih v večji meri poudarjena njihova izjemnost, začasnost, obstoj posebnih okoliščin, ki nastopijo med letom.⁶⁶

Začasna prerazporeditev delovnega časa praviloma pomeni začasno neenakomerno razporeditev delovnega časa. Gre za to, da delodajalec sicer enakomerno razporejen delovni čas začasno neenakomerno razporedi (odredi, da bodo nekateri ali vsi delavci določeno obdobje delali več kot polni delovni čas, drugo obdobje pa manj ko polni delovni čas). Tudi v zvezi z začasno prerazporeditvijo delovnega časa ZDR določa, da delovni čas ne sme trajati več kot 56 ur na teden in 13 ur na dan; obdobje, v katerem se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost, pa ne sme biti daljše od šestih oziroma dvanajstih mesecev.⁶⁷

Ker pa terja sprememba razporeditve delovnega časa, pa čeprav začasna, ustrezno prilagoditev s strani delavcev, mora delodajalec delavce o tem predhodno obvestiti. ZDR določa obveznost delodajalca, da pisno obvesti delavce o začasni prerazporeditvi delovnega časa, in sicer najmanj en dan pred začasno prerazporeditvijo delovnega časa.⁶⁸

Bolj togo ureja neenakomerno razporeditev in začasno prerazporeditev delovnega časa Uredba o delovnem času v organih državne uprave.⁶⁹ Delovni čas namreč ne sme preseči 50 ur tedensko in ne sme biti krajši od 30 ur tedensko, dnevna delovna obveznost pa ne sme biti krajša kot štiri ure. Referenčno obdobje je šest mesecev (kot po ZDR). O neenakomerni razporeditvi in začasni prerazporeditvi mora biti javni uslužbenec seznanjen najmanj 3 dni pred njenim začetkom, v primeru začasne prerazporeditve, če gre za izjemne okoliščine pa

⁶⁴ Glej 2. odstavek 155. člena ZDR.

⁶⁵ Glej na primer 20. člen Kolektivne pogodbe za lesarstvo (Uradni list RS, št. 132/06).

⁶⁶ Glej na primer 22. člen Kolektivne pogodbe gradbenih dejavnosti (Uradni list RS, št. 1/05), 38. člen Kolektivne pogodbe dejavnosti trgovine Slovenije.

⁶⁷ Delodajalec lahko dvanajstmesečno obdobje upošteva le, če tako določa kolektivna pogodba dejavnosti, ki velja zanj.

⁶⁸ Za razliko od nadurnega dela, ki ga je glede na nujnost opravljanja dela mogoče odrediti tudi ustno in isti dan.

⁶⁹ Pri čemer se zastavlja vprašanje smiselnosti drugačne ureditve teh vprašanj za zaposlene v organih državne uprave.

lahko 1 dan prej.

Tako neenakomerna razporeditev, še bolj pa začasna prerazporeditev delovnega časa sta lahko zelo uporabna instituta v situaciji, ko se obseg dela spreminja, še posebej ko prihaja do nenadno povečanih oziroma zmanjšanih potreb po opravljanju dela. Začasna prerazporeditev delovnega časa tako pomeni alternativo nadurnemu delu, ki ga delodajalci pogosto uvajajo, čeprav za to niso izpolnjeni pogoji.⁷⁰ V primeru, ko do povečanega obsega dela pride nenadoma, tako da je treba delo opraviti še isti dan (kar pomeni, da delavcev o začasni prerazporeditvi ni mogoče obvestiti en dan prej), pride v poštev institut nadurnega dela. V vseh ostalih primerih, ko gre za (sicer za nenadno) potrebo po povečanem obsegu dela v naslednjih dneh oziroma več dni, je praviloma mogoče uporabiti institut začasne prerazporeditve delovnega časa.

V zasebnem sektorju je stroškovna prednost začasne prerazporeditve delovnega časa pred nadurnim delom precejšnja. Delavcem, ki imajo začasno prerazporejen delovni čas se namreč običajno tako v obdobju povečanega obsega dela kot v obdobju manjšega obsega dela, izplačuje plača za polni delovni čas, poseben dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času pa ni predviden. Drugače je v javnem sektorju, saj Kolektivna pogodba za javni sektor v 42. členu določa dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času – če je delovni čas razporejen na manj kot 4 dni v tednu (10% urna postavke osnovne plače za ure, ki presegajo 8 ur dela dnevno) ali če je polni delovni čas razporejen na več kot 5 zaporednih dni v tednu (10% urne postavke za ure opravljene v šestem in sedmem delovnem dnevu).

Pri uporabi instituta neenakomerne razporeditve in začasne prerazporeditve delovnega časa je treba opozoriti, da določenim kategorijam delavcev, ki jim ni dopustno odrediti nadurnega dela, tudi ni dopustno neenakomerno razporediti ali začasno prerazporediti delovnega časa.⁷¹ Navedena omejitev, ki je sicer utemeljena,⁷² v praksi pomeni, da ti delavci, ki sodijo v varovano kategorijo ne morejo opraviti polnega števila delovnih ur,⁷³ kljub temu pa so

⁷⁰ Kot izhaja iz 1. odstavka 145. člena ZDR, delodajalec nadurnega dela tudi v primeru, če obstajajo okoliščine iz prvega odstavka 143. člena ne sme uvesti, če lahko z razporeditvijo delovnega časa delo opravi v polnem delovnem času.

⁷¹ Določba 145. člena ZDR, ki določa kategorije delavcev, ki jim ni dopustno odrediti dela preko polnega delovnega časa velja tudi v primeru neenakomerne razporeditve ali prerazporeditve delovnega časa.

⁷² Tudi v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa v določenem obdobju delavci delajo več kot polni delovni čas, kar pomeni, da iz istega razloga kot tem delavcem ni dopustno odrediti nadurnega dela, jim tudi delovnega časa ni dopustno neenakomerno razporediti.

upravičeni do plače za polni delovni čas.

ZDR ureja tudi situacijo, ko delavcu po tem, ko je v okviru neenakomerne razporeditve ali začasne prerazporeditve delovnega časa opravil več ur kot znaša polni delovni čas, preneha delovno razmerje. Na njegovo zahtevo se mu te več opravljene **ure preračunajo v delovne dni** s polnim delovnim časom in štejejo v delovno dobo.⁷⁴ Delavec namreč v obdobju, ko se bo delalo manj kot polni delovni čas več ne bo zaposlen, in ne bo mogel »izravnati« preveč opravljenih ur.

ZDR izmenskega dela kot posebne oblike organizacije delovnega časa ne ureja, ga pa omenja v zvezi z možnostjo, da kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti pri izmenskem delu drugače uredijo počitek (2. odstavek 158. člen ZDR). Če gre za nočno delovno izmeno, določa ZDR obveznost njihove periodične izmenjave – delavec ene izmene sme ponoči delati najdlje en teden, več pa le, če s tem pisno soglaša (4. odstavek 150. člena ZDR). Na določitev izmene pa vplivajo siceršnje zakonske omejitve glede dolžine dnevnega in tedenskega delovnega časa, možnosti neenakomerne razporeditve delovnega časa in nočnega dela.

Izmensko delo (tako v Sloveniji kot v drugih državah) sicer konkretnije urejajo kolektivne pogodbe, tako kolektivne pogodbe dejavnosti⁷⁵ kot kolektivne pogodbe na ravni delodajalca. Možnost razporeditve delovnega časa kot delo v izmeni določa tudi Uredba o delovnem času v organih državne uprave (5. člen).

Kolektivne pogodbe določajo tudi dodatek za delo v izmenah – tako na primer Kolektivna pogodba za dejavnost trgovine določa za čas dela v popoldanski in nočni izmeni 10% dodatek. Kolektivna pogodba za javni sektor določa za izmensko delo v popoldanski in nočni izmeni oziroma za redno delo v popoldanskem času dodatek v višini 7%.

Po podatkih Eurostat-a⁷⁶ je v EU-27 v letu 2006 v izmenskem delu delalo 17% delavcev, zaposlenih s polnim delovnim časom.

Iz istih podatkov izhaja, da je v Sloveniji v letu 2006 32% zaposlenih s polnim delovnim

⁷³ V obdobju povečanega obsega dela ne smerjo delati več kot polni delovni čas, v obdobju, ko ostali delavci delajo manj kot polni delovni čas, pa zanje delodajalci ne morejo zagotoviti dela do polnega delovnega časa.

⁷⁴ 56. in 148. člen ZDR.

⁷⁵ Na primer Kolektivna pogodba za dejavnost trgovine v 36. členu.

⁷⁶ Living Conditions in Europe, Data 2003-2006, Eurostat, 2008 Edition.

časom (pogosto ali občasno) delalo v izmenah.

Podoben podatek (ena tretjina) izhaja iz podatkov Statističnega urada RS za leto 2004.⁷⁷ V izmenah je delalo dobrih 260.000 delovno aktivnih prebivalcev, in sicer nekoliko več žensk kot moških. Skoraj tri četrtine jih je opravljalo dvoizmensko delo, dobrih 20% jih je delalo v treh izmenah, slabe 4 % pa v štirih izmenah. Ženske so v glavnem opravljale dvoizmensko delo, medtem ko je večizmensko delo bolj značilno za moške.⁷⁸

Slovenija je torej po razširjenosti dela v izmenah visoko nad povprečjem EU. Enaka ugotovitev izhaja iz raziskave EWCS (2005),⁷⁹ po kateri je glede izmenskega dela povprečje EU-27 17%, medtem ko je v skupini vzhodnoevropskih držav članic (med katere sodi Slovenija)⁸⁰ ta oblika dela zelo razširjena – zajema 25% vseh zaposlenih, vključenih v raziskavo.

Slovenija je visoko nad povprečjem EU tudi po raziskavi ECS 2009, saj iz nje izhaja, da se v EU-27 v 31% organizacij redno opravlja izmensko delo, v Sloveniji pa v 39% organizacij.

⁷⁷ Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10.

⁷⁸ Razlog je morda tudi v omejitvah, povezanih z nočnim delom žensk v industriji in gradbeništvu.

⁷⁹ Glej strani 22, 23.

⁸⁰ Poleg nje pa še Češka, Estonija, Madžarska, Litva, Latvija, Poljska in Slovaška.

Največ izmenskega dela je bilo opravljenega v restavracijah in hotelih, v dejavnosti zdravstva in socialni storitev.

3.8. Odpoved

3.8.1. Pravna ureditev

Odpoved je eden izmed zakonsko naštetih razlogov za prenehanje pogodbe o zaposlitvi. Zakon določa, da lahko delovno razmerje preneha tudi s potekom časa (v primerih pogodbe sklenjene za določen čas), zaradi smrti delavca ali delodajalca kot fizične osebe, na podlagi sodbe sodišča ali po samem zakonu. ZDR ne predvideva prenehanja pogodbe o zaposlitvi kot disciplinske sankcije.

Zakonodajalec je pri sprejemanju veljavnega ZDR dosledneje upošteval pogodbeno naravo delovnega razmerja, kar se zlasti kaže v podrobni ureditvi instituta odpovedi. Zakon razlikuje med redno in izredno odpovedjo ter vsaki od strank pri tem nalaga določene dolžnosti. Odpoved pogodbe o zaposlitvi je za delavca velikega pomena, saj z izgubo zaposlitve delavec ne izgubi zgolj plače, temveč tudi socialno varnost. Zato je v zadnjem času veliko poudarka na temu, da je pravna ureditev takšna, da ne omogoče (velikih) zlorab pri podaji odpovedi. Na drugi strani pa si delodajalci želijo preprostega postopka odpovedi delovnega razmerja, saj jim to omogoče tako želeno fleksibilnost pri prilagajanju števila delavcev svojim poslovnim potrebam. V več raziskavah in analizah je poudarjeno stališče, da je postopek odpovedi delovnega razmerja administrativno zelo zahteven, saj zahteva vrsto opravil, katerim delodajalci (zlasti manjši) težko sledijo. Po podatkih Ministrstva za pravosodje (2007 – 2010) je več kot petina delovnih sporov s področja odpovedi delovnega razmerja. Tako sodni primeri kot izkušnje slovenskih organizacij kažejo, da se največ težav pojavlja pri procesnem delu odpovedi delovnega razmerja (Inšpektorat za delo 2008; Franca 2007)

V nadaljevanju sta podrobni predstavljeni redna in izredna odpoved, postopki pred odpovedjo, kaj pomeni nasprotovanje odpovedi, problem odpravnine ter posebno varstvo določenih kategorij delavcev pred odpovedjo. Analizirani so mednarodni pravni viri, ki nas zavezujejo pri tem institutu, nacionalna zakonodaja ter sodna praksa.

3.8.2. Opredelitev odpovedi pogodbe o zaposlitvi

Odpoved pogodbe o zaposlitvi je pravni institut, s katerim lahko ena pogodbeni stranka neodvisno od volje druge stranke, torej na podlagi enostranske izjave volje, povzroči prenehanje pogodbe o zaposlitvi in s tem prenehanje delovnega razmerja; na voljo je tako delavcu kot delodajalcu (Kresal in drugi 2002, 295). Medtem ko je odpoved s strani delavca relativno neproblematična z vidika sodnih sporov, je povsem drugače, ko odpoved poda delodajalec, to je ko pogodba o zaposlitvi preneha proti volji oziroma brez volje delavca (Kresal 2006).

Pogodba o zaposlitvi se lahko odpove le v celoti, pri čemer delavec in delodajalec nimata enakih pravic. Zakon varuje delavca kot šibkejšo stranko in v 81. členu določa, da lahko delavec odpove pogodbo o zaposlitvi brez obrazložitve, spoštovati mora le odpovedni rok. Če pogodbo odpove delodajalec, mora pri redni odpovedi v vsakem primeru navesti utemeljen razlog ter ga tudi dokazati. Pri izredni odpovedi pa lahko stranki odpovesta pogodbo le v primerih oziroma iz razlogov, določenih z zakonom. Za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi gre zlasti takrat, ko ob upoštevanju vseh okoliščin in interesov pogodbenih strank ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja do izteka odpovednega roka oziroma do poteka časa, za katerega je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi. Zato pri izredni odpovedi tudi ni odpovednega roka, utemeljen razlog pa mora dokazati tista stranka, ki izredno odpoveduje pogodbo o zaposlitvi. *Neveljavna* je redna ali izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi diskriminacije.⁸¹ Prav tako je neveljavna redna ali izredna odpoved s strani delavca, če je podana zaradi zmote delavca, zaradi grožnje ali prevare s strani delodajalca (4. odstavek 81. člena). Obe vrsti odpovedi morata biti izraženi v pisni obliki. Delodajalec mora v odpovedi pisno obrazložiti odpovedni razlog ter opozoriti delavca na pravno varstvo in na njegove pravice iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti (86. člen).

Redna in izredna odpoved se razlikujeta tudi v odpovednem roku, kajti pri redni odpovedi je delavec upravičen do odpovednega roka; pri izredni pa ne, saj je razlog odpovedi takšen, da pogodbe o zaposlitvi ni mogoče nadaljevati. Torej, izredna odpoved učinkuje takoj, z vročitvijo drugi pogodbeni stranki. Če pogodbo o zaposlitvi redno odpove delodajalec, ima delavec v času odpovednega roka tudi pravico do odsotnosti z dela zaradi iskanja nove zaposlitve s pravico do nadomestila plače v trajanju najmanj dve uri na teden (95. člen).

Redna odpoved

ZDR v 1. odstavku 88. členu predvideva, da delodajalec lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi delavcu zaradi:

- **poslovnega razloga:** prenehanje potrebe po opravljanju določenega dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi ekonomskih, organizacijskih, tehnoloških, strukturnih ali podobnih razlogov na strani delodajalca;
- **razloga nesposobnosti:**⁸² nedoseganje pričakovanih rezultatov dela, ker delavec ne opravlja dela pravočasno, strokovno in kvalitetno, ali neizpolnjevanje pogojev za opravljanje dela, določenih z zakoni in drugimi predpisi, izdanih na podlagi zakona, zaradi česar delavec ne izpolnjuje oziroma ne more izpolnjevati pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja;
- **krivdnega razloga:** kršenje pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja.

⁸¹ Prepoved diskriminacije je določena v splošnih določbah zakona v 6. členu.

⁸² Razlog nesposobnosti je subjektivni, a ne krivdni.

- **Nezmožnost za opravljanje dela:** pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi invalidnosti v skladu z predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, oziroma s predpisi, ki urejajo zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov.

Delodajalec lahko delavcu odpoved pogodbo o zaposlitvi, če obstaja utemeljen razlog iz 1. odstavka 88. člena, ki onemogoča nadaljevanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem.⁸³

Pri razlagi pojma poslovni razlog igra ključno vlogo sodna praksa. Ker je dokazni predlog na strani delodajalca, bo ta moral dokazati, da je podan posamezni razlog (npr. organizacijski) ter da je imel (negativen) učinek na poslovanje delodajalca, zaradi česar je prenehala potreba po določenem delu. Delodajalec bo s tem, da bo izrecno in/ali opisno opredelil posamezen razlog (ekonomski, organizacijski...), omogočil sodišču, da bo (npr. s pomočjo izvedenca, če bo seveda to potrebno) ugotovilo, ali je res dan pogoj iz okvirjev, ki jih navaja delodajalec (Novak 2002, 1331).

V zvezi z razlogom nesposobnosti je treba poudariti, da je po določilih ZDR (172. in 173. člen) delodajalec dolžan delavcu zagotavljati ustrezno usposabljanje, izpopolnjevanje in izobraževanje v skladu s potrebami delovnega procesa, z namenom ohranitve ziroma širitve sposobnosti za opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi, ohranitve zaposlitve ter povečanja zaposljivosti. Še posebno pozornost zahteva drugi odstavek 172. člena, ki pravi, da je delodajalec dolžan zagotoviti izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev, če tako zahtevajo potrebe delovnega procesa ali če se je z izobraževanjem, izpopolnjevanjem ali usposabljanjem možno izogniti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali poslovnega razloga. Na tak način si delavec ohranja možnosti za ohranitev zaposlitve, kar pa je tudi cilj varstva pred in v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi (Kresal in drugi, 2002: 356). S tem se tudi uveljavlja *načelo zaposljivosti* delavca, kajti delodajalci niso več sposobni zagotavljati trajne varnosti delovnega mesta. Namesto tega pa so dolžni delavcem nuditi tako izobraževanje, da bodo zaposljivi tudi pri drugih delodajalcih, če pride do odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

Na sodišču pa je, da razišče, ali je nesposobnost posledica osebnih ali stvarnih razlogov. Če gre za razloge osebne narave, npr. nepravčasno opravljanje dela, bo moral delodajalec to dokazovati z osebnostnimi lastnostmi delavca, če pa bo šlo za stvarne razloge, npr. neizpolnjevanje pogojev, bo delodajalec dokazoval to pretežno z odločbami pristojnih organov, npr. zavodov, sodnikov za prekrške, sodnih organov ipd. (Novak, 2002: 1332).

⁸³ Pred spremembo ZDR 2007 je veljalo, da moram delodajalec dokazati, da so bili razlogi za odpoved resni in utemeljeni ter da so onemogočali nadaljevanje delovnega razmerja. Tako teorija kot praksa so ocenjevali ureditev kot neprimerno, zato je zakonodajalec ohranil zgolj »utemeljenost« razloga.

Pri krivdnem razlogu pa velja, da delavec ne izpolnjuje vseh svojih obveznosti ali jih ne izpolnjuje pravilno in je pri tem podana krivda. Vrste krivde ZDR ne opredeljuje, kar pomeni, da bo delavec (analogno po OZ) odgovoren za majhno (navadno) ali hudo malomarnost ali za naklep (Novak, 2002: 1332).

Pred redno odpovedjo pogodbe iz krivdnih razlogov mora delodajalec pisno opozoriti delavca na izpolnjevanje obveznosti in na možnost odpovedi v primeru ponovne kršitve. Prav tako mora delodajalec, ki redno odpoveduje pogodbo o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali iz krivdnega razloga, omogočiti delavcu zagovor (pravico do obrambe).

V primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali poslovnega razloga mora delodajalec preveriti, ali je delavca mogoče zaposliti pod spremenjenimi pogoji ali na drugih delih oziroma ali ga je mogoče prekvalificirati za delo, ki ga opravlja, oziroma dokvalificirati. Če taka možnost obstaja, potem mu mora (razen če pogodba, ki se odpoveduje, ne traja več kot šest mesecev, ali če gre za manjšega delodajalca) ponuditi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi, o kateri se mora delavec izjasniti v roku 30 dni od prejema pisne ponudbe. Če delavec ne sprejme ponudbe delodajalca za sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za ustrezno delo in za nedoločen čas ter mu preneha delovno razmerje, nima pravice do odpravnine po 109. členu ZDR. Tudi iz te določbe je razvidno, da ZDR sledi načelu, da je izguba zaposlitve skrajno sredstvo, ki je utemeljeno le, če ni mogoče uporabiti drugih, milejših ukrepov, kot so zaposlitev pod spremenjenimi pogoji ali na drugih delih, dokvalifikacija ali prekvalifikacija (Kresal in drugi, 2002: 360). Če delodajalec tega v postopku odpuščanja delavca ne stori, pomeni to nezakonito odpoved.

Zakon v 90. členu predvideva nov institut odpovedi s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi, ki jo bo delodajalec uporabil v primeru odpovedi iz razloga nesposobnosti ali poslovnega razloga, razen če pogodba, ki se odpoveduje, ne traja več kot šest mesecev, ali če gre za manjšega delodajalca. Delodajalec bo v tem primeru delavcu odpovedal pogodbo o zaposlitvi in mu istočasno ponudil sklenitev nove pogodbe. O tem, ali bo delavec sklenil novo pogodbo, se mora izjasniti v roku 30 dni od prejema pisne ponudbe. Če delavec sprejme ponudbo delodajalca za ustrezno zaposlitev za nedoločen čas, potem nima pravice do odpravnine, obdrži pa pravico pred pristojnim sodiščem izpodbijati utemeljenost odpovednega razloga. V primeru sprejema neustrezne zaposlitve pa ima delavec pravico do sorazmernega dela odpravnine, o kateri se dogovorita z delodajalcem.

ZDR izrecno našteva razloge, ki jih ni mogoče šteti kot resen razlog za prenehanje delovnega razmerja (89. člen). Taka določba je v skladu s 5. členom Konvencije MOD št. 158, kjer so prav tako določeni neutemeljeni odpovedni razlogi. Neutemeljene razloge iz navedenega člena se lahko razvrstijo v štiri glavne skupine za primer varstva:

- pred odpovedjo delavcev, ki so odstotni z dela zaradi bolezni poškodbe ali izrabe starševskega dopusta;
- delavcev, ki uveljavljajo sodno ali drugo pravno varstvo zoper delodajalca;

- delavcev v zvezi s sindikalnimi organiziranjem in delovanjem, vključno s stavko, ter varstva delavcev v zvezi z uresničevanjem pravice do sodelovanja pri odločanju in
- delavcev pred diskriminacijo pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

Po določbi 51. člena ZDR delavcu ni mogoče redno odpovedati pogodbe o zaposlitvi, če nastopi suspenz pogodbe o zaposlitvi, kajti v tem času mirujejo vse pogodbene in druge pravice ter obveznosti iz delovnega razmerja, ki so neposredno vezane na opravljanje dela. Pogodbo o zaposlitvi je mogoče odpovedati le, če so podani razlogi za izredno odpoved ali če je uveden postopek za prenehanje delodajalca. Ko prenehajo razlogi⁸⁴ za suspenz, ima delavec v predpisanem roku pravico vrniti se na delo.

Iz 91. člena ZDR izhaja, da morata tako delavec kot delodajalec upoštevati odpovedne roke pri redni odpovedi o zaposlitvi. Namen odpovednega roka je varstvo nasprotne stranke pred nenadno spremembo njenega položaja zaradi prenehanja trajnega (trajajočega) pogodbenega razmerja po volji druge stranke (Kresal in drugi, 2002: 374). Delavec in delodajalec lahko odpovesta pogodbo o zaposlitvi v zakonsko ali pogodbeno določenem odpovednem roku, pri katerem morata upoštevati minimalni čas trajanja odpovednega roka, določenega z ZDR, razen če je za manjše delodajalce s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti dogovorjeno drugače. Tako zakon v 92. členu določa, da če odpoveduje pogodbo o zaposlitvi delavec, je odpovedni rok 30 dni; lahko pa se dogovori s pogodbo o zaposlitvi ali s kolektivno pogodbo daljši rok, vendar največ tri mesece dni. V primeru, da odpoveduje pogodbo delodajalec so roki različni glede na razlog odpovedi ter znotraj tega odvisno od delovne dobe pri delodajalcu. Tako v primeru odpovedi s strani delodajalci so odpovedni roki od 30 do 120 dni;⁸⁵ razen pri odpovedi iz krivdnih razlogov, kjer je odpovedni rok en mesec. Če pa odpoveduje delodajalec pogodbo o zaposlitvi zaradi krivdnih razlogov na strani delavca, je odpovedni rok en mesec. Odpovedni rok začne v vseh primerih teči naslednji dan po vročitvi odpovedi. Zakon omogoča, da se delavec in delodajalec lahko dogovorita o ustreznem denarnem povračilu namesto dela ali celotnega odpovednega roka, pri čemer mora biti dogovor v pisni obliki (94. člen). V tem primeru preneha veljati pogodba o zaposlitvi takoj, še pred potekom celotnega roka, kar je tudi glavni namen takega dogovora. V primeru, da odpove pogodbo o zaposlitvi delodajalec, ima delavec v času odpovednega roka pravico do odsotnosti z dela zaradi iskanja nove zaposlitve s pravico do nadomestila plače v trajanju najmanj dveh ur na teden (95. člen).

⁸⁴ Zakon v 51. členu določa, da suspenz pogodbe o zaposlitvi nastopi pri prestajanju zaporne kazni ali izrečenega vzgojnega, varnostnega ali varstvenega ukrepa ali sankcije za prekršek, zaradi katerega ne more opravljati dela šest mesecev ali manj; pri obveznem ali prostovoljnem služenju vojaškega roka, opravljanje nadomestne civilne službe oziroma usposabljanja za opravljanje nalog v rezervni sestavi policije ter v drugih primerih, ki jih določa zakon.

⁸⁵ Če ima delavec pri delodajalcu manj kot pet let delovne dobe je odpovedni rok 30 dni, najmanj pet let 45 dni, najmanj 15 let 60 dni in najmanj 25 let 120 dni.

Delavec ima pri odpovedi tudi pravico do odpravnine, ki pa je vezana na dva pogoja: da mora pogodbo o zaposlitvi odpovedati delodajalec ter da to stori iz poslovnega razloga, razloga nesposobnosti, zaradi uvedbe postopka za prenehanje delodajalca ter zaradi začetka stečajnega postopka, sodne likvidacije ali prisilne poravnave (109. člen). Osnova za izračun odpravnine je povprečna mesečna plača, ki jo je prejel delavec, ali ki bi jo prejel, če bi delal v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo; višina odpravnine pa je odvisna od delovne dobe pri delodajalcu, ne sme pa presegati desetkratnika osnove, razen če v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti ni določeno drugače.

Izredna odpoved

V našo zakonodajo je institut izredne odpovedi uvedel veljavni ZDR; njena posebnost je, da prenehanje pogodbe o zaposlitvi nastopi takoj, s samo odpovedjo, brez odpovednega roka. Poleg tega lahko pogodbeni stranki izredno odpovesta pogodbo o zaposlitvi le pod pogojem, da obstajajo z zakonom določeni razlogi, in če ob upoštevanju vseh okoliščin in interesov obeh strank ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja do izteka odpovednega roka. Tukaj gre za primere, ko so odnosi med pogodbenima strankama tako zaostreni, da nadaljnje pogodbeno razmerje ni mogoče. Zakon prepušča sodni praksi, da bo določila meje uporabe izredne odpovedi o zaposlitvi, vodilo pri tem je, da gre za take odnose med delavcem in delodajalcem, da si ni mogoče predstavljati nadaljnjega sodelovanja. V primerjavi s prejšnjo ureditvijo je izredna odpoved nadomestila disciplinski ukrep kot razlog za prenehanje delovnega razmerja, ki ga veljavni ZDR ne pozna več (Kresal in drugi, 2002: 420).

Izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi mora biti podana v določenem roku, in sicer najkasneje v 30 dneh od ugotovitve razloga za izredno odpoved, in najkasneje v šestih mesecih od nastanka razloga.⁸⁶ Razlog za tako ureditev je v tem, da s potekom časa se pomen okoliščin, ki utemeljujejo izredno odpoved, zmanjšuje. Torej če stranka ne reagira takoj, je to znak, da razlog vendarle ni dovolj pomemben, utemeljen, da bi onemogočal nadaljevanje delovnega razmerja (Kresal in drugi, 2002: 422).

Izredna odpoved o zaposlitvi mora biti (tako kot redna) podana v pisni obliki, delodajalec pa mora v njej navesti odpovedni razlog in ga obrazložiti, delavca opozoriti na pravno varstvo in na njegove pravice iz naslova zavarovanja brezposelnosti.

Odpovedni razlogi na strani delavca, ki dopuščajo, da delodajalec izredno odpove pogodbo o zaposlitvi, so določeni v 111. členu zakona. Na tej podlagi lahko delodajalec izredno odpove pogodbo o zaposlitvi, če:

- delavec krši pogodbeno ali drugo obveznost iz delovnega razmerja in ima kršitev vse znake kaznivega dejanja;

⁸⁶ V primerih krivdnega na strani delavca ali delodajalca, ki ima vse znake kaznivega dejanja (110. člen), je mogoče podati izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi v 30 dneh od ugotovitve razloga za izredno odpoved in ves čas, ko je možen kazenski pregon.

- delavec naklepoma ali iz hude malomarnosti huje krši pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja;
- delavec najmanj pet dni zaporedoma ne pride na delo, o razlogih za svojo odsotnost pa ne obvesti delodajalca, čeprav bi to moral in mogel storiti,
- je delavcu po pravnomočni odločbi prepovedano opravljati določena dela v delovnem razmerju ali če mu je izrečen vzgojni, varnostni ali varstveni ukrep oziroma sankcija za prekršek, zaradi katerega ne more opravljati dela dalj kot šest mesecev, ali če mora biti zaradi prestajanja zaporne kazni več kot šest mesecev odsoten z dela;
- delavec odkloni prehod in dejansko opravljanje dela pri delodajalcu prevzemniku,
- delavec ne opravi uspešno poskusnega dela;
- se delavec v roku petih delovnih dni po prenehanju razlogov za suspenz pogodbe o zaposlitvi neopravičeno ne vrne na delo ter
- delavec v času odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe ne spoštuje navodil pristojnega zdravnika oziroma pristojne zdravniške komisije ali če v tem času opravlja pridobitno delo ali brez odobritve pristojnega zdravnika oziroma pristojne zdravniške komisije odpotuje iz kraja svojega bivanja.

V primeru iz tretje alineje delavci preneha pogodbo o zaposlitvi s prvim dnevom neopravičene odsotnosti z dela, če se ne vrne na delo do vročitve izredne odpovedi.

V primerih iz prve, druge in četrte alineje zgornjega odstavka lahko delodajalec ob uvedbi postopka izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcu prepove opravljati delo za čas trajanja postopka. V času prepovedi opravljanja dela ima delavec pravico do nadomestila plače v višini polovice njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih pred uvedbo postopka odpovedi.

Med odpovedne razloge na strani delodajalca (112. člen ZDR), ki dopuščajo, da delavec izredno odpove pogodbo o zaposlitvi, pa zakon uvršča:

- ne zagotavljanje dela in ne izplačevanje nadomestila plače;
- izplačevanje bistveno zmanjšane plačila za delo;
- ponavljajoče se in večkratno nepravočasno izplačevanje plačila za delo;
- ne zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu;
- nezagotavljanje enake obravnave v skladu s 6. členom ZDR ter
- nezagotavljanje varstva pred spolnim in drugim ali trpinčenjem na delovnem mestu v skladu s 45. členom ZDR.

Delavec mora pred izredno odpovedjo pisno opomniti delodajalca na izpolnitev obveznosti ter o kršitvah pisno obvestiti inšpektorja za delo. Po poteku osmih dni in če delodajalec ne izpolni svoje obveznosti iz delovnega razmerja oziroma ne odpravi kršitve (tretji odstavek 112. člena), začne teči 30-dnevni rok za podajo izredne odpovedi s strani delavca. V primeru utemeljene izredne odpovedi je delavec upravičen do odpravnine in do odškodnine najmanj v višini zgubljenega plačila za čas odpovednega roka. Če delavec odpove pogodbo o zaposlitvi iz razlogov na strani delodajalca, je pod pogoji zaposlovalnega zakona upravičen tudi do vseh nadomestil iz naslova brezposelnosti.

Potrebno je dodati, da je izredna odpoved s strani delavca skrajni ukrep, nujni in ne najlažji izhod iz nevezdržne situacije, ko je delavec sicer v delovnem razmerju, opravlja delo, vendar si kljub temu ne more zagotavljati sredstev za preživljanje, ker ne prejema plače, ali pa doživlja skrajno nevezdržne posege delodajalca v njegovo varnost in zdravje, človekovo dostojanstvo ali osebno integriteto (Kresal in drugi, 2002: 433).

V primeru kršitev s strani delavca bo treba v praksi od primera do primera oceniti, ali je glede na vse okoliščine primera utemeljena redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga, ali pa gre za tako hude kršitve, da je utemeljena izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi. Na podlagi zakonskih določb tudi ni mogoče potegniti ločnice med redno odpovedjo iz krivdnih razlogov in izredno odpovedjo, zato je vloga sodne prakse na tem mestu zelo velika. Sicer pa se kot izhodišče zdi primerno postaviti pravilo, da je v primeru kršitev obveznosti redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga pravilo, izredna pa izjema, predvidena za res posebej hude primere (Kresal in drugi, 2002: 420).

3.8.3. Postopek pred odpovedjo

- redna odpoved iz krivdnih razlogov

Zakon zaradi varstva delavca kot šibkejše stranke predvideva poseben postopek pred odpovedjo s strani delodajalca. Delodajalec je tako zavezan, da v primeru krivdnih ravnanj delavca, ki utemeljujejo redno odpoved, delavca predhodno opomni na nedopustnost njegovega ravnanja. Pred *redno* odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz krivdnih razlogov mora delodajalec delavca *opozoriti* na izpolnjevanje obveznosti ter možnosti odpovedi v primeru poslovne kršitve. To pomeni, da delodajalec ne sme odpustiti delavca že pri prvi ugotovljeni kršitvi, temveč ga mora opozoriti, da v primeru ponovitve kršitve obstaja možnost odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Šele če se kršitev ponovi, je delodajalec upravičen odpovedati pogodbo o zaposlitvi iz krivdnega razloga. V 83. členu ZDR je tako določeno, da mora delodajalec v primeru redne odpovedi iz krivdnega razloga najkasneje v 60 dneh od ugotovitve kršitve in najkasneje v šestih mesecih od nastanka kršitve pisno opozoriti delavca na izpolnjevanje obveznosti in možnosti odpovedi, če bo delavec ponovno kršil pogodbene in druge obveznosti iz delovnega razmerja v enem letu od prejema pisnega opozorila, razen če ni s kolektivno pogodbo dejavnosti drugače določeno, vendar ne dalj kot v dveh letih.

- redna odpoved iz razloga nesposobnosti in krivdnega razloga ter izredna odpoved

Pred redno odpovedjo iz razloga nesposobnosti ali iz krivdnega razloga ter pred izredno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi mora delodajalec delavcu omogočiti *zagovor*. To mora storiti *v razumnem roku*, ki ne sme biti krajši od treh delovnih dni, razen če obstajajo okoliščine, zaradi katerih bi bilo od delodajalca neupravičeno pričakovati, da delavcu to omogoči, kot npr. v primerih, ko je delodajalec sam žrtev kršitve, v primeru neuspešno opravljenega poskusnega dela oziroma če delavec to izrecno odkloni ali če se neopravičeno ne odzove povabilu na zagovor.⁸⁷ Delodajalec mora v skladu s tretjim odstavkom 83 člena poslati delavcu vabilo na zagovor. To mora vsebovati:

- obrazložen razlog, zaradi katerega delodajalec namerava odpovedati pogodbo o zaposlitvi ter
- datum, uro in kraj zagovora.

Vabilo mora biti vročeno na enak način kot sama odpoved. Pri zagovoru pa lahko na podlagi pooblastila delavca sodeluje tudi predstavnik sindikata ali druga s strani delavca pooblaščen oseba. V praksi se največkrat izkaže, da delavec pooblasti odvetnika ali drugega pravnika, ki praktično vodi njegov zagovor. Tako se zagovor delavca v praksi velikokrat sprevrže v “besedni dvoboj” pooblaščenec delodajalca (bodisi je to zunanji odvetnik bodisi zaposleni pravnik) in pooblaščenca delavca (največkrat je to odvetnik, včasih pa tudi pravnik, zaposlen pri sindikatu).

- odpoved iz poslovnih razlogov

O nameravani redni odpovedi iz poslovnih razlogov mora delodajalec pisno obvestiti delavca (četrti odstavek 83. člena). Zakon natančno ne določa, kaj mora vsebovati to pisno obvestilo, odgovor bo najverjetneje treba poiskati v sodni praksi. Smiselno je, da vsebuje najpomembnejše podatke glede nameravane odpovedi, tako da se delavec lahko pripravi na odpoved, da lahko oblikuje svoje stališče in pripravi svoje ravnanje, torej preveri dejanski in pravni položaj, v katerem se bo najverjetneje znašel (Kresal in drugi, 2002: 336). Vendar zakon tudi ni določil, koliko časa pred dejansko odpovedjo pogodbe o zaposlitvi je treba delavcu obvestiti o nameravani odpovedi, tako da bo sodna praksa odgovorila na to, kaj je primeren rok.

- vloga sindikata

Delodajalec mora o nameravani redni ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi pisno obvestiti sindikat, katerega član je delavec ob uvedbi postopka, če delavec tako zahteva (84. člen ZDR). Namen takega obvestila je, da sindikat poda svoje mnenje, zato mora obvestilo vsebovati bistvene podatke o odpovedi pogodbe o zaposlitvi ter mora biti podano v primernem roku pred dejansko odpovedjo. Za sindikat pri delodajalcu se v postopkih po ZDR šteje reprezentativni sindikat, ki imenuje ali izvoli sindikalnega zaupnika. Taka ureditev ni najboljša, saj zakon izhaja prvenstveno iz zahteve delavca, da se obvesti sindikat. Torej je delodajalec dolžan pisno obvestiti sindikat le, če tako zahteva delavec, sicer pa ne.

⁸⁷ Pojasnilo okoliščin je bilo dodano z novelo ZDR 2007; pred tem zakon tega ni določal, zato je razumljivo, da je to vprašanje pogosto obravnavala sodna praksa.

Kadar je sindikat obveščen o nameravani odpovedi pogodbe o zaposlitvi, lahko v roku osmih dni poda svoje mnenje. Če mnenja ne poda v predvidenem roku, se šteje, da odpovedi ne nasprotuje. Sindikat odpovedi lahko nasprotuje, če meni, da zanjo ni utemeljenih razlogov ali da postopek ni bil izveden v skladu za zakonom, mora svoje stališče pisno obrazložiti in ga vročiti delodajalcu (drugi odstavek 84 člena). Vendar v nobenem primeru delodajalec ni vezan na mnenje sindikata, končna odločitev o tem, ali bo delavca odpustil ali ne, je še vedno v njegovih rokah.

- vročanje odpovedi

V praksi se kaže, da je vročanje odpovedi velik problem. ZDR v 87 členu določa, da mora biti redna ali izredna odpoved vročena pogodbeni stranki, ki se ji odpoveduje pogodbo o zaposlitvi. Delodajalec mora delavcu tako odpoved vročiti osebno praviloma v prostorih delodajalca oziroma na naslov, določen v pogodbi o zaposlitvi, razen če je delavec naknadno pisno sporočil drug naslov. Delodajalec mora vročiti po pravilih pravnega postopka, razen če delavec nima stalnega ali začasnega bivališča v Republiki Sloveniji. V tem primeru se odpoved pogodbe o zaposlitvi objavi na oglasnem mestu na sedežu delodajalca in se po preteku osmih dni vročitev šteje za opravljeno. Ravno tako mora tudi delavec vročiti redno ali izredno odpoved delodajalcu po pravilih pravnega postopka.

Glede *sodnega varstva* pravic delavcev, prinaša nov ZDR številne novosti, ki v prejšnji zakonodaji niso bile urejene. ZDR dovoljuje delavcu neposredno tožbo na sodišče (204.člen), če je delodajalec nezakonito odpovedal pogodbo o zaposlitvi ali če je veljavnost pogodbe o zaposlitvi prenehala na kak drug način ali če delavec meni, da so bile njegove pravice kršene z disciplinsko odločbo. V teh primerih ni potreben predhoden postopek, ker ga ZDR izrecno ne določa.

3.8.4. Nasprotovanje odpovedi

Nasprotovanje odpovedi, ki je urejena v 85. lenu ZDR, pomeni zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi. Ta omogoča delavcu, da pod določenimi pogoji doseže, da podana odpoved s strani delodajalca ne začne učinkovati oziroma da ne nastopi prenehanje pogodbe o zaposlitvi in s tem prenehanje delovnega razmerja.

Do zadržanja učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi pride v primeru, če 1) sindikat pri delodajalcu nasprotuje odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali krivdnega razloga ali izredni odpovedi in 2) delavec zahteva zadržanje učinkovanja prenehanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Odpoved pogodbe o zaposlitvi ne učinkuje do poteka roka za arbitražno oziroma sodno varstvo. Vendar da pride do tega je potrebno, da je delavec sindikalno organiziran, da je torej član sindikata. Potrebno je tudi, da je delavec od delodajalca zahteval, da o nameravani odpovedi obvesti sindikat, katerega član je, ter da je sindikat na podlagi takšnega obvestila podal in delodajalcu posredoval svoje mnenje, v katerem je nasprotoval odpovedi (Kresal in drugi, 2002: 342).

Zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi pa se lahko tudi podaljša do odločitve sodišča o predlogu za izdajo začasne odredbe, če delavec v sodnem postopku uveljavlja nezakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi in najkasneje ob vložitvi tožbe predlaga sodišču izdajo začasne odredbe. Če gre za sporazum o reševanju spora pred arbitražo, se učinkovanje prenehanja pogodbe o zaposlitvi podaljša do izvršljive arbitražne odločbe.

Delodajalec lahko v času zadržanja učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi delavcu prepove opravljati delo do izvršljive arbitražne odločbe oziroma do odločitve sodišča o predlogu za izdajo začasne odredbe. V tem času pa mora delavcu zagotoviti nadomestilo plače v višini polovice njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo.

Pravico do zadržanja daje ZDR (v drugem odstavku 227. člena) tudi inšpekciji za delo. Določba predvideva, da lahko inšpekcija za delo, da se prepreči samovoljno ravnanje in odvrne nenadomestljiva škoda, zadrži učinkovanje prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi do preteka roka za arbitražo oziroma sodno varstvo, oziroma do izvršljive arbitražne odločbe, če pa delavec v sodnem varstvu najkasneje ob vložitvi tožbe zahteva izdajo začasne odredbe, pa do odločitve sodišča o predlogu za izdajo začasne odredbe.⁸⁸

3.8.5. Posebno varstvo določenih kategorij delavcev pred odpovedjo

Določene delavce je treba pred odpovedjo varovati na poseben način, s tem da se odpoved dovoli šele tedaj, ko ima delodajalec izrecno soglasje delavcev in s tem, da se možnost odpovedi omeji na določene odpovedne razloge. Tako novi ZDR določa, da imajo posebno varstvo pred odpovedjo predstavniki delavcev, starejši delavci, starši ter invalidi in odsotni z dela zaradi bolezni.

Delodajalec ne sme odpovedati *predstavnikom delavcem*⁸⁹ pogodbe o zaposlitvi brez soglasja organa, katerega član je, ali sindikata, če ravna v skladu z zakonom, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi, razen če v primeru poslovnega razloga odkloni ustrezno ponujeno zaposlitev, ali če gre za odpoved v postopku prenehanja delodajalca (113. člen ZDR). Varstvo je predvideno iz razloga, da bi ti predstavniki in sindikat lahko nemoteno opravljali svojo funkcijo, zato traja ves čas opravljanja njihove funkcije in še eno leto po prenehanju.

⁸⁸ To posredovanje inšpekcije za delo ni vezano na članstvo delava v sindikatu in ureditev ne predstavlja nadomestne ureditve zadržanja odpovedi za tiste delavce, ki niso člani sindikatov, in za katere ni mogoče uporabiti določbe 85. člena zakona, ki ureja nasprotovanje odpovedi s strani sindikatov. Tudi pogoji za zadržanje odpovedi so drugačni, saj je ta ukrep možen le za odvrnitev samovoljnega ravnanja in odvrnitve nenadomestljive škode (Klampfer, 2003: 207-8).

⁸⁹ Zakon v 113. členu navaja, da so predstavniki delavcev člani sveta delavcev, delavski zaupniki, člani nadzornega sveta, ki predstavljajo delavce, predstavniki delavcev v svetu zavoda in imenovani ali voljeni sindikalni zaupniki.

Pomembna je tudi določba 89. člena ZDR, kjer je kandidatura za funkcijo delavskega predstavnika in sedanje ali preteklo opravljanje te funkcije izrecno določeno kot neutemeljen razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi.

Delodajalec ravno tako ne sme odpovedati pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga *starejšemu delavcu* brez njegovega pisnega soglasja, dokler delavec ne izpolni minimalnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine (prvi odstavek 114 člena ZDR). V drugem odstavku istega člena pa določa, da tako varstvo ne velja v treh primerih: 1) če je delavcu zagotovljena pravico do denarnega nadomestila iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti do izpolnitve minimalnih pogojev za starostno pokojnino; 2) če je delavcu ponujena nova ustreznega zaposlitev pri delodajalcu v skladu s tretjim odstavkom 88 člena ZDR in 3) v pripravi uvedbe postopka prenehanja delodajalca.

Varstvo pa ne velja v primeru prenehanja delodajalca. Kot starejše delavce zakon opredeljuje delavce, ki so starejši od 55 let, vendar za ženske se bo to uveljavilo šele leta 2014. V prehodnem obdobju tako velja posebno varstvo za delavke ob nižji starosti, in sicer ob uveljavitvi ZDR (2003) delavkam, ki so izpolnjevale starost 51 let, nato pa se starost za delavke vsako leto zvišuje za štiri mesece.

Staršem delodajalec ne sme odpovedati pogodbe o zaposlitvi, ko izrabljajo starševski dopust v času polne odsotnosti z dela in še en mesec po izrabi tega dopusta ter delavki v času nosečnosti ter ves čas, ko doji otroka. Če delodajalec ob izreku odpovedi oziroma v času odpovednega roka ne ve za nosečnost delavke, velja posebno pravno varstvo pred odpovedjo, če delavka takoj oziroma v primeru ovir, ki niso nastale po njeni krivdi, takoj po prenehanju teh, vendar ne po izteku odpovednega roka, obvesti delodajalca o svoji nosečnosti, kar dokazuje s predložitvijo zdravniškega potrdila. Izjemoma lahko delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi, po predhodnem soglasju inšpektorja za delo, če so podani razlogi za izredno odpoved ali zaradi uvedbe postopka za prenehanje delodajalca.

Posebno varstvo pred odpovedjo uživajo tudi *invalidi in odsotni z dela zaradi bolezni*. (116. člen ZDR). Delodajalec lahko odpoved pogodbo o zaposlitvi *invalidu* zaradi nezmožnosti za opravljanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi 1) invalidnosti; 2) v primeru poslovnega razloga in 3) v primerih in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, oziroma s predpisi, ki urejajo zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov.

Nadalje zakon določa, da delavcu, ki mu je bila odpovedana pogodba o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali iz razloga nesposobnosti in je ob poteku odpovednega roka odsoten iz dela zaradi začasne nezmožnosti za delo zaradi bolezni ali poškodbe, preneha delovno razmerje z dnem, ko se delavec vrne na delo oziroma bi se moral vrniti na delo, najkasneje pa s potekom šestih mesecev po izteku odpovednega roka. Pri teh primerih ne gre za varstvo pred odpovedjo, saj se sama odpoved pogodbe o zaposlitvi ne omejuje, ampak le posega v učinkovanje dane odpovedi. Gre za zadržanje učinkovanja prenehanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi že na podlagi samega zakona; dejansko se prestavlja čas prenehanja pogodbe o zaposlitvi. Varstvo navedenih delavcev ne velja v primeru uvedbe postopka za prenehanje delodajalca.

Zakon v 117. členu ureja položaj, ko je posamezniku urejeno večkratno pravno varstvo pred odpovedjo. V tem primeru velja močnejše pravno varstvo, kar pomeni uresničevanje načela varovanja delavca kot šibkejše stranke v pogodbenem odnosu. Odločitev, katero pravno varstvo bo uveljavljal, je na njem samem.

3.8.6. SODNA PRAKSA

Ker ZDR izhaja iz pojmovanja, da je izguba zaposlitve skrajno sredstvo, ki je utemeljeno le, če ni mogoče uporabiti drugih, milejših ukrepov ter hkrati vsebuje veliko procesnih določil, so tožbe s strani delavcev zaradi (po njihovem mnenju) nezakonite odpovedi kar pogoste. Iz sodnih spisov je vidno, da se delodajalci še niso uspeli prilagoditi novemu sistemu, da natančno ne poznajo vseh določb ZDR ter da posledično kršijo zakonske določbe, predvsem pri procesnih določilih. V nadaljevanju so predstavljeni glavni precedensi, ki so najbolj zaznamovali interpretacijo ZDR.

Oblika in postopek odpovedi

Pri odpovedi delovnega razmerja delodajalcu ni treba izdati sklepa o odpovedi delovnega razmerja, saj ZDR ne ureja takega načina prenehanja delovnega razmerja. Po novem ZDR preneha pogodba o zaposlitvi z odpovedjo, delodajalec tudi ne more odpovedi »izdati« v obliki sklepa ali odločbe, kar pa se v praksi še vedno zelo pogosto dogaja (Klampfer, 2003: 568). Poleg tega so tudi tožbeni zahtevki taki, da zahtevajo razveljavitev odločbe ali sklepa, kar seveda ni pravilno. Sodišče je v *sklepih Pdp 1256/2003* ter *Pdp 1422/2003* ztako že zavzelo stališče, da je delodajalec ravnal nepravilno, ko je delavki izdal sklep o izredni odpovedi, vendar po oceni pritožbenega sodišča to še ne predstavlja razloga za nezakonitost izredne odpovedi o zaposlitvi. Na tem mestu je razvidno, da sodna praksa daje prednost vsebini »sklepa« ali »odločbe«, kajti odločilna je volja delodajalca, pri čemer mora sodišče vselej preveriti, ali je takšen akt podpisala za to pristojna oseba.

Odpoved pogodbe o zaposlitvi je po mnenju Vrhovnega sodišča zgolj odpoved pogodbe, za katero veljajo splošna pravila o odpovedi obligacijskih pogodb z določenimi dodatnimi zahtevami oziroma pogoji. Kršitev postopkovnih pravil pri podaji odpovedi pogodbe o zaposlitvi ne pomeni avtomatično nezakonitosti (npr. *VS sodba Ips 447/2006*, *VS sodba Ips 357/2006*, *VS sklep Ips 215/2004*, *VS sodba Ips 87/2004*, *VS sklep Ips 20/2055*, *VS sodba Ips 179/2007*, *VS sodba Ips 86/2006*, *VS sodba Ips 262/2006*, *VS sodba Ips 354/2006* ipd.). Odločitev delodajalca je v takih primerih nezakonita, če so bile procesno-formalne zahteve kršene v takšni meri, da je to bistveno vplivalo na zakonitost delodajalčeve odločitve.

Odpovedni razlogi

Odpoved je nezakonita, če v njej ni naveden odpovedni razlog (VS sodba Ips 36/2006). Odpoved mora biti določna in nedvoumna; morebitne nejasnosti se razlagajo v korist delavca (VS sklep Ips 291/2006).

Pri navajanju odpovednega razloga ni bistveno poimenovanje razloga, temveč navedba vseh tistih bistvenih okoliščin, iz katerih izhaja utemeljenost odpovedi, kajti delodajalec mora pred sodiščem dokazati utemeljenost odpovednega razloga. V *sklepu 1309/2003* se je Višje delovno sodišče postavilo na stališče, da zgolj navedba razloga brez podrobne razlage ne zadostuje za zakonitost odpovedi. Podobno mnenje je sodišče potrdilo v zadevi *Pdp 1257/2003*, da delodajalec ni v zadostni meri obrazložil izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, zlasti zato, ker ni izkazal obstoja kumulativno določenih pogojev po 110. členu ZDR. Delodajalec namreč ni navedel okoliščin, zaradi katerih ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja niti do izteka odpovednega roka oziroma do poteka časa, za katerega je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi za določen čas, kar je bistvena značilnost izredne odpovedi. Višje delovno sodišče je v drugi zadevi, v sklepu *Pdp 1257/2003*, reklo, da za obrazložitev teh okoliščin zadostuje, da je bilo delavčevo obnašanje v času kršenja pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja za delodajalca tako nesprejemljivo, da je sam menil, da ni imel nobenega interesa za nadaljevanje delovnega razmerja z njim.

Nedopustno je, da delodajalci mešajo odpovedne razloge med seboj, zlasti če se odpovedne razloge uporablja kot »rezervno klasifikacijo« (Sodba VS Ips 274/2007). Ravno tako ni mogoče mešati redne in izredne odpovedi s tem, da bi delodajalec izredno odpovedal pogodbo o zaposlitvi, hkrati pa delavcu omogočil nadaljevanje delovnega razmerja do izteka odpovednega roka; takšna izredna odpoved je nezakonita (Sodba VS Ips 262/2006). Lahko pa obstaja več razlogov za odpoved in je tako možno podati odpoved iz vseh obstoječih razlogov (VS sodba Ips 307/2006). Treba pa je v vsakem posameznem primeru ugotavljati potrebne elemente in na podlagi njih ugotoviti, za kateri razlog odpovedi pogodbe o zaposlitvi v posameznem primeru gre (VS sodba 377/2006).

Pri krivdnem razlogu morajo biti kršitve pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja takšne, da dejansko onemogočajo nadaljevanje delovnega razmerja (Sodba VS Ips 16/2007). Opredeljene morajo biti tako, da iz njihove opredelitve izhaja konkretna rešitev (Sodba VS Ips 138/2007). To pa ne pomeni, da bi moral delodajalec v splošnem aktu konkretizirati vse kršitve obveznosti iz delovnega razmerja, ki imajo lahko za posledico odpoved pogodbe o zaposlitvi (Sodba VS Ips 177/2007). Tak primer je denimo vinjenost na delovnem mestu, ki pomeni kršitev že po 31. in 33. členu ZDR in ga zato ni treba posebej opredeljevati v splošnem aktu (Sodba VS Ips 213/2007). Resen in utemeljen krivdni razlog predstavlja, če se delavec o odsotnosti dogovarja le s sodelavcem, ne pa z neposredno nadrejenim. Takšno ravnanje onemogoča delodajalcu varno in spremljano opravljanje nalog, zato gre za krivdni odpovedni razlog. Če se tako početje ponavlja, postane ta razlog resen in utemeljen (sodba VS Ips 247/2006). Po podaji opozorila lahko delodajalec da redno odpoved iz krivdnega razloga četudi ne gre za istovrstne kršitve s strani delavca. Dovolj je, da stori katerokoli kršitev pogodbe obveznosti oziroma obveznosti iz delovnega razmerja (Sklep VS Ips 263/2006). Vendar pa opozorilo in kasnejša redna odpoved iz krivdnega razloga ne moreta biti dani za isto kršitev (Sodba VS Ips 2/2007, Sodba VS Ips 474/06).

Opozorilo je predpogoj za odpoved iz krivdnega razloga. Če takšno predhodno pisno opozorilo izostane, je odpoved nezakonita (Sodba VS Ips 14/2007, Sodba VS Ips 25/2006, Sodba VS Ips 71/2007, Sklep VS Ips 294/2005, Sklep VS Ips 227/2005). Opozorilo mora biti v pisni obliki (Sodba VS Ips 179/2007). Ustno opozorilo ne more nadomestiti pisnega opozorila (Sodba VS Ips 25/2006).

Zoper opozorilo ni samostojnega pravnega sredstva (Sklep VS Ips 227/2005; sodba VS Ips 294/2005), se pa njegova (ne)utemeljenost presoja v sporu o zakonitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi (Sodba VS Ips 474/2006). Delodajalec je dolžan dokazati obstoj pisnega opozorila na izpolnjevanje delovnih obveznosti in možnosti odpovedi v primeru ponovne kršitve, vsebinsko (ne)utemeljenost takega opozorila pa mora nato zatrjevati in dokazovati delavec (Sodba VS Ips 474/2006).

Če je *poslovni razlog* fiktiven, je odpoved nezakonita (Sodba VS Ips 25/2007; Sodba in sklep VS Ips 194/2006). Delodajalec ne more odpovedati pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas delavcu iz poslovnega razloga, če na istem delovnem mestu prav takrat zaposluje delavca za določen čas enega meseca in s tem delavcem še naprej sklepa nove pogodbe o zaposlitvi za določen čas (Sodba VS Ips 347/2006). Kot poslovni razlog se ne šteje, če je delovno mesto ukinjeno, hkrati pa oblikovano novo delovno mesto z bistveno zmanjšano plačo za enako delo (Sodba VS Ips 194/2006).

Zaposlovanje s strani delodajalca čez nekaj mesecev na istem delovnem mestu ni sporno; za presojo zakonitosti takega ravnanja so pravno pomembne okoliščine, ki so bile znane v času odpovedi. Utemeljenost in resnost odpovednega razloga se presojata v trenutku podane odpovedi iz poslovnega razloga (sodba VS Ips 36/2007, Sodba VS Ips 438/2006; sodba VS Ips 68/2007). Če delodajalec kasneje zaposluje zaradi spremenjenih okoliščin, to ne pomeni, da poslovni razlog ni obstajal v trenutku odpovedi (sodba Ips 67/2007; sodba Ips 342/2007).

Če gre za individualno odpoved, to je posameznemu delavcu, *delodajalcu ni treba določiti in uporabiti kriterijev za izbiro presežnih delavcev* (sodba VS Ips 62/2007; sklep VS Ips 425/2007). Pri presežnih delavcih sodišče ne presoja izbire presežnih delavcev, razen če bi šlo za diskriminacijo (sodba VS Ips 69/2007); torej je izbira presežnih delavcev v izključni pristojnosti delodajalca (sodba VS Ips 191/2007). Delodajalec se lahko izogne obtožbam o kršitvah o prepovedi diskriminacije, če določi kriterije tudi za odpovedi posameznemu delavcu (sodba VS Ips 110/2006).

Obstoj akta o sistemizaciji ni pogoj za zakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga. Za odpoved je bistvena opredelitev delovnega mesta oziroma dela v pogodbi o zaposlitvi (sklep VS Ips 4/2006). Nastanek poslovnega razloga je povezan z delom na delovnem mestu po obstoječi pogodbi o zaposlitvi (sodba VS Ips 162/2007). Kako bo delodajalec spremenil organizacijo in način dela je izključno delodajalčeva odločitev (sodba VS Ips 246/2007). Zato prerazporeditev delovno nalog na druga delovna mesta in s tem drugačna organizacija in prerazporeditev del predstavlja poslovni razlog (sklep VS Ips 196/2007, sodba VS 211/2007, sodba VS Ips 181/2006). Četudi takšna prerazporeditev del ni stroškovno učinkovitejša, gre še vedno lahko za strukturno spremembo in se to opredeljuje kot poslovni razlog (sodba VS Ips 302/2007).

Disciplinski postopek in postopek odpovedi se med seboj izključujeta (Sodba VS Ips 250/2007). Delodajalec torej ne more pri izbiri disciplinskih sankcij in/ali civilnih sankcij (odpoved pogodbe o zaposlitvi) istočasno uporabiti institute, ki velajo za eno in drugo področje (Sodba VS Ips 231/2006, sklep VS Ips 227/2005). Istočasna uporaba določb ZDR o disciplinskem postopku in disciplinski odgovornosti ter izvedba pogojev za zakonito odpoved pogodbe o zaposlitvi je v nasprotju s sistemom ločevanja teh institutov v zakonu; ravno tako je v nasprotju z določbo drugega odstavka 175. člena ZDR (Sodba VS Ips 231/2006).

Rok za podajo odpovedi pogodbe o zaposlitvi

Roki za podajo odpovedi so prekluzivni (Odločba US št. Up-2755/07-11; VS sklep Ips 187/2007, VS sodba Ips 162/2007, VS sodba Ips 448/2006 ipd.). Rok za podajo odpovedi začne teči od trenutka, ko se ugotovi, da je delo določenega delavca postalo nepotrebno oziroma da je delavec kršil pogodbeno obveznost ali obveznost iz delovnega razmerja oziroma da je nesposoben. Kdaj je utemelj razlog ugotovljen oziroma kdaj je nastal je dejansko vprašanje, ki ga je treba ugotavljati v vsakem primeru posebej (npr. Sodba VS Ips 48/2007, Sodba VS Ips 177/2007, Sodba VS Ips 313/2006, Sodba VS Ips 228/2006 ipd.). Šteje pa se, da se je delodajalec v primeru poslovnega razloga seznanil s poslovnim razlogom najkasneje v trenutku, ko je podal obvestilo o nameravani odpovedi iz poslovnega razloga (Sodba VS Ips 380/2006). Pravočasnost odpovedi pogodbe o zaposlitvi se presoja glede na dan, ko je delodajalec podal to odpoved in ne glede na dan, ko je ta odpoved vročena delavcu (VDS sklep Pdp 1484/2005).

Pisno opozorilo in vročanje

ZDR podrobno ureja in določa, kako naj poteka postopek redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ko jo odpoveduje delodajalec. Zakonodajalec je tako v postopkih odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga in razloga nesposobnosti ter pri izredni odpovedi predvidel tudi pisno opozorilo delavca, ki ga nekateri poimenujejo kot »pisno obdolžitev delavca« (Klampfer, 2003: 571). Opozorilo oziroma obdolžitev mora biti delavcu osebno vročena po pravilih pravnega postopka praviloma v prostorih delodajalca oziroma na naslovu prebivališča, s katerega delavec redno prihaja na delo.

Po mnenju Višjega delovnega sodišča v *sklepu Pdp 590/2003* (v zvezi s *sklepom Pdp 311/2003*) mora delodajalec delavca najprej opozoriti na izpolnjevanje obveznosti in na možnost odpovedi v primeru kršitve. Če delavec ponovi kršitev, mu lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi iz krivdnega razloga. Obveznost delodajalca, da delavca opozori (zadostuje le pisno opozorilo, zoper katerega delavec nima pravnega varstva) na izpolnjevanje obveznosti in na možnosti odpovedi v primeru ponovne kršitve, je zakonski pogoj za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga. Če delodajalec te obveznosti ne izpolni, je odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi postopkovnih kršitev nezakonita (Klampfer, 2003: 572).

V sklepu Pdp 1996/2003 Višje delovno sodišče pravi, da izostanek pisnega obvestila o nameravani redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga ne predstavlja takšne postopkovne pomanjkljivosti, ki bi sama po sebi povzročila nezakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi. V obrazložitvi nadalje ugotavlja, da je treba upoštevati namen določbe, ki je seznanitev delavca, da bo prišlo do odpovedi ter da bo lahko obvestil sindikat. Vendar sodišče hkrati poudarja, da le ustni pogovori med delavcem in delodajalcem o nepotrebnosti delavčevega dela še ne pomenijo, da je takrat že nastal razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga. Razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi nastopi šele z ukinitvijo delovnega mesta. Poleg tega sodišče poudarja, da mora delodajalec v primeru odpovedi iz poslovnega razloga preveriti, ali je možno delavca dokvalificirati za delo, ki ga opravlja oziroma prekvalificirati za drugo delo. Če ta možnost obstaja, mora delodajalec delavcu ponuditi sklenitev nove pogodbe.

Delodajalec vroča odpoved po pravilih pravnega postopka (sodba VS Ips 88/2007, sodba VS Ips 160/2006). Vsi ostali dokumenti se delavcu praviloma vročajo osebno na delovnem mestu oziroma po pošti na naslov, ki je naveden v pogodbi o zaposlitvi. Denimo, vročanje opozorila po elektronski pošti je tudi lahko zakonit način vročanja opozorila (VS sodba Ips 179/2007), če je iz ravnanja naslovnika razvidno, da se je z vsebino, ki je bila predmet vročitve, seznanil. Ne glede na to pa se šteje, da so vse pošiljke pravilno vročene tudi, če je vročitev opravljena na enak način, kot to velja za vročanje odpovedi (Sodba VS Ips 14/2007, sklep VS Ips 20/2005, sklep VS Ips 215/2004).

Pravica do zagovora

Zakonodajalec je v ZDR vzpostavil tudi obveznost delodajalca, da obligatorno, ne glede na njegovo voljo, zagotovi delavcu zagovor. ZDR pri tem tudi določa izjemo, ko je delodajalec prost obveznosti omogočiti pravico do zagovora. To je v primerih ko bi bilo od delodajalca nemogoče pričakovati, da delavcu omogoče zagovor, npr. v primerih ko je delodajalec sam žrtev kršitve, v primeru neuspešno opravljenega poskusnega dela oziroma če delavec to izrecno odkloni ali če se neopravičeno ne odzove povabilu na zagovor. Sodna praksa torej igra pomembno vlogo tudi pri tem vprašanju.

Zagovor delavca mora biti opravljen nujno pred vročitvijo odpovedi (Sodba VS Ips 86/2006). Delodajalec je dolžan delavcu zagovor le omogočiti (Sodba VS Ips 86/2006, Sodba VS Ips 382/2007, Sodba VS Ips 177/2007, Sodba VS Ips 313/2006, sklep VS Ips 368/2006 ipd.). Delavec se lahko vabilu na zagovor ne odzove, ga poda pisno in podobno (VS sklep Ips 267/2004). Na strani delodajalca sta pa bistven pogoj za zagotovitev pravice do zagotova in s tem za pripravo zagovora s strani delavca pisna obdolžitev in njena vročitev (Sodba VS Ips 143/2007, Sklep VS Ips 267/2004, Sodba VS Ips 262/2006, Sodba VS Ips 86/2006). Delodajalec ni omogočil zagovora, če je opravljen zgolj neformalni zagovor (Sodba VS Ips 154/2006, Sodba in sklep VS Ips 236/2006, Sodba VS Ips 462/2006). Čeprav lahko pri zagovoru sodeluje tudi zagovornik delavca, ga delodajalec o tej možnosti ni dolžan posebej obveščati (Sodba VS Ips 204/2007). Delodajalec ni dolžan omogočiti zagovora delavcu, le se ta neopravičeno ne odzove vabilu na zagovor. Bolniški stalež sam po sebi ne pomeni, da se delavec ne more udeležiti zagovora pred odpovedjo; ker so razlogi za bolniški stalež različni, so odločilnega pomena konkretne okoliščine, ki se dokazujejo predvsem z ustrežno medicinsko dokumentacijo (Sodba VS Ips 354/2006, Sodba VS Ips 153/2006).

V primerih, ko se od delodajalca upravičeno pričakuje, da ne bo delavcu omogočil zagovora (2 odstavek 83 člena), odpade zahteva po pisni obdolžitvi in po njeni formalni vročitvi (Sodba VS Ips 154/2006, Sodba VS Ips 296/2006). Mora pa delodajalec dokazati, da ti razlogi dejansko obstajajo.

Delodajalec lahko pooblasti drugo osebo za izpeljavo celotnega postopka odpovedi (Sodba VS Ips 357/2006) ali samo za sprejem zagovora, npr. vodjo kadrovske službe (Sodba VS Ips 204/2007).

Možnost prezaposlitve

Višje delovno Sodišče je v *sklepu Pdp 1495/2003* zavzelo stališče, da je delodajalec dolžan zagotoviti izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev, če tako zahtevajo potrebe delovnega procesa, ali če se je z izobraževanjem, izpopolnjevanjem ali usposabljanjem mogoče izogniti odpovedi o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali poslovnega razloga. Namen takšnega permanentnega izobraževanja je ohranjanje zaposlitve in napredovanja, kar je eden izmed ciljev zakona (Klampfer, 2003: 576). To je dolžnost delodajalca in istočasno tudi obveznost delavca. Če delavec neupravičeno odkloni izobraževanje, je to lahko tudi razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi kršenja pogodbenih obveznosti. V tretjem odstavku 88. člena in drugem odstavku 172. člena je izraženo načelo varstva zaposlitve in načelo, da je izguba zaposlitve skrajno sredstvo. Če ta možnost obstaja, mora delodajalec ponuditi delavcu sklenitev nove pogodbe (razen če traja zaposlitev manj kot šest mesecev ali gre za manjšega delodajalca), sicer je odpoved pogodbe o zaposlitvi nezakonita. Če delavec ne sprejme ponudbe delodajalca za sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za ustrezno delo in za nedoločen čas, mu preneha delovno razmerje, vendar brez pravice do odpravnine (109. člen). Tudi če delavec sprejme ponudbo delodajalca, nima pravice do odpravnine, razen v primeru če sprejema neustrezno zaposlitev. V slednjem primeru ima delavec pravico do sorazmernega dela odpravnine v višini, ki jo dogovori z delodajalcem.

Bistveno za zakonitost tega postopka je, da delodajalec poda redno odpoved sočasno s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi. Postopek mora potekati tako, da delodajalec:

1. najprej poda redno odpoved o zaposlitvi za delovnega mesto, ki ga je delavec opravljal (iz poslovnega ali iz razloga nesposobnosti);
2. odpovedni razlog konkretizira in obrazloži ter
3. delavcu obenem ponudi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi.

Delodajalec ne postopa v skladu z zakonom, če najprej ponudi v podpis novo pogodbo o zaposlitvi, in šele potem, ko delavec ne sprejme ponudbe, poda redno odpoved pogodbe o zaposlitvi (Klampfer, 2003: 577). Sodišče je v zadevi *Pdp 1309/2003* že zavzelo stališče, da bo odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga nezakonita, če postopek ni bil izpeljan v skladu s prej navedenim postopkom.

Sklepno je moč zaključiti, da bi se morali delodajalci bolj osredotočiti na informacije, s katerimi bi lahko utemeljili razloge za odpoved delovnega razmerja. Šele ko to preizkusili, pride na vrsto vprašanje postopka. Kakor je razvidno iz sodne prakse delovnih in socialnih sodišč, ta dajejo prednost vsebini in manj obliki, kar pomeni, da če delodajalec krši postopek in vsebinsko zakonito utemelji odpoved, to v večini primerov ne bo imelo za posledico nezakonite odpovedi. Vendar v določenih primerih to ne zdrži, kajti še posebnega pomena je pravica do zagovora. Ta postopkovna določba pa nosi takšen pomen, da njena opustitev lahko vodi v nezakonitost odpovedi (upoštevajoč izjeme). Pri zagovoru je zelo koristno napraviti nekakšno zabeležko, ki naj jo podpišeta obe strani, saj se tako lahko razjasnijo morebitne nejasnosti med strankama, hkrati pa je to zelo dober dokaz v morebitnem sodnem postopku. Velikega pomena torej zakon daje medsebojnemu pogovoru, kajti sklenitev delovnega razmerja utemeljuje kot dvostranski akt.

Na podlagi opravljene analize ni mogoče trditi, da sodna praksa omogoča večjo fleksibilnost pri zaposlovanju in odpuščanju. Tudi v sami pravni teoriji to ni njena naloga, saj se sodišča osredotočajo (poleg samega sojenja) na interpretiranje nejasnih ali abstraktnih zakonskih določil. Kljub temu gre v tem primeru sodna praksa na področju odpuščanja delavcev v smeri jasnejšega razumevanja odpustitvenega postopka, pri čemer skuša sodišče v večini primerov razumeti gospodarsko okolje in njegove potrebe. Vendar delavec je v delovnem pravu šibkejša stranka in kot taka potrebna dodatne zaščite, zato se morda na prvi pogled zdi, da sodišče nima posluha za delodajalce oziroma podjetja. Ampak temu ni tako. Kakor je bilo že ugotovljeno, delodajalci pristanejo na zatožni klopi predvsem zaradi nespoštovanja procesnih določil, česar pa sodišče v večini primerov ne more obiti. Vsebina ima namreč lahko prednost pred obliko tako dolgo, dokler se bistveno ne posega v delavčeve pravice, saj bi se v nasprotnem primeru ogrozila njihova pravna varnost. Zato je težko trditi, da sodna praksa ustvarja veljavno delovno zakonodajo bolj fleksibilno, le razlagati jo skuša v duhu delovno pravnih načel.

4. Pregled sistemov varne prožnosti v uporabi v drugih članicah EU

Koncept prožne varnosti temelji na ideji, da si dimenziji prožnosti in varnosti na trgu dela nista nasprotujoči, temveč komplementarni in vzajemno podporni. Cilj prožne varnosti je namreč doseganje visoke varnosti zaposlitve na način, da se delavcem (z zagotavljanjem možnosti za pridobitev spretnosti in znanj preko aktivnih politik zaposlovanja in vseživljenjskega učenja ter ustreznih sistemov nadomestil za brezposlenost) omogoči prilagoditev spremembam na trgu dela. Delavci bodo zaradi tega lažje vstopali v nove zaposlitve, ohranjali svoje delovno mesto in napredovali na svoji poklicni poti. Hkrati pa je cilj zagotoviti visoko prožnost tako s prožnimi delovnimi razmerji kot prožno organizacijo dela z namenom spodbujanja prilagajanja delodajalcev in delavcev na spremenjenje razmere na trgu (European Commission, 2007a).

Ideja prožne varnosti je bila prvič uporabljena na Nizozemskem sredi 1990-ih v okviru

reformne trga dela in s tem povezane priprave zakona o prožnosti in varnosti (angl. *Flexibility and Security Act*) ter zakona o razporeditvi delavcev preko posrednikov (angl. *Act concerning the Allocation of Workers via Intermediaries*). Cilj obeh zakonov je bil povečati prožnost na trgu dela s poenostavitvijo pravil za odpuščanje in pravil za ustanovitev začasnih agencij za delo ter obenem povečati stopnjo varnosti za zaposlene na prožnih delovnih mestih (Wilthagen in Tros, 2004). Kmalu so koncept prožne varnosti prevzeli tudi v drugih državah (na primer v Nemčiji, Belgiji, na Danskem itd.).

Glede na to, da je pojem prožne varnosti razmeroma nov v akademskih in političnih razpravah in se literatura na tem področju še razvija, ne moremo govoriti niti o enotni definiciji prožne varnosti niti o celovitih metodah merjenja le-te. V literaturi tako srečamo več, delno prekrivajočih se definicij, med katerimi pa so najbolj široko uporabljana tri razumevanja prožne varnosti (glej Wilthagen in Tros, 2004; Bredgaard *et al.*, 2005):

kot *politična strategija*, ki hkrati izboljša prožnost trgov dela in poveča varnost zaposlitve ter socialno varnost, predvsem za šibkejše skupine na trgu dela;

kot *stanje na trgu dela*, ki obsega stopnjo zaposlitvene ter dohodkovne varnosti delavcev, stopnji numerične in funkcionalne prožnosti in stopnjo prožnosti plač, ki trgu dela in posameznim podjetjem omogoča prilagajanje spremenjenim pogojem z namenom ohranjanja konkurenčnosti in produktivnosti;

kot *analitični okvir* za analizo razvoja prožnosti in varnosti ter za primerjavo nacionalnih sistemov trga dela.

Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) prožno varnost opredeljuje skozi danski model prožne varnosti, ki je v literaturi večkrat opredeljen kot vzorčni primer trga dela z dobro delujočim sistemom prožne varnosti. Danski »zlata trikotnik« zružuje učinkovito kombinacijo prožnosti (visoka stopnja mobilnosti zaposlitve zaradi nizke stopnje varovanja zaposlitve), socialne varnosti (radodaren sistem socialne pomoči in nadomestil za brezposelnost) in aktivnih programov zaposlovanja, usmerjenih v izboljšanje znanja, spretnosti in aktiviranje brezposelnih (OECD, 2004).

4.1. Prožna varnost v Evropski uniji

Na ravni EU je prožna varnost opredeljena kot »celostna strategija za hkratno okrepitev prožnosti in varnosti na trgu dela« (European Commission, 2007a: 10). Vloga prožne varnosti je še posebej pomembna v luči doseganja ciljev lizbonske strategije za rast in delovna mesta, spopadanja s problemom staranja prebivalstva, z visoko in neenako porazdeljeno brezposelnostjo, segmentacijo trga dela ter drugimi izzivi na trgu dela. Evropska komisija in države članice so se v tem okviru dogovorile, da se politike prožne varnosti lahko oblikujejo

in izvajajo v okviru štirih elementov:⁹⁰
prožne in zanesljive pogodbene ureditve,
celostne strategije vseživljenjskega učenja,
učinkovite aktivne politike zaposlovanja in
sodobnega sistema socialne varnosti.

Analize potrjujejo, da je uresničevanje teh elementov bistvenega pomena za vključujočo rast⁹¹ na ravni EU, še posebej v kontekstu trenutne gospodarske in finančne krize, pri čemer je ključen pogoj za njihovo uresničitev učinkovit in trden socialni dialog, vzajemno zaupanje in visoko razviti industrijski odnosi (glej European Commission, 2007a).⁹²

Čeprav koncept prožne varnosti uživa vedno večjo naklonjenost znotraj EU, njegovo implementacijo lahko razumemo kot problematično. Ne le, da bo povzročila povišanje ali premik v vladni potrošnji, ampak bo prav tako predstavljala izziv za obstoječe nacionalne trge dela in industrijske sisteme, pravne tradicije in nacionalne mentalitete (Viebrock in Clasen, 2009).

4.2. Metodologija in podatki

Empirična analiza je razdeljena na dva dela. V prvem delu z uporabo opisnih statistik predstavimo stanje na trgu dela ter delna merila prožnosti in varnosti na trgu dela v EU, s posebnim poudarkom na Sloveniji. Analitičen pregled je strukturiran v skladu z elementi politik prožne varnosti na ravni EU in temelji na zadnjih dosegljivih podatkih (podatki za leto 2009 oziroma 2008).

V drugem delu empirične analize smo (po vzoru analize Evropske komisije, 2007b) preverili, ali med opazovanimi državami obstajajo homogene skupine ter ocenili njihove značilnosti. Za razvrščanje držav v skupine smo uporabili Wardovo hierarhično metodo razvrščanja⁹³ ter

⁹⁰ Z namenom spodbujanja držav članic k oblikovanju in izvajanju politik prožne varnosti je Evropska komisija kot referenčni okvir prav tako oblikovala načela in pristope k prožni varnosti (glej European Commission, 2007a).

⁹¹ Vključujoča rast pomeni krepitev vloge in položaja ljudi z omogočanjem visoke stopnje zaposlenosti, vlaganjem v kvalifikacije, zmanjševanjem revščine in posodabljanjem trga dela, z usposabljanjem in uveljavljanjem sistemov socialnega varstva, da bi se ljudje lažje prilagajali spremembam in jih obvladovali ter da bi bila družba bolj povezana (European Commission, 2010).

⁹² Primeri dobrih praks v okviru politik prožne varnosti v državah članicah EU so predstavljene v European Expert Group on Flexicurity (2007).

⁹³ Hierarhična metoda razvrščanja je način razvrščanja, kjer na podlagi izbranih kazalcev združujemo dve ali več enot v novo, homogeno skupino. Novo oblikovane skupine prikažemo z drevesom združevanja ali

naslednje ključne kazalce prožnosti in varnosti na trgu dela:

kot merilo prožnosti na trgu dela: (i) skupni indeks varovanja zaposlitve (EPL), (ii) indeks zaščitenosti redno zaposlenega zoper individualno odpoved, (iii) indeks urejenosti začasnih oblik zaposlenosti, (iv) delež zaposlenih za določen čas med vsemi zaposlenimi in (v) delež zaposlenih s skrajšanim delovnim časom med vsemi zaposlenimi;

kot merilo varnosti na trgu dela: (i) delež odraslih v vseživljenjskem učenju, (ii) izdatki za aktivne politike zaposlovanja kot % BDP, (iii) celotni izdatki za socialno zaščito kot % BDP in (iv) neto nadomestitvena stopnja za brezposelne (samska oseba s 67 % povprečne plače, brez otrok, ki je brezposelna več kot 60 mesecev in prejema socialno pomoč).

Za ugotavljanje statistične značilnosti razlik med skupinami smo zaradi majhnega števila obravnavanih držav uporabili Mann-Whitney-ev neparametrični test.

Dodana vrednost analize izhaja iz uporabe zadnjih dosegljivih podatkov za leto 2008 (oziroma leto 2007 za spremenljivko celotni izdatki za socialno zaščito) ter povečanega števila držav vključenih v razvrščanje (25 držav članic EU, podatki za Ciper in Malto niso dosegljivi v celoti).

Podatki za analizo so bili zbrani iz uradnih podatkovnih baz OECD (OECD.Stat, 2010), Skupine Svetovne banke (Doing Business, 2010) in Eurostat (2010) ter iz uradnih poročil Evropske komisije (European Commission 2007a in b, 2008).

dendogramom, ki ne predstavlja zgolj ene skupine, temveč večslojno hierahijo skupin. Za mero različnosti za združene skupine je bila izbrana Wardova metoda (z evklidsko razdaljo), ki deluje na načelu maksimiranja homogenosti znotraj skupin (glej Ferligoj, 1989).

4.3. Empirična analiza

V tem delu najprej na kratko prikažemo stanje na trgu dela v državah EU in Sloveniji, v nadaljevanju pa predstavimo podrobnejši pregled parcialnih kazalcev prožne varnosti ter podamo analizo sistemov prožne varnosti v EU, s posebnim poudarkom na Sloveniji.

4.3.1. Stanje na trgu dela⁹⁴

Povprečna stopnja zaposlenosti (15–64 let) v EU-27 v letu 2009 znaša 64,5 %. Višjo zaposlenost beležijo države EU-15 (66,9 %), ki v povprečju za 5 odstotnih točk presegajo stopnjo zaposlenosti v novih državah članicah (NMS); razlike so statistično značilne pri 5-odstotni stopnji značilnosti. Čeprav smo v obdobju 2000–2009 pričali trendu postopnega naraščanja povprečnih stopenj zaposlenosti v EU, je v letu 2009 le 5 držav članic doseglo cilj lizbonske strategije, torej 70-odstotno stopnjo zaposlenosti. Še posebej nizke stopnje zaposlenosti (pod 60 %) v letu 2009 beležijo Malta, Madžarska, Italija, Romunija, Poljska in Španija. Slovenija je v letu 2009 zabeležila 67,5 % stopnjo zaposlenosti, kar je za 1,1 odstotne točke manj kot v letu prej.

Najresnejše probleme na trgu dela predstavljajo zaposlovanje žensk, mladih (15–24 let) in starejših (55–64 let). Povprečna stopnja zaposlenosti žensk v letu 2009 je namreč znašala 58,9 %, še posebej nizka pa je zaposlenost mladih žensk (32,1 %). Mladi se na trgu dela EU tako soočajo z visoko in še naraščajočo brezposelnostjo, ki je v letu 2009 dosegla stopnjo 20,7 %, v Španiji in Latviji pa je krepko presegla 30 %. V Sloveniji je stopnja brezposelnosti mladih v obdobju 2000–2009 upadla za 2,8 odstotne točke in v letu 2009 dosegla 13,6 %.

Povprečna stopnja dolgotrajne brezposelnosti v letu 2009 v EU-27 znaša 2,8 %, kar je sicer za 1,3 odstotne točke manj kot v letu 2000. Od vseh brezposelnih oseb je kar 30,8 % brezposelnih že več kot eno leto. Najnižje stopnje dolgotrajne brezposelnosti beležijo Danska (0,5 %), Ciper (0,6 %) in Nizozemska (0,8 %), torej države, ki poznajo bolj prožne ureditve trga dela. Slovenija se po stopnji dolgotrajne brezposelnosti (1,8 % v letu 2009) uvršča pod povprečje EU in v zadnjih letih beleži njeno postopno upadanje.

⁹⁴ Podrobnejši pregled stanja na trgu dela v Sloveniji in EU se nahaja v Dolenc *et al.* (2010).

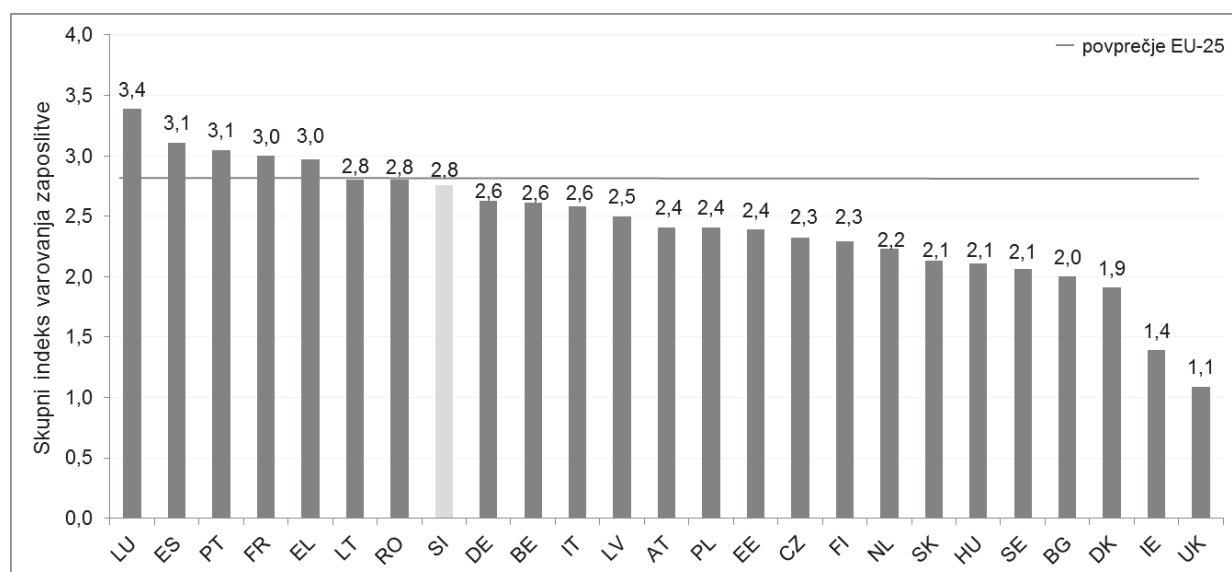
4.3.2. Analiza kazalcev politik prožne varnosti

Prožna in zanesljiva pogodbeno določila

Za mednarodne primerjave urejenosti delovnih razmerij in trga dela se v ekonomski literaturi pogosto uporablja indeks varovanja zaposlitve (angl. *Employment Protection Legislation Index*, EPL), ki ga je razvil OECD. Indeks EPL vsebuje 21 postavk, ki se nanašajo na tri področja varovanja zaposlitve: (i) zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved; (ii) urejenost začasnih oblik zaposlenosti; in (iii) dodatni stroški v primeru kolektivnega odpuščanja. Vrednosti indeksa se raztezajo od 0 do 6, pri čemer višja vrednost pomeni bolj togo zakonodajo na področju delovnih razmerij (OECD, 2010).⁹⁵

Kot kaže slika 1, najvišje vrednosti skupnega indeksa EPL (nad 3,0) v letu 2008 dosegajo Luksemburg, Portugalska in Španija, medtem ko imajo najbolj prožne ureditve delovnih razmerij Velika Britanija, Irska in Danska. Med novimi državami članicami EU (NMS) najbolj prožno ureditev delovnih razmerij v letu 2008 beležita Madžarska in Slovaška (2,1). Glede na področje varovanja zaposlitve, se v večini držav članic kaže precejšnja togost na področju skupinskih odpustov, ki je še posebej izrazita v Italiji (4,9) in Belgiji (4,1).

Slika 1: Skupni indeks varovanja zaposlitve v EU, 2008



Opombe: Podatki za Romunijo so za leto 2006, za Bolgarijo, Litvo in Latvijo pa za leto 2004. Podatki za Malto in Ciper niso dosegljivi.

Viri: OECD.Stat, 2010; Tonin, 2009; Ciucă in Mladen, 2009; lastni prikaz.

⁹⁵ Ena večjih pomanjkljivosti indeksa EPL je problematika natančnega merjenja posameznih komponent (na primer odločanje sodišč v primeru sporov zaradi interpretacije utemeljenega razloga za odpoved, ocene težavnosti odpuščanja ipd.) (Kajzer, 2005).

V Sloveniji je skoraj celotno obdobje 90-ih let področje varovanja zaposlitve urejala zakonodaja sprejeta v obdobju 1989–90, ki je zagotavljala visoko varnost zaposlenih. Manjše spremembe na tem področju so nastopile s sprejetjem dopolnitev leta 1991, ki so med drugim uvedle določilo o prenehanju delovnega razmerja iz ekonomskih razlogov, znižale odpovedne roke in odpravnine ter povišale stroške postopkov za delodajalce (glej Vodopivec, 1996). Temu so sledile še manjše dopolnitve v naslednjih letih, vendar ne glede na te je skupni indeks skoraj celotno obdobje 90-ih let presegal vrednost 4,0. Korak v smeri večje prožnosti so ob koncu 90-ih let prinesle spremembe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB), saj se je vrednost skupnega indeksa EPL znižala na 3,1. Kot kaže tabela 1, je bilo znižanje v precejšnji meri odraz legalizacije dejavnosti agencij za posredovanje dela (indeks se je znižal iz 5,5 na 0,5).

Sprejem Zakona o delovnih razmerjih (ZDR) leta 2002 je olajšal postopke za prenehanje delovnega razmerja za delavce za nedoločen čas, skrajšal odpovedne roke in znižal odpravnine, kar se je odrazilo v znižanju indeksa varovanja zaposlitve za redne delavce iz 4,0 na 2,7. Prav tako se je znižal indeks kolektivnega odpuščanja, predvsem zaradi skrajšanja postopkov. Na drugi strani se je indeks varovanja zaposlitve za določen čas povišal zaradi uvedbe omejitve celotnega trajanja pogodb za določen čas na tri leta in omejitev pri dejavnostih agencij za posredovanje dela.

Kot je razvidno iz tabele 1, je imela naslednja zakonodajna sprememba ZDR leta 2007 le majhen učinek na skupni indeks EPL. Čeprav se je indeks kolektivnega odpuščanja občutno znižal (iz 4,8 na 2,9), sta se indeksa varovanja zaposlitve za nedoločen čas in določen čas zvišala (iz 2,7 na 3,0 in iz 2,0 na 2,5). Zvišanje indeksov je odraz zaostritve določil glede postopkov obveščanja o prenehanju zaposlitve, znižanja odpovednih rokov za nekatere skupine delavcev in omejitev pri dejavnostih agencij za posredovanje dela. Na drugi strani so spremembe ZDR povečale prožnost pogodb za določen čas (uvedba izjem k omejitvi trajanja pogodb v primeru projektnega dela, razširitev možnosti za zaposlitev za določen čas (na primer zaposlitev poslovodnih oseb, delo na daljavo) in pozitivno vplivale na notranjo prožnost podjetij ter prožnost delovnega časa.

Tabela 1: Indeks varovanja zaposlitve v Sloveniji, po letih

<i>Spremenljivka/leto</i>	<i>1991</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1998</i>	<i>2003</i>	<i>2008</i>
<i>Indeks EPL (skupni)</i>	<i>4,2</i>	<i>4,0</i>	<i>4,1</i>	<i>3,1</i>	<i>2,7</i>	<i>2,8</i>
<i>Zaščitena redno zaposlenega zoper individualno odpoved</i>	<i>3,8</i>	<i>3,8</i>	<i>4,0</i>	<i>4,0</i>	<i>2,7</i>	<i>3,0</i>
<i>Težavnost postopkov</i>	<i>5,0</i>	<i>5,0</i>	<i>5,0</i>	<i>5,0</i>	<i>3,0</i>	<i>4,0</i>
<i>Odpovedni roki in odpravnine</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>1,8</i>	<i>2,0</i>
<i>Težavnost odpuščanja</i>	<i>3,3</i>	<i>3,3</i>	<i>4,0</i>	<i>4,0</i>	<i>3,3</i>	<i>3,0</i>
<i>Urejenost začasnih oblik zaposlenosti</i>	<i>4,4</i>	<i>3,9</i>	<i>3,8</i>	<i>1,3</i>	<i>2,0</i>	<i>2,5</i>
<i>Pogodbe za določen čas</i>	<i>3,3</i>	<i>2,3</i>	<i>2,0</i>	<i>2,0</i>	<i>2,3</i>	<i>1,5</i>
<i>Agencije za posredovanje dela</i>	<i>5,5</i>	<i>5,5</i>	<i>5,5</i>	<i>0,5</i>	<i>1,8</i>	<i>3,5</i>
<i>Kolektivno odpuščanje</i>	<i>4,7</i>	<i>4,9</i>	<i>5,3</i>	<i>5,3</i>	<i>4,8</i>	<i>2,9</i>

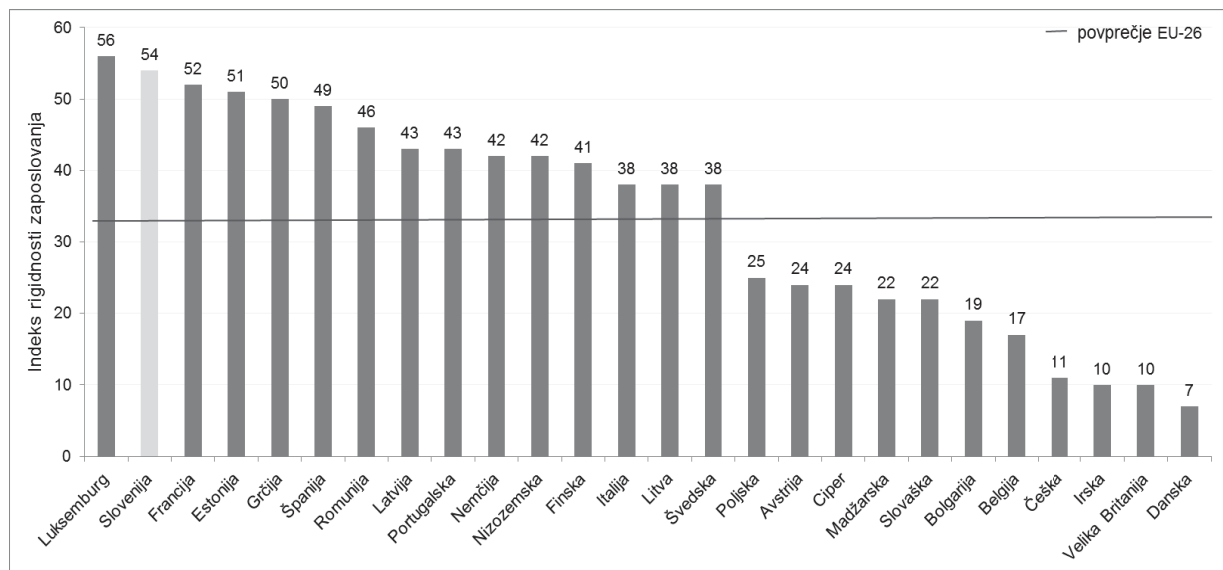
Opombe: V tabelo so vključena leta, v katerih je prišlo do spremembe v vrednostih indeksov. EPL indeks za leto 2008 je po OECD verziji 3, preostali podatki pa po verziji 1 (glej OECD, 2010).

Viri: Vodopivec, 2004; Dolenc *et al.*, 2010; OECD.Stat, 2010.

Svetovna banka je za potrebe razvrščanja držav glede na prožnost njihove delovne zakonodaje oblikovala indeks rigidnosti zaposlovanja.⁹⁶ Kot je razvidno iz slike 2, se z najvišjo rigidnostjo zaposlovanja spopadajo v Luksemburgu, Sloveniji, Franciji, Estoniji in Grčiji, predvsem zaradi težavnosti odpuščanja in togosti delovnega časa. Po metodologiji Svetovne banke je zakonodaja najmanj toga na Danskem, Irskem, v Veliki Britaniji ter na Češkem (predvsem zaradi nizkih ovir pri odpuščanju delavcev, nizke so tudi vrednosti preostalih podindeksov).

⁹⁶ Indeks rigidnosti zaposlovanja predstavlja povprečje treh pod-indeksov: indeks težavnosti zaposlovanja, indeks togosti delovnega časa in indeks težavnosti odpuščanja. Vrednosti indeksov se gibljejo med 0 in 100, pri čemer višje vrednosti pomenijo večjo rigidnost ureditve (World Bank in IFC, 2010).

Slika 2: Indeks rigidnosti zaposlovanja (0–100), 2009



Opombe: Vrednost indeksa rigidnosti zaposlovanja ni dosegljiva za Malto.

Vir: World Bank in IFC, 2010; lastni prikaz.

Kot delna merila prožnosti trga dela se najpogosteje uporabljajo razširjenost zaposlitev za določen čas in razširjenost zaposlitev s skrajšanim delovnim časom.⁹⁷ Zaposlitev za določen čas je bolj razširjena v državah z bolj togo zakonodajo na področju varovanja zaposlitve. Čeprav se je v večini držav članic EU (v 15) delež zaposlenih za določen čas (med 15 in 64 letom starosti) v skupni zaposlenosti v obdobju 1999–2009 povečal, pri čemer je bil porast najbolj izrazit na Poljskem (za 22 odstotnih točk), je na ravni EU povprečni delež teh zaposlitev v celotni zaposlenosti v letu 2009 znašal le 13,5 % (delež je bil višji med starimi državami članicami). V letu 2009 je tako delež zaposlenih za določen čas v celotni zaposlenosti segal od 1 % v Romuniji do 26,4 % na Poljskem. Še posebej so zaposlovanju za določen čas izpostavljeni mladi (15–24 let), saj povprečni delež na ravni EU znaša 32,2 %, delež pa je še višji med mladimi ženskami (36,0 %).⁹⁸

⁹⁷ Najbolj pogoste oblike zaposlenosti so zaposlenost za nedoločen čas ali redna zaposlenost s polnim delovnim časom, zaposlenost za določen čas in zaposlenost za skrajšani delovni čas ali delna zaposlenost. Razlika med naštetimi je v času trajanja pogodbe o zaposlenosti in dolžini delovnega časa. Najbolj tipična oblika zaposlenosti je zaposlitev za nedoločen čas s polnim delovnim časom, ki v primerjavi s preostalimi nestandardnimi oblikami zaposlenosti delavcem zagotavlja več varnosti, a hkrati velja za najbolj togo obliko zaposlitve. Večjo prožnost vnašata nestandardni obliki zaposlitve za določen čas in s skrajšanim delovnim časom, vendar je stopnja varnosti tudi sorazmerno manjša. ZDR (2007) med nestandardne oblike zaposlitve prav tako uvršča začasno delo preko agencij za posredovanje dela, delo na domu (kamor sodi tudi delo na daljavo), med posebnostmi pogodb o zaposlitvi pa ureja tudi pogodbo o zaposlitvi zaradi opravljanja javnih dela in pogodbo o zaposlitvi s poslovnimi osebami.

⁹⁸ Delež začasnih zaposlitev ima kot kazalec prožnosti precej pomanjkljivosti, saj je visok delež začasnih zaposlitev pogost odziv delodajalcev na rigidna pravila o odpuščanju povezana z visokimi stroški ali pa posledica gospodarske strukture in ne odraža prožnosti trga dela (Kajzer, 2006).

Pozitiven, a manj izrazit trend se prav tako kaže na področju zaposlitev s skrajšanim delovnim časom. V letu 2009 je delež delnih zaposlitev v skupni zaposlenosti v EU-27 znašal 14,5 %, kar je 1,9 odstotne točke nad povprečjem iz leta 2000. Višji delež delnih zaposlitev beležijo države EU-15 (20,7 %; NMS 7,9 %; razlike so statistično značilne pri 99-odstotni stopnji značilnosti), kar ponovno kaže na večjo prožnost trga dela v »starih« državah članicah, še posebej v skandinavskih in kontinentalnih državah. Delna zaposlitev je namreč v državah EU-15 pogost način vstopa in izstopa na trg dela, saj omogoča prožnost tako na strani povpraševanja po delu (s povečanjem možnosti prilagajanja proizvodnje in stroškov dela) kot na strani ponudbe dela (s povečevanjem izbire za posameznika ter omogočanjem lažjega usklajevanja zasebnega in poklicnega življenja) (Kajzer, 2006). Zaposlitev za skrajšani delovni čas je pri večini zaposlenih prostovoljna, saj je na ravni EU-27 le 31,4 % zaposlenih neprostovoljno sklenilo tovrstno pogodbo o zaposlitvi.

Nadpovprečno je delna zaposlenost razširjena med mladimi, še posebej mladimi ženskami (v letu 2009 je v EU-27 povprečni delež delno zaposlenih mladih žensk znašal 30,5 %, delež mladih moških pa 18,8 %). Čeprav ta oblika zaposlitve mladim ženskam omogoča vzpostavitev ravnotežja med kariero in družinskim življenjem, jih hkrati postavlja v neugoden položaj na trgu dela, saj ovira njihov napredek in popolno izrabo spretnosti in znanj (glej Andersen *et al.*, 2008).

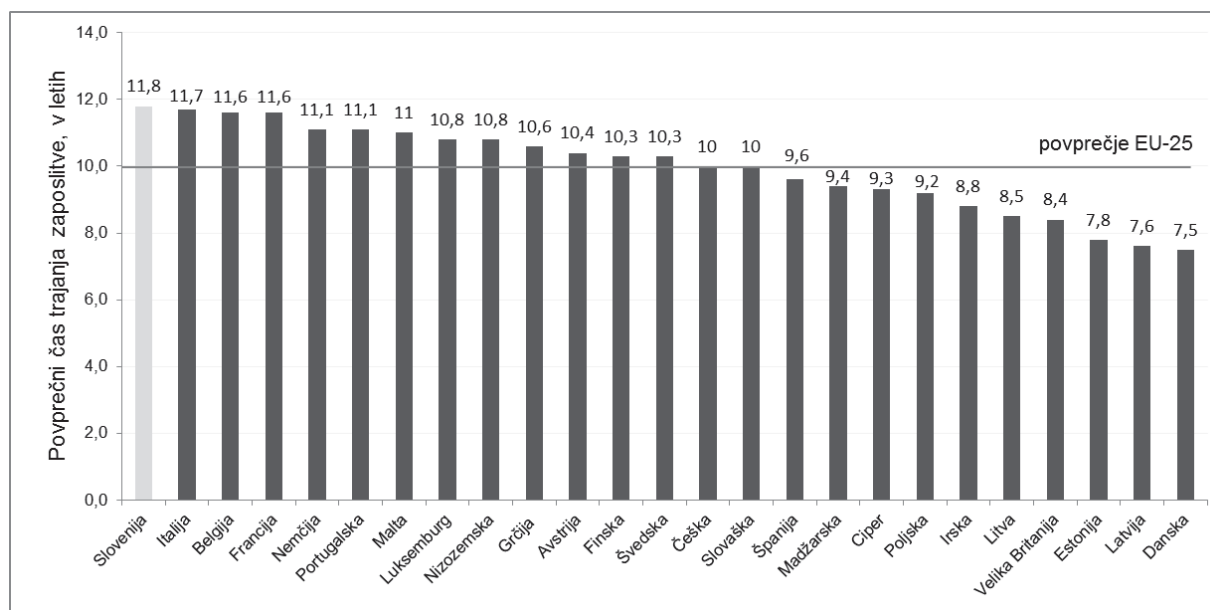
Slovenija se po deležu zaposlenih za določen čas v skupni zaposlenosti (16,4 % v letu 2009) uvršča nad povprečje EU-27 in celo za dvakrat presega povprečje NMS. Še posebej močno se je delež zaposlitev za določen čas v zadnjih desetih letih povečal med mladimi (iz 38,4 % v letu 1999 na 66,6 % v letu 2009), medtem ko pa je med starejšo populacijo (55–64 let) upadel (iz 14 % v letu 2000 na 8,2 % vseh zaposlenih v letu 2009). Manj razširjene v Sloveniji so zaposlitve s skrajšanim delovnim časom, saj je delež le-teh v letu 2009 znašal 9,5 % v celotni zaposlenosti, kar je 5 odstotnih točk pod povprečjem EU-27. Vzrok za tako nizek delež delno zaposlenih lahko, po Kajzer (2006), iščemo v visoki socialni varnosti prožnih oblik zaposlitve in relativno visoki ceni za delodajalce, saj so delno zaposleni po svojih pravicah skoraj izenačeni redno zaposlenim.

Na ravni EU je en od petih zaposlenih med 25 in 64 letom starosti zamenjal delodajalca med leti 2005–2008, pri čemer se države močno razlikujejo v stopnjah mobilnosti delovnih mest (angl. *job mobility*). Stopnja mobilnosti delovnih mest je še posebej visoka na Švedskem in v Veliki Britaniji, kjer je v obdobju 2005–2008 delovno mesto zamenjalo 34 % oziroma 29 % zaposlenih, sledijo jima NMS, in sicer Estonija, Litva, Slovaška in Ciper (stopnja mobilnosti delovnih mest presega 20 %). Najnižjo mobilnost (pod 10 %) so na drugi strani zabeležile Portugalska, Avstrija, Poljska in Irska. Pri tem so zaposleni, ki niso zamenjali delodajalca, pri menjavi delovnega mesta ostali na enaki poklicni ravni (89 %), med tistimi, ki pa so zamenjali

delodajalca, pa jih je na enaki poklicni ravni ostalo 59 %, 21 % pa jih je prešlo na višjo poklicno raven. V Sloveniji je delovno mesto v obravnavanem obdobju zamenjalo okrog 13 % zaposlenih (glej Fuller, 2010).

Slika 3 prikazuje povprečno število let trajanja zaposlitve pri enem delodajalcu (angl. *job tenure*) v državah članicah EU. Opazimo lahko, da med stopnjo mobilnosti delovnih mest ter stabilnostjo v delovnih razmerjih obstaja obraten odnos. Namreč države, ki izkazujejo visoko stopnjo mobilnosti delovnih mest (Velika Britanija, Danska in baltske države), beležijo nizko stabilnost v delovnih razmerjih (zaposlitev pri istem delodajalcu v letu 2009 traja manj kot 8 let) in obratno. Slovenija se med državami EU po stabilnosti delovnih razmerjih uvršča v sam vrh, saj čas zaposlitve pri istem delodajalcu znaša 12 let, kar je tudi odraz togosti delovne zakonodaje. Pri tem je potrebno izpostaviti, da ne glede na porast zaposlitev za določen čas in skrajšani delovni čas ter drugih nestandardnih oblik ureditev delovnih razmerij, kazalec stabilnosti delovnih razmerij v zadnjih nekaj letih v večini držav članicah EU ostaja skorajda nespremenjen (glej tudi Andersen *et al.*, 2008).

Slika 3: Povprečni čas trajanja zaposlitve v državah članicah EU, 2009 (v letih)



Opombe: Podatki za Grčijo, Ciper, Estonijo, Latvijo, Litvo, Malto, Slovaško in Slovenijo se nanašajo na leto 2006. Podatki za Bolgarijo in Romunijo niso dosegljivi.

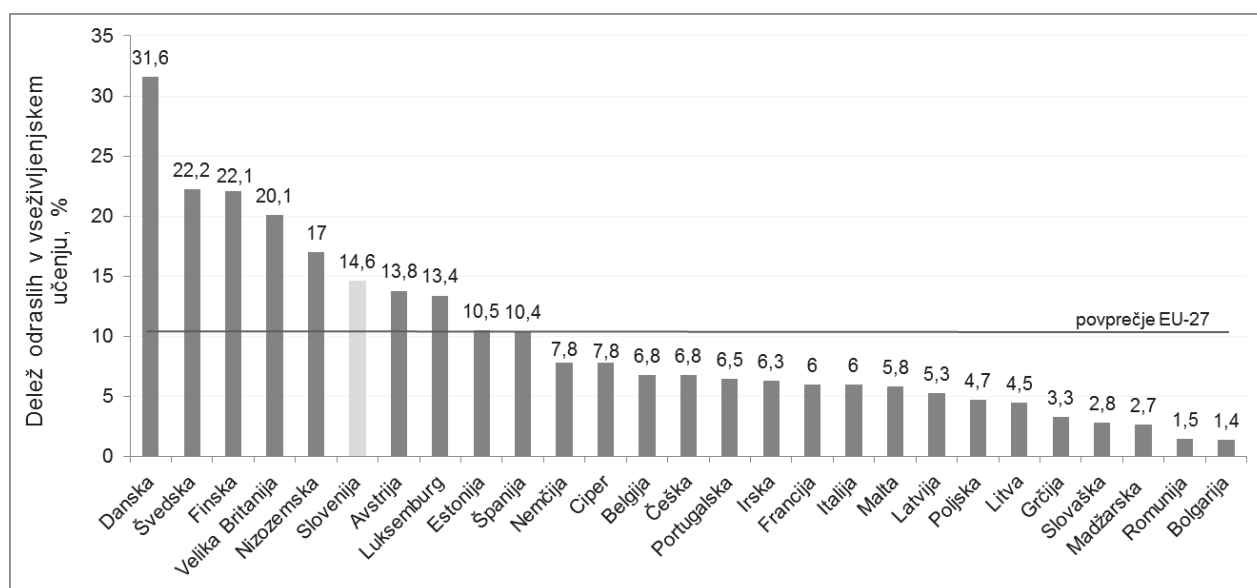
Vir: Eurostat, 2010; OECD.Stat, 2010.

Vseživljenjsko učenje

Kot je razvidno iz slike 4, najvišji delež odraslih (25–64 let) v vseživljenjskem učenju (t. j. v programih izobraževanja in usposabljanja, ki je, ali pa ni v povezavi s trenutnim ali bodočim

delovnim mestom zaposlenega) beležijo skandinavske države (Danska, Švedska, Finska). Višjo pomembnost vseživljenjskemu učenju pripisujejo stare države članice: povprečni delež odraslih vključenih v izobraževanje in usposabljanje v letu 2009 v EU-15 znaša 12,9 % in le 5,5 % v NMS (razlike med skupinama držav so statistično značilne pri 5-odstotni stopnji značilnosti). Slovenija se uvršča nad povprečje izbranih EU držav, in sicer je v letu 2009 delež odraslih v vseživljenjskem učenju znašal 14,6 %. Sodelovanje v programih vseživljenjskega učenja upada po starostnih skupinah, pri čemer največji delež udeležencev prihaja iz starostne skupine med 25 in 34 let, medtem ko je delež starejših (55–64 let) najnižji (glej tudi European Commission, 2008).

Slika 4: Delež udeležencev, starih med 25 in 64 let, v programih izobraževanja in usposabljanja, 2009 (v %)



Vir: Eurostat, 2010; lastni prikaz.

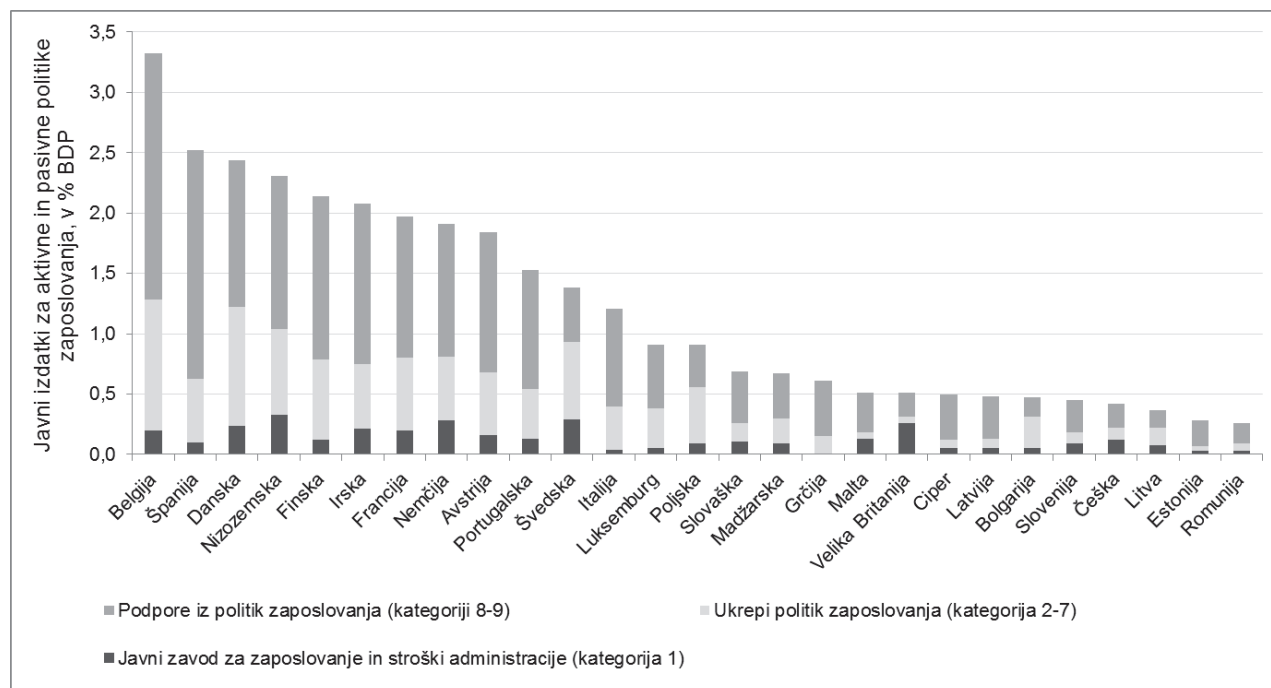
Aktivna politika zaposlovanja

Med državami z najvišjimi javnimi izdatki za politike zaposlovanja izstopajo Belgija (3,32 % BDP), Španija (2,52 % BDP), Danska (2,44 % BDP) in Nizozemska (2,31 % BDP), ki prav tako (razen Španije) beležijo najvišjo stopnjo izdatkov za aktivne politike zaposlovanja. Najmanj za politike zaposlovanja na drugi strani namenjajo v Romuniji (0,26 % BDP) in Estoniji (0,28 % BDP). Na ravni EU-27 so povprečni izdatki za politike zaposlovanja v letu 2008 znašali 1,21 % BDP, pri čemer so bili statistično značilno (pri 99-odstotni stopnji značilnosti) višji v EU-15 (1,78 % BDP) v primerjavi z NMS (0,50 % BDP). Slovenija se po izdatkih za politike zaposlovanja (0,45 % BDP) uvršča na sam rep EU.

Kot je razvidno iz slike 5, večina držav članic EU pretežni del izdatkov namenja pasivnim politikam zaposlovanja (v povprečju 0,72 % BDP oziroma 60 % celotnih izdatkov, glej kategorijo 8–9 v sliki 5). Med ukrepi aktivne politike zaposlovanja (t. j. kategorija 1 in

kategorije 2–7) pa v povprečju najvišje deleže namenjajo javnim zavodom za zaposlovanje in stroškom administracije (27 %), ukrepom usposabljanja (24 %), spodbudam za zaposlovanje (20 %) ter ukrepom neposrednega ustvarjanja delovnih mest (12 %).

Slika 5: Struktura in delež javnih izdatkov za politike zaposlovanja v % BDP, 2008



Opombe: Ukrepi politik zaposlovanja (kategorija 2–7) vključujejo usposabljanje za trg dela; rotacijo in delitev dela; spodbude za zaposlovanje; podporno zaposlitev in rehabilitacijo; neposredno ustvarjanje delovnih mest; začetne spodbude. Podpore iz politik zaposlovanja (kategoriji 8–9) pa se nanašajo na denarne podpore in predčasno upokožitev.

Viri: Eurostat, 2010; lastni izračun.

Slovenija je v letu 2008 za politike zaposlovanja namenila 0,45 % BDP, pri čemer je 60 % celotnih izdatkov namenila pasivnim ukrepom. Kot kaže tabela 2, je največji delež izdatkov za aktivno politiko zaposlovanja namenjen javnim zavodom za zaposlovanje in administrativnim stroškom, ukrepom neposrednega ustvarjanja delovnih mest ter ukrepom usposabljanja.

Tabela 2: Struktura izdatkov za aktivno politiko zaposlovanja v Sloveniji, v %, po letih

<i>Ukrep</i>	<i>1995</i>	<i>1999</i>	<i>2003</i>	<i>2005</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>
<i>Javni zavod za zaposlovanje in</i>	<i>23,6</i>	<i>22,4</i>	<i>25,4</i>	<i>33,3</i>	<i>45,0</i>	<i>47,4</i>

<i>administrativni stroški</i>						
<i>Usposabljanje</i>	10,9	19,8	9,9	16,7	15,0	15,8
<i>Spodbude za zaposlovanje</i>	45,7	10,4	24,4	13,3	10,0	5,3
<i>Neposredno ustvarjanje delovnih mest</i>	6,9	35,8	26,2	26,7	30,0	21,1
<i>Začetne spodbude</i>	6,6	2,7	3,3	6,7	0,0	10,5
<i>Ukrepi za invalide</i>	6,5	8,9	11,0	3,3	:	:
<i>SKUPAJ</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Opombe: Podatki za leta 1995, 1999, 2003 so povzeti po Kajzer (2006). Podatki za leta 2005, 2007 in 2008 pa so preračunani na podlagi informacij iz podatkovne baze Eurostat (2010).

: ni podatka

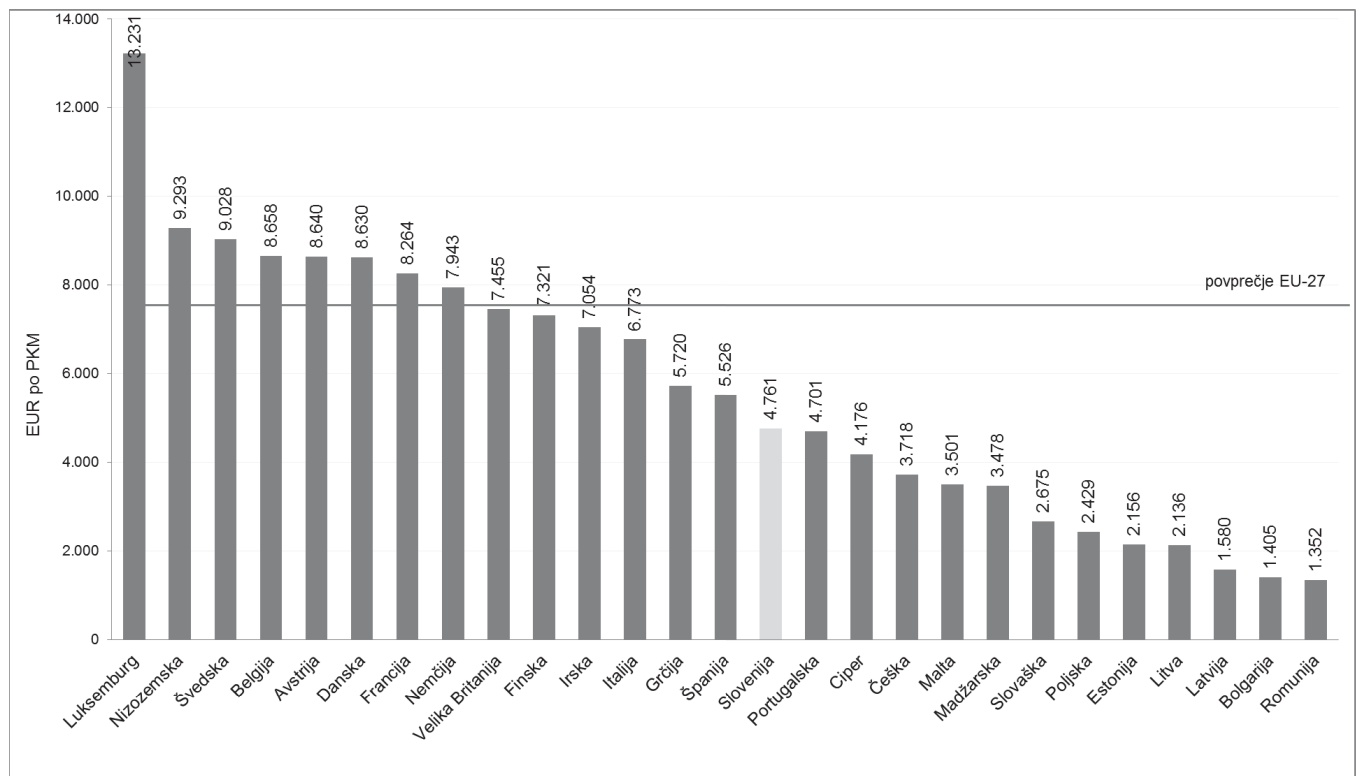
Viri: Kajzer, 2006; Eurostat, 2010; lastni prikaz.

Sistem socialne varnosti

V povprečju so države EU za socialno zaščito v letu 2007 namenile 21,7 % BDP, pri čemer z najvišjimi izdatki izstopajo Francija (30,5 %), Švedska (29,7 %), Belgija (29,5 %), Danska (29,5 %) in Nizozemska (28,4 %), najnižje izdatke pa beležijo v Latviji (11 %), Bolgariji (15,1 %) in na Slovaškem (16 %). Razlike v višini izdatkov med starimi in novimi državami članicami so precejšnje (in statistično značilne pri 1-odstotni stopnji značilnosti), saj povprečni izdatki za socialno zaščito v EU-15 znašajo 25,9 % BDP, medtem ko v NMS le 16,6 % BDP.

Razlike so še bolj izrazite, če primerjamo izdatke za socialno zaščito izražene v EUR po standardih kupne moči (PKM) na prebivalca. Kot kaže slika 6, največ sredstev za socialno zaščito namenjajo Luksemburg, Nizozemska in Švedska. Le-te močno presegajo povprečje EU-27, ki v letu 2007 znaša 5.615 EUR na prebivalca. Pričakovano je povprečna višina izdatkov višja v EU-15 (7.883 EUR na prebivalca), in sicer za približno 5.000 EUR na prebivalca od izdatkov v NMS (razlika je statistično značilna pri 1-odstotni stopnji značilnosti). V povprečju države EU največ denarja namenjajo področjem starosti (39,7 % vseh izdatkov), bolezni in zdravstvenemu varstvu (28,3 % vseh izdatkov), družini in otrokom (9,2 % vseh izdatkov) ter invalidnosti (8,3 % vseh izdatkov) (Eurostat, 2010). Slovenija je v letu 2007 za socialno zaščito namenila 4.761 EUR na prebivalca oziroma 21,4 % BDP.

Slika 6: Izdatki za socialno zaščito na prebivalca v EUR po PKM v letu 2007



Vir: Eurostat, 2010; lastni prikaz.

Ena od mer učinkov prehoda iz trga dela v brezposelnost na dohodke gospodinjstev je neto nadomestitvena stopnja za brezposelnost, ki je definirana kot razmerje med neto prihodkom v času brez zaposlitve in neto prihodkom v času zaposlitve (Dolenc in Vodopivec, 2005). V povprečju (in ne glede na tip družine) je neto nadomestitvena stopnja v prvih 12 mesecih brezposelnosti nižja za tiste z višjimi dohodki v času pred brezposelnostjo, kar pomeni, da osebe z nižjimi prihodki s preходом v brezposelnost (finančno) izgubijo manj in so posledično tudi manj motivirane za ponoven vstop v zaposlenost. Tako na ravni EU osebe s 67 % povprečne plače s preходом v brezposelnost v povprečju izgubijo približno 30 % prihodkov, osebe s 150 % povprečne bruto plače pa v povprečju izgubijo 40 % oziroma 50 % prihodka.

Podatki prav tako kažejo, da po 5-ih letih brezposelnosti neto nadomestitvena stopnja upade, čeprav v nekaterih državah še vedno dosega visoke stopnje. Tako v povprečju samske osebe, ki so prejemnice socialne pomoči in so v času zaposlitve dosegale 67 oziroma 100 % povprečne bruto plače, po petih letih izgubijo 60 % prihodka, družine z dvema otrokoma pa le 40 % prihodka. Med države, ki dosegajo najvišje neto nadomestitvene stopnje pri družinah z dvema otrokoma, se uvrščajo predvsem skandinavske države in države Beneluksa, Nemčija, Irski in tudi Slovenija.

Po neto nadomestitvenih stopnjah (v prvih 12 mesecih brezposelnosti) se Slovenija ne razlikuje od večine držav članic EU. Za posameznike brez vzdrževanih družinskih članov, ki so pred izgubo zaposlitve imeli povprečno plačo, je neto nadomestitvena stopnja v letu 2008 znašala 64 %, višja nadomestila pa so bila namenjena brezposelnim z vzdrževanimi družinskimi člani, ki so z brezposelnostjo izgubili približno 15 % prihodka. Do manjše relativne izgube prihodka pri brezposelnih z vzdrževanimi družinskimi člani pride zaradi znatnih davčnih olajšav in zmanjšanja davčne osnove za vzdrževane družinske člane ter zaradi proporcionalne davčne lestvice (Vodopivec, 2004).

Učinke prehoda iz brezposelnosti v zaposlenost prikazujemo s kazalcem past brezposelnosti. Povprečna davčna obremenitev za samsko osebo s 67 % povprečne plače brez otrok je na ravni EU v letu 2008 znašala 75 % dodatne bruto plače v zaposlitvi, kar pomeni, da je pri prehodu iz brezposelnosti v zaposlitev, za vsak dodatni evro bruto plače prejela neto dohodek v višini 0,25 EUR, preostalih 0,75 EUR pa je bilo namenjenih davkom, socialnim prispevkom in zmanjšanim socialnim transferjem na račun prejemanja bruto plače, v primerjavi z dohodki v času brezposelnosti. Na Danskem, v Luksemburgu in Latviji davčna obremenitev dosega skoraj 90 %, kar pomeni, da neto finančna spodbuda za zaposlitev znaša le 10 % prihodkov. V Sloveniji je obremenitev plače pri prehodu iz brezposelnosti v zaposlenosti za samske osebe s 67 % povprečne plače v letu 2008 znašala 83,0 %. Kombinacija nadomestil in relativno visokega davčnega primeža samskim osebam z nizkimi prihodki tako zmanjšuje finančno motivacijo za zaposlitev na delovnem mestu, ki prinaša nizke prihodke. Finančna motivacija je prav tako nizka pri osebah z vzdrževanimi družinskimi člani (past brezposelnosti je pri njih največja) ter, po Vodopivcu (2004), tudi pri osebah, ki so pred nastankom brezposelnosti zaslužile relativno visoko plačo, pri ponovni zaposlitvi pa ne morejo več pričakovati tako visokega prihodka. Past brezposelnosti predstavlja problem predvsem v državah članicah EU, ki imajo dobro razvite sisteme nadomestil in podpor v času brezposelnosti.

Davčna obremenitev prav tako omejuje spodbude za delo med prejemniki socialne pomoči. Namreč v večini držav brezposelne osebe, ki iščejo delo in niso upravičene do nadomestil za brezposelnost, ali so jim ta prenehala, lahko (v odvisnosti od višine prihodkov) prejmejo socialno pomoč. Pojav, ko prejemniki socialne pomoči preidejo v zaposlenost, merimo s pastjo neaktivnosti. V povprečju past neaktivnosti za samsko osebo s 67 % povprečne plače na ravni EU znaša 56 %, najbolj pa izstopata Danska (88 %) in Nizozemska (84 %). Pasti neaktivnosti so še posebej izrazite v družinah z enim zaposlenim (z ali brez otrok) z najnižjimi prihodki. V nekaterih državah je za tovrstne družine z dvema otrokoma neto prihodek v obdobju brezposelnosti skoraj enak tistemu v obdobju zaposlenosti (mera pasti neaktivnosti presega 90 % v sedmih državah EU). Visoke vrednosti dosegamo tudi v Sloveniji, in sicer mera pasti neaktivnosti v letu 2007 za samske osebe s 33 % povprečne bruto plače brez otrok znaša 78 %, za tiste s 67 % povprečne bruto plače pa 63 %. Za samske osebe z dvema

otrokoma in družine z enim zaposlenim ter dvema otrokoma mera pasti neaktivnosti pri nižjih ravneh povprečne plače (od 33 % do 67 %) presega 80 %. V obdobju 2001–2007 se je past neaktivnosti zmanjšala, predvsem zaradi sprememb v shemah socialnih pomoči ter sprememb v stanovanjskih podporah (glej Carone *et al.*, 2009).

4.3.3. Analiza sistemov prožne varnosti v EU

Značilnosti sistemov prožne varnosti

Države članice EU smo glede na podobnosti v doseganju prožnosti in varnosti na trgu dela (z uporabo hierarhične metode razvrščanja) razdelili v pet skupin.⁹⁹ Ključne značilnosti skupin po spremenljivkah prožnosti in varnosti so predstavljene v tabeli 3.¹⁰⁰

Za prvo skupino držav, ki jo tvorijo Belgija, Francija, Nemčija in Avstrija (torej kontinentalne države), je značilna srednja raven prožnosti ter varnosti na trgu dela. Deleža zaposlenih za določen čas in s skrajšanim delovnim časom presegata povprečni vrednosti na ravni EU, vendar ju lahko v primerjavi z ostalimi skupinami opredelimo kot sredinski vrednosti. V povprečju skupina beleži druge najvišje izdatke za aktivne politike zaposlovanja ter najvišje celotne izdatke za socialno zaščito.

Skandinavske države (Danska, Švedska, Finska) in Nizozemska tvorijo drugo skupino. V primerjavi s prvo skupino imajo skandinavske države bolj prožen sistem varovanja zaposlitve, dosegajo pa tudi najvišji delež delno zaposlenih med obravnavanimi skupinami. Na področju varnosti zaposlenih, države iz skupine v povprečju namenjajo druge najvišje celotne izdatke za socialno zaščito ter najvišje izdatke za aktivne politike zaposlovanja, hkrati pa beležijo tudi najvišji delež odraslih v programih vseživljenjskega učenja. Visoko varnost potrjujejo tudi visoke vrednosti neto nadomestitvene stopnje, pasti brezposelnosti in pasti nizkih plač. Drugo skupino držav lahko torej označimo kot sistem s srednjo do visoko ravno prožnosti in visoko (najvišjo med obravnavanimi skupinami) ravno varnosti.

Tabela 3: Povprečne vrednosti spremenljivk prožnosti in varnosti po skupinah držav (podatki v oklepajih so za Slovenijo)

<i>Kazalec/skupina držav</i>	<i>BE, DE, FR, AT</i>	<i>DK, FI, NL, SE</i>	<i>IE, UK</i>	<i>BG, CZ, EE, LV, LT, HU,</i>	<i>GR, ES, IT, LU, PL, PT,</i>	<i>EU- 25</i>
------------------------------	---------------------------	---------------------------	---------------	----------------------------------------	----------------------------------------	-------------------

⁹⁹ Wardova hierarhična metoda in način razvrščanja sta pojasnjena v poglavju 3.

¹⁰⁰ Raven prožnosti in raven varnosti (glej tabelo 3) smo določili po vzoru analize Evropske komisije (2007b).

				RO, SK	SI	
<i>Indeks EPL, 2008</i>	2,7	2,1	1,3	2,5	2,9 (2,8)	2,5
<i>Zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved, 2008</i>	2,4	2,3	1,5	2,4	2,6 (3,0)	2,3
<i>Urejenost začasnih oblik zaposlenosti, 2008</i>	2,7	1,5	0,5	1,9	3,0 (2,5)	2,2
<i>Delež zaposlenih (15–64 let) za določen čas, %, 2008</i>	12,5	14,2	6,9	4,2	18,2 (17,3)	8,4
<i>Delež zaposlenih (15–64 let) za skrajšani delovni čas, %, 2008</i>	21,8	27,3	21,2	5,0	10,5 (8,1)	11,8
<i>Izdatki za aktivne politike zaposlovanja v % BDP, 2008</i>	0,9	1,0	0,5	0,2	0,4 (0,2)	0,5
<i>Delež odraslih (25–64 let) v izobraževanju in usposabljanju, %, 2008</i>	8,5	23,1	13,5	4,8	7,4 (13,9)	9,8
<i>Celotni izdatki za socialno zaščito, v % BDP, 2007</i>	28,9	28,1	22,1	15,3	22,2 (21,4)	22,0
<i>Neto nadomestitvena stopnja za brezposelne več kot 60 mesecev s socialno pomočjo (samska oseba s 67 % PP, 0 otrok), 2008</i>	53,3	61,5	55,0	28,0	36,7 (44,4)	42,0
<i>Raven prožnosti</i>	srednja do nizka	srednja do visoka	visoka	srednja	nizka	
<i>Raven varnosti</i>	srednja do visoka	visoka	srednja	nizka	nizka do srednja	

Opombe: AT-Avstrija, BE-Belgija, BG-Bolgarija, CZ-Češka, DE-Nemčija, DK-Danska, EE-Estonija, ES-Španija, GR-Grčija, HU-Madžarska, FI-Finska, FR-Francija, IE-Irska, IT-Italija, LT-Litva, LU-Luksemburg, LV-Latvija, NL-Nizozemska, PL-Poljska, PT-Portugalska, RO-Romunija, SE-Švedska, SI-Slovenija, SK-Slovaška, UK-Velika Britanija.

Viri: OECD.Stat., 2010, Eurostat, 2010; lastni izračuni.

V tretjo skupino smo razvrstili Irsko in Veliko Britanijo, državi z anglo-saksonskim oziroma liberalnim sistemom. Zanju je značilna najbolj prožna ureditev trga dela (vrednosti indeksa EPL so najnižji), čeprav je povprečni delež zaposlenih za določen čas zelo nizek (6,9 %). Državi beležita povprečno stopnjo celotnih izdatkov za socialno zaščito na ravni EU (drugo najnižjo med obravnavanimi skupinami), hkrati pa imata drugi najvišji delež odraslih v vseživljenjskem učenju. Da je za državi značilna nizka varnost zaposlitve, priča tudi vrednost neto nadomestitvene stopnje.

Četrto, najobsežnejšo, skupino držav tvorijo države vzhodne Evrope in baltske države (torej NMS), za katere je značilen srednje rigiden sistem prožnosti. Ne glede na to, skupina beleži najnižja deleža zaposlenih za določen čas in za skrajšani delovni čas. NMS, združene v četrto skupino, se prav tako soočajo z najnižjo varnostjo na trgu dela, prav tako nizki so izdatki za aktivne politike zaposlovanja.

Zadnja, peta skupina združuje mediteranske države (Grčijo, Španijo, Italijo in Portugalsko) skupaj s Slovenijo, Luksemburgom in Poljsko. Za to skupino držav je značilen najbolj tog sistem prožnosti v delovnih razmerjih, saj so vrednosti skupnega indeksa EPL, indeksa varovanja zaposlitev redno zaposlenih pred odpuščanjem ter indeksa urejenosti začasnih oblik zaposlenosti v povprečju najvišji. Kljub togosti v ureditvi začasnih oblik zaposlitev, je delež zaposlenih za določen čas v tej skupini najvišji. Izdatki za socialno zaščito in aktivne politike zaposlovanja dosegajo povprečje EU-25, medtem ko je delež odraslih, ki se vseživljenjsko izobražujejo nizek, kar kaže na nizko odgovornost posameznika za zagotavljanje lastne varnosti na trgu dela. To skupino držav lahko torej opredelimo kot skupino z nizko prožnostjo in srednje do nizko varnostjo na trgu dela.

Makroekonomske značilnosti skupin držav z različnimi sistemi prožne varnosti

Na podlagi razvrstitve držav glede na podobnost v prožnosti in varnosti na trgu dela, smo preverili, ali med skupinami držav obstajajo tudi razlike v ekonomskih značilnostih.

Kot je razvidno iz tabele 4, najvišji povprečni BDP na prebivalca v letu 2008 izkazujeta skupini skandinavskih in anglo-saksonskih, torej skupini, ki imata najbolj prožno ureditev trga dela, hkrati pa si nasprotujeta v ravni varnosti na trgu dela. Najnižjo raven BDP na prebivalca v povprečju beležijo NMS (skupina 4), saj je le-ta v letu 2008 znašal 15.914 EUR (po PKM). Za to skupino držav je značilen srednje do nizko rigiden sistem prožnosti in najnižja raven varnosti med obravnavanimi skupinami. Slovenija je v letih 2007 in 2008

dosegala nižji BDP na prebivalca kot je povprečje skupine, v katero je razvrščena.

Do statistično značilnih razlik (pri 5-odstotni stopnji značilnosti) med skupinami držav prav tako prihaja v produktivnosti dela. Kot je razvidno iz tabele 4, se v letu 2008 kaže zakonitost, da imajo države z bolj prožnimi ureditvami trga dela višjo produktivnost, medtem ko je produktivnost dela tudi do dvakrat nižja v državah vzhodne Evrope in Baltika.

Skupine držav, ki smo v prejšnjem podpoglavju označili kot države z bolj prožnim trgom dela, prav tako beležijo višje stopnje zaposlenosti. Povprečna stopnja zaposlenosti v skandinavskih državah v letu 2008 tako znaša 75,2 %, kar je tudi do 12 odstotnih točk nad povprečjem skupin držav s togimi ureditvami na trgu dela (skupini 4 in 5), razlike so statistično značilne pri 5-odstotni stopnji značilnosti. Skupini skandinavskih in anglo-saksonskih držav prav tako izkazuje nižje stopnje brezposelnosti v primerjavi z ostalimi skupinami (razlike niso statistično značilne). Še bolj izrazite so razlike v stopnjah dolgotrajne brezposelnosti.

Tabela 4: Povprečne vrednosti makroekonomskih spremenljivk po skupinah držav (podatki v oklepajih so za Slovenijo)

<i>Kazalec/skupina držav</i>	<i>BE, DE, FR, AT</i>	<i>DK, FI, NL, SE</i>	<i>IE, UK</i>	<i>BG, CZ, EE, LV, LT, HU, RO, SK</i>	<i>GR, ES, IT, LU, PL, PT, SI</i>	<i>EU-25</i>
<i>Stopnja zaposlenosti, 15–64 let, %, 2008</i>	67,5	75,2	69,6	63,9	63,5(68,6)	66,6
<i>Stopnja brezposelnosti, 15–64 let, %, 2008</i>	6,5	4,7	5,9	6,6	7,3(4,5)	6,4
<i>Stopnja dolgotrajne brezposelnosti, %, 2008</i>	2,7	0,9	1,6	2,8	2,6(1,9)	2,3
<i>BDP na prebivalca, v EUR po PKM, 2008</i>	29.000	30.950	31.500	15.914	28.671(22.800)	25.621
<i>Produktivnost dela na delovno uro, BDP po PKM, EU-15=100</i>	110,9	104,2	101,1	49,4 *	84,7(73,6)	83,4 ¹

<i>Produktivnost dela, BDP na delovno uro, USD, 2008 - ocena Conference Board-a</i>	55,4	51,6	51,0	23,3	41,0 (32,6)	40,1
<i>Davčni primež, samska oseba s 67 % povprečne plače brez otrok, %, 2008</i>	46,9	40,4	22,9	39,6	36,6 (40,3)	38,7

Opombe: * Povprečna vrednost ne vsebuje podatka za Bolgarijo.

Viri: Eurostat, 2010; The Conference Board, 2010; lastni izračuni.

4.4. Primeri programov in ukrepov za doseganje prožne varnosti na trgu dela

Hiter tehnološki razvoj, globalizacija poslovanja, staranje prebivalstva ter recesija v zadnjih let še povečujejo (tveganje za) brezposelnost in prinašajo nove izzive za podjetja in trg dela. Prožnost ob sočasni varnosti na trgu dela skušajo države dosegati s pomočjo različnih ukrepov, ki jih Wilthagen in Tros (2004) razvrstita v znamenito matriko elementov prožne varnosti. Matrika (Tabela 5) ponazarja, da se lahko prožnost na trgu dela pojavi v štirih osnovnih oblikah, in sicer kot:

- zunanja numerična prožnost, ki označuje možnost in enostavnost zaposlovanja in odpuščanja delavcev ter uporabe prožnih oblik zaposlovanja;
- notranja numerična prožnost, ki označuje možnost podjetja, da se prilagodi spremembam v poslovnem okolju z uporabo različnih oblik zaposlovanja in najemanja delavcev;
- funkcionalna prožnost, ki označuje možnost podjetja, da prilagaja in razvija znanja in veščine zaposlenih glede na priložnosti in potrebe v okolju;
- plačna oz. stroškovna prožnost, ki je možnost podjetja, da uvede variabilno plačilo ali del plačila glede na delovno uspešnost posameznega zaposlenega.

V matriki so opredeljene tudi štiri oblike varnosti:

- varnost delovnega mesta, ki je povezana z ohranitvijo trenutnega delovnega mesta pri obstoječem delodajalcu;
- varnost zaposlitve, ki je povezana z ohranjanjem vključenosti v plačano delo ne glede na delovno mesto in delodajalca;
- varnost dohodka, ki je povezana z gotovostjo prejemanja določene višine stabilnega dohodka v primeru izgube zaposlitve;
- kombinirana varnost, ki je povezana z možnostjo usklajevanja delovnih obveznosti z družinskim/zasebnim življenjem in hkratno ohranitvijo zadovoljive ravni stabilnega dohodka.

Tabela 5: Matrika elementov prožne varnosti

Varnost Prožnost	Varnost delovnega mesta	Varnost zaposlitve	Varnost dohodka	Kombinirana varnost
Zunanja numerična prožnost	Oblike zaposlitvenih pogodb Zakonodaja varovanja zaposlitve Zgodnje upokojevanje	Zaposlitvene storitve v okviru aktivne politike trga dela Vseživljenjsko učenje in usposabljanje	Nadomestila za brezposelnost Drugi socialni transferji Minimalne plače	Varovanje pred odpuščanjem v času odsotnosti z dela iz različnih razlogov
Notranja numerična prožnost	Različne oblike skrajšanega delovnega tedna/časa	Zakonodaja varovanja zaposlitve Vseživljenjsko učenje in usposabljanje	Dodatek za polovični delovni čas Nadomestilo plače v primeru bolniške odsotnosti Štipendije za izobraževanja	Sheme odsotnosti z dela iz različnih razlogov Polovično upokojevanje
Funkcionalna prožnost	Usposabljanje Izposoja delavcev Najemanje podizvajalcev Zunanje izvajanje dejavnosti (angl. <i>outsourcing</i>)	Vseživljenjsko učenje in usposabljanje Križno usposabljanje zaposlenih (angl. <i>multi-skilling</i>) Rotacija na delovnem mestu Timsko delo	Plačilni sistemi z vgrajeno delovno uspešnostjo	Alternative ureditve dela (delo na daljavo, fleksibilni čas prihoda na delo in odhoda z dela, neplačana odsotnost z dela idr.)
Plačna oz. stroškovna prožnost	Lokalne prilagoditve stroškov dela Zmanjšanje prispevkov za socialno varnost	Zmanjšanje prispevkov za socialno varnost Subvencioniranje plače Dodatki za zaposlene delavce (angl. <i>in-work benefits</i>)	Kolektivne pogodbe Dodatek za krajši delovni teden/čas	Alternative ureditve dela

Vir: Wilthagen in Tros, 2004.

V nadaljevanju podrobneje predstavljamo nekaj možnih ukrepov v boju proti brezposelnosti in strukturnimi neskladji na trgu dela, ki so povezane konceptom prožne varnosti. Prvi ukrep je uvedba sistema rotacij na delovnih mestih, ki sodi med ukrepe aktivne politike zaposlovanje. Sledi opis različnih oblik zaposlitve in alternativnih ureditev dela, ki podjetjem nudijo različno raven numerične ali funkcionalne prožnosti, delavcem pa različno stopnjo

varnosti.

4.4.1. Z rotacijo na delovnih mestih do večje numerične in funkcionalne prožnosti

Eden od ukrepov, ki zaposlenim in iskalcem zaposlitve pomaga pri prilagoditvi potrebam na trgu dela, je uvedba sistema rotacij (angl. job rotation) na delovnih mestih. Izraz rotacija na delovnem mestu ima vsaj dva pomena. Prvi se nanaša na obliko funkcionalne prožnosti v organizacijah, pri kateri se zaposleni znotraj organizacije v določenih intervalih izmenjujejo na različnih delovnih mestih. Delovna mesta so lahko razmeroma podobna (npr. razlikujejo se le po vrsti gibov, ki jih zaposleni izvajajo) ali pa se razlikujejo glede na potrebne veščine in celo odgovornosti. Namen takega sistema rotacije na delovnih mestih (v tem smislu imenovanega krožno zaposlovanje) je zmanjšanje monotonosti dela, zmanjšanje prevelike oziroma neprekinjene obremenjenosti istih sklepov in mišic ter povečanje vsestranskosti zaposlenih (slednje na primer olajša nadomeščanja delavcev v času njihove odsotnosti, pripomore k pregledu posameznikov nad procesi v organizaciji in poveča razumevanje dela drugih) (Eurofound 2010).

Pri drugi obliki rotacije na delovnem mestu je funkcionalna prožnost organizacije omogočena z angažiranjem oseb izven organizacije pri nadomeščanju odstotnih delavcev v času izobraževanj, sabatskega dopusta, starševskega dopusta ali druge daljše odsotnosti (Eurofound, 2010). V številnih državah (med drugim tudi na Danskem) se začasno odsotnega delavca zaposli z brezposelnimi osebami, torej z osebami izven organizacije. Delodajalci v takih primerih skupaj z lokalnimi izpostavami zavodov ali centrov za zaposlovanje brezposelnim osebam uredijo začasno delo in s tem pridobitev praktičnih izkušenj na trgu dela. Sistem rotacij na delovnih mestih na Nizozemskem pa ni vezan na zaposlovanje brezposelnih, ampak podjetja nadomestne delavce pogosteje najamejo preko agencij za začasno zaposlovanje (Bosman idr., 2007: 9).

Sistem rotacij na delovnih mestih je instrument, ki povezuje aktivno politiko trga dela s strukturno politiko. Z delovnim aktiviranjem in poklicnim usposabljanjem brezposelnih se uresničuje aktivna politika trga dela, vključenost regionalne mreže organizacij in državno-spodbujena izobraževanja pa uresničujeta tudi cilje strukturnih politik (Schömann idr., 1998: 9). Sistem rotacij na delovnih mestih lahko pomaga pri boljši povezanosti med iskalcem zaposlitve z lokalnimi potrebami na trgu dela in usmerja razvoj znanj in veščin ter s tem rast (majhnih) podjetij. Predvsem majhna podjetja se soočajo s finančnimi, organizacijskimi in drugimi ovirami pri usposabljanju zaposlenih. Prisotno je pomanjkanje informacij o možnostih usposabljanja in izobraževanja, pomanjkanje praktično usmerjenih izobraževanj in ustreznih poklicnih usposabljanj, odsotnost ekonomij obsega pri organizaciji prikrojenih usposabljanj (ki so posledično draga), usmerjenost v kratkoročne upravljalne rešitve, organizacijske težave v primeru odsotnosti izkušenih delavcev in strah pred zvišanjem plačnih zahtev bolj izobraženih ali usposobljenih delavcev (del povišic pa nato pobere država v obliki

davkov) (Stone, 2010: 10).

Sistem rotacij na Danskem

Sistem rotacij na delovnih mestih je začela prva uvajati Danska v 80. letih prejšnjega stoletja. Sistem je sproti razvijala in prilagajala. Od leta 1994, ko je Danska izvedla obsežnejšo reformo trga dela, se rotacija na delovnih mestih (kot nadomeščanje odsotnih delavcev z brezposelnimi osebami) sistematično uporablja kot eden od ukrepov v sklopu aktivne politike trga dela (Schömann idr., 1998: 1 in 15). S spremembo zakonodaje na področju zaposlovanja so bile uvedene spodbude za začasno odsotnost z dela z namenom dodatnega usposabljanja in izobraževanja zaposlenih. Z reformo se je povečal delež zaposlenih, ki je upravičen do uveljavljanja pravice do daljšega študijskega dopusta oziroma odsotnosti, plačilo za takšno odsotnost je bilo dvignjeno na 100 odstotkov maksimalnega zneska nadomestila za brezposelnost, podjetja pa niso več bila zavezana takšnega zaposlenega nadomestiti z brezposelno osebo. Sledile so obsežne kampanje na državni ravni za ozaveščanje pomena izobraževanja in usposabljanja (Schömann idr., 1998: 16).

Na Danskem imajo zaposleni po zakonu in kolektivnih pogodbah pravico do uveljavljanja študijske odsotnosti, ki traja do 1 leto. Zaposleni v času študijske odsotnosti prejema plačilo v višini 100 odstotkov maksimalnega zneska nadomestila za brezposelnost. Zmanjšanje mesečnega dohodka je za zaposlene z nizkimi in s srednje visokimi plačami relativno majhno (bruto plačilo se zmanjša za približno 10 odstotkov), zaradi česar je njihova udeležba v teh programih precejšnja. Manj usposobljene delavce je tudi lažje nadomestiti v primeru daljše odsotnosti z dela. Za vsakega zaposlenega, ki pridobi nove kvalifikacije v programih dodatnega usposabljanja in izobraževanja, je podjetje upravičeno do dotacije oziroma finančne podpore, ki krije stroške zaposlitve brezposelne osebe kot nadomestnega delavca (Schömann idr., 1998: 16-18; Sørensen, 2002: 39). Do tovrstne »zaposlitvene ponudbe« so upravičene osebe, ki so brezposelne od 6 mesecev do 2 leti in torej sodijo v rizično skupino brezposelnih (Wilthagen, 2007: 20). Brezposelni so lahko v program kot nadomestni delavcu vključeni do 2 leti (slednje pomeni, da lahko dva delavca, ki zaporedoma koristita enoletni študijski dopust, podjetje nadomesti z enim brezposelnim delavcem). V času praktičnega usposabljanja v podjetju nadomestni delavec prejema plačilo enako znesku plače, ki ga je prejemal prejšnji delavec na istem delovnem mestu (Schömann idr., 1998: 15-19).

Za delovanje sistema rotacije na delovnih mestih skrbijo odbori za trg dela, državne in para državne izobraževalne institucije in vključena podjetja. AMU usposabljanja (Arbejds Markeds Uddannelse, kar pomeni usposabljanja na trgu dela), ki se izvajajo v številnih centrih po državi pod nadzorom ministrstva za delo, so brezplačno na voljo tako za brezposelne kot za zaposlene (za slednje sicer imajo ekonomsko ceno v višini razlike med njihovo plačo in nadomestilom, ki ga prejema v času usposabljanja). AMU centri zagotavljajo panožno specifična poklicna usposabljanja in tudi bolj splošna usposabljanja, ki zaposlenim

omogočajo prekvalifikacijo oziroma prehod v drugo panogo dejavnosti. S tem prispeva k reševanju strukturnih težav na trgu dela (Sørensen, 2002: 39).

Glede sistema, v katerega je usmerjeno precej finančnih sredstev, je dosežen širok konsenz med socialnimi partnerji, kar omogoča njegovo nemoteno delovanje. K uspešnosti sistema pripomore tudi prevladujoč pozitiven odnos Dancov (v vlogi delavcev in delodajalcev) do programov vseživljenjskega učenja in drugih izobraževanj (Sørensen, 2002: 39; Schömann idr., 1998: 16-18). Kljub temu, da se odpirajo vprašanja o učinkovitosti AMU usposabljanj, sistem rotacije na delovnih mestih velja za dober instrument aktivne politike trga dela.

Prednosti, ki jih prinaša klasični sistem rotacije na delovnih mestih po danskem vzoru so (EU-Jobrotation, 1999):

- izboljšanje veščin zaposlenih skozi dodatno usposabljanje in splošno izobraževanje, kar lahko poveča tudi varnost njihove zaposlitve;
- omogočanje pridobitve delovnih izkušenj in veščin brezposelnih in/ali ohranjanje njihovega stika s podjetji ter povečanje njihovih možnosti za kasnejšo zaposlitev;
- povečanje znanj in veščin v podjetju preko usposabljanj in izobraževanj obstoječih delavcev (od česar si lahko podjetje obeta večjo produktivnost, fleksibilnost in kakovost) ob nemotenem poteku dela zaradi zagotavljanja zamenjave za odsotne delavce,
- povečanje baze razpoložljivih delavcev (z nekaj izkušnjami) v primeru potreb po novih delavcih;
- zmanjšanje brezposelnosti na trgu dela.

Uporaba sistema rotacij na delovnih mestih na Danskem se je izkazala kot uspešen način povečevanja zaposlenosti in nadgradnje znanj in veščin obstoječih (praviloma stalno zaposlenih) delavcev (Oppenheim, 2010).

Danska izkušnja s sistemom rotacije na delovnem mestu je pokazala, da (Sørensen, 2002: 54):

- sistem funkcionira boljše v obdobjih relativno visoke brezposelnosti;
- je potrebno ločeno upoštevati situacijo na trgu dela v posameznih regijah in sektorjih;
- je sistem relevanten predvsem za podjetja s sledečimi značilnostmi: stabilna ali rastoča zaposlenost, strateška naravnost k funkcionalni prožnosti ter potreba po nadgrajevanju znanj in veščin.

Če so izpolnjeni zgornji pogoji, delovanje sistema rotacije na delovnih mestih privede do

povezovalnih učinkov na področjih različnih politik, npr. industrijske politike ter politike zaposlovanja in izobraževanja. Četudi vsi pogoji niso izpolnjeni, Sørensen (2002: 54) pričakuje pozitivne, a nekoliko manjše učinke. Avtor (ibid.) opozarja še na pomen upoštevanja širšega institucionalnega okolja v določeni državi.

Evropska Komisija (1997) je rotacijo na delovnem mestu po danskem modelu opredelila kot enega od modelov dobrih praks na trgu dela. Preko Evropskega socialnega sklada je v okviru transnacionalnega pilotskega projekta Adapt sofinancirala prilagoditev osnovnega sistema rotacij na delovnih mestih in njegovo implementacijo v 38 regijah v državah EU (v Avstriji, Belgiji, Franciji, Grčiji, Italiji, Nemčiji, na Danskem, Finskem, Irskem, Nizozemskem, Portugalskem, Švedskem in v Veliki Britaniji). Države so osnovni model rotacij na delovnih mestih prilagodile svojim potrebam, institucionalnemu okolju in posebnim lokalnim potrebam. Kljub tej pobudi sistem rotacij v več sodelujočih državah v praksi še ni uveljavljen.

Sistem rotacij na Finskem

Pa si pogledajmo še sistem rotacij na delovnih mestih na Finskem, ki je precej razvejan in povezan z ukrepi, ki segajo na številna področja. Na Finskem obstajajo številni specifični programi rotacij na delovnem mestu. Osnovne različice programov so:

- rotacija zaradi začasne odsotnosti iz kateregakoli razloga;
- subvencionirano delo za polovični delovni čas z rotacijo;
- subvencionirana delna upokožitev z rotacijo.

Pri rotacijah zaradi začasne odsotnosti iz kateregakoli razloga (angl. job alternation leave) se zaposleni odloči za odsotnost z dela za obdobje od 3 do 12 mesecev, v katerem se odstotnega delavca nadomesti z registrirano brezposelno osebo (ne glede na čas trajanja brezposelnosti). Brezposelna oseba, ki odstotnega delavca nadomesti, v podjetju ne rabi opravljati enakih nalog kot jih je prej odsoten delavec. Odstoten delavec se lahko, ne glede na razlog odsotnosti (bodisi izobraževanje, skrb za družino, bolezen, oddih ali kaj drugega), po preteku mirovanja zaposlitve vrne nazaj na delo; takrat zaposlitvena pogodba spet stopi v veljavo in se akumulacija socialnih prispevkov nadaljuje (zaposleni je torej zaščiten pred odpustitvijo). V času odsotnosti zaposleni prejme nadomestilo za izpad dohodka iz dela v višini 70 odstotkov nadomestila za brezposelnost, do katerega bi bil upravičen. Če delodajalec namesto odstotnega delavca zaposli dolgoročno brezposelno osebo, je upravičen do subvencioniranja plače (MOL 2010). Medtem, ko so radodarne spodbude na Danskem povzročile precejšnjo popularnost sistema rotacije na delovnih mestih (in so bile zaradi precejšnjih stroškov tudi večkrat korigirane), je Finski sistem z vidika spodbud razmeroma skromen. Slednje sicer omogoča z vidika javnih financ stroškovno varčnost sistema rotacij, a je izraba te oblike

kombinacije zaposlovanja in usposabljanja zato primerno manjša. Podjetja k sodelovanju spodbudijo nižji stroški dela, med zaposlenimi pa se za tako odsotnost odločajo predvsem ženske zaradi posvečanja družini. (Nätti 2002).

Pri subvencioniranem delu za polovični delovni čas z rotacijo delavec, ki je bil zaposlen za polni delovni čas, za 3 do 12 mesecev preide na polovični delovni čas (pri čemer prejme dodatek v višini polovice izgube dohodka), za drugo polovico zaposlitve pa podjetje najame brezposelno osebo. Čas takega subvencionirane polovičnega delovnega časa je omejen na 3 do 12 mesecev, pri čemer mora stalno zaposleni opravljati 40-60 odstotkov dela. Nadomestni (prej brezposleni) delavec prejme sorazmerno plačo (torej plačo za polovični delovni čas), kar pomeni, da se njegov dohodkovni položaj ne izboljša občutno (MOL 2011; Nätti 2002).

Pri subvencionirani delni upokojitvi z rotacijo se lahko delavci stari od 56 do 64 let delno upokojijo, delno pa opravljajo delovno obveznost v obsegu od 16 do 28 ur na teden (pri razporeditvi ur znotraj enega leta, t.j. med meseci, tedni in dnevi, obstaja precejšnja prožnost). Delno upokojeni delavec pri tem prejema sorazmerno plačo in sorazmerni del pokojnine (v višini polovice razlike med plačilom za polno in delno zaposlitev, vendar ne več kot 75 odstotkov zneska polne pokojnine). Pri delni upokojitvi delodajalec ni zavezan k zaposlitvi nadomestnega delavca za polovični delovni čas; po izkušnjah do tega vseeno pride v približno tretjini primerov (Nätti 2002). Nätti 2002

Dodatno na Finskem obstajajo programi odsotnosti z dela zaradi izobraževanja, ki lahko traja do dve leti znotraj obdobja petih let, pri čemer je odsotnost zaposlenega neplačana. Vseeno pa se lahko zaposleni, ki se tako izobražuje oziroma usposablja, prijavi za prejemanje podpore za usposabljanje odraslih (MOL 2011; Nätti 2002).

Finska ima torej številne programe, ki so po določenih značilnosti povezane s sistemom rotacij na delovnih mestih ali pomagajo pri njihovem izvajanju.

4.4.2. Prožno urejanje zaposlitvenih razmerij

Delodajalci lahko z delavci sklepajo različne vrste zaposlitvenih pogodb. V povezavi s prožnostjo sta pomembna predvsem dva vidika zaposlitve: osnova za prenehanje pogodbenega/delovnega razmerja (oziroma pogoji zaposlovanja in odpuščanja) ter obseg pravic delodajalca, da določa obseg dela svojih zaposlenih (Bosman idr., 2007: 8). Prvi vidik je povezan z zunanjo numerično prožnostjo, drugi pa z notranjo numerično prožnostjo.

V okviru uresničevanja modelov prožne varnosti države širijo možnosti zaposlovanja z osnovnih oblik zaposlitve (t.j. zaposlitev za polni delovni čas za nedoločen čas ali,

alternativno, za določen čas) na nove oblike zaposlovanja (zaposlitev za nepolni oziroma krajši delovni čas, skrajšanje delovnega tedna, delo preko agencij za zaposlovanje, t.i. malo delo ali delo na klic in drugo). V Sloveniji so skladno z Zakonom o delovnih razmerjih poleg pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas (za polni delovni čas) na voljo posebne oblike pogodb o zaposlitvi:

- pogodba o zaposlitvi za določen čas, ki se lahko sklene v posebnih primerih, predpisanih v zakonu in kolektivnih pogodbah in to za obdobje največ 2 let;
- pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, ki se lahko sklene v posebnih primerih, pri čemer spodnja meja za delovni čas ni določena (delavcu pripadajo vse pravice v sorazmernem delu);
- pogodba o zaposlitvi za opravljanje dela na domu (z omejitvami za nekatere dejavnosti);
- pogodba o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem (zaposlitveno agencijo, ki ima koncesijo), ki zagotavlja delo drugim uporabnikom;
- pogodba o zaposlitvi v primeru javnih del;
- pogodba o zaposlitvi s poslovodnimi osebami (s člani uprave ali s poslovodjem), ki je urejena zelo prožno in zanjo niso predpisani elementi, ki veljajo za sklepanje delovnih razmerij.

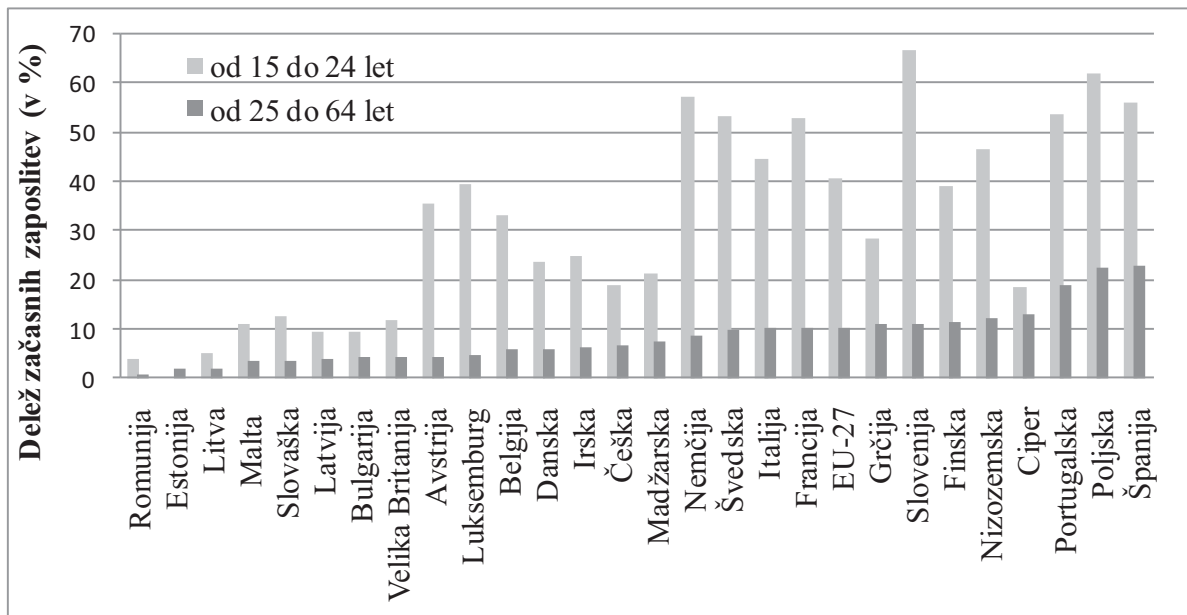
Osnovna oblika zaposlitve je zaposlitev za polni delovni čas za nedoločen čas. Temeljna značilnost zaposlitve za nedoločen čas (angl. open-ended/indefinite contract) je, da morajo za njeno prenehanje obstajati utemeljeni poslovni, krivdni ali drugi razlogi, določen pa je tudi odpovedni rok pogodbe o zaposlitvi. Podjetja se soočajo s togostjo varovanja zaposlitev za določen čas, ki jim ne omogoča ustreznega prilagajanja (t.j. numerične in funkcionalne prožnosti) potrebam in izzivom v poslovnem okolju.

Notranjo numerično prožnosti oziroma prožnost pri obsegu dela podjetjem vsaj delno nudijo pogodbe za krajši delovni čas (t.j. za delovni čas, ki je krajši od polnega delovnika), ki so lahko sklenjene za horizontalno krajši delovni čas (zaposleni dela manjše število ur dnevno), za vertikalno krajši delovni čas (zaposleni dela le določene dni v tednu ali določene mesece v letu) in za mešano krajši delovni čas (kombinacija prejšnjih dveh načinov). V povprečju držav starih članic Evropske Unije je bil v letu 2006 delež zaposlenih za krajši delovni čas dobrih 20 odstotkov. Nad 20 odstotkov sega na Nizozemskem (okrog 46 odstotkov), v Nemčiji (okrog 26 odstotkov), ter na Danskem in v Belgiji (med 23 in 24 odstotkov) (Bosman idr., 2007: 8).

V veliki večini držav Evropske unije skladno z zakonodajo obstajajo *različne oblike začasnega dela* (angl. *temporary work arrangements*). Po Eurostatu (2011a) kot začasno delo štejejo zaposlitev za določen čas in druge oblike dela, ki se končajo z izpolnitvi jo določenih

pogojev kot je izpolnitev pogodbenih obveznosti oziroma dokončanje delovnih nalog, vrnitev odstotnega delavca, ki ga je nadomeščal drug delavec, in drugo. Slovenija je ob upoštevanju študentskega dela (t.j. dela preko napotnic agencij, pooblaščenih za posredovanje študentskega dela) glede na uporabo začasnih oblik dela pri vrhu držav. Če mlade do 25 let izločimo iz analize in upoštevamo delavce, stare od 25 do 64 let, se Slovenija približa povprečju za 27 držav članic Evropske unije (EU-27), kar prikazuje spodnja slika.

Slika 7: Delež začasnih zaposlitev med vsemi zaposlitvami v državah Evropske Unije, 2009



Vir: Eurostat, 2011a; lastni prikaz.

Pa si podrobneje pogledjmo posamezne oblike začasnega dela, ki podjetjem zagotavljajo potrebno prožnost na trgu dela

4.4.3. Zaposlitev za določen čas

Temeljna značilnost zaposlitve za določen čas (angl. fixed-term employment) je, da pogodba avtomatsko preneha s potekom časa, za katerega je bila sklenjena. Države se pri pogojih zaposlovanja za določen čas razlikujejo (Bosman idr., 2007: 9):

- Na Nizozemskem je pogodbo možno skleniti brez posebnih utemeljitev, vendar takšno pogodbeno razmerje med strankama pogodbe ne more neprekinjeno trajati več kot tri leta (lahko pa se nadaljuje, če se pogodbeno razmerje med tem prekine vsaj za 3 mesece).
- V Nemčiji za sklenitev pogodbe za določen čas v trajanju do dveh let niso potrebne

posebne utemeljive, kar pa ne velja za daljša pogodbeno razmerja za določen čas ali za verižno sklepanje pogodb za določen čas;

- V Belgiji je za vsako sklenitev pogodbe za določen čas potrebna utemeljitev razlogov za takšno obliko zaposlitve.

V Sloveniji Zakon o delovnih razmerjih v 52. in 53. členu predpisuje, da se lahko pogodba o zaposlitvi v primerih, ki so določeni v zakonu in v kolektivnih pogodbah za posamezne dejavnosti (npr. začasno povečan obseg dela, nadomeščanja začasno odsotnega delavca, zaposlitev tujca z delovnim dovoljenjem za določen čas, opravljanje sezonskega dela, nastop določenega dogodka in drugi). Pogodba o zaposlitvi za določen čas se sklene za omejen čas, ki je potreben, da se opravi določeno delo oziroma za največ dve leti. Pri tem se trimesečna ali krajša prekinitev delovnega razmerja ne šteje za prekinitev neprekinjenega dveletnega obdobja.

4.4.4. Delo preko agencij za začasno zaposlovanje

Oblika dela, ki je v državah Evropske unije vse bolj popularna, je delo prek agencij za začasno zaposlovanje (angl. temporary work agency). Skladno z Direktivo Sveta 91/383/EEC je agencija za začasno zaposlovanje oziroma za posredovanje začasnega dela (v nadaljevanju zaposlitvena agencija) organizacija, ki z delavci kot delodajalec sklepa delovna razmerja in nato zaposlene delavce napoti na začasno delo v druge organizacije (t.i. uporabniška podjetja). Uporabniško podjetje in zaposlitvena agencija skleneta poslovno pogodbo, po kateri uporabniško podjetje najame delavca, zaposlenega v zaposlitveni agenciji. Delavci so torej v zaposlitvenem odnosu z agencijo, delajo pa pod nadzorom in navodilih uporabniškega podjetja. Osnova za delovanje zaposlitvenih agencij je torej tristransko razmerje med agencijo, delavcem in uporabniškim podjetjem. Ta oblika dela pomembno prispevka tako k numerični in kot tudi funkcionalni prožnosti na trgu dela, pri čemer ne posega nujno v pravice in zaposlitveno varnost delavcev. Uporabniškim podjetjem omogoča, da se s številom delavcem pravočasno prilagodijo spremembam povpraševanja in jim prihrani številne administrativne postopke in odgovornosti. Z najemanjem delavcev preko agencij si podjetje tudi ustvarja krog kandidatov za zaposlitve v primeru pozitivnih trendov in pojavu dolgoročnejših potreb po delavcih (Arrowsmith, 2008).

Delo preko agencij za posredovanje začasnega dela se je uveljavljeno v večini držav Evropske unije. Zakonodajna ureditev tega področja (ki se nanaša na obveznosti in pravice agencije, delavcev in uporabniških podjetij) se med državami Evropske unije razlikuje. Od leta 2000 naprej se na ravni EU odvijajo pogovori o skupnem zakonodajnem okviru ureditve začasnega dela, ki bi zagotovil uporabo načela enake obravnave delavcev, zaposlenih pri zaposlitvenih agencijah, in ostalih zaposlenih v uporabniškem podjetju ter priznati zaposlitvene agencije kot

delodajalce (iz česar sledijo številne obveznosti agencije glede zagotavljanja pogojev dela in zaposlitve). Po številnih usklajevanjih in zapletih je Evropski parlament leta 2008 potrdil Direktivo o delu preko agencije za začasno delo (2008/104/EC). Direktiva (odstavek 1, člen 5) uvaja minimalne standarde za enako obravnavo delavcev, ki so najeti preko zaposlitvenih agencij in drugih zaposlenih v uporabniškem podjetju, vendar enako obravnavo omeji na določene osnovne pogoje dela in okoliščine, hkrati pa dopušča možnost odklona v primeru dogovora agencij s socialnimi partnerji (odstavka 2 in 3, člen 5).

V zadnjih letih uporaba te oblike dela narašča in je prisotna že v večini držav članic Evropske unije. Delež zaposlenih preko zaposlitvenih agencij med vsemi zaposlenimi je v državah Evropske unije sicer še skromen (v starih članicah v povprečju znaša od 1-2 odstotka, v članicah od leta 2004 pa je še nižji), a se povečuje. Delo preko zaposlitvenih agencij je najbolj uveljavljeno v Veliki Britaniji, na Nizozemskem, v Luksemburgu, v Franciji in v Belgiji, kjer predstavlja od 2 do 5 odstotkov celotne zaposlenosti (Arrowsmith, 2006 in 2008; Canoy idr, 2009: 8).

Tradicija Nizozemske pri delu preko zaposlitvenih agencij sega v 60. leta prejšnjega stoletja (Canoy idr., 2009: 3). Področje dela preko zaposlitvenih agencij se že od leta 1971 ureja s kolektivnimi pogodbami. Pogajanja o pogojih zaposlovanja, plačila in delovnih pogojih za zaposlene preko zaposlitvenih agencij so privedla do izboljšanja razmer za tovrstne delavce in približevanje pogojem, kot veljajo za zaposlene preko standardnih zaposlitvenih pogodb. Za razliko od mnogih drugih držav na Nizozemskem delovna zakonodaja velja tudi za delavce, ki delajo preko zaposlitvenih agencij (Sol in Engelsman, 2009). Delavci svoje delo opravljajo na osnovi pogodbe o zaposlitvi, ki velja za čas, za katerega je bila sklenjena (Mulder 2006).

Tudi Slovenija ima področje dela preko agencij za zaposlovanje urejeno dobro in natančno. Zaposlitvena agencija skladno s 57. in 58. členom Zakona o delovnih razmerjih z delavcem sklene pogodbo o zaposlitvi za določen ali nedoločen čas. Na drugi strani z uporabniškim podjetjem oziroma uporabnikom sklene dogovor, v katerem so določeni pogoji dela in ostali elementi medsebojnih razmerij. Zakon o delovnih razmerjih v 60. členu predpisuje, da se delavec in zaposlitvena agencija s pogodbo o zaposlitvi dogovorita, da bodo višina plače in nadomestila odvisni od dejanskega opravljanja dela pri uporabniškem podjetju, pri čemer se upoštevajo kolektivne pogodbe in splošni akte, ki veljajo za uporabniško podjetje. V primeru, da delo v času trajanja pogodbe ni zagotovljeno, delavcu pripada nadomestilo plače. Agencija lahko kot delodajalec pogodbo o zaposlitvi odpove skladno z Zakonom o delovnih razmerjih in ostalo veljavno delovno zakonodajo. Agencija za zaposlovanje istega delavca k istemu uporabniškemu podjetju ne sme napotiti za dlje kot eno leto.

4.4.5. Druge atipične oblike dela

Med druge atipične pogodbene oblike spadajo pogodba o »delu na klic« na Nizozemskem ter in mala zaposlitev in srednja zaposlitev v Nemčiji.

Delo "na klic" (angl. *on-call contract*) na Nizozemskem se ne uporablja množično, a velja za eno najbolj prožnih oblik dela. Pri pogodbi o delu "na klic" delodajalec in delavec skleneta pogodbo o delu, v kateri obseg in čas dela nista vnaprej določena. Delodajalec, ki z delavcem sklene pogodbo o delu "na klic", lahko tega delavca kadarkoli pokliče na delo, le-ta pa mu mora biti na razpolago. Pri delu "na klic" veljajo sledeče omejitve:

- v kolikor klici s strani istega delodajalca niso redni in delavec pri tem delodajalcu dela manj kot 15 ur na teden, je najnižji obseg dela "na klic" 3 ure (oziroma plačilo vezano na ta klic mora biti vsaj tolikšne vrednosti);
- v kolikor delavec za istega delodajalca dela več kot tri mesece zapored za vsaj 20 ur na teden, se avtomatsko šteje, da ima z njim sklenjeno pogodbo o zaposlitvi z delovnim časom, ki je enak povprečnemu številu urn a mesec v obdobju zadnjih treh mesecev.

Podobno obliko dela predvideva tudi delovna zakonodaja v Italiji (Bosman idr., 2007: 9; Mulder 2006).

Pa si pogledjmo še atipične oblike dela, ki so bile uvedene v Nemčiji v okviru Hartzove reforme trga dela in sistema zavarovanja za brezposelnost¹⁰¹. Leta 2003 je Nemčija sprejela drugi del Hartzove reforme ki uvaja tako imenovane male zaposlitve (nem. Mini Jobs oziroma Geringfügige Beschäftigung). Male zaposlitve so redna ali občasna dela ali pa dela, ki po svoji vrednosti ne presegajo 400 evrov mesečno (Vogler-Ludwig idr., 2010: 3). Mala zaposlitev lahko predstavlja tako temeljno/osnovno zaposlitev kot tudi dodatno zaposlitev za že zaposleno ali samozaposleno osebo. Mala zaposlitev je med delavci priljubljena, saj jim od dohodkov iz male zaposlitve ni treba plačati dohodnine in prispevkov za socialno varnost (a iz tega naslova potem tudi niso zavarovani), medtem ko ostali delavci plačujejo v povprečju

¹⁰¹ *Reforma sistema zavarovanja za brezposelnost in aktivnih politik dela, ki jo je uvedel nemški zavod za zaposlovanje, je poimenovana po Petru Hartzu, predsedniku vladne komisije za reformiranje trga dela. Reforma je bila sestavljena in štirih delov:*

- *Hartz I (2002): Uvedba javnih agencij za začasno zaposlovanje (angl. personnel service agencies – PSA).*
- *Hartz II (2002): reorganizacija javnih zavodov za zaposlovanje, uvedba malih in srednjih zaposlitev (angl. mini and midi jobs), uvedba triletna subvencije za enoosebne družbe (ICH-AG).*
- *Hartz III (2004): preoblikovanje javnih zavodov za zaposlovanje v Zvezno agencijo za zaposlovanje.*
- *Hartz IV (2005): združenje nadomestila za brezposelnosti in socialne pomoči v nadomestilo osnovnega dohodka (UB-II).*

okrog 35 odstotne davke in prispevke. Delodajalec plača prispevke v višini 30 odstotkov vrednosti izplačila za malo zaposlitev. V praksi se je pokazalo, da so male zaposlitve relativno slabo plačane, in da se del subvencije v oblike oprostitve plačila davkov in prispevkov za delavce prelije k podjetjem (Weinkopf, 2009: 9-10). Med podjetji je ta oblika dela priljubljena tudi zato, ker jim nudi dodatno numerično prožnost.

Poleg malih zaposlitev so bile uvedene še srednje zaposlitve (nem. Midi Jobs). To so registrirane zaposlitve, pri katerih zaposleni prejme plačo v višini od 401 in vključno 800 evrov na mesec. Ugodnost te oblike zaposlitve je, da delavci pa plačajo socialne prispevke po znižanih stopnjah; stopnje za delodajalci so standardne. Ta vrsta dela je bila uvedena zaradi mehkejšega prehoda med malo zaposlitvijo in osnovno zaposlitvijo z višjo plačo (Vogler-Ludwig idr., 2010: 3; Weinkopf, 2009: 9-10).

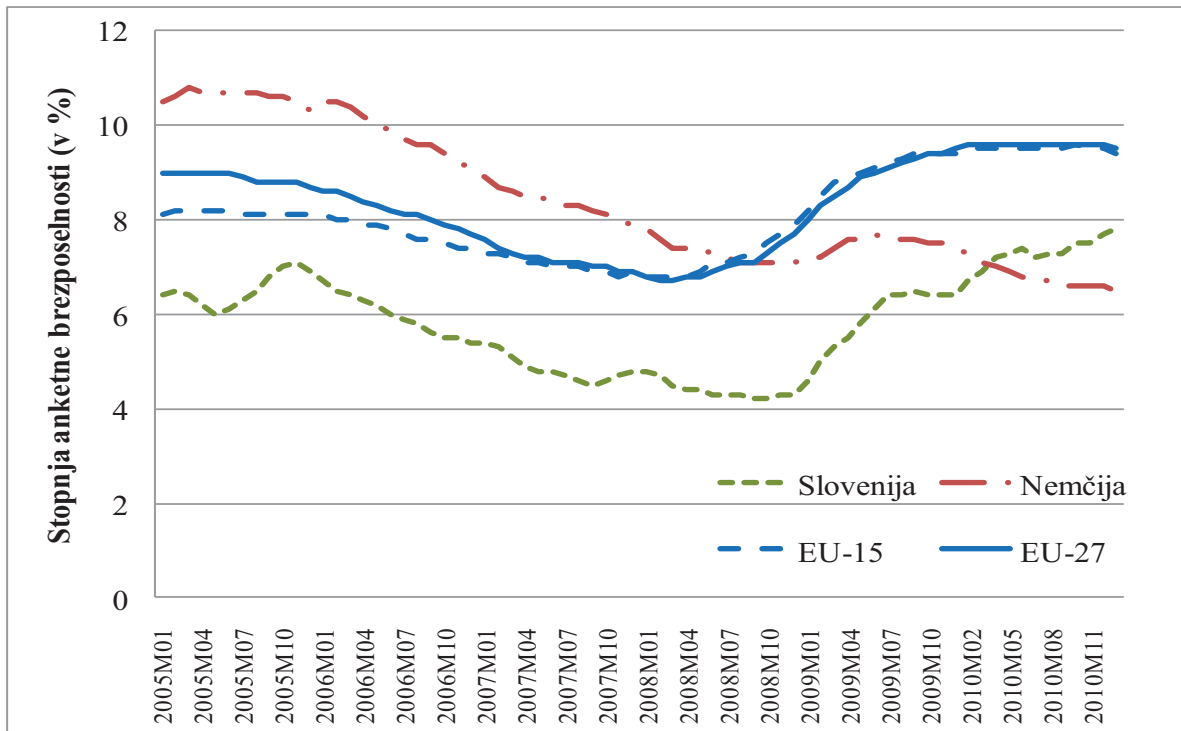
Podobno kot v Sloveniji pa se lahko podjetja v Nemčiji v primeru začasnega občutnega pomanjkanja dela poslužujejo tudi dela za krajši delovni čas (nem. Kurzarbeit). Zaposlitev za krajši delovni čas se od male zaposlitve razlikuje v tem, da zaposleni za krajši delovni čas plačujejo prispevke za socialno varnost in so iz tega naslova tudi zavarovani (Weinkopf, 2009: 2 in 7).

Leta 2005 je bil v okviru četrtega dela Hartzove reforme uveden nov sistem nadomestil za brezposelnost, ki združuje in prenavlja stari sistem nadomestil za brezposelnost, pomoči za brezposelne in socialnih pomoči. Nov sistem nadomestil je del politike aktivacije brezposelnih, ki bi si sami morda težko našli zaposlitev. Uvaja dela »za en evro« (nem. Ein-Euro-Jobs) pri čemer gre za sodelovanje brezposelnega v programu delovnih priložnosti, za kar prejema plačilo v višini 1 do 2,5 evra in še hkrati prejema nadomestilo za brezposelnost. Dela, ki se izvajajo v okviru tega programa, so storitve in proizvodnje izdelkov javnega interesa. Delo običajno traja šest mesecev ali manj (Hohmeyer in Wolff 2007).

Nemčija je od začetka ekonomske krize vsaj deloma s pomočjo ustreznih institucij trga dela uspešno kljubovala pritiskom na brezposelnost. Schneider in Graef (2010) govorita o malem zaposlitvenem čudežu v Nemčiji, ki beleži relativno nizke stopnje brezposelnosti vse skozi val recesije. Januarja 2011 so po podatkih Eurostata (2011b) nižje stopnje anketne brezposelnosti kot v Nemčiji beležili le na Norveškem, v Avstriji, v Luksemburgu, na Nizozemskem in na Malti. V primeru Nemčije je presenetljiv predvsem negativen trend oziroma padanje stopnje brezposelnosti od leta 2005 do začetka leta 2011 (Slika 8). K nizkim stopnjam brezposelnosti v času ekonomske krize so poleg fleksibilnih oblik dela prispevali še finančna trdnost podjetij pred krizo, subvencije za samozaposlitev, ureditev zaposlovanja preko zaposlitvenih agencij (z določbo, da agencija z delavcem sklene pogodbo o zaposlitvi) ter zmanjšanje dodatka za

nadurno delo. Vse to skupaj naj bi po ocenah Schneiderja in Graefa (2010) v Nemčiji ohranilo okrog 1,2 milijona delovnih mest in Nemčijo uvrstilo med svetovne države z najnižjo brezposelnostjo.

Slika 8: Gibanje mesečnih stopenj anketne brezposelnosti v Evropski Uniji



Opomba: Podatki so sezonsko prilagojeni.

Vir: Eurostat, 2011b; lastni prikaz.

5. Analiza stanja aktivne in pasivne politike trga dela v Sloveniji

Analiza je sestavljena iz treh vsebinskih delov. Najprej so kratko predstavljena nekatera teoretična izhodišča s področja trga dela, predvsem klasifikacije in opredelitve aktivne in pasivne politike trga dela. Temu sledi kratka predstavitev stanja na trgu dela v Sloveniji, kjer smo skušali prikazati res samo osnovna gibanja na trgu dela od leta 2000 dalje.

Sledi poglavje, v katerem opišemo stanje na področju ukrepov aktivne in pasivne politike trga dela. Predstavitev je osredotočena zlasti na stanje danes in strategijo za naprej. Slovenija je v preteklosti izvajala številne kombinacije in nabore ukrepov aktivne politike zaposlovanja, kar je razvidno iz dokumentov (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006, Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013, Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011, itd.). Vendar, kot je bilo rečeno, namen te analize ni povzemati ukrepov iz različnih dokumentov, saj odločevalci s področja trga dela te dobro poznajo. Namen je primerjalna analiza z EU v meri, kot jo dopuščajo razpoložljivi podatki.

Temeljni del analize (poglavja 4 in 5) smo posvetili primerjavi delovanja politik trga dela med državami EU in Slovenije, torej predstavitvi različnih politik in ukrepov, podatke o katerih vodi Eurostat. V analizi se vedno osredotočimo (če to omogočajo podatki) na podrobno predstavitev stanja v Sloveniji ter prikaz primerjave med državami EU v povprečju (EU27, EU15) ter Dansko, ki je najbolj zanimiva z vidika vpeljave koncepta varne prožnosti.

Že na začetku bi želeli poudariti, da so podatki za področje aktivne in pasivne politike trga dela, ki jih ponuja Eurostat, žal večinoma dostopni le do leta 2008. Za leto 2009 naj bi bili za Slovenijo v celoti pripravljene do aprila (tako so povedali na Statističnem uradu), za leto 2010 pa se do junija 2011 podatki zbirajo, šele nato bo sledila obdelava. Kdaj bo Eurostat ponudil tudi podatke za ostale države 2009, žal ni znano. Kjer je bilo mogoče, smo podatke za 2009 že vključili. Številni podatki pa manjkajo tudi za ostala leta in države, sploh ko gre za bolj podrobno analizo. V končnem poročilu bomo skušali ta vidik dopolniti.

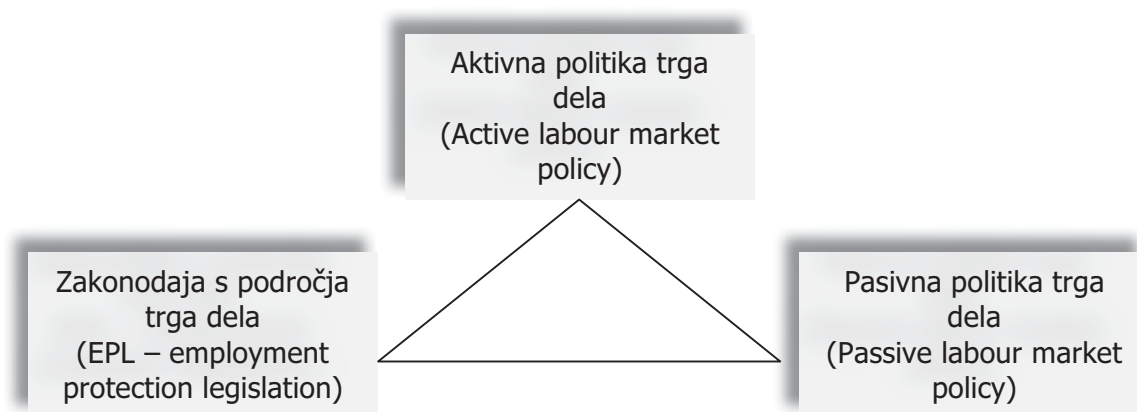
5.1. Opredelitev osnovnih pojmov

Ustava RS Slovenije v svojem drugem členu določa, da je Slovenija pravna in socialna

država. V 66. členu pa ustava določa, da država ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo (Ustava RS, 1991). Tako je RS že z Ustavo zavezana delovati na področju socialne varnosti.

Na področju trga dela se v zvezi z delovanjem socialne države pojavljata 2 širša sklopa politik: aktivna in pasivna politika trga dela. Medtem ko se prva osredotoča na aktivno spodbujanje in odpiranje možnosti za zaposlitev brezposelnih in zagotavljanje socialne varnosti na ta način, so temeljni mehanizmi delovanja druge socialni transferji. Zelo pomembna pa je tudi zakonodaja s področja trga dela, saj omogoča varnost zaposlitve.

Slika 9: Ključni elementi delovanja trga dela



Vir: Vandenberg, 2008.

Politike trga dela so pomemben element trga dela (Slika 9, Tabela 6). Tako aktivno kot tudi pasivno politiko trga dela lahko poleg zakonodaje s področja trga dela uvrstimo v mehanizme, ki določajo značilnosti trga dela. Vandenberg (2008) navaja, da so vsi trije elementi tudi izjemno pomembni za omogočanje delovanja sistema varne prožnosti ali prožne varnosti (flexicurity).

Zakonodaja s področja trga dela (EPL – employment protection legislation) običajno zagotavlja varnost zaposlitve, oziroma zmanjšuje tveganje nepravilnega odpuščanja, ureja različne tipe zaposlitev (nedoločen, določen čas, za skrajšan delovni čas in tako naprej (Vandenberg, 2008).

Pasivna politika trga dela zagotavlja 'dohodkovno varnost' za brezposelne. Mehanizmov za zagotavljanje dohodkovne varnosti za brezposelne je več in se po državah razlikujejo.

Na eni strani so ukrepi, ki so vezani še na zaposlitev – zavarovanje za brezposelnost in na primer odpravnina, ki jih zagotovi delodajalec (Vandenberg, 2008). Na drugi strani pa v ta sklop štejemo tudi nadomestila za brezposelne, ki na eni strani omogočajo iskalcem zaposlitve, da najdejo delovno mesto, ki jim glede na izobrazbo, delovne izkušnje, lastne želje, itd. čim bolj ustreza, po drugi strani pa so lahko škodljiva za delovanje trga dela, sploh če so previsoka, če so posamezniki do njih upravičeni daljši čas in če so pravila prejemanja preveč ohlapno postavljena (glej npr. Kosi, 2007).

Tabela 6: Politike trga dela

Politika	Primeri ukrepov	Učinki
Zakonodaja s področja trga dela (Employment protection legislation, EPL)		
Odpovedni rok	Čas, ki poteče med obvestilom o končanju pogodbe o zaposlitvi in dejanskim koncem delovnega razmerja	Vpliv na dolžino časa, ki jo ima posameznik (ali podjetje), da se prilagodi novim razmeram
Retrenchment authorisation	Država (institucija) mora dati odobritev za končanje delovnega razmerja	Zagotovitev zaposlitve, če soglasja ni, če soglasje je, zagotovitev ustreznega časa za prehod
Reguliranje različnih tipov zaposlitve	Zakonodaja, ki se dotika zaposlitve za nopolni delovni čas, določen čas, ...	Večja varnost zaposlitve takšnega tipa
Odpuščanje zaradi diskriminacije ali drugih (nepravil) razlogov	Zakonodaja in ukrepi, ki se dotikajo zlasti področja diskriminatornega odpuščanja (spol, nosečnost, rasa, barva, vera, članstvo v sindikatu, ...)	Varnost zaposlitve
Starševski dopust, dopust za nego in varstvo otroka ter porodniški dopust	Zagotovitev varnosti dohodka ter vrnitve na delo po koncu porodniške in dopusta za nego	Varnost zaposlitve, v mnogih državah tudi smatrano za povsem normalno socialno pravico
Pasivna politika trga dela (Passive labour market policy, PLMP)		
Nadomestilo za nezaposlenost	Mesečni prejemki, ki se pogosto financirajo iz zavarovanja za primer brezposelnosti	Kratkoročno nadomestilo dohodka in dohodkovna varnost,

		lažji prehod
Odpravnina	Plačilo v enkratnem znesku, ki ga zagotovijo delodajalci ob koncu pogodbe	Kratkoročno nadomestilo dohodka, dohodkovna varnost
Zgodnje upokojevanje	Plačilo v enkratnem znesku (delodajalec) ob koncu razmerja in mesečna plačila (pokojnina)	Dohodkovna varnost
Aktivna politika trga dela (Active labour market policy, ALMP)		
Iskanje dela	Pomoč pri iskanju nove zaposlitve s pomočjo javnih agencij, tudi svetovanje	Lažji prehod v novo zaposlitev
Izobraževanje, usposabljanje	Izobraževanje, prekvalificiranje, usposabljanje	Lažji prehod v novo zaposlitev
Samozaposlitev	Spodbujanje samozaposlovanje s pomočjo ustreznega izobraževanja, mentorstva, subvencij, lažjega dostopa do kreditov, davčne olajšave, itd.	Lažji prehod v novo zaposlitev, ki si jo nezaposleni ustvari sam
Subvencije za plače	Subvencije podjetjem, ki naj bi spodbujale zaposlovanje nezaposlenih, lahko tudi posameznih bolj prizadetih skupin	Lažji prehod v novo zaposlitev ali pa zagotavljanje večje varnosti zaposlitve

Vir: Vandenberg, 2008, str. 6

ZEW (2006) navaja naslednje ukrepe pasivne politike trga dela:

- spremembo višine državne pomoči (pomoči za nezaposlene, nadomestilo za nezaposlene, ostale socialne prejemke);
- spremembo časa trajanja, ko se določena pravica lahko uveljavlja oziroma se dohodek lahko prejema;
- spremembo pravil, ki določajo, kakšno delo, kdaj, torej pod kakšnimi pogoji morajo nezaposleni sprejeti;
- morebitne sankcije na področju prejemanja nadomestil.

Vodopivec (B.L.) navaja, da je pomen pasivne politike trga dela večplasten, ta je pomembna tako za družbo kot tudi za posameznika. Za posameznika pomeni predvsem možnost t.i. izravnavanja potrošnje, oziroma izogibanje velikim šokom zaradi nihanja dohodka (izpada dohodka oziroma prejemkov). Pomembna pa je tudi za družbo, saj

omogoča distributivno pravičnost, ker znižuje dohodkovno neenakost, omogoča pomoč revnejšim in dolgotrajno brezposelnim. Poleg tega po mnenju Vodopivca (B.L.) pa socialni transferji tudi spodbujajo prestrukturiranje ter povečujejo narodnogospodarsko učinkovitost in output.

Aktivna politika zaposlovanja pa omogoča lažji prehod posameznikom v novo zaposlitev, to spodbuja na različne načine. ZEW (2010) navaja naslednje ukrepe, ki jih lahko uvrstimo med ukrepe aktivne politike trga dela:

- Ukrepi, ki omogočajo lažje zaposlovanje brezposelnih zaradi boljše informiranosti (svetovanje, zagotavljanje informacij o prostih delovnih mestih, pomoč pri iskanju nove zaposlitve...);
- Programi za ustvarjanje novih delovnih mest (na primer samozaposlovanje, itd.)
- Izobraževanje, usposabljanje, prekvalifikacije, skratka različni izobraževalni program, ki naj bi brezposelnim omogočili zaposlitev, spremembo kariere...);
- Ukrepi, ki so namenjeni podjetjem (na primer subvencioniranje stroškov dela podjetjem, ki zaposlujejo invalide, programi za absolvente, itd.)

ZEW (2010) navaja da ima lahko aktivna politika zaposlovanja pozitivne direktne in indirektne učinke. Navajajo 4 vrste neposrednih (direktnih učinkov): (1) vpliv na proces matchinga, torej 'združevanja' iskalcev zaposlitve in delodajalcev, (2) učinke na produktivnost, (3) učinke na določanje plač in (4) učinke na ponudbo dela. Na proces 'iskanja' oziroma združevanja aktivna politika zaposlovanja vpliva, ker spodbuja bolj aktivno iskanje dela, prilagajanje kvalifikacij. Na področju prilagajanja kvalifikacij omenjajo tudi pomen javnih del, ki naj bi spodbujala učenje z delom. Aktivna politika trga dela vpliva tudi na oblikovanje plač v gospodarstvu. Ker običajno tisti, ki so vključeni v programe aktivne politike zaposlovanja, niso vključeni med brezposelne, je to signal na trgu dela, da je dejanska brezposelnost nižja, kar pomeni pritisk na plače. Večja produktivnost (izobraževanje, prekvalifikacije, služba po želji posameznika) omogoča prav tako višje zahteve po plačah. Poleg tega pa naj bi se preko aktivne politike zaposlovanja zaradi pozitivnih izkušenj z delavci (motivacija, izobrazba) povečala tudi ponudba delovnih mest (ZEW, 2010).

V zvezi z aktivno politiko zaposlovanja pa lahko omenimo tudi nekaj negativnih posledic. Prva, ki jo omenja ZEW (2010) je ta, da se posamezniki vključijo v programe APZ, predvsem ker pričakujejo še kakšno dodatno korist, ne pa ker bi imeli željo po razrešitvi svojega problema. To posledično vpliva predvsem na dvig javnih izdatkov,

nima pa ustreznih učinkov na zaposlovanje. Pojavi se lahko tudi učinek substitucije, ko delodajalci 'nadomestijo' prej zaposlenega z nekom, ki ga delno subvencionira država ali pa preferirajo nekoga, ki je vključen v aktivno politiko, pred nekom, ki ni, kar je primer diskriminacije, do katere prihaja zaradi subvencij. ZEW (2010) pa omenja tudi učinek izrivanja s strani podjetij, ki zaposlujejo delavce, ki jih delno subvencionira država, saj to lahko pomeni (nepravično) konkurenčno prednost pred podjetji, ki zaposlujejo delavce, ki niso subvencionirani. Ta so posledično stroškovno nekonkurenčna in lahko izgubljajo tržni delež na račun državnih podpor drugim podjetjem, ki potekajo preko ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

5.2. Predstavitev trga dela v Sloveniji

Trg dela v Sloveniji je od začetka tranzicije doživel številne spremembe. Po začetnem porastu brezposelnosti zaradi transformacijske recesije v prvih letih devetdesetih, je bilo mogoče od leta 2000 dalje zabeležiti precej zelo ugodnih gibanj na trgu dela, čeprav je po drugi strani res, da so se kot problematične skupine z vidika zaposlovanja pokazali mladi, stari in ženske.

Težave na trgu dela, ki so povezane z institucionalnimi značilnostmi trga dela, se kažejo v številnih problemih, s katerimi se srečujejo tako aktivno prebivalstvo kot podjetja in ovirajo boljše delovanje trga dela ter zavirajo hitrejšo gospodarsko rast. Posledice neučinkovitega delovanja institucij na trgu dela se na strani ponudbe dela kažejo predvsem v strukturni brezposelnosti posameznih skupin iskalcev zaposlitve na trgu dela, zlasti starejših z nizko stopnjo izobrazbe, ter mladih, ki imajo težave z iskanjem prve zaposlitve. Na strani povpraševanja po delu se togost slovenskega trga dela in institucij izraža v počasnem prestrukturiranju podjetij, kar slabi našo konkurenčno pozicijo na tujih trgih. Proces prestrukturiranja slovenskih podjetij poteka že skoraj dve desetletji, vendar se podjetja še vedno srečujejo s problemom presežne zaposlenosti oziroma neskladja med ponudbo in povpraševanjem po delu (Domadenik, Prašnikar, Svejnar, 2008). Slabša prilagodljivost podjetij, predvsem tistih, ki so šla skozi proces lastninjenja, je tem podjetjem povzročila sorazmerno več težav tudi v obdobju finančne krize, ko so se mnoga izmed njih zaradi zahtev po radikalnem defenzivnem prestrukturiranju znašla v izgubah.

V obdobju prehoda iz samoupravnega v tržno gospodarstvo je preoblikovanje trga dela v precejšnji meri zaostajalo za reformami na trgu proizvodov in trgu kapitala. Posledica tega je bila, da so podjetja zelo počasi prilagajala število zaposlenih novim razmeram na trgu, mnogo podjetij pa je zaradi tega propadlo. Slovenija je v obdobju tranzicije imela nizke stopnje elastičnosti povpraševanja po delu glede na višino plače in obseg

proizvoda v primerjavi z ostalimi državami v prehodu in razvitimi državami (Domadenik, Prašnikar, Svejnar, 2008). Velike strukturne spremembe v gospodarstvu so povzročile premik zaposlovanja iz primarnega in sekundarnega v terciarni sektorj. Večina oseb, ki so izgubile delo zaradi prestukturiranja industrije, je težko ponovno našla zaposlitev. Glavno oviro pri uspešnem nastopu na trgu dela je predstavljala njihova (pre)nizka izobrazba ali neustrezna smer izobrazbe ter dejstvo, da osebe, ki so zaposlitev izgubile, niso bile vključene v različne oblike usposabljanja še v času svoje zaposlitve. Usposobljeni so bili predvsem za manj zahtevna dela v določeni industrijski panogi in razen svojih delovnih izkušenj niso imeli znanja in kompetenc, ki bi bile prenosljive v oziroma relevantne za delo v drugih panogah ali sektorjih. Velik del brezposelnih ni našel dela, čas njihove brezposelnosti pa se je podaljševal. V prvih letih novega desetletja pa se je situacija že izboljšala, tudi zato, ker se je število presežnih delavcev v prilivu občutno zmanjšalo v primerjavi z devetdesetimi leti prejšnjega stoletja.

Po vstopu Slovenije v EMU je trg dela prevzel tudi vlogo mehanizma za prilagajanje eksogenim šokom na strani agregatnega povpraševanja, kar je bilo prej mogoče absorbirati z drugimi instrumenti ekonomske politike, ki so znotraj EMU ali odpravljeni ali pa omejeni. Ob omejeni fiskalni politiki ter izgubi vzvodov tečajne in denarne politike, lahko nepripravljenost širše javnosti in pomanjkanje politične volje za potrebne reforme na trgu dela resno ogrozijo makroekonomski položaj posameznih gospodarstev. Calmfors (1998, str. 4) tako trdi, da v kolikor pride do zmanjšanja povpraševanja v gospodarstvu zaradi šoka in so cene in plače popolnoma fleksibilne, realna deprecijacija valute preko sprememb menjalnih razmerij poskrbi za stabilizacijo gospodarstva. Če so nominalne plače in cene fiksne, pa mora do spremembe realnega tečaja priti s pomočjo spremembe nominalnega. Ta instrument znotraj EMU za posamezno gospodarstvo seveda ni več mogoč. Trg dela je tako postal pomemben faktor stabilizacije v primeru eksogenih šokov.

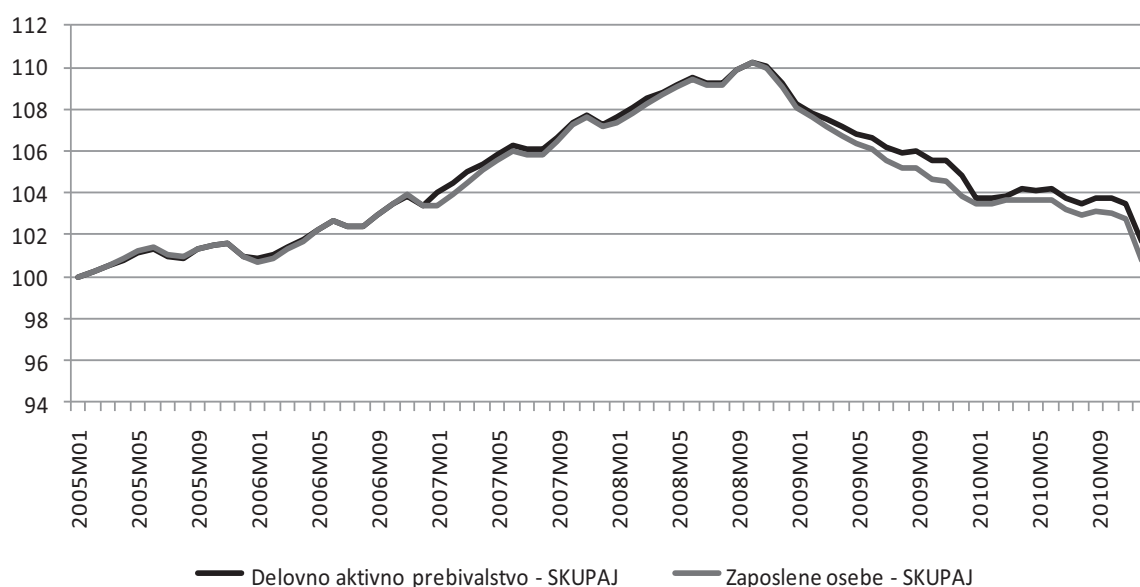
Trg dela v Sloveniji je tudi eden izmed najbolj perečih problemov naše konkurenčnosti. Pretekle raziskave študije Doing Business (Svetovna banka, 2008) so opozarjale na rigidnost slovenskega trga dela, številne probleme pa omenjata tudi obe raziskavi konkurenčnosti – IMD-jeva in WEF-jeva, ki sistematično izpostavljajo dejavnike kot so visoko obdavčenje, nefleksibilnost, težave z ustrežno strukturo kadrov (glej npr. IMD in WEF ter njihove spletne strani, kjer so podane ocene konkurenčnosti poslovnega okolja).

5.2.1. Oris stanja na trgu dela v Sloveniji

V nadaljevanju bomo kratko povzeli glavne značilnosti trga dela v Sloveniji, kot se kažejo skozi statistične podatke.

Tako anketni podatki kot tudi podatki iz registra kažejo, da je število aktivnega prebivalstva od leta 2000 do 2007 trendno raslo, čeprav je mogoče zaznati nihanja. Zadnji anketni podatki pa kažejo, da je v zadnjem četrletju leta 2010 glede na 2007, ko je bil (anketni podatek) dosežen vrh z 994 tisoč delovno aktivnih število aktivnega prebivalstva z ravni 1.042.000 oseb upadlo na 963.000 delovno aktivnih. Največji delež delovno aktivnih, okoli 80%, je zaposlen v podjetjih (Statistični urad RS, 2011). Slika 10 nazorno prikazuje dinamiko gibanja delovno aktivnega in aktivnega prebivalstva ter učinek aktualne gospodarske krize.

Slika 10: Indeks delovno aktivnega in aktivnega prebivalstva med 2005 in 2010 (januar 2005=100)

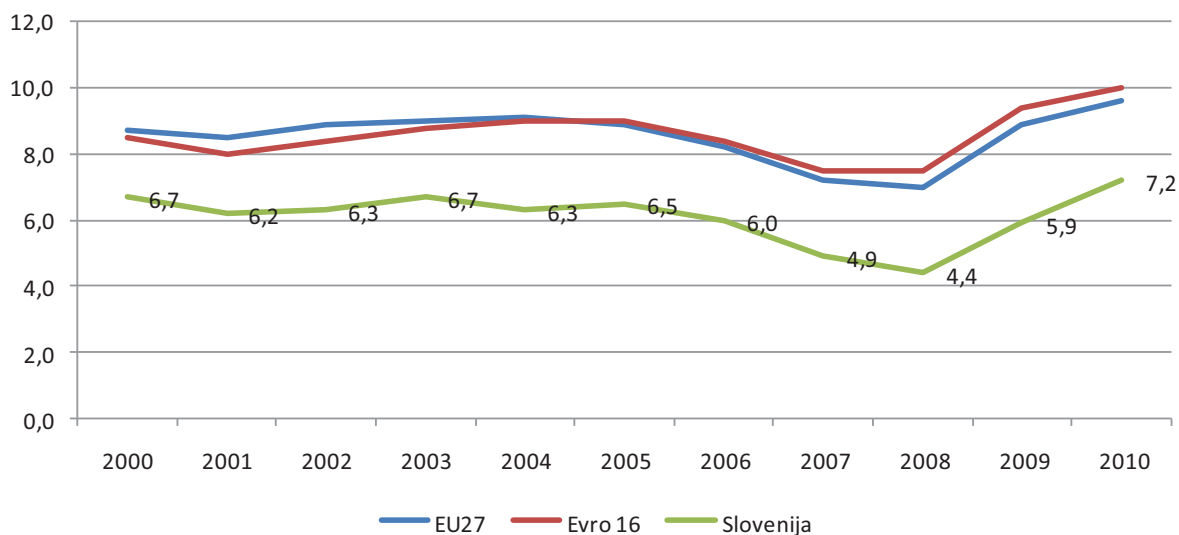


Vir podatkov: Statistični urad, 2011.

Od leta 2000 je stopnja brezposelnosti (tako anketna kot tudi stopnja registrirane brezposelnosti) upadala. Stopnja brezposelnosti je svoj minimum dosegla leta 2008, ko je bila stopnja anketne brezposelnosti 4,4%, stopnja registrirane brezposelnosti pa 6,3% (september 2008). Žal se zaradi trenutnih gospodarskih gibanj te številke dvigujejo, v prvem kvartalu 2009 je bila stopnja anketne brezposelnosti 5,4%, stopnja registrirane brezposelnosti pa 8,9% (april 2009). Do marca 2010, je registrirana brezposelnost dosegla 10,6% (februarja 2010 10,7%), anketna pa 7,1% (prvo četrletje 2010). V zadnjem četrletju 2010 je bila stopnja brezposelnosti po ILO 7,8%, pri čemer je bila

7,9% za moške in nekoliko nižja za ženske, 7,6% (Statistični urad RS, 2011). Na letni ravni je bila stopnja anketne brezposelnosti v letu 2010 7,2% (Slika 11, Eurostat, 2011).

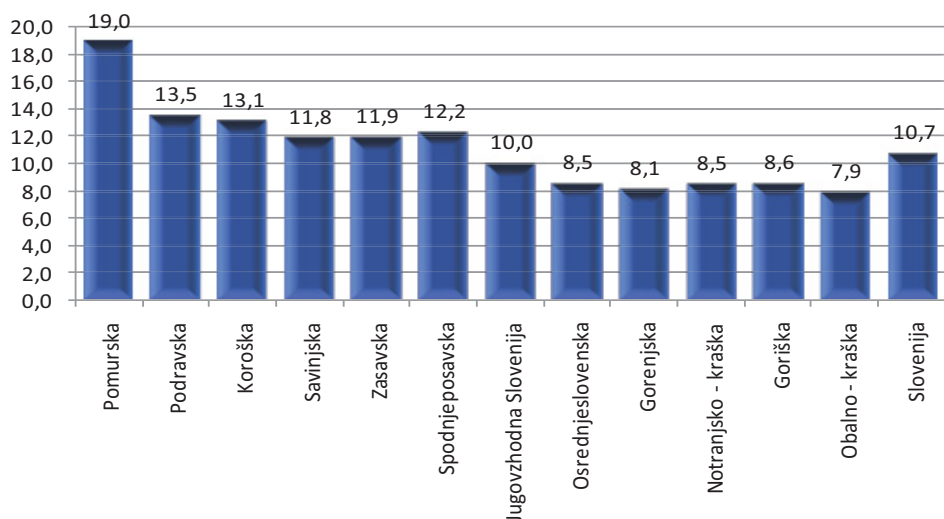
Slika 11: Stopnja anketne brezposelnosti v Sloveniji in v EU, v %



Vir: Eurostat, 2011.

Regionalne razlike so precejšnje (Slika 12), jasno se odražajo razvojne razlike med razvitejšim zahodom in manj razvitim vzhodom Slovenije. Najvišjo brezposelnost tako praviloma beležijo pa področju Regijskega centra Zavoda za zaposlovanje v Mariboru in Murske Sobote, med nižjimi pa na področju Regijskega centra Zavoda za zaposlovanje Nova Gorica (Zavod za zaposlovanje, podatkovna baza, 2010 in 2011).

Slika 12: Stopnje povprečne registrirane brezposelnosti po statističnih regijah v letu 2010



Vir podatkov: Zavod za zaposlovanje, podatkovna baza, 2011

Zanimive so tudi strukturne značilnosti slovenskega trga dela (Tabela 7). Podatki med leti 1995 in 2007 kažejo, da se med brezposelnimi sicer beleži padec števila tistih, ki so mlajši od 26 let, a se je do leta 2004 hkrati povečeval delež iskalcev prve zaposlitve. To odraža daljše izobraževanje posameznikov. Za 8 odstotnih točk je porasel tudi delež žensk med brezposelnimi ter za kar 18 odstotnih točk (s 34 na 52) delež starejših od 40 let. Hkrati pa je precej upadel delež tistih brez strokovne izobrazbe (s 46 na 39%). Zanimivo je tudi gibanje dolgotrajno brezposelnih. Po letu 1999 je najprej začel ta delež sistematično upadati, se po letu 2004 zopet povečevati; do leta 2004 je najprej upadel na 46,2%, nato pa do leta 2007 narasel na 51,2%. Zaskrbljujoča je tudi starostna struktura brezposelnih: 2006 in 2007 med vsemi brezposelnimi odločno prevladujejo s petimi odstotnimi točkami vodstva tisti v starosti nad 50 do 60 let. Leta 2006 je bilo med vsemi brezposelnimi skoraj 26% brezposelnih v tej starostni skupini, sledila je starostna skupina nad 40 do 50 let s skoraj 21%.

Tabela 7: Strukturne značilnosti registrirano brezposelnih v Sloveniji, celotno število in struktura v %, 2000-2009

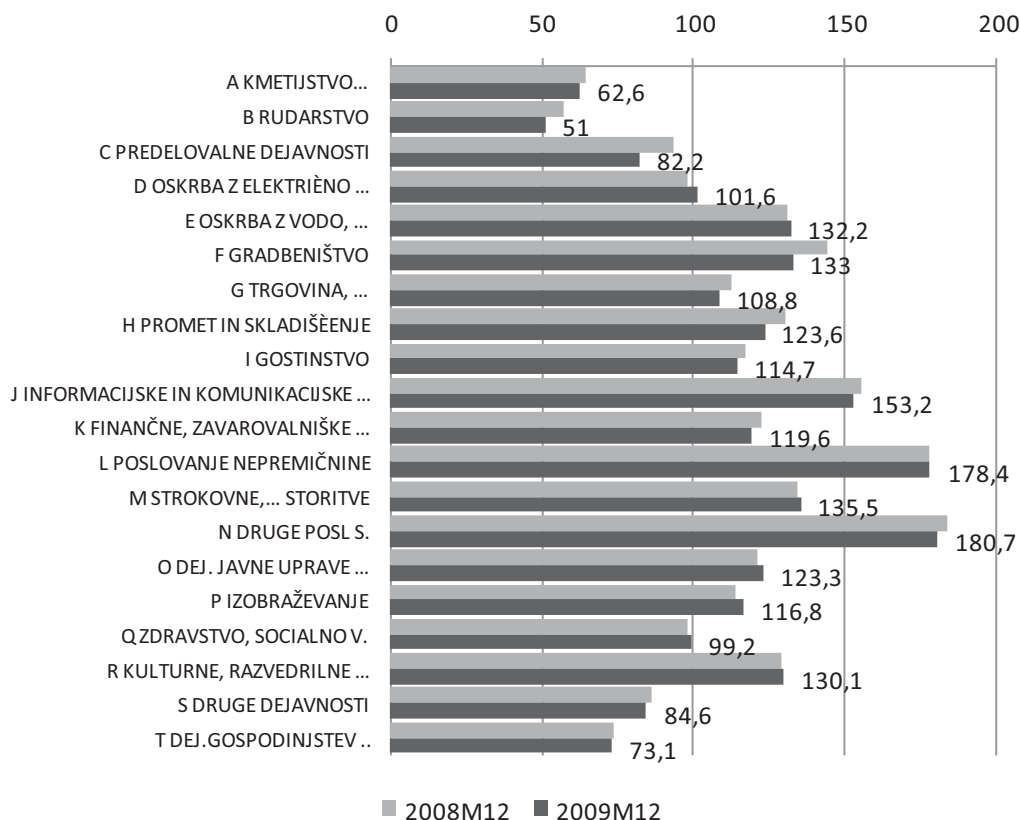
Leto	Povprečno število registrirano brezposelnih	Stari do 26 let	Iskalci prve zaposlitve	Ženske	Brezposelni nad 1 leto	Brez strokovne izobrazbe	Stari 50 +	Invalidi

2000	106.601	23,4	17,9	50,7	62,9	47,2	27,5	16,1
2001	101.857	24,1	18,8	50,8	58,9	47	27	18,3
2002	102.635	24	19,6	51,2	54,4	47	25,4	18,3
2003	97.674	26,1	23,2	52,8	48,6	44,2	21,4	10,7
2004	92.826	26,2	25,2	53,1	46,2	41,6	21	9,2
2005	91.889	24,2	24,3	53,8	47,3	40,8	22,7	9,9
2006	85.836	21,2	22,3	54,8	48,8	39,3	25,4	10,9
2007	71.336	16,7	19,4	54,9	51,2	39,3	31,1	13,8
2008	63.216	14,4	16,9	52,8	51,1	40,1	30,6	16,8
2009	86.354	15,4	14,3	49,1	36,5	39,4	30,3	14,1

Vir: Zavod RS za zaposlovanje, 2010.

Podatki o zaposlovanju po dejavnostih kažejo skladnost s siceršnjim prestrukturiranjem gospodarstva in pa gospodarskimi gibanji. Pomen predelovalnih dejavnosti je precej upadel, saj je zaposlitev v predelovalnih dejavnostih v začetku leta 2000 imelo 30,56% vseh zaposlenih, konec leta 2008 pa le še 25,3% vseh zaposlenih. Precejšen porast pomena dejavnosti za zaposlovanje pa je mogoče zaznati v panogah nepremičnine, kjer je bilo v začetku leta 2000 zaposlenih slabih 6% vseh delavcev, konec 2000 pa 9,5%. Močnejši porast pomena zaposlovanja je zabeležen še v panogi gradbeništva, kjer je bil porast za slabe tri točke, s 7,36% na 10,05%. Porast je zabeležila tudi trgovina, in sicer za dobre pol odstotne točke, zdravstvo pa za eno odstotno točko. V letu 2009 je glede na leto 2008 v številnih panogah mogoče zaznati upad, izstopajo pa predelovalne dejavnosti in gradbeništvo (Slika 13).

Slika 13: Indeks števila zaposlenih v posameznih dejavnostih glede na januar 2005 (=100)*



* Podatek, ki je vpisan v sliki, se nanaša na december 2009. Zaradi preglednosti podatka za 2008 nismo vpisali.

Vir podatkov: Statistični urad, 2010.

Analiza gibanja plač kaže upadanje sredstev za zaposlene znotraj BDP, saj so ta leta 2001 znašala 52%, nato pa so sistematično upadala do leta 2007, ko so padla na 49,8%. Poleg tega je mogoče opaziti tudi, da se znotraj sredstev za zaposlene povečuje delež prispevkov delodajalca za socialno varnost, saj je ta od leta 2000 narasel kar za dobro odstotno točko, z 12,8% na 14,1%. V vseh dejavnostih je mogoče zaznati hitro rast plač. Največjo rast plač so zabeležili v sektorju rudarstva, kjer je indeks kar 230. Ta rast je pomenila dvig bruto plače z 885€ na 2.042€. Sledi oskrba s plinom in vodo, kjer je bila rast bruto plač 127%, ter finančno posredništvo, ki je zabeležilo 11% rast bruto plač. Del teh gibanj je seveda posledica korekcij razlik, vsekakor pa gibanja odražajo tudi siceršnji razvoj dejavnosti. Po višini izstopa osrednjeslovenska regija, kjer povprečna bruto plača dosega 1.608€, povprečna neto plača pa 1.017€. Na repu lestvice je pomurska regija z bruto plačo 1.211€ in neto 809€, takoj za petami pa ji sledita notranjsko-kraška in koroška regija (Statistični urad, 2010 in AJ PES, 2010).

Tujci v Sloveniji predstavljajo pomemben segment delavcev, ki pa se sistematično skozi vse analizirano obdobje zaposluje zlasti v sektorjih, kjer domačih delavcev primanjkuje, delno zaradi izobrazbenega primanjkljaja, delno pa zaradi manjše 'popularnosti' in

nizkega plačila pri teh delih in zato pomanjkanja zanimanja domačih delavcev. Izstopajo zaposlitve tujcev v gradbeništvu (Zavod za zaposlovanje, 2010).

5.2.2. Trg dela in konkurenčnost v Sloveniji

Številne raziskave, predvsem pa tudi mednarodne primerjave dejavnikov konkurenčnosti (IMD, 2010, WEF, 2010) opozarjajo, da je trg dela v Sloveniji eden od tistih najbolj perečih dejavnikov naše (ne)konkurenčnosti.

Med bolj znane in pa predvsem izredno široko zastavljene analize poslovnega okolja, ki se dotaknejo tudi področja trga dela, sodi tudi raziskava Svetovne banke 'Doing Business', ki je zajela v zadnji iteraciji kar 183 držav sveta. Doing business je raziskava poslovnega okolja, ki analizira naslednje vidike poslovnega okolja v državah, pri čemer se analiza vsakega področja osredotoča na številne pod-vidike (Doing business methodology, 2010):

- ustanavljanje podjetij - starting a business,
- gradbena dovoljenja – dealing with building permits,
- registriranje privatne lastnine – registering property
- dostopnost finančnih sredstev – obtaining credit
- varovanje investorjev – protecting investors,
- plačevanje davkov – paying taxes,
- mednarodna menjava – trading across borders,
- regulatorno okolje, pravni sistem - enforcing contracts
- zapiranje podjetij - closing a business
- zaposlovanje delavcev – employing workers.

V nadaljevanju so predstavljeni osnovni podatki o kvaliteti poslovnega okolja v Sloveniji, nato pa se analiza osredotoči zgolj na značilnosti trga dela v Sloveniji.

Podatki (Tabela 8) kažejo, da se Slovenija po številnih vidikih poslovnega okolja uvršča relativno nizko, vsekakor nižje kot bi si želeli glede na naše razvojne cilje. Še zlasti negativno izstopajo: dostopnost do finančnih virov, registriranje lastnine, davki ter področje trgovanja. V Prilogi (Tabela P1) so podani bolj natančni podatki za posamezna področja, s pomočjo katerih lahko tudi lažje razumemo posamezne rezultate.

Tabela 8: Analiza kvalitete poslovnega okolja v Sloveniji za leto 2010 in 2011 (skupaj analiziranih 183 držav)

Področje	Rang 2011	Rang 2010	Sprememba ranga
ustanavljanje podjetij	28	25	↓-3
gradbena dovoljenja	63	63	0
registriranje privatne lastnine	97	109	↑12
dostopnost finančnih sredstev	116	109	↓-7
varovanje investitorjev	20	20	0
plačevanje davkov	80	81	↑1
mednarodna menjava	56	86	↑30
regulatorno okolje, pravni sistem	60	60	0
zapiranje podjetij	38	40	↑2

Vir podatkov: Doing business, 2011.

Z vidika analize stanja na trgu dela so posebej zanimivi bolj podrobni s tega področja. Žal zaradi spremembe metodologije rangiranja še niso na voljo. Glede na to, da je cilj projekta analizirati možnost uvedbe varne prožnosti kot primerjavo podajamo Dansko. Razlike med obema državama so precejšnje. Predvsem pa je iz podatkov razvidna večja fleksibilnost danskega trga dela. Na primer, Danska po podatkih Doing Business nima omejitev kar se tiče dela za določen čas, medtem ko v Sloveniji obstaja pogoj, da je takšno pogodbo mogoče podaljševati za največ 2 leti. Danska tudi nima določene minimalne plače, medtem ko je v Sloveniji ta okoli 1000\$ za začetnika, kar predstavlja 37% dodane vrednosti na delavca. V Sloveniji je sicer v povprečju daljši delovni dan (8 ur namesto 7), predpisan pa je tudi daljši obvezni počitek. Nadure so omejene tudi, če se pojavijo 'izjemne razmere' in sicer na 8 na teden, 20 na mesec in 170 na leto, pri čemer so nadure tudi več plačane. Na Danskem tega pogoja ni. Precej večja je plača tudi za delo ponoči ali na sicer dela prost dan, medtem ko na Danskem teh dodatkov ne poznajo. Zanimivo je, da imajo na Danskem glede dopustov zelo poenoten sistem – za vse analizirane kategorije 25 dni, medtem ko v Sloveniji obstaja precej razlik, od 20 do 24 dni zgolj za skupine, ki jih Svetovna banka analizira. V Sloveniji obstajajo tudi določila, kdo je bolj varovan pri odpuščanju in kdo pri ponovnem zaposlovanju. Precej opazne pa so tudi razlike pri dolžini odpovednega roka in odpravnini. Danski trg dela je torej po številnih vidikih za delodajalca precej bolj fleksibilen in preprost.

Tabela 9: 'Doing Business' analiza stanja na trgu dela

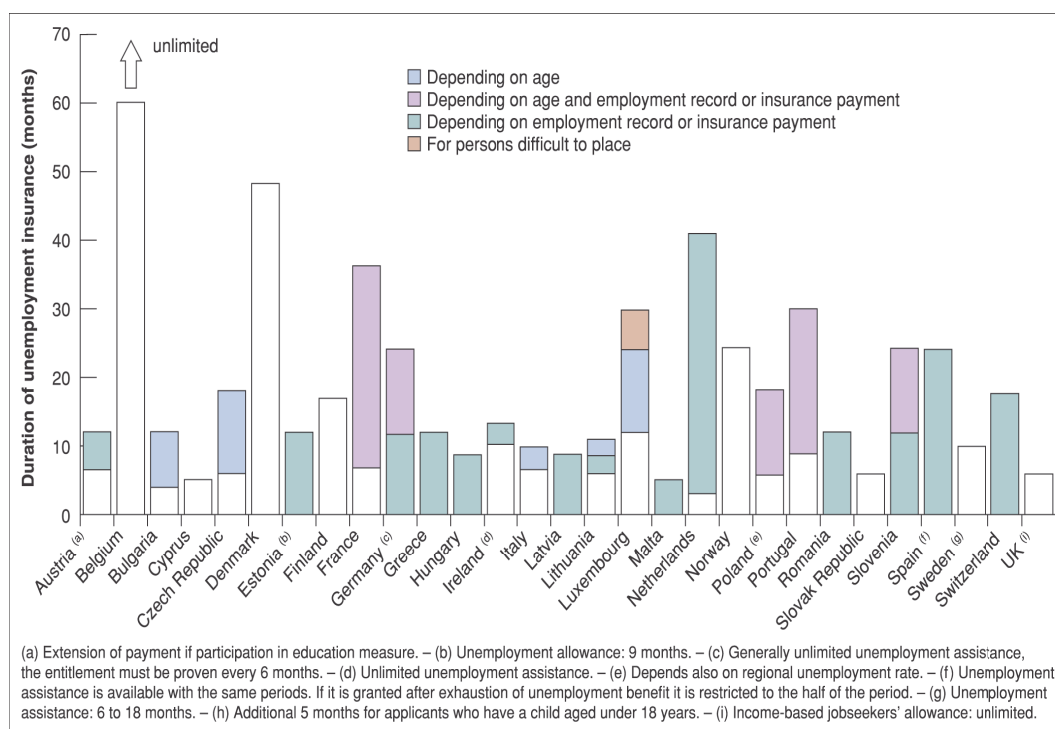
Področje	Slovenija	Danska
Težave pri zaposlovanju		
Pogodbe za določen čas prepovedane za aktivnosti trajne narave?	Da	Ne
Max. dolžina ene pogodbe za določen čas (mesece)	24	Ni omejitev
Max. dolžina pogodbe za določen čas z obnovitvami	24	Ni omejitev
Minimalna plača za 19-letnega delavca ali pripravnika (US\$/mesec)	1036.7	0.0
Razmerje med minimalno plačo in povprečno dodano vrednostjo na zaposlenega	0.37	0.00
Rigidnost števila ur		
Običajni delovni dan (ure)	8	7
Minimalni dnevni počitek (ure)	12	11
Maksimalno število nadur v običajnih pogojih	8 na teden, 20 na mesec, 170 na leto.	
Maksimalno število nadur v posebnih pogojih	8 na teden, 20 na mesec, 170 na leto.	Ni omejitev, razen v posebnih primerih
Premija za nadurno delo (% urne postavke)	30	0
Ali je 50-urni delovni teden v primeru povečanja proizvodnje dovoljen za 2 meseca?	Da	Da
Maksimalno število delovnih dni na teden	6.0	6.0
Premija za nočno delo (% urne postavke)	30	0
Premija za delo na dan počitka (% urne postavke)	50	0
Obstajajo bistvene omejitve glede nočnega dela?	Ne	Ne
Obstajajo bistvene omejitve glede dela na dan počitka?	Da	Ne
Plačan letni dopust za delavca z 9 meseci delovne dobe (dnevi)	20.0	25.0
Plačan letni dopust za delavca z 1 letom delovne dobe (dnevi)	20.0	25.0
Plačan letni dopust za delavca s 5 leti delovne dobe (dnevi)	21.0	25.0
Plačan letni dopust za delavca z 10 leti delovne dobe (dnevi)	22.0	25.0
Plačan letni dopust za delavca z 20 leti delovne dobe (dnevi)	24.0	25.0
Plačan letni dopust, povprečje za delavce z 1,5, 10 leti dobe	21.0	25.0
Težave pri odpuščanju		
Odpuščanje presežnih delavcev dovoljeno z zakonom?	Da	Da
Če odpustiš eno osebo, ali je potrebno obvestiti tretjo osebo?	Ne	Ne
Če odpustiš eno osebo, ali je potrebna privolitev tretje osebe?	Ne	Ne
Če odpustiš 9 oseb, ali je potrebno obvestiti tretjo osebo?	Ne	Ne
Če odpustiš 9 oseb, ali je potrebna privolitev tretje osebe?	Ne	Ne
Potreba po prekvalifikaciji ali zavezi k ponovni zaposlitvi pred	Da	Ne

odpustitvijo?		
Posebna pravila glede skupin pri odpuščanju?	Da	Ne
Posebna pravila glede skupin pri ponovnem zaposlovanju?	Da	Ne
<u>Stroški</u> presežnih delavcev/odpuščanja		
Odpovedni rok (za delavca z 9 meseci dobe, v tednih)	4.3	0.0
Odpovedni rok (za delavca z 1 letom dobe, v tedenskih plačah)	4.3	0.0
Odpovedni rok (za delavca s 5 leti dobe, v tednih)	6.4	0.0
Odpovedni rok (za delavca z 10 leti dobe, v tednih)	6.4	0.0
Odpovedni rok (za delavca z 20 leti dobe, v tednih)	8.6	0.0
Odpovedni rok (povprečje za delavca z 1,5, 10 leti dobe, tednih)	5.7	0.0
Odpravnina (za delavca z 9 meseci dobe, v tedenskih plačah)	0.0	0.0
Odpravnina (za delavca z 1 letom dobe, v tedenskih plačah)	0.9	0.0
Odpravnina (za delavca s 5 leti dobe, v tedenskih plačah)	5.4	0.0
Odpravnina (za delavca z 10 leti dobe, v tedenskih plačah)	10.8	0.0
Odpravnina (za delavca z 20 leti dobe, v tedenskih plačah)	28.9	0.0
Odpravnina (povprečje za delavca z 1,5, 10 leti dobe, v tedenskih plačah)	5.7	0.0

Vir podatkov: Doing business: Employing workers, 2011

Seveda pa je potrebno pogledati tudi drugo plat, in sicer varnost, ki jo zagotavlja država (Slika 14). Danska zagotavlja nadomestilo, ki je zelo visoko za zelo dolg čas, poleg tega pa je neodvisno od starosti, prejšnjih zaposlitev ali težav pri zaposlovanju. Več o tem bomo spregovorili v točkah 3.4 in 3.5.

Slika 14: Nadomestila za brezposelnost v EU



Vir: Blanchard et al., 2010.

5.3. AKTIVNA IN PASIVNA POLITIKA TRGA DELA V SLOVENIJI

Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006-2010 (Ur.L. 39, 13.4. 2006, str. 4190) pravi, da v Sloveniji ostaja temeljno izhodišče politike socialnega varstva ustvariti pogoje, ki bodo posameznikom in družinam zagotavljali ustrezno kvaliteto življenja, kadar si te ne morejo ustvariti sami. Nacionalni program socialnega varstva je usklajen tudi s cilji in načeli Lizbonske strategije. Čeprav NPSV ni neposredno vezan na aktivno politiko trga dela, pa je tesno povezan s pasivno politiko trga dela, posredno pa zaradi načela, da je 'posameznik odgovoren sam za zagotavljanje lastne socialne varnosti in socialne varnosti njegovih družinskih članov' (Ur.L. 39, 13.4. 2006, str. 4190) tudi s področjem aktivne politike trga dela.

Smernice na področju aktivnih in pasivnih politik trga dela gredo vedno bolj v smer poudarjanja vloge aktivnih politik trga dela in ustrezno preusmeritev sredstev od pasivnih k aktivnim politikam trga dela. To je še posebej pomembno v luči fiskalnih pritiskov, demografskih sprememb in siceršnjih sprememb na globalnem trgu dela, ki so povezani z izzivi globalizacije (Južnik Rotar, 2009, str. 11).

V nadaljevanju bomo opisali kratko temeljne značilnosti programov, ki se izvajajo. Vendar bi želeli opozoriti, da opis samih programov ni cilj te naloge, saj so programi natančno popisani v ustreznih dokumentih. Cilj je predvsem primerjalna analiza z EU, ki sledi v nadaljevanju.

5.4. Aktivna politika trga dela v Sloveniji

Ukrepe aktivne politike trga dela se sprejema v posvetovanju s socialnimi partnerji, sprejme pa jih Vlada RS za posamezno proračunsko ali plansko obdobje. Program aktivne politike trga dela je usklajen tudi z razvojnimi smernicami, kot jih določajo dokumenti RS in/ali Evropske Unije (Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013, str. 2).

Namen programov aktivne politike zaposlovanja je ustvariti številne pozitivne učinke na trgu dela, z ukrepi s področja aktivne politike zaposlovanja pa želi država pospešiti zaposlovanje, povečati učinkovitost procesa zaposlovanja, zmanjšati brezposelnost, povečati možnosti posameznikov za njihovo delovno-socialno integracijo, zmanjšati in odpravljati pasti, ki jih prinaša brezposelnost in zmanjšati regionalne razlike v državi (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006, str. 3).

Posamezni ukrepi ali aktivnosti s področja aktivne politike zaposlovanja se lahko medsebojno dopolnjujejo ali nadgrajujejo, lahko pa se seveda tudi izključujejo, kar je na eni strani odvisno od tipa ukrepa, na drugi strani pa seveda tudi od specifičnih potreb osebe, ki se z ukrepi sooča oziroma potrebuje pomoč ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Zato poteka vključevanje posameznikov v ukrepe običajno s pomočjo zaposlitvenih načrtov, pri čemer ta natančno pretehta in preuči želene cilje (zaposlitev, tip, ...) ter tudi želje posameznika ter skuša oblikovati optimalen nabor ukrepov za uspešno doseganje cilja, kar je zaposlitev (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006, str. 3).

Slovenija je v preteklosti izvajala številne kombinacije in nabore ukrepov aktivne politike zaposlovanja, kar je razvidno iz dokumentov (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006, Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013, Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011, itd.). Vendar, kot je bilo rečeno, namen te analize ni povzemati ukrepov iz različnih dokumentov, saj odločevalci s področja trga dela te dobro poznajo. Namen je primerjalna analiza z EU v meri, kot jo dopuščajo razpoložljivi podatki.

V letu 2011 se na področju trga dela izvaja širok nabor ukrepov, nekateri so novi, nekateri pa se nadaljujejo iz leta 2006 ali kasneje. V nadaljevanju bomo kratko predstavili omenjene ukrepe.

Ukrepe s področja aktivne politike trga dela v letu 2011 lahko delimo v več sklopov (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011):

- svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve,
- usposabljanje in izobraževanje,
- spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja,
- programi za povečanje socialne vključenosti.

Za vsakega od ukrepov program natančno določa cilj in namen, postopek izvajanja, ciljno skupino, operativne izvajalce in načine njihovega izbora, trajanje vključitve posameznika, merila upravičenosti tako operativnega izvajalca kot tudi udeleženca, upravičene stroške, potrebno dokumentacijo, načine izplačevanja ter načine poročanja. Nabor ukrepov je tako zelo kompleksen seznam in hkrati program dela, ki pa ne vključuje nujno zgolj samo brezposelnih oseb, ampak tudi na primer mlade potencialne (nove Zoisove štipendiste) (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011).

Tabela 10: Ukrepi področja 1: Svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve

Aktivnost	Pod-aktivnost
Poklicno in zaposlitveno informiranje, svetovanje, motiviranje	Splošno svetovanje in informiranje
	CIPS – Centri za informiranje in poklicno svetovanje
	Poklicna orientacija pred vključitvijo v ukrepe
	Zdravstveno zaposlitveno svetovanje
	Storitve in pripomočki za vseživljenjsko karierno orientacijo brezposelnih, drugih iskalcev dela, neaktivnih
Pomoč pri iskanju zaposlitve	Pomoč pri načrtovanju poklicne poti in iskanju zaposlitve
	Usposabljanje za življenjsko uspešnost
	Klubi za iskanje zaposlitve
	Eksperimentalni programi za pomoč pri načrtovanju poklicne poti in iskanju dela
	Poklicno in zaposlitveno informiranje oseb, ki izgubljajo zaposlitev
Razvoj in izvajanje novih oblik pomoči	Promocija zaposlovanja starejših
	Zaposlitveni sejmi
	Vključitev brezposelnih v nove in razvojne projekte
	TV: Promocija poklicev 2
	Ozaveščanje javnosti o odpravljanju diskriminatornih praks pri zaposlovanju ranljivih skupin

Vir: Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011

Tabela 10 prikazuje nabor ukrepov s prvega področja aktivne politike zaposlovanja, ki se imenuje 'Svetovanje in pomoč pri iskanju zaposlitve'. V tem okviru je država pripravila širok nabor ukrepov, katerih cilji so, če omenimo le nekatere:

- zagotoviti posameznikom prave in kakovostne informacije, ki jih potrebujejo za odločanje glede zaposlovanja, itd.
- ugotavljanje sposobnosti posameznikov,

- pomoč posameznikom z zdravstvenimi omejitvami (v tem okviru je zelo pomembno tudi uvajanje ukrepa o ozaveščanju javnosti zaradi možnih sinergijskih učinkov),
- krepitev karijerne orientacije,
- pridobivanje veščin iskanja dela, komunikacije, socialnih veščin,
- obnovitev spretnosti učenja, vrednotenja sebe, itd.

V celoti lahko povzamemo, da ukrepi s področja 1 kažejo, da država z njimi posamezniku pomaga, ga usmerja, motivira in hkrati usposobi oziroma opremi z veščinami, ki so potrebne oziroma koristne pri iskanju zaposlitve. V kolikor te niso dovolj, pa ukrepi s področja 2 (Tabela 11) omogočajo tudi dodatno izobraževanje.

Tabela 11: Ukrep 2: Usposabljanje in izobraževanje

Aktivnost	Pod-aktivnost
Programi institucionalnega usposabljanja in nacionalne poklicne kvalifikacije	Programi institucionalnega usposabljanja
	Nacionalne poklicne kvalifikacije – priprave na postopke ugotavljanja in potrjevanja
Programi praktičnega usposabljanja	Usposabljanje na delovnem mestu
	Usposabljanje absolventov na delovnem mestu in subvencija za zaposlitev
Programi izobraževanja	Formalno izobraževanje
	Projektno učenje za mlajše odrasle
Programi usposabljanja in izobraževanja zaposlenih	Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih
	Znanje uresničuje sanje

Vir: Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011

Ena od ključnih težav na trgu dela je tudi ta, da se soočamo s strukturnimi neskladji na področju ponudbe in povpraševanja, predvsem kar se tiče kvalifikacij. Zato so programi usposabljanja in izobraževanja toliko bolj pomembni in lahko skupaj z ukrepi z ostalih področij uspešno rešujejo problem nezaposlenosti ali pa spremembe karijerne poti.

Podobno kot pri ostalih ukrepih so tudi na tem področju natančno določeni cilji, nameni, postopki izvajanja, izvajalci in tako naprej. Ukrepi s področja 2 so izjemno pomembni zaradi svojega vsebinskega vidika, saj je njihov cilj pridobitev spretnosti in znanj, s čimer se poveča zaposljivost posameznikov. Nekateri programi omogočajo pridobitev

javne listine o nacionalni poklicni kvalifikaciji (npr. Nacionalne poklicne kvalifikacije). Vendar pa so izjemno pomembni tudi programi, ki sicer nimajo kot končni rezultat pridobitev listine, vendar pa omogočajo pridobitev veščin, znanj, krepitvi le-teh. Tak primer so na primer Programi praktičnega usposabljanja. Še posebej pomembno je, da v tem okviru sodelujejo tudi delodajalci, kar je z vidika povečevanja zaposlitvenih možnosti še toliko pomembnejše (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011).

Naslednji sklop ukrepov, ki je, kot kažejo podatki, ki jih bomo predstavili v nadaljevanju, postal v času krize zelo pomemben, pa je sklop Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja (Tabela 12).

Tabela 12: Ukrep 3: Spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja

Spodbujanje samozaposlovanja	Pomoč pri samozaposlitvi
	Subvencije za samozaposlitev
	Spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih brezposelnih oseb
	Spodbujanje zaposlovanja iskalcev prve zaposlitve na področju socialnega varstva
Povračilo stroškov dela	Povračilo prispevkov delodajalca

Vir: Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011

Program spodbujanja zaposlovanja je vsebinsko celovito pripravljen program, ki vodi posameznika do uspešnega samozaposlovanja. Pomoč pri samozaposlovanju nudi ustrezno pripravo in svetovanje, subvencija olajšuje začetne težave pri samozaposlovanju. Ukrepi zaposlovanja se osredotočajo tudi na težje zaposljive, gre za program Zaposli.me, kjer prihaja do sodelovanja med delodajalci in državo za spodbujanje zaposlovanja težje zaposljivih, na primer starejših od 50 let, iskalcev prve zaposlitve, itd. (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011).

Poleg navedenih ukrepov se v letu 2011 izvajajo še številni drugi. Najprej se na področju Ukrepa 4 izvajajo Programi za povečanje socialne vključenosti, v okviru katerega se v letu 2011 izvajata dva ukrepa:

- javna dela,
- priložnost zame.

Javna dela in 'Priložnost zame' sta ukrepa, ki skušata ne le znižati število brezposelnih

oseb, pač pa tudi aktivirati brezposelne, jih socializirati, saj je njihova vključitev ključna za ohranjanje njihovih delovnih sposobnosti in motivacije. Program javnih del je zasnovan za širši nabor upravičencev, medtem ko se 'Priložnost zame' osredotoča zlasti na res težje zaposeljive, tiste, ki so bili brezposelni vsaj 12 mesecev (če so invalidi ali starejši) oziroma vsaj 24 mesecev.

Iz preteklih let pa se prav tako nadaljujejo številni programi. Med njimi je potrebno najprej omeniti program nadomestitve dela plače invalidu in težje zaposljivim osebam, kar je z vidika zaposljivosti teh oseb vsekakor zelo dobrodošel in potreben ukrep, saj cilja na osebe, ki so invalidne, starejše od 50 let, prijavljene na Zavodu več kot 6 mesecev ali pa so starejše od 45 let in so srednje ali nižje izobražene ter so brezposelne dlje od enega leta. Ukrep se sicer v obsegu več ne širi, se pa ohranjajo obstoječe obveznosti (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011, str. 78).

Od leta 2008 dalje se nadaljujejo tudi številni drugi programi: sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih, spodbujanje novega zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb, delno subvencioniranje plega delovnega časa, subvencije za zaposlitev vsaj 10 novih delavcev, subvencioniranje zaposlitev pri izvajanju pomoči na domu, spodbujanje razvoja socialnega podjetništva, spodbujanje socialne vključenosti in enakih možnosti na trgu dela (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011, str. 78).

5.4.1. Pasivna politika trga dela v Sloveniji

Kot kažejo podatki, ki so predstavljeni v nadaljevanju (Poglavje 5), Slovenija glede na EU namenja precej obsežna sredstva za nadomestila za brezposelne oziroma različne vrste pomoči. Na to dejstvo opozarja tudi Slovenska izhodna strategija (2010, str. 23), ki pravi, da je eden od razlogov za skromno ustvarjanje novih delovnih mest tudi visoka obdavčenost, ki je posledica visokih prispevkov za socialno varnost. Po navedbah Slovenske izhodne strategije (2010, str. 23) je davčni primež trenutno 42,5% in je s tem nad povprečjem OECD.

Slovenska izhodna strategija (2010, str. 24) navaja tudi, da je potrebno vzpostaviti eno vstopno točko za socialne transferje, saj trenutna razdrobljenost onemogoča celovit vpogled v dejanske prejemke posameznikov in s tem omogoča zlorabe. Enotna vstopna točka pa bi tudi povečala preglednost in učinkovitost in omogočila oblikovanje transferjev, ki bi bili bolj vezani na dejanski položaj družine ali posameznika.

Izdatki za socialno zaščito so prvi od kazalcev, ki kažejo na stanje socialne varnosti v določenem gospodarstvu. Obsegajo socialne prejemke za naslednja področja: bolezen in zdravstveno varstvo, invalidnost, starost, smrt hranitelja družine, družina/otroci, brezposelnost, nastanitev in druge oblike socialne izključenosti. Zajemajo pa izdatki za socialno zaščito poleg socialnih prejemkov po že omenjenih področjih tudi administrativne stroške, ki so povezani s socialnimi prejemki.

Neposredno s trgom dela so seveda povezani izdatki za nadomestila za brezposelnost, vendar pa so lahko posredno na brezposelnost zaradi poslabšanega materialnega položaja posameznika in/ali družine ter glede na trajanje brezposelnosti (nadomestilo za brezposelnost je časovno omejeno) vezani tudi drugi, zlasti za družino in otroke ter nastanitev.

Ker namen analize ni predstavljanje posameznih ukrepov, so ti le kratko navedeni. Poudarek je na predstavitvi podatkov.

5.5. Primerjalna analiza aktivne in pasivne politike trga dela v Sloveniji in v EU

Eurostat spremlja številne vidike aktivne in pasivne politike trga dela in objavlja podatke, ki omogočajo primerjavo držav EU po številnih vidikih. Analiza politik na področju trga dela se je v Evropski Uniji začela v letu 1996, pri čemer se je delo do leta 2000 intenzivno osredotočalo na razvoj ustrezne metodologije. Do leta 2006 je Eurostat objavil več publikacij s tega področja, ki pokrivajo čas od leta 1998 do leta 2004. Leta 2006 pa so pripravili prvo revizijo metodologije, ki je tudi temelj za podatkovno bazo, ki jo bomo uporabili v nadaljevanju (Labour market policy, methodology, 2006).

5.5.1. Osnovni kazalci s področja gospodarske rasti in trga dela v EU

Najprej pa bomo kot uvod v analizo predstavili dva vidika, ki lahko pomembno vplivata na višino in strukturo izdatkov, in sicer podatke o gospodarski rasti in pa brezposelnosti po državah EU.

Gospodarska aktivnost v državah Evropske Unije

Tabela 13 predstavlja podatke o indeksu BDP na prebivalca po kupni moči, kjer EU27 predstavlja osnovo, torej 100. Slovenija je od leta 2000 precej napredovala in je leta 2009 dosegla 88% povprečne razvitosti EU27. Opaziti je mogoče tudi vpliv dejstva, da je bila Slovenija med bolj prizadetimi v finančni krizi, saj je indeks od leta 2008 upadel

za 3 točke.

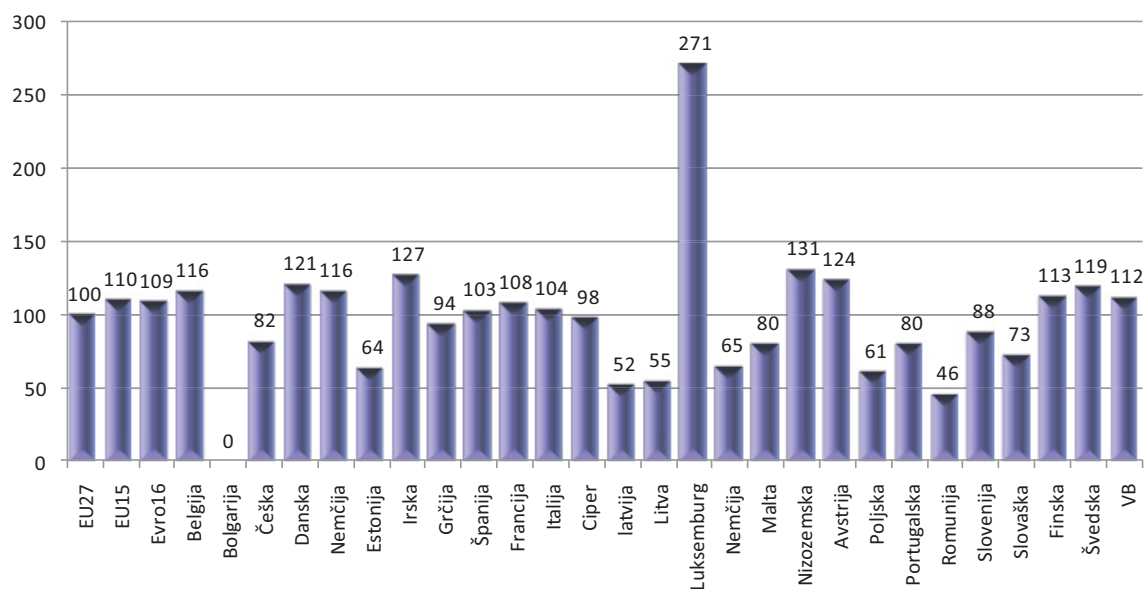
Tabela 13: Indeks BDP per capita v PPP, 2000-2009

geo\time	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU27	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
EU15	115	115	114	114	113	113	112	111	111	110
Evro16	113	112	111	111	109	110	109	109	109	109
Danska	131	128	128	124	125	123	124	123	123	121
Slovenija	80	79	82	83	86	87	87	88	91	88

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Slika 15 predstavlja podatke o primerjalni razvitosti držav EU v letu 2009. Izstopa Luksemburg, katerega BDP na prebivalca po kupni moči je kar za 170% višji od povprečja EU. Za Bolgarijo za leto 2009 še ni bilo podatka, je pa bila ta država leto prej najmanj razvita, saj je dosegala le 44% povprečne razvitosti EU27 po kupni moči, sledila je Romunija z 47%.

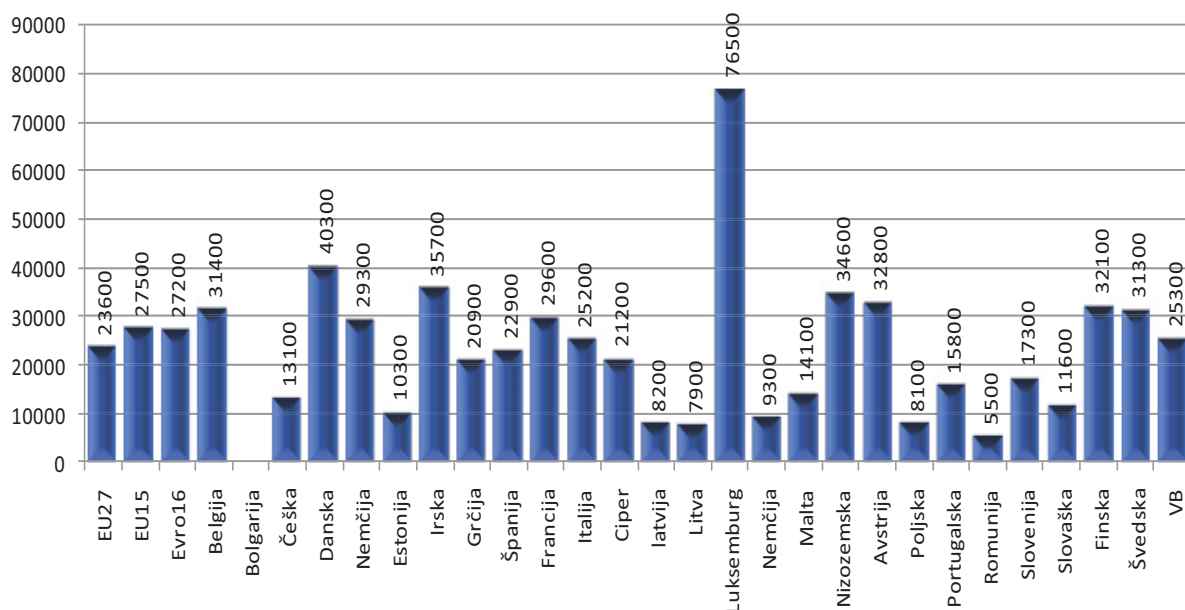
Slika 15: BDP per capita v PPP (EU27=100) v državah EU, 2009



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Z vidika analize so zanimivi tudi podatki o absolutni višini BDP per capita v evrih. Slika 16 predstavlja podatke za leto 2009. S 76500 evri izstopa Luksemburg, najmanjši proizvod na prebivalca pa je imela v letu 2009 Romunija s 5500 evri na prebivalca. Za Bolgarijo za leto 2009 žal še ni podatka, v letu 2008 pa je imela ta država 4700 evrov na prebivalca (Romunija 6500). Slovenija je imela v letu 2009 17300 evrov na prebivalca.

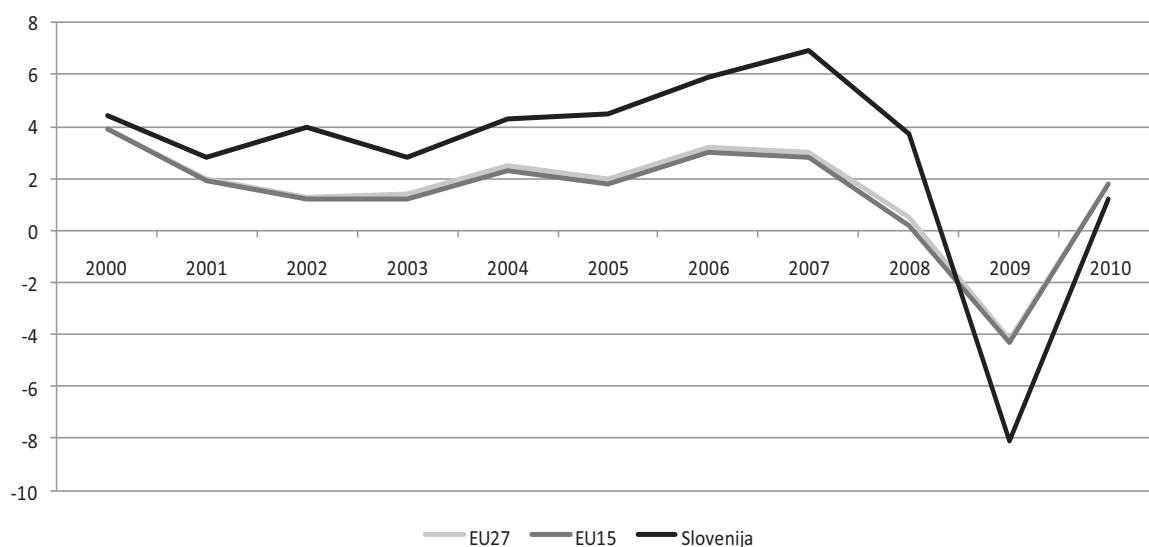
Slika 16: BDP per capita v državah EU v letu 2009, v evrih



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Z vidika analize trga dela je zelo pomembno tudi dogajanje na področju gospodarske rasti oziroma gospodarska aktivnost, saj ta ključno vpliva na gibanje zaposlenosti in brezposelnosti oziroma na tokove na trgu dela.

Slika 17: Stopnje gospodarske rasti v EU in Sloveniji, v %, med 2000 in 2010*



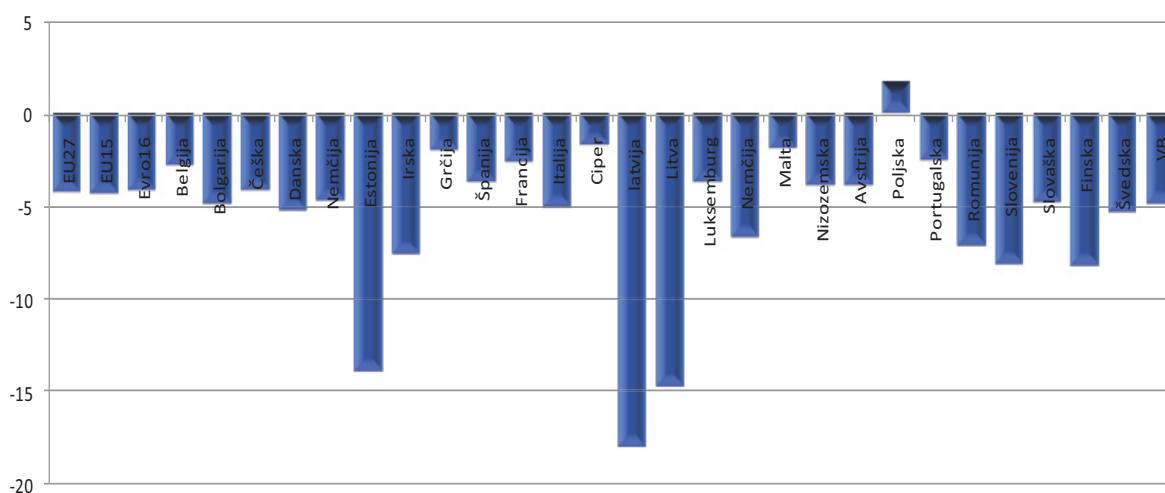
* Podatki za 2010 so še ocene.

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Slika 17 prikazuje stopnje gospodarske rasti v EU in Sloveniji. Vidimo lahko, da je Slovenija med letoma 2000 in 2008 dosegala nadpovprečne stopnje rasti, da pa jo je gospodarska kriza zaradi upada izvoznega povpraševanja močno prizadela, bistveno bolj kot povprečno državo EU. Pozitivne gospodarske rasti so vplivale seveda tudi na trg dela in zaposlovanje in s tem na indikatorje s področja spremljanja trga dela, kar je bil tudi osnovni namen te kratke predstavitve.

Slika 18 prikazuje stopnje rasti v državah EU v letu 2009. Opazimo lahko, da je kriza močno prizadela zlasti baltske države, Finsko in Slovenijo. Za zdaj sicer podatki o politikah trga dela v letu 2009 še niso na voljo, bodo pa v kratkem. Ti negativni gospodarski trendi se bodo zagotovo pokazali tudi na trgu dela, zato jih v tem kontekstu tudi vključujemo že sedaj.

Slika 18: Stopnje gospodarske rasti v državah EU v letu 2009, v %



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Pregled stanja na trgu dela v državah Evropske Unije

V nadaljevanju predstavljamo nekaj osnovnih kazalcev o stanju na trgu dela v državah EU. Osredotočili se bomo na kazalce, ki lahko vplivajo na izdatke in strukturo ukrepov na področju politike trga dela: aktivnost, zaposlenost, brezposelnost in dolgotrajno nezaposlenost.

Stopnja delovne aktivnosti je opredeljena kot razmerje med osebami starimi 15 do 64 let, ki so zaposleni, in pa vsemi v tem starostnem obdobju. Vir podatkov je Anketa o delovni sili (Eurostat, 2011).

Tabela 14 prikazuje gibanje stopenj zaposlenosti v starostni skupini 15 do 64 let v Sloveniji in Evropski uniji. Podatki so za Slovenijo ugodni, saj v povprečju od leta 2000 presegamo stopnjo zaposlenosti v EU-27, od leta 2005 dalje tudi za EU-15. Podobno sliko pokaže tudi analiza po spolu (Eurostat, 2011), stopnja zaposlenosti moških zelo blizu povprečja EU-27 in se je postopno dvigovala. Zaposlenost žensk je ves čas nad povprečji EU, tako za EU-27, EU-25, EU-15 in območjem evra. V vsej Evropi se sicer stopnje zaposlenosti žensk dvigujejo, vendar so se povečale tudi v Sloveniji, od leta 2000 so z 58,4% narasle na 64,2%. K temu je precej prispevalo tudi kasnejše upokojevanje.

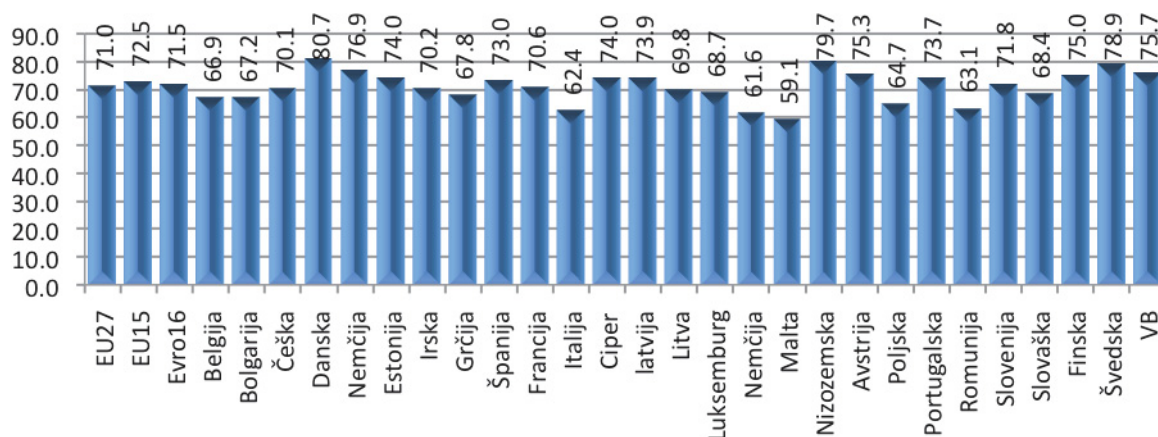
Tabela 14: Stopnja delovne aktivnosti v EU in Sloveniji, 2000-2009, v %

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
EU27	71,0	70,9	70,5	70,3	69,8	69,3	68,9	68,6	68,6	68,6
EU15	72,5	72,5	72,0	71,8	71,2	70,7	70,2	69,7	69,2	69,2
Evro16	71,5	71,4	71,0	70,6	70,1	69,4	68,8	68,2	67,7	67,6
Danska	80,7	80,7	80,2	80,6	79,8	80,1	79,5	79,6	79,9	80,0
Slovenija	71,8	71,8	71,3	70,9	70,7	69,8	67,1	67,8	68,1	67,5

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Slika 19 prikazuje podatke o stopnji delovne aktivnosti v državah EU v letu 2009. Slovenija je s skoraj 72% delovno aktivnih nad povprečjem EU27, vendar pa zaostaja za številnimi razvitimi državami, sploh pa za skandinavskimi.

Slika 19: Stopnje delovne aktivnosti v državah EU v letu 2009, v %



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Stopnja brezposelnosti je opredeljena kot delež brezposelnih prebivalcev v aktivnem prebivalstvu. Kontingent brezposelnih oseb sestavljajo tiste osebe, ki so stare med 15 in 64 let, so v referenčnem tednu brez dela, so trenutno na voljo za delo in so bodisi iskale zaposlitev v preteklih štirih tednih ali že našle zaposlitev s pričetkom v naslednjih treh mesecih (Eurostat, 2009).

Tabela 15: Stopnje nezaposlenosti v državah EU, v % (anketna brezposelnost)

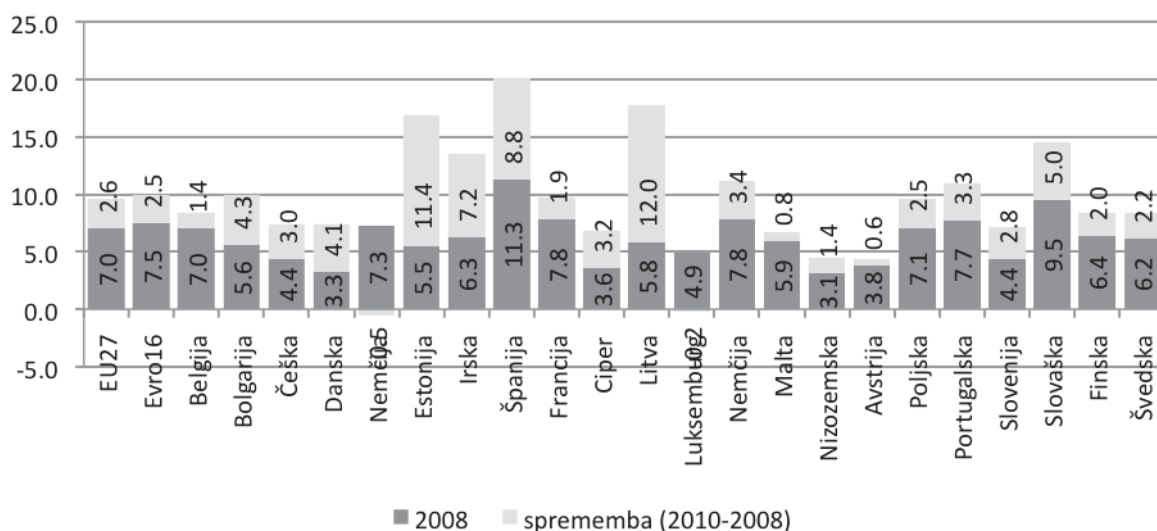
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU27	8,7	8,5	8,9	9,0	9,1	8,9	8,2	7,2	7,0	8,9	9,6
Evro16	8,5	8,0	8,4	8,8	9,0	9,0	8,4	7,5	7,5	9,4	10,0
Danska	4,3	4,5	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8	3,3	6,0	7,4
Slovenija	6,7	6,2	6,3	6,7	6,3	6,5	6,0	4,9	4,4	5,9	7,2

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

V Sloveniji se je med letoma 2000 in 2008 stopnja brezposelnosti zniževala (Tabela 15). V oktobru 2008 se je zaradi vpliva finančne krize začela povečevati, kar se kaže v dvigu stopnje brezposelnosti v letih 2009 in 2010. Podobne trende je mogoče opaziti tudi drugod v EU, v povprečju je stopnja brezposelnosti v EU27 in na območju evra narasla za dobro odstotno točko in pol. Med državami so bile seveda spremembe v stopnjah brezposelnosti med 2008 in 2010 različne, ker jih je tudi kriza različno prizadela.

Slika 20 prikazuje stopnje brezposelnosti v 2008 in pa spremembo med 2010 in 2008. Za nekatere države podatka o ocenjeni stopnji brezposelnosti za 2010 še ni, zato niso bile vključene v izračun. Opazimo lahko, da Slovenije kriza kar se tiče zaposlovanja ni prizadela tako zelo močno kot številne druge v EU, še zlasti Estonijo, Irsko, Litvo, tudi Slovaško. Res pa je, da se je brezposelnost v Sloveniji med 2008 in 2010 povečala za 2,8 točke, medtem ko se je v povprečju v EU27 za 2,6 točke. Najmanj je bil prizadet trg dela v Avstriji, kjer je stopnja brezposelnosti narasla za zgolj 0,6 odstotne točke.

Slika 20: Stopnja brezposelnosti v letu 2008 v % in sprememba v stopnji brezposelnosti med 2010 in 2008 v odstotnih točkah



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Z vidika politike trga dela je zelo pomembna tudi dolgotrajna brezposelnost. **Dolgotrajna brezposelnost** (12 mesecev in več) pri posameznikih se analizira pri tistih, ki so stari vsaj 15 let, ne živijo v skupnem gospodinjstvu, so na voljo, da lahko začnejo delati v naslednjih dveh tednih in aktivno iščejo delo. Samo trajanje nezaposlenosti pa se meri kot obdobje, od takrat, ko je bil posameznik zadnjič zaposlen (Eurostat, 2009). Meri se kot % aktivnega prebivalstva.

Slovenija je od leta 2000 dalje močno znižala delež dolgotrajno brezposelnih, saj je stopnja dolgotrajne brezposelnosti upadla z dobrih štirih odstotkov na slaba 2 odstotka v letu 2009. V zadnjem letu, torej 2009, je upad mogoče pripisati zlasti porastu tistih, ki so bili odpuščeni zaradi učinka krize, tako da se je število brezposelnih močno povečalo na račun tistih, ki so bili brezposelni šele kratek čas. Vendar pa se je delež dolgotrajno brezposelnih zniževal tudi do 2007, predvsem zaradi ugodne gospodarske aktivnosti in zaposlovanja ter seveda tudi upokojevanja (Tabela 16).

Tabela 16: Stopnja dolgotrajne brezposelnosti v EU v %

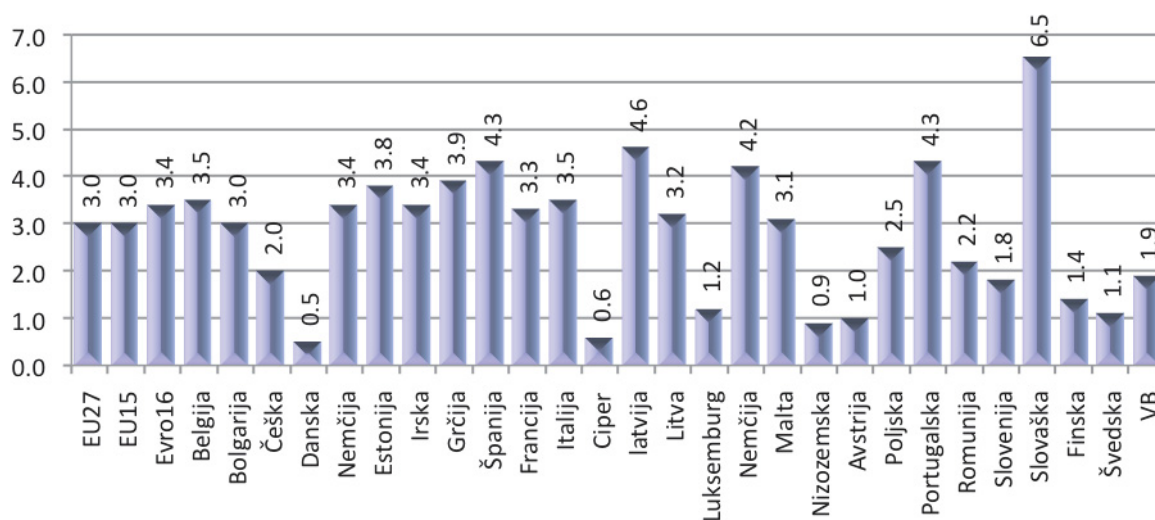
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU27	4,0	3,9	4,0	4,1	4,2	4,1	3,7	3,1	2,6	3,0
EU15	3,4	3,1	3,1	3,3	3,4	3,4	3,2	2,8	2,6	3,0
Evro16	4,1	3,7	3,7	4,0	4,2	4,1	3,9	3,3	3,0	3,4
Danska	0,9	0,9	0,9	1,1	1,2	1,1	0,8	0,6	0,4	0,5

Slovenija	4,1	3,7	3,5	3,5	3,2	3,1	2,9	2,2	1,9	1,8
-----------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Podrobnejša primerjava z ostalimi državami EU v letu 2009 (Slika 21) pokaže, da je v EU dolgotrajna brezposelnost bila v letu 2009 največja na Slovaškem, najmanjša pa na Danskem, kjer je bila ne glede na prilive novih brezposelnih zaradi krize tudi sicer zelo nizka, kar je lahko indikator uspešnosti aktivne politike zaposlovanja.

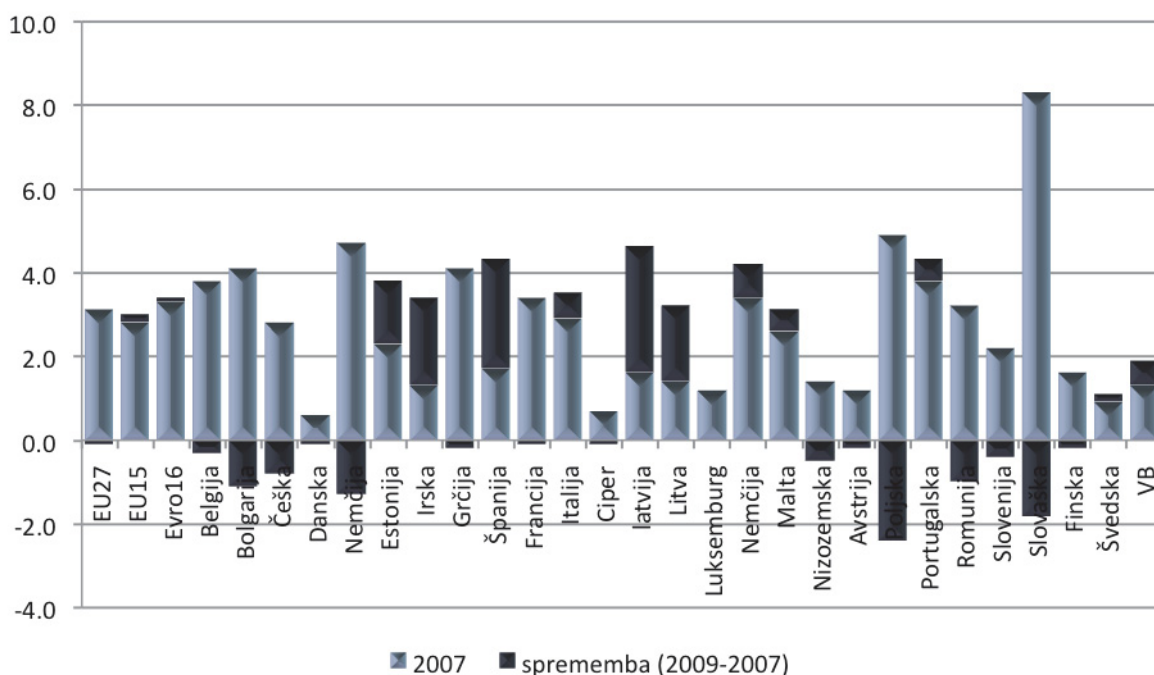
Slika 21: Stopnja dolgotrajne brezposelnosti v EU v letu 2009 v %



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Ker je kriza vplivala na priliv brezposelnih v bazen brezposelnih, prikazujemo še stanje dolgotrajne brezposelnosti v letu 2007 in spremembo do leta 2009 (Slika 22). Vidimo, da je Danska res država, ki ima zelo nizko dolgotrajno brezposelnost, nizko pa imajo tudi Švedska, Avstrija, Luksemburg in Ciper.

Slika 22: Stopnja dolgotrajne brezposelnosti v letu 2007 v % in sprememba med 2009 in 2007 v odstotnih točkah (sprememba=2009-2007)



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

5.5.2. Primerjalna analiza politik in ukrepov s področja trga dela v Sloveniji in v EU

V nadaljevanju se bomo osredotočili na primerjavo položaja Slovenije znotraj držav EU, in sicer bomo primerjali podatke o ukrepih na področju aktivne in pasivne politike trga dela. Najprej bomo predstavili osnovne metodološke podatke, sledila pa bo analiza podatkov po posameznih vsebinskih sklopih ter na koncu tudi analiza učinkovitosti.

Izdatki za politike in storitve na trgu dela: metodologija in pregled osnovnih kazalcev

Eurostat natančno spremlja devet področij oziroma sklopov na področju politike trga dela. Najprej bomo predstavili področji 8 in 9, ki sta področji, ki sodita na področje pasivne politike trga dela in jih Eurostat klasificira kot LMP supports. Sledila bo predstavitev ukrepov, ki sodijo na področje aktivne politike zaposlovanja, področja 1 do 7, najprej t.i. storitve s področja trga dela (področje 1), nato pa še ukrepi s področja trga dela (2-7), ki sodijo v sklop LMP measures.

Tabela 17: Oblike podpore na trgu dela: področji 8 in 9 (Classification of interventions

by type of action - LMP supports)

Eurostatova klasifikacija	Prevod
8 Out-of-work income maintenance and support	8 Podpore in pomoči za brezposelne
8.1 Unemployment benefits	8.1. Podpora za brezposelne
8.1.1 Unemployment insurance	8.1.1. Zavarovanje
8.1.2 Unemployment assistance	8.1.2. Nadomestilo
8.2 Partial unemployment benefits	8.2. Delno nadomestilo za nezaposlenost
8.3 Part-time unemployment benefits	8.3. Nadomestilo za delno brezposelnost
8.4 Redundancy compensation	8.4. Nadomestilo za presežne delavce
8.5 Bankruptcy compensation	8.5. Nadomestilo ob stečajju
9 Early retirement	9. Zgodnje upokojevanje
9.1 Conditional	9.1. Pogojno
9.1.1 Full	9.1.1. Polno
9.1.2 Partial	9.1.2. Delno
9.2 Unconditional	9.2. Brezpogojno
9.2.1 Full	9.2.1. Polno
9.2.2 Partial	9.1.2. Delno

Vir: Labour market policy database: Methodology, 2006.

Tabela 17 predstavlja ukrepe, ki bi jih lahko uvrstili med pasivne ukrepe na trgu dela: podpore in zgodnje upokojevanje. Zaradi jasnosti smo ohranili angleške izraze in ponudili prevod. Kot bomo videli, obstajajo med državami precejšnje razlike v uporabi teh ukrepov. Slovenija se precej poslužuje ukrepov področja 8, Danska bistveno manj.

Kot smo videli pri predstavitvi ukrepov s področja aktivne politike zaposlovanja, se številne storitve informativne narave, ki jih Eurostat uvršča med storitve, dejansko lahko uvrsti že med ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Zato jih bomo tudi v nadaljevanju, kjer bodo podatki to dopuščali in bo tako obravnavanje vsebinsko smiselno, tako vključili tudi mi. Za zdaj jih predstavljamo posebej (Tabela 18).

Tabela 18: Storitve s področja trga dela: Eurostatovo področje 1 (Labour market services)

Eurostatova klasifikacija	Prevod
1 Labour market services	1 Storitve s področja trga dela
1.1 Client services	1.1. Storitve za stranke
1.1.1 Information services	1.1.1. Informacijske storitve
1.1.2 Individual case management	1.1.2. Delo s posamezniki
1.2 Other activities of the PES	1.2. Ostale storitve
1.2.1 Administration of LMP measures	1.2.1 Administrativne storitve za področje LMP ukrepov
1.2.2 Administration of LMP supports	1.2.1 Administrativne storitve za področje LMP podpor
1.2.3 Other services / activities	1.2.3 Ostale storitve/dejavnosti

Vir: Labour market policy database: Methodology, 2006.

Ključni del aktivnosti, ki jih bomo obravnavali v okviru aktivne politike zaposlovanja, Eurostat vodi statistično skozi področja 2-7, kar skupaj imenuje ukrepe na trgu dela (Labour market policy measures). Predstavljeni so v Tabela 19.

Tabela 19: Classification of interventions by type of action - LMP measures

Eurostatova klasifikacija	Prevod
2 Training	2 Usposabljanje in izobraževanje
2.1 Institutional training	2.1 Institucionalno usposabljanje
2.2 Workplace training	2.2. Usposabljanje na delovnem mestu
2.3 Alternate training	2.3 Alternativne oblike usposabljanja
2.4 Special support for apprenticeship	2.4. Posebna podpora za pripravnike
3 Job rotation and job sharing	3 Menjava in delitev delovnega mesta
3.1 Job rotation	3.1 Menjava delovnega mesta
3.2 Job sharing	3.2 Delitev delovnega mesta
4 Employment incentives	4 Spodbude za zaposlovanje
4.1 Recruitment incentives	4.1 Spodbude za sklenitev zaposlitve
4.1.1 Permanent	4.1.1 začasne
4.1.2 Temporary	4.1.2 Trajne

4.2 Employment maintenance incentives	4.2 Spodbude za ohranjanje zaposlitve
5 Supported employment and rehabilitation	5 Posebne podpore za zaposlovanje in rehabilitacijo
5.1 Supported employment	5.1 Zaposlovanje, ki je podprto
5.2 Rehabilitation	5.2 Rehabilitacija
6 Direct job creation	6 Ustvarjanje novih delovnih mest
7 Start-up incentives	7 Spodbude za samozaposlovanje

Vir: Labour market policy database: Methodology, 2006.

V nadaljevanju kratko predstavljamo podatke o izdatkih za vse ukrepe in pomoči s področja trga dela skupaj, v nadaljevanju pa bomo vsako področje bolj natančno predstavili še posebej.

Tabela 20 predstavlja skupne izdatke za storitve in ukrepe s področja različnih politik trga dela po omenjeni metodologiji kot % BDP med leti 1999 in 2008. V letu 2008 je EU27 v povprečju za ta namen porabila okoli 1% BDP, medtem ko Slovenija le 0,27% BDP. Podatki za Slovenijo so na voljo žal šele od leta 2005 dalje, vendar je mogoče zaslediti podoben trend kot v EU, in sicer upad skupnih izdatkov za storitve in ukrepe s področja trga dela. V EU27 so tako padli z okoli 1,3% BDP-ja v letu 2005 na okoli 1% v letu 2008, v Sloveniji pa s približno 0,4% BDP na že omenjenih 0,27% BDP. Tudi če pogledamo še malo dlje v preteklost, podatke za EU15 in Dansko, pa lahko vidimo, da trend upadanja ni sistematičen, ampak prihaja do nihanja, ki ga lahko povežemo z gospodarsko aktivnostjo.

Tabela 20: Izdatki za politike trga dela (področja 1-9) kot % BDP, 1999-2008

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
EU27	0,959	0,953	1,129	1,272	:	:	:	:	:	:
EU15	1,016	0,999	1,176	1,322	1,419	1,407	1,314	1,219	1,228	1,386
Danska	1,216	1,499	1,860	2,342	2,661	2,662	2,310	2,273	2,381	2,567
Slovenija	0,268	0,299	0,383	0,390	:	:	:	:	:	:

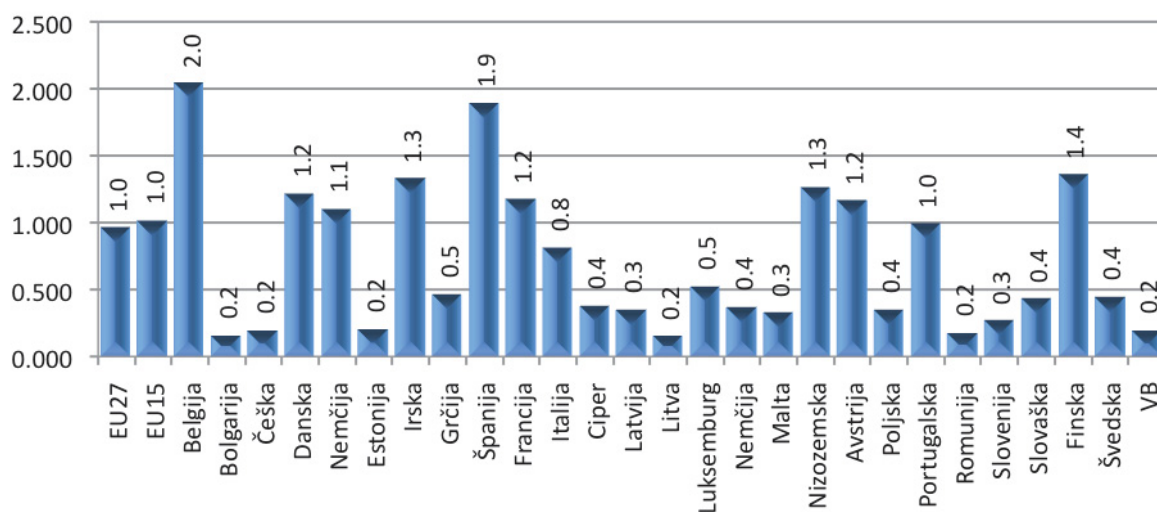
Vir: Eurostat, 2011

Slika 23 predstavlja še skupne izdatke za storitve in ukrepe s področja različnih politik

trga dela po omenjeni metodologiji kot % BDP v letu 2008 v državah EU. Opaziti je mogoče, da so razlike med državami EU velike. Tudi v nadaljevanju, ko bomo bolj natančno analizirali posamezne vidike, bo mogoče opaziti enako. V letu 2008 je za trg dela največ namenila Belgija, kar 2% BDP, sledila je Španija z 1,9% BDP, Finska z 1,4% BDP, nato Irska in Nizozemska z 1,3% BDP, šele nato Danska z 1,2% BDP. Slovenija je s številnimi nekdanjimi tranzicijskimi državami med državami, ki namenjajo malo za trg dela, manj so namenile na primer Bolgarija, Češka, Estonija, Litva, Romunija in Velika Britanija.

Razlogov za razlike je lahko več. Najprej so lahko pomemben razlog dejanske razmere na trgu dela. Te so zagotovo razlog visokih izdatkov v Španiji, saj ima ta država eno največjih stopenj brezposelnosti v EU (glej Slika 20). Izjemno pomemben je tudi model kapitalizma, ki ga ima nekaj država, saj ta pogojuje naravo socialne zaščite. Zaradi socialno naravnane skandinavskega modela države blaginje te države izstopajo po višini izdatkov, na drugi strani pa številne tranzicijske ter Velika Britanija zaradi bolj liberalnega modela kapitalizma izstopajo navzdol (več o primerjalni analizi modelov kapitalizma glej v Prašnikar (ur.), 2009. Pomembna je tudi razvitost različnih politik na področju trga dela oziroma njihova razvejanost, kar je delno pogojeno s samim nivojem gospodarske razvitosti, delno pa z modelom kapitalizma.

Slika 23: Izdatki za politike trga dela (področja 1-9) kot % BDP v letu 2008



Vir: Eurostat, 2011

Slovenija ponuja zelo razvejan nabor ukrepov in storitev s področja trga dela. V letu 2008 je zanje skupaj namenila 165 milijonov evrov, kar je precejšen upad glede na leto 2006, ko je znesek presegel 200 milijonov evrov. V tem času se je delno spremenila tudi

struktura ukrepov, vendar so bili določeni ukrepi izločeni, določeni vpeljani na novo, tako da upad sredstev ni posledica zgolj zmanjšanja nabora ukrepov (Za več podrobnosti glej Priloge, Tabela P2 in P3).

Analiza strukture izdatkov za storitve in ukrepe s področja trga dela pokaže, da je delež sredstev, ki odpade na storitve nekoliko narasel od leta 2005, in sicer s 14,4% na 19,2% vseh porabljenih sredstev (Tabela 21). Absolutno (Priloge, Tabela P3) pa je narasel za okoli 10%, od 28 na 31 milijonov evrov. Največji delež se že ves čas namenja za podpore in sicer za t.i. področje 8, kar predstavlja med 57 in 60% vseh porabljenih sredstev. Tretji največji delež, za podporami in storitvami, pa odpade na ukrepe ustvarjanja novih delovnih mest, okoli 10% vseh sredstev. Če pogledamo obdobje med 2005 in 2008 lahko zaznamo nekaj sprememb. Precej več sredstev se je v celotni strukturi namenilo tudi za zagotavljanje informacij oziroma usmerjanje nezaposlenih. Kot delež je nekoliko upadel pomen izobraževanja in prekvalificiranja, za približno odstotno točko in pol, v absolutnem znesku pa s 14 na 9 milijonov evrov. Precej manj se je namenilo tudi spodbujanju zaposlovanja (employment incentives), saj je delež le teh v strukturi upadel s 5,8 na 1,4 odstotka med 2005 in 2008, precej pa se je povečala vloga samozaposlovanja (start-up incentives), katere delež se je skoraj podvojil, v absolutnem znesku pa je narasel za 2 milijona evrov. Opaziti je mogoče tudi strukturno pomembnejši delež podpor (področji 8 in 9, v Sloveniji področje 8), čeprav se je v absolutnem znesku zmanjšal pomen tega področja za 13 milijonov evrov, s 112 v letu 2005 na 99 v letu 2008.

Tabela 21: Izdatki in struktura izdatkov za posamezne vrste storitev in ukrepov s področja trga dela v Sloveniji, med 2005 in 2008, v milijonih evrov

Izdatki v milijonih evrov				
Tip ukrepa	2008	2007	2006	2005
1 Storitve s področja trga dela	31,79	30,03	28,88	28,24
2 Usposabljanje in izobraževanje	9,37	11,72	17,53	14,24
3 Menjava in delitev delovnega mesta	:	:	:	:
4 Spodbude za zaposlovanje	2,32	6,54	8,61	11,41
5 Posebne podpore za zap. in rehabilitacijo	:	:	:	3,46
6 Ustvarjanje novih delovnih mest	16,00	18,84	22,47	22,21
7 Spodbujanje samozaposlovanja	6,80	1,21	5,77	4,58
8 Nadomestila in podpore za brezposelnost	99,56	103,45	118,88	112,22

9 Zgodnje upokojevanje	:	:	:	:
Skupaj kategorije 1-9	165,85	171,79	202,13	196,37
Skupaj kategorije ukrepov (2-7)	34,50	38,31	54,38	55,91
Skupaj kategorije (2-9)	134,06	141,76	173,25	168,13
Skupaj kategorije podpor (8-9)	99,56	103,45	118,88	112,22
Struktura izdatkov				
Tip ukrepa	2008	2007	2006	2005
1 Storitve s področja trga dela	19,17	17,48	14,29	14,38
2 Usposabljanje in izobraževanje	5,65	6,82	8,67	7,25
3 Menjava in delitev delovnega mesta				
4 Spodbude za zaposlovanje	1,40	3,81	4,26	5,81
5 Posebne podpore za zap. in rehabilitacijo				1,76
6 Ustvarjanje novih delovnih mest	9,65	10,97	11,12	11,31
7 Spodbujanje samozaposlovanja	4,10	0,70	2,85	2,33
8 Nadomestila in podpore za brezposelnost	60,03	60,22	58,81	57,15
9 Zgodnje upokojevanje				
Skupaj kategorije 1-9	100,00	100,00	100,00	100,00
Skupaj kategorije ukrepov (2-7)	20,80	22,30	26,90	28,47
Skupaj kategorije (2-9)	80,83	82,52	85,71	85,62
Skupaj kategorije podpor (8-9)	60,03	60,22	58,81	57,15

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Tabela 22: Struktura porabljenih sredstev za programe s področja trga dela (področja 1-9) po tipih in končnemu prejemniku sredstev, v milijonih evrov in kot % vseh*

...	Skupaj	Transferji posameznikom	Transferji delodajalcem	Sredstva za izvajalce storitev
Milijoni evrov				
1 Storitve s področja trga dela	31,79	0,59	:	31,20
2 Usposabljanje in izobraževanje	9,37	4,39	:	4,99
3 Menjava in delitev delovnega mesta	:	:	:	:
4 Spodbude za zaposlovanje	2,32	:	2,32	:
5 Posebne podpore za zap. in rehabilitacijo	:	:	:	:
6 Ustvarjanje novih delovnih mest	16,00	:	16,00	:
7 Spodbujanje samozaposlovanja	6,80	6,77	:	0,03
8 Nadomestila in podpore za brezposelnost	99,56	99,56	:	:
9 Zgodnje upokojevanje	:	:	:	:
Skupaj kategorije 1-9	165,85	111,31	18,32	36,22
Skupaj kategorije ukrepov (2-7)	34,50	11,15	18,32	5,02
Skupaj kategorije (2-9)	134,06	110,72	18,32	5,02
Skupaj kategorije podpor (8-9)	99,56	99,56	:	:
Struktura v %				
...	Skupaj	Transferji posameznikom	Transferji delodajalcem	Sredstva za izvajalce storitev
1 Storitve s področja trga dela	100	1,86		98,14
2 Usposabljanje in izobraževanje	100	46,85		53,26
3 Menjava in delitev delovnega mesta	:			
4 Spodbude za zaposlovanje	100		100,00	
5 Posebne podpore za zap. in	:			

rehabilitacijo				
6 Ustvarjanje novih delovnih mest	100		100,00	
7 Spodbujanje samozaposlovanja	100	99,56		0,44
8 Nadomestila in podpore za brezposelnost	100	100,00		
9 Zgodnje upokojevanje	:			
Skupaj kategorije 1-9	100	67,11	11,05	21,84
Skupaj kategorije ukrepov (2-7)	100	32,32	53,10	14,55
Skupaj kategorije (2-9)	100	82,59	13,67	3,74
Skupaj kategorije podpor (8-9)	100	100,00		

* (:) Ni podatka.

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Struktura porabljenih sredstev za različne storitve in ukrepe s področja trga dela (Tabela 22) pokaže, da se največ sredstev, dobrih 67%, porabi preko transferjev posameznikom, sledijo sredstva, ki so namenjena vsem, ki delajo na področju trga dela in zagotavljajo ustrezne storitve. Če pogledamo zgolj strukturo sredstev, ki so namenjena za programe in ukrepe s področja trga dela, torej brez storitev, se delež sredstev, ki so namenjeni posameznikom, poveča na dobrih 82%. Delodajalci črpajo sredstva predvsem s področja spodbujanja zaposlovanja in pa ustvarjanja novih delovnih mest. Na področju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (področja 2-7) dobijo delodajalci dobro polovico vseh sredstev.

Tabela 23: Storitve in ukrepi s področja trga dela glede na število in strukturo udeležencev po posameznih področjih v letu 2008

Tip ukrepa	EU27	EU15	Danska	Slovenija
Število udeležencev				
1 Storitve s področja trga dela	4786940	4121127	:	:
2 Usposabljanje in izobraževanje	3181904	3010273	61354	3421
3 Menjava in delitev delovnega mesta	122541	122267	1	:
4 Spodbude za zaposlovanje	3986093	3831368	22887	586

5 Posebne podpore za zap. in rehabilitacijo	1220303	562432	65657	:
6 Ustvarjanje novih delovnih mest	983629	813296	:	2319
7 Spodbujanje samozaposlovanja	772472	734010	:	823
8 Nadomestila in podpore za brezposelnost	12191847	11340779	72634	14545
9 Zgodnje upokojevanje	834528	592857	56103	:
Skupaj kategorije 2-7	10266942	9073646	149899	7149
Skupaj kategorije 8-9	13026375	11933636	128737	14545
Struktura glede na posamezno področje (2-7 in 8-9)				
Tip ukrepa	EU27	EU15	Danska	Slovenija
1 Storitve s področja trga dela			:	:
2 Usposabljanje in izobraževanje	31	33	41	48
3 Menjava in delitev delovnega mesta	1	1	1	:
4 Spodbude za zaposlovanje	39	42	15	8
5 Posebne podpore za zap. in rehabilitacijo	12	6	44	:
6 Ustvarjanje novih delovnih mest	10	9		32
7 Spodbujanje samozaposlovanja	8	8		0
8 Nadomestila in podpore za brezposelnost	94	95	56	100
9 Zgodnje upokojevanje	6	5	44	
Skupaj kategorije 2-7	100	100	100	100
Skupaj kategorije 8-9	100	100	100	100

Vir podatkov: Eurostat, 2011

Zanimivi so tudi podatki o strukturi ukrepov glede na število udeležencev (Tabela 23), kar kaže na pomen posameznega tipa ukrepa znotraj vseh v posamezni državi. Slovenija ima nadpovprečno močno vlogo usposabljanja in izobraževanja ter ustvarjanja novih delovnih mest, saj je v ta dva ukrepa skupaj vključenih kar 80% vseh tistih, ki so vključeni v programe aktivne politike s področij 2 do 7. V EU 27 in EU15 ta dva programa zajameta skupaj okoli 40% vseh udeležencev. Na Danskem pa izrazito izstopa vloga podpiranja zaposlovanja in rehabilitacije. Zanimivo je tudi, da je na Danskem močna tudi vloga zgodnjega upokojevanja, kar ni značilno niti za Slovenijo in niti za EU v povprečju.

Tabela 24: Število in struktura (%) udeležencev v različnih programih s področja politik trga dela v Sloveniji, 2005-2008

Število udeležencev po programih				
Tip	2008	2007	2006	2005
1 Storitve s področja trga dela	:	:	:	539
2 Usposabljanje in izobraževanje	3421	4567	11973	3656
3 Menjava in delitev delovnega mesta	:	:	:	:
4 Spodbude za zaposlovanje	586	1781	2417	6853
5 Posebne podpore za zap. in rehabilitacijo	:	:	:	122
6 Ustvarjanje novih delovnih mest	2319	5615	3343	3525
7 Spodbujanje samozaposlovanja	823	320	3342	:
8 Nadomestila in podpore za brezposelnost	14545	18074	30527	14330
9 Zgodnje upokojevanje	:	:	:	:
Skupaj kategorije 2-7	7149	12283	21075	16564
Skupaj kategorije 8-9	14545	18074	30527	14330
Skupaj	21694	30357	51602	30894
Struktura udeležencev po programih				
Tip	2008	2007	2006	2005
1 Storitve s področja trga dela				1,7
2 Usposabljanje in izobraževanje	15,8	15,0	23,2	11,8
3 Menjava in delitev delovnega mesta				
4 Spodbude za zaposlovanje	2,7	5,9	4,7	22,2
5 Posebne podpore za zap. in rehabilitacijo				0,4
6 Ustvarjanje novih delovnih mest	10,7	18,5	6,5	11,4

7 Spodbujanje samozaposlovanja	3,8	1,1	6,5	
8 Nadomestila in podpore za brezposelnost	67,0	59,5	59,2	46,4
9 Zgodnje upokojevanje				
Skupaj kategorije 2-7	33,0	40,5	40,8	53,6
Skupaj kategorije 8-9	67,0	59,5	59,2	46,4
Skupaj	100	100	100	100

Vir: Eurostat, 2011.

Če pogledamo še podatke o številu in strukturi udeležencev po posameznih področjih ukrepov in storitev s trga dela v Sloveniji od leta 2005 do leta 2008 je mogoče zaznati nekaj premikov. Predvsem se je močno povečal odstotek tistih, ki so deležni ukrepa 8 (nadomestila in podpore za brezposelnost), od leta 2005 z dobrih 46 odstotkov na kar 67 odstotkov leta 2008. Žal podatka za 2009 še ni. Žal je mogoče opaziti tudi upad pomena ukrepov, ki sodijo na področje aktivne politike (2-7), saj je delež teh posledično upadel z dobre polovice na tretjino vseh udeležencev v vseh programih.

5.5.3. Analiza stanja na področju aktivne politike zaposlovanja

V nadaljevanju bomo podrobneje prikazali primerjavo Slovenije z državami EU z različnih vidikov aktivne politike zaposlovanja.

Analiza stanja na področju aktivne politike zaposlovanja

Vir podatkov je Eurostatova podatkovna baza (Labour market policy, methodology, 2006, Eurostat, 2011), ki ponuja primerjavo med državami na že omenjenih devetih področjih. V tem delu bomo predstavili ukrepe s področja aktivne politike zaposlovanja bolj podrobno, nekaj podatkov pa je bilo že predstavljenih v okviru splošnega pregleda.

Slovenija je med leti 2005 in 2009 močno povečala izdatke s področja aktivne politike zaposlovanja (področja 2-7), s 56 na 81 milijonov evrov, kar je porast za 45%. To je sicer precej manj, kot so se v istem obdobju povečali izdatki za pasivne ukrepe (Glej poglavje 5.2.3) ali pa posledično izdatki v celoti, ki so narasli s 196 na 340 milijonov evrov, kar pomeni porast za dobrih 73%. Med ukrepi s področja politik (2-7) so najbolj

narasli izdatki za spodbujanje samozaposlovanja (področje 7), za dobrih 300%, oziroma s 4,6 na skoraj 20 milijonov evrov med letoma 2005 in 2009. Sledijo izdatki za izobraževanje in usposabljanje (ukrep 3), ki so se v omenjenem obdobju povečali za 61%, ter izdatki za spodbujanje zaposlovanja, ki so se povečali za slabih 45% (Tabela 25).

Tabela 25: Izdatki za posamezna področja politike zaposlovanja (1-7) ter indeks izdatkov (2005=100)

Izdatki za posamezna področja v milijonih evrov					
Tip	2009	2008	2007	2006	2005
1 Storitve s področja trga dela	35,41	31,79	30,03	28,88	28,24
2 Usposabljanje in izobraževanje	23,05	9,37	11,72	17,53	14,24
3 Menjava in delitev delovnega mesta	:	:	:	:	:
4 Spodbude za zaposlovanje	16,51	2,54	6,56	8,61	11,41
5 Posebne podpore za zap. in rehabilitacijo	:	:	:	:	3,46
6 Ustvarjanje novih delovnih mest	21,89	16,00	18,84	22,47	22,21
7 Spodbujanje samozaposlovanja	19,89	6,80	1,21	5,77	4,58
Skupaj kategorije 1-9	340,58	166,08	171,81	202,13	196,37
Skupaj kategorije ukrepov (2-7)	81,33	34,72	38,33	54,38	55,91
Indeks gibanja izdatkov za posamezna področja, 2005=100					
Tip	2009	2008	2007	2006	2005
1 Storitve s področja trga dela	125,39	112,57	106,34	102,27	100,00
2 Usposabljanje in izobraževanje	161,87	65,80	82,30	123,10	100,00
3 Menjava in delitev delovnega mesta	:	:	:	:	:
4 Spodbude za zaposlovanje	144,70	22,26	57,49	75,46	100,00
5 Posebne podpore za zap. in rehabilitacijo	:	:	:	:	3,46
6 Ustvarjanje novih delovnih mest	98,56	72,04	84,83	101,17	100,00
7 Spodbujanje samozaposlovanja	434,28	148,47	26,42	125,98	100,00
Skupaj kategorije 1-9	173,44	84,58	87,49	102,93	100,00
Skupaj kategorije ukrepov (2-7)	145,47	62,10	68,56	97,26	100,00

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Tabela 26: Struktura izdatkov po posameznih podpodročjih dela (področja 1-7) kot odstotek vseh izdatkov za politike in ukrepe trga dela (področja 1-9) v Sloveniji med 2005 in 2009

Tip	2009	2008	2007	2006	2005
1 Storitve s področja trga dela	10,40	19,14	17,48	14,29	14,38
Zaposlitveni klubi	0,45	0,52	0,49	0,47	0,39
Informacijski centri za iskalce zaposlitve					0,40
Svetovalni centri (VICC)	0,04	0,02	0,03	0,02	0,02
Zaposlitev na drugačen način					0,02
Medicinsko zaposlitveno svetovanje	0,04	0,05	0,05	0,04	0,02
[Sestavni del] Usmerjanje in svetovanje za nezaposlene	2,67	5,04	4,53	3,68	3,64
[Sestavni del] Usmerjanje in svetovanje za nezaposlene	1,33	2,52	2,26	1,84	1,82
Sezonsko delo					0,02
Pomoč pri načrtovanju kariere in iskanju zaposlitve	0,34	0,34	0,34	0,27	

Informacijski in motivacijski programi					0,09
Razvoj nove delavnice: Svetovanje za uspešen preboj na trg dela			0,04		
Vključitev nezaposlenih v nove in razvojne projekte	0,01	0,01			
[Sestavni del] Ostale aktivnosti zaposlitvenih centrov	2,62	5,14	4,78	3,97	4,01
[Sestavni del] Ostale aktivnosti zaposlitvenih centrov – izvajanje ukrepov LMP	1,91	3,61	3,24	2,63	2,60
[Sestavni del] Ostale aktivnosti zaposlitvenih centrov – izvajanje podpor LMP	1,00	1,88	1,69	1,37	1,35
Izobraževanje in usposabljanje	6,77	5,64	6,82	8,67	7,25
Programi usposabljanja in izobraževanja	1,30	1,49	1,25	0,71	1,13
Formalno izobraževanje	0,60	1,13	1,77	2,17	3,23
"Work funds"			0,37	0,87	0,64
Usposabljanje za uspešno življenje	0,03	0,00	0,03	0,03	
Nacionalne poklicne kvalifikacije (NVQ)	0,02	0,02	0,19	0,42	0,10
Izboljšanje računalniške pismenosti				0,29	
Projektno učenje za mlade odrasle (PLYA)	0,05	0,02	0,04	0,04	0,09
Usposabljanje na delu	2,03	2,18	1,54	3,01	1,37
Poskusno delo	0,60	0,81	0,64	0,15	0,27
Usposabljanje in izobraževanje delavcev v panogah, ki se prestrukturirajo			0,94	0,47	0,41
Usposabljanje in izobraževanje za zaposlene s posebnimi potrebami (invalidi)			0,03	0,15	0,00
Programi usposabljanja in izobraževanja v delavnicah in učečih se podjetjih			0,03	0,37	0,00
Usposabljanje delavcev, ki so začasni presežki (Act on partial reimbursement of wage compensation)	0,01				
Usposabljanje za povečanje zaposljivosti	2,13				
Employment incentives	4,85	1,53	3,82	4,26	5,81
Delno nadomestilo plače za invalide			0,17	0,16	0,11
Spodbujanje novega zaposlovanja			2,85	3,42	4,64
Spodbujanje novega zaposlovanja za starejše				0,67	0,06
Povračila prispevkov delodajalcev (Člen 48a)	0,11	0,13	0,01	0,01	0,09
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemniki za 2007	0,03	0,52	0,61		
Spodbujanje zaposlovanja starejših v 2007		0,31	0,18		
Spodbujanje zaposlovanja starejših	0,48	0,14			
Spodbujanje zaposlovanja mladih	0,21	0,05			
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemniki za 2008	0,19	0,02			
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne ženske		0,36			
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemnike socialne pomoči v 2009	0,00				
Spodbujanje zaposlovanja težko zaposljivih Zaposli.me	2,77				
Spodbujanje zaposlitve za skrajšan delovni čas (part time)	1,07				
Sofinanciranje plač za ohranjanje delovnih mest					0,79
Programi zaposlovanja za presežne delavce					0,12
Program za ohranjanje delovnih mest (Act ZPRPGDT)					
Podpora zaposlovanju in rehabilitaciji					1,76
Rehabilitacija					0,73
'Labour inclusion'					1,03
Ustvarjanje novih delovnih mest	6,43	9,63	10,97	11,12	11,31
Subvencioniranje zaposlitve za pomoč na domu in skrb za invalide (Invalidi za invalide)			1,78	1,54	1,58
Javna dela	4,87	8,84	8,13	8,45	9,48
Pomoč pri zaposlovanju dolgoročno nezaposlenih žensk			0,87	0,93	0,21
Neprofitni projekti zaposlovanja				0,19	0,03

Projekti zaposlovanja v neprofitnem sektorju			0,19		
Promocija zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih	0,60	0,14			
Subvencionirano zaposlovanje za pomoč na domu	0,96	0,65			
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne v 2009/2010					
Spodbujanje samozaposlovanja	5,84	4,09	0,70	2,85	2,33
Subvencije za samozaposlitev	5,63	4,08	0,70	2,40	1,75
Promoviranje samozaposlovanja (JAPTI)				0,46	0,59
Podpora samozaposlovanju	0,20	0,02			
Out-of-work income maintenance and support	65,72	59,95	60,21	58,81	57,15
Skupaj kategorije 1-9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Skupaj ukrepi (2-7)	23,88	20,91	22,31	26,90	28,47

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Podatki o gibanju posameznih tipov izdatkov oziroma izdatkov za posamezne tipe ukrepov (Tabela 26, Tabela 27) razkrijejo nekaj zanimivih gibanj. Za skoraj 62% se je povečala količina izdatkov za usposabljanje in izobraževanje, znotraj tega za skoraj 100% za usposabljanje in razvoj kadrov, medtem ko je (zanimivo) upadel pomen izdatkov za formalno izobraževanje, glede na leto 2005 je namreč v letu 2009 dosegal le še dobrih 30 % nivoja izpred štirih let. Izjemno močen porast izdatkov je mogoče zaznati tudi na področju usposabljanja na delu, za kar 155% glede na leto 2005, ter poskusnega dela, kjer so izdatki narasli za kar 275%. Za dobrih 44% so od leta 2005 narasli tudi izdatki za spodbujanje zaposlovanja pri delodajalcih, še bolj, za 100%, pa so narasli stroški povračil prispevkov delodajalcem. Med ukrepi je od leta 2005 postalo zelo pomembno tudi samozaposlovanje in spodbujanje le-tega. Izdatki za te namene so namreč od leta 2005 dalje narasli za 330 oziroma 460 % (spodbude za start-upe in subvencije). Samo med letoma 2008 in 2009 je na teh dveh področjih mogoče zaznati izjemen porast: za 42% so se povečale spodbude za samozaposlovanje in za 38% subvencije za samozaposlovanje.

Tabela 27: Indeks izdatkov po posameznih podpodročjih dela (področja 1-7) v Sloveniji med 2005 in 2009, 2005=100

Tip	2009	2008	2007	2006	2005
1 Storitve s področja trga dela	125,39	112,57	106,34	102,27	100,00
Zaposlitveni klubi	200,00	111,69	110,39	123,38	100,00
Informacijski centri za iskalce zaposlitve					100,00
Svetovalni centri (VICC)	300,00	100,00	150,00	100,00	100,00
Zaposlitev na drugačen način					100,00
Medicinsko zaposlitveno svetovanje	433,33	300,00	300,00	266,67	100,00
[Sestavni del] Usmerjanje in svetovanje za nezaposlene	126,99	117,06	108,81	103,92	100,00
[Sestavni del] Usmerjanje in svetovanje za nezaposlene	127,17	117,37	108,96	104,20	100,00
Sezonsko delo					100,00
Pomoč pri načrtovanju kariere in iskanju zaposlitve					

Informacijski in motivacijski programi					100,00
Razvoj nove delavnice: Svetovanje za uspešen preboj na trg dela					
Vključitev nezaposlenih v nove in razvojne projekte					
[Sestavni del] Ostale aktivnosti zaposlitvenih centrov	113,32	108,38	104,31	101,90	100,00
[Sestavni del] Ostale aktivnosti zaposlitvenih centrov – izvajanje ukrepov LMP	127,20	117,22	109,00	104,11	100,00
[Sestavni del] Ostale aktivnosti zaposlitvenih centrov – izvajanje podpor LMP	127,44	117,29	109,02	104,14	100,00
Izobraževanje in usposabljanje	161,87	65,80	82,30	123,10	100,00
Programi usposabljanja in izobraževanja	199,55	111,71	96,85	64,86	100,00
Formalno izobraževanje	32,44	29,45	47,87	68,98	100,00
"Work funds"			51,20	140,00	100,00
Usposabljanje za uspešno življenje					
Nacionalne poklicne kvalifikacije (NVQ)	40,00	20,00	160,00	425,00	100,00
Izboljšanje računalniške pismenosti					
Projektno učenje za mlade odrasle (PLYA)	100,00	23,53	41,18	47,06	100,00
Usposabljanje na delu	255,93	134,07	97,78	225,56	100,00
Poskusno delo	375,93	248,15	203,70	57,41	100,00
Usposabljanje in izobraževanje delavcev v panogah, ki se prestrukturirajo			202,50	118,75	100,00
Usposabljanje in izobraževanje za zaposlene s posebnimi potrebami (invalidi)					
Programi usposabljanja in izobraževanja v delavnicah in učečih se podjetjih					
Usposabljanje delavcev, ki so začasni presežki (Act on partial reimbursement of wage compensation)					
Usposabljanje za povečanje zaposljivosti					
Spodbujanje zaposlovanja	144,70	22,26	57,49	75,46	100,00
Delno nadomestilo plače za invalide			138,10	152,38	100,00
Spodbujanje novega zaposlovanja			53,73	75,77	100,00
Spodbujanje novega zaposlovanja za starejše				1227,27	100,00
Povračila prispevkov delodajalcev (Člen 48a)	200,00	122,22	11,11	11,11	100,00
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemniki za 2007					
Spodbujanje zaposlovanja starejših v 2007					
Spodbujanje zaposlovanja starejših					
Spodbujanje zaposlovanja mladih					
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemniki za 2008					
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne ženske					
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemnike socialne pomoči v 2009					
Spodbujanje zaposlovanja težko zaposljivih Zaposli.me					
Spodbujanje zaposlitve za skrajšan delovni čas (part time)					

Sofinanciranje plač za ohranjanje delovnih mest					100,00
Programi zaposlovanja za presežne delavce					100,00
Program za ohranjanje delovnih mest (Act ZPRPGDT)					
Podpora zaposlovanju in rehabilitaciji					100,00
Rehabilitacija					100,00
'Labour inclusion'					100,00
Ustvarjanje novih delovnih mest	98,56	72,04	84,83	101,17	100,00
Subvencioniranje zaposlitve za pomoč na domu in skrb za invalide (Invalidi za invalide)			98,07	100,32	100,00
Javna dela	88,99	78,84	75,03	91,78	100,00
Pomoč pri zaposlovanju dolgoročno nezaposlenih žensk			357,14	445,24	100,00
Neprofitni projekti zaposlovanja				650,00	100,00
Projekti zaposlovanja v neprofitnem sektorju					
Promocija zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih					
Subvencionirano zaposlovanje za pomoč na domu					
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne v 2009/2010					
Spodbujanje samozaposlovanja	434,28	148,47	26,42	125,98	100,00
Subvencije za samozaposlitev	559,48	197,38	35,28	141,40	100,00
Promoviranje samozaposlovanja (JAPTI)				80,00	100,00
Podpora samozaposlovanju					
Nadomestila za brezposelne	199,47	88,72	92,18	105,93	100,00
Skupaj kategorije 1-9	173,44	84,58	87,49	102,93	100,00
Skupaj ukrepi (2-7)	145,47	62,10	68,56	97,26	100,00

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Tabela 28 in Tabela 29 prikazujeta število udeležencev po posameznih vrstah ukrepov in politik s področja aktivne politike zaposlovanja med 2005 in 2009 ter strukturo udeležencev po posameznih vrstah ukrepov in politik s področja aktivne politike zaposlovanja med 2005 in 2009. Najbolj popularni so ukrepi s področja izobraževanja in usposabljanja. Vendar pa število udeležencev med leti močno niha, tako da bi bilo težko govoriti o absolutni prevladi določenega tipa ukrepa. Zelo pomemben po številu udeležencev je tudi ukrep spodbujanja ustvarjanja novih delovnih mest. Pomen ostalih pa med leti precej niha.

Tabela 28: Število udeležencev po posameznih vrstah ukrepov s področja aktivne politike zaposlovanja (področja 1-7) v Sloveniji med 2005 in 2009

Tip	2009	2008	2007	2006	2005
Storitve trga dela	:	:	:	:	539
Zaposlitveni klubi	461	274	193	270	309
Informacijski centri za iskalce zaposlitve	:	:	:	:	116
Pomoč pri načrtovanju kariere in iskanju dela	397	107	293	134	:
Informacijski in motivacijski programi	:	:	:	:	70
Razvoj nove delavnice: Svetovanje za uspešen preboj na trg dela	:	:	51	:	:
Vključitev nezaposlenih v nove in razvojne projekte	55	24	:	:	:
Delavnice za iskanje zaposlitve	:	:	:	:	44
Training	33535	3421	4567	11973	3656
Projekti za razvoj in izobraževanje	1392	850	797	608	395
Formalno izobraževanje	1707	1678	2712	3608	2466
'Work funds'	:	:	467	515	:
Usposabljanje za uspešno življenje	97	4	63	59	47
Nacionalne poklicne kvalifikacije (NVQ)	13	4	27	172	64
Izboljšanje računalniške pismenosti	:	:	:	5801	:
Projektno učenje za mlade odrasle (PLYA)	133	67	59	105	116
Usposabljanje na delu	957	686	97	849	446
Poskusno delo	225	132	179	104	122
Usposabljanje in izobraževanje za zaposlene s posebnimi potrebami (invalidi)	:	:	58	38	:
Programi usposabljanja in izobraževanja v delavnicah in učečih se podjetjih	:	:	108	114	:
Usposabljanje za absolvente in diplomante (Aktiviraj in zaposli se)	4	:	:	:	:
Usposabljanje delavcev, ki so na čakanju (Act on partial reimbursement of wage compensation)	31	:	:	:	:
Usposabljanje za povečanje zaposljivosti	28976	:	:	:	:
Spodbude za zaposlovanje	2570	586	1781	2417	6853
Delno nadomestilo plače za invalide	:	:	13	1	47
Spodbujanje novega zaposlovanja	:	:	1554	2232	3616
Spodbujanje novega zaposlovanja za starejše	:	:	:	164	:
Povračila prispevkov delodajalcev (Člen 48a)	21	:	:	20	88
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemniki za 2007	123	284	128	:	:
Spodbujanje zaposlovanja starejših v 2007	:	75	86	:	:
Spodbujanje zaposlovanja starejših	385	120	:	:	:
Spodbujanje zaposlovanja mladih	181	46	:	:	:
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemniki za 2008	133	24	:	:	:
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne ženske	122	37	:	:	:
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemnike socialne pomoči v 2009	6	:	:	:	:
Spodbujanje zaposlovanja težko zaposljivih Zaposli.me	1080	:	:	:	:
Spodbujanje zaposlovanja a skrajšan delovni čas	519	:	:	:	:
Sofinanciranje plač za ohranjanje delovnih mest	:	:	:	:	2819
Programi za zaposlovanje presežnih delavcev	:	:	:	:	283
Programi za ohranjanje delovnih mest (Act	:	:	:	:	:

ZPRPGDT)					
Podpora zaposlovanju in rehabilitaciji	:	:	:	:	122
Rehabilitacija	:	:	:	:	97
'Labour inclusion'	:	:	:	:	25
Ustvarjanje novih delovnih mest	3064	2367	5615	3343	3525
Subvencioniranje zaposlitve za pomoč na domu in skrb za invalide (Invalidi za invalide)	:	:	182	111	72
Javna dela	2440	2097	2271	2840	3445
Pomoč pri zaposlovanju dolgoročno nezaposlenih žensk	:	:	3110	336	8
Neprofitni projekti zaposlovanja	:	:	:	56	:
Projekti zaposlovanja v neprofitnem sektorju	:	48	52	:	:
Promocija zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih	234	75	:	:	:
Subvencionirano zaposlovanje za pomoč na domu	375	147	:	:	:
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne v 2009/2010	15	:	:	:	:
Spodbujanje samozaposlovanja	4081	823	320	3342	:
Subvencije za samozaposlitev	4065	811	320	3342	2408
Promoviranje samozaposlovanja (JAPTI)	:	:	:	:	:
Podpora samozaposlovanju	16	12	:	:	:
Skupaj ukrepi trga dela (področja 2-7)	43250	7197	12283	21075	16564

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Zaradi nihanja skupnega števila udeležencev, ki so vključeni v programe 2-7, v omenjenem obdobju med 2005 in 2009 je bolj smiselno pogledati spremembe v strukturi oziroma pomenu posameznega ukrepa v določenem letu glede na celotno število udeležencev v tistem letu. Tudi tu podatki kažejo, da je pomembno usposabljanje in izobraževanje, pomembno je tudi ustvarjanje novih delovnih mest. vendar pa je med leti ravno tako mogoče zaznati precejšnja nihanja, tako da ni mogoče govoriti o sistematičnih trendih. Še zlasti finančna kriza je močno povečala vlogo usposabljanja in izobraževanja, upadel pa je relativni pomen drugih ukrepov. Vendar se je potrebno zavedati, da se je s finančno krizo močno spremenila tudi struktura brezposelnih, uvedeni pa so bili tudi drugi ukrepi, ki so bili vezani na krizo (subvencioniranje polnega delovnega časa, itd.).

Tabela 29: Struktura udeležencev po posameznih vrstah ukrepov s področja aktivne politike zaposlovanja (področja 1-7) v Sloveniji med 2005 in 2009 kot % vseh udeležencev na področjih ukrepov 1-7 skupaj

Tip	2009	2008	2007	2006	2005
Usposabljanje in izobraževanje	77,54	47,53	37,18	56,81	22,07
Projekti za razvoj in izobraževanje	3,22	11,81	6,49	2,88	2,38
Formalno izobraževanje	3,95	23,32	22,08	17,12	14,89
'Work funds'			3,80	2,44	
Usposabljanje za uspešno življenje	0,22	0,06	0,51	0,28	0,28
Nacionalne poklicne kvalifikacije (NVQ)	0,03	0,06	0,22	0,82	0,39
Izboljšanje računalniške pismenosti				27,53	
Projektno učenje za mlade odrasle (PLYA)	0,31	0,93	0,48	0,50	0,70
Usposabljanje na delu	2,21	9,53	0,79	4,03	2,69
Poskusno delo	0,52	1,83	1,46	0,49	0,74

Usposabljanje in izobraževanje za zaposlene s posebnimi potrebami (invalidi)			0,47	0,18	
Programi usposabljanja in izobraževanja v delavnicah in učečih se podjetjih			0,88	0,54	
Usposabljanje za absolvente in diplomante (Aktiviraj in zaposli se)	0,01				
Usposabljanje delavcev, ki so na čakanju (Act on partial reimbursement of wage compensation)	0,07				
Usposabljanje za povečanje zaposljivosti	67,00				
Spodbude za zaposlovanje	5,94	8,14	14,50	11,47	41,37
Delno nadomestilo plače za invalide			0,11	0,00	0,28
Spodbujanje novega zaposlovanja			12,65	10,59	21,83
Spodbujanje novega zaposlovanja za starejše				0,78	
Povračila prispevkov delodajalcev (Člen 48a)	0,05			0,09	0,53
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemniki za 2007	0,28	3,95	1,04		
Spodbujanje zaposlovanja starejših v 2007		1,04	0,70		
Spodbujanje zaposlovanja starejših	0,89	1,67			
Spodbujanje zaposlovanja mladih	0,42	0,64			
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemniki za 2008	0,31	0,33			
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne ženske	0,28	0,51			
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne – prejemnike socialne pomoči v 2009	0,01				
Spodbujanje zaposlovanja težko zaposljivih Zaposli.me	2,50				
Spodbujanje zaposlovanja a skrajšan delovni čas	1,20				
Sofinanciranje plač za ohranjanje delovnih mest					17,02
Programi za zaposlovanje presežnih delavcev					1,71
Programi za ohranjanje delovnih mest (Act ZPRPGDT)					
Podpora zaposlovanju in rehabilitaciji					0,74
Rehabilitacija					0,59
'Labour inclusion'					0,15
Ustvarjanje novih delovnih mest	7,08	32,89	45,71	15,86	21,28
Subvencioniranje zaposlitve za pomoč na domu in skrb za invalide (Invalidi za invalide)			1,48	0,53	0,43
Javna dela	5,64	29,14	18,49	13,48	20,80
Pomoč pri zaposlovanju dolgoročno nezaposlenih žensk			25,32	1,59	0,05
Neprofitni projekti zaposlovanja				0,27	
Projekti zaposlovanja v neprofitnem sektorju		0,67	0,42		
Promocija zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih	0,54	1,04			
Subvencionirano zaposlovanje za pomoč na domu	0,87	2,04			
Spodbujanje zaposlovanja za dolgoročno brezposelne v 2009/2010	0,03				
Spodbujanje samozaposlovanja	9,44	11,44	2,61	15,86	
Subvencije za samozaposlitev	9,40	11,27	2,61	15,86	14,54
Promoviranje samozaposlovanja (JAPTI)					
Podpora samozaposlovanju	0,04	0,17			
Skupaj ukrepi trga dela (področja 2-7)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Glede na razpoložljive podatke z Eurostata smo v preračun struktur vključili samo ukrepe s področij 2-7.

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Tabela 28 in Tabela 29 prikazujeta število in pa strukturo ukrepov s področja aktivne

politike zaposlovanja v Sloveniji. Od leta 2007 je mogoče zaslediti nekaj strukturnih premikov na področju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (področja 1-7). Precej večji poudarek je na izobraževanju (77% udeležencev, 47% v letu 2008 in 37% v letu 2007), od tega še zlasti izobraževanju z namenom povečanja zaposljivosti (67% v 2009, žal podatki za leta prej niso na voljo). Močno pa je upadel pomen ustvarjanja novih delovnih mest, in sicer je bilo v te programe vključenih le 7% vseh, ki so bili deležni ukrepov aktivne politike (46% v letu 2007, 33% v 2008). Močno je upadel pomen javnih del (z 28% v letu 2008 oziroma 19% leto prej) na zgolj 5% vseh udeleženi.

5.5.4. Analiza učinkovitosti ukrepov politike s področij 2-7 v Sloveniji

Eurostat ponuja tudi nabor kazalcev, ki kažejo učinkovitost ukrepov z omenjenih področij politik trga dela, in sicer za področja 2-7.

Če najprej pogledamo, koliko brezposelnih je sploh bilo vključenih v programe ukrepov politik trga dela s področij 2-7, lahko ugotovimo, da se je vključenost v Sloveniji v obdobju med 2005 in 2009 močno povečala, in sicer z 11,7 vključenih na 100 prijavljenih brezposelnih v letu 2005 na kar 35 v letu 2009 (Tabela 30). V letu 2008 je bilo število izjemno majhno, verjetno predvsem zaradi naglega povečanja števila brezposelnih od jeseni 2008, ki se jim ukrepi na tako kratek rok niso mogli prilagoditi. Žal Slovenija na tem področju precej zaostaja za povprečji EU 27 in EU15, kjer je bila vključenost med dobro četrtno in tretjino. Izjemno močen zaostanek pa je mogoče zabeležiti za Dansko, saj ima ta 4-5 krat večjo vključenost posameznikov v ukrepe, ki sodijo predvsem na področje aktivne politike trga dela. To se je tudi lepo odrazilo v strukturi izdatkov, saj je težišče le teh v Sloveniji na pasivnem delu.

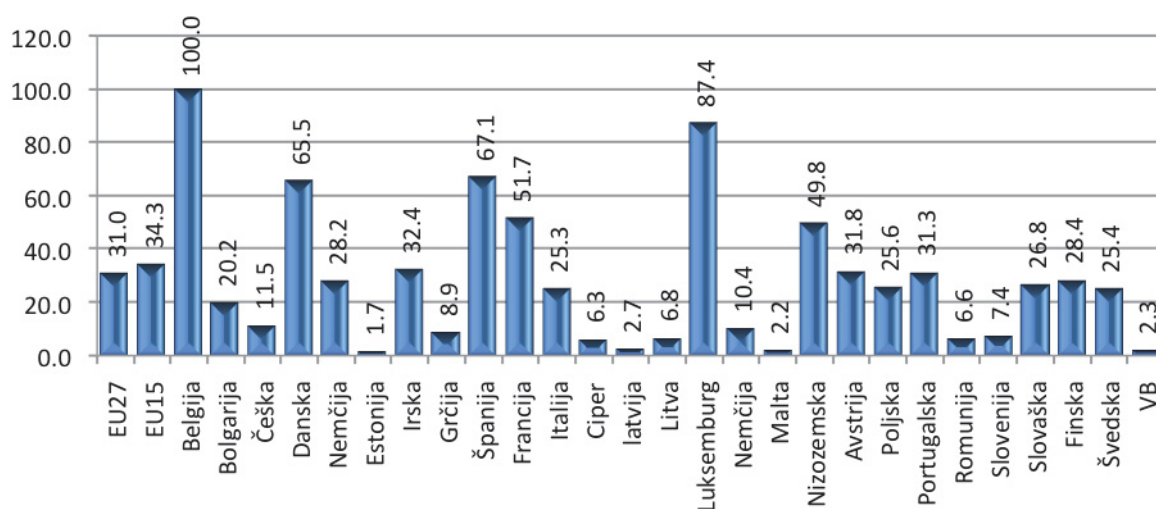
Tabela 30: Število vključenih v programe ukrepov s področij 2-7 na 100 brezposelnih, ki želijo delati, v EU, 2005-2009

	2009	2008	2007	2006	2005
EU27	:	31,0	32,3	31,0	26,8
EU15	:	34,3	38,3	37,5	32,7
Danska	:	65,5	51,2	58,0	47,3
Slovenija	35,1	7,4	10,6	15,0	11,7

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Če pogledamo podatke o stanju v državah EU bolj natančno (Slika 24, Tabela P4 v Prilogah), lahko ugotovimo, da je bilo v letu 2008 (za leto 2009 za večino držav podatki še niso bili na voljo) največ vključenih na 100 prijavljenih v Belgiji, Luksemburgu, na Danskem, presenetljivo celo v Španiji. Med državami, ki so še izstopale, sta še Francija in Nizozemska. Vse te države so dosegale zelo visoko vključenost. Slovenija je bila leta 2008 uvrščena zelo nizko, med ostale tranzicijske države, ki so večinoma beležile vključenost pod 10% ali le nekaj odstotkov več. Tudi v letu 2007 (Tabela P4 v Prilogah) je Slovenija z 10,6% vključenostjo dosegla boljši rezultat samo od Estonije (2,1%), Grčije (7,6%), Latvije in Malte (obe 2,9%), Romunije (6,7%) in Velike Britanije (2,3%).

Slika 24: Število vključenih v programe 2-7 na 100 brezposelnih, ki želijo delati, v državah EU v letu 2008



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

To vsekakor nakazuje na dejstvo, da tovrstni ukrepi v Sloveniji niso dovolj aktivno uporabljeni, verjetno pa tudi niso zelo popularni med nezaposlenimi, pri čemer diskusija o možnih razlogih ni namen te analize. Vsekakor pa je potrebno izpostaviti, da so države Beneluksa in skandinavske države tiste, ki imajo nizko nezaposlenost. Vsaj delno k temu pripomore tudi visoka vključenost v programe s področij aktivne politike zaposlovanja.

Tabela 31: Aktivacija registrirano zaposlenih s pomočjo programov ukrepov področij 2-7, med 2005 in 2009, v državah EU, v %*

	2009	2008	2007	2006	2005
Bolgarija	16,8	27,1	20,8	23,5	16,5
Češka	2,7	5,6	7,4	:	:
Danska	:	27,2	21,2	21,3	19,7
Nemčija	:	20,0	18,3	17,2	:
Estonija	:	5,9	10,6	:	:
Irska	:	11,5	:	:	:
Grčija	:	9,8	8,8	8,6	:
Litva	:	:	26,5	21,8	:
Luksemburg	:	58,7	:	:	:
Nemčija	:	:	8,6	:	:
Malta	:	:	8,1	:	:
Avstrija	35,7	35,2	34,7	36,0	32,5
Portugalska	:	28,4	27,5	18,0	:
Romunija	6,7	16,4	:	:	:
Slovenija	15,2	11,0	15,9	22,5	13,7
Slovaška	:	34,0	33,6	44,1	:
Finska	21,8	26,3	29,4	26,0	24,0
Švedska	22,0	:	21,1	:	:

* Podatki za številne države manjkajo za vsa leta, zato smo jih iz tabele izločili.

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Zanimiva je tudi analiza uspešnosti aktivacije registrirano brezposelnih (Tabela 31). Zanimivo je, da izstopata Avstrija in Slovaška, tudi Finska, Portugalska. Slovenija je v letu 2006 dosegla nekaj čez 20 odstotno aktivacijo, od leta 2007 dalje pa le med 11 in 16-odstotno. Če bi lahko delno te rezultate, namreč uspeh politik v omenjenih državah razen Sloveniji, pripisali njihovi relativno uspešni ali uspešni gospodarski rasti, pa potem Slovenija toliko bolj izstopa, saj je do leta 2008 beležila stabilno in celo zelo visoko rast. To ponovno kaže, da ti ukrepi, ki sodijo na področje aktivne politike zaposlovanja ne dosegajo želenih učinkov.

Tabela 32: Pravočasna aktivacija: delež udeleženih v programe LMP 2-7, ki prej niso bili dolgotrajno brezposelni, med 2005 in 2009, v državah EU, v %*

	2009	2008	2007	2006	2005
Bolgarija	94,4	69,8	62,1	61,5	73,9

Češka	95,0	90,3	89,5	:	:
Danska	:	97,3	95,5	92,2	90,1
Nemčija	:	86,6	82,9	:	:
Latvija	78,6	80,0	76,1	78,7	75,8
Litva	:	87,2	84,8	73,9	63,7
Malta	:	76,7	:	:	:
Avstrija	97,9	98,3	98,0	97,6	91,9
Portugalska	:	84,9	76,1	73,1	:
Romunija	82,1	80,1	84,5	82,4	86,7
Slovenija	87,1	51,4	51,0	31,5	23,0
Slovaška	:	33,3	27,7	94,5	:
Finska	:	:	96,7	:	:

* Podatki za številne države manjkajo za vsa leta, zato smo jih iz tabele izločili.

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Tabela 32 prikazuje podatke o tem, kakšen delež vključenih v programe politik ukrepov s področij 2-7 prej ni bil že dolgotrajno brezposeln. Zaradi učinka krize na povečanje števila brezposelnih, ki se v skupnem številu seveda odražajo kot kratkoročno brezposelni, je smiselno pogledati leto 2008 ali 2007. Opazimo lahko, da je Slovenija po tem kazalcu uvrščena zelo nizko. Leta 2006 je bila le tretjina udeleženih v programe politik 2-7 takih, ki ni bila že prej problematična z vidika zaposlovanja, torej ni bila že prej dolgotrajno brezposelna. Leta 2007 in 2008 je ta odstotek narasel na okoli 50%, kar v luči gibanj na trgu dela, še posebej v 2007, pomeni, da se je pomen teh vrst ukrepov vseeno povečal. Nikakor pa ne dosegamo vključenosti brezposelnih, ki jih dosegajo druge države, ki dosegajo tudi 90% ali višjo vključenost kratkoročno brezposelnih.

5.5.5. Analiza stanja na področju pasivne politike na trgu dela

Namen poglavja je predstaviti stanje na področju pasivne politike trga dela v Sloveniji in pa predstaviti primerjavo z državami Evropske Unije, še zlasti z Dansko. V tem delu se bomo ponovno najprej oprli na podatke Eurostata s področja trga dela, nato pa predstavili še podatke o izdatkih za socialno zaščito v celoti, saj je del teh izdatkov pogojen tudi z zaposlitvenim statusom – nadomestilo za brezposelnost neposredno, otroški dodatki, socialna pomoč pa posredno.

Pregled stanja v Sloveniji v primerjavi z Evropsko Unijo po metodologiji Eurostata

Najprej bomo predstavili podatke o t.i. LMP supports nekoliko bolj podrobno, in sicer bomo predstavili naslednje ukrepe in njihov pomen v Sloveniji. Gre za programe, ki jih Eurostat klasificira pod točke 8 in 9 (Tabela 33).

Tabela 33: Pregled ukrepov, ki jih Eurostat klasificira pod LMP supports (pasivna politika)

Type of LMP measure	Vrsta ukrepa na področju pasivne politike trga dela
8 Out-of-work income maintenance and support	8 Pomoči za nezaposlene
8.1 Unemployment benefits	8.1 Pomoč za brezposelne
8.1.1 Unemployment insurance	8.1.1 Zavarovanje za nezaposlene
8.1.2 Unemployment assistance	8.1.2 Pomoč brezposelnim
8.2 Partial unemployment benefits	8.2 Nadomestilo za delno brezposelnost
8.3 Part-time unemployment benefits	8.3 Nadomestilo za brezposelne za določen čas
8.4 Redundancy compensation	8.4 Nadomestilo za tehnološke viške
8.5 Bankruptcy compensation	8.5 Nadomestilo za tiste, prizadete zaradi stečaja
9 Early retirement	9 Zgodnje upokojevanje
9.1 Conditional	9.1 Pogojno
9.1.1 Full	9.1.1 V celoti
9.1.2 Partial	9.1.2 Delno
9.2 Unconditional	9.2 Pogojno
9.2.1 Full	9.2.1 V celoti
9.2.2 Partial	9.2.2 Delno

Vir: Labour market policy database: Methodology, 2006

Kot smo že omenili, Slovenija namenja relativno malo sredstev za pomoč nezaposlenim v primerjavi z ostalimi državami EU. V letu 2008 je tako namenila 0,27% BDP, medtem ko so razvite evropske države (EU15) namenile slab odstotek BDP-ja za pomoč nezaposlenim in še približno desetinko odstotka za zgodnje upokojevanje (Tabela 34).

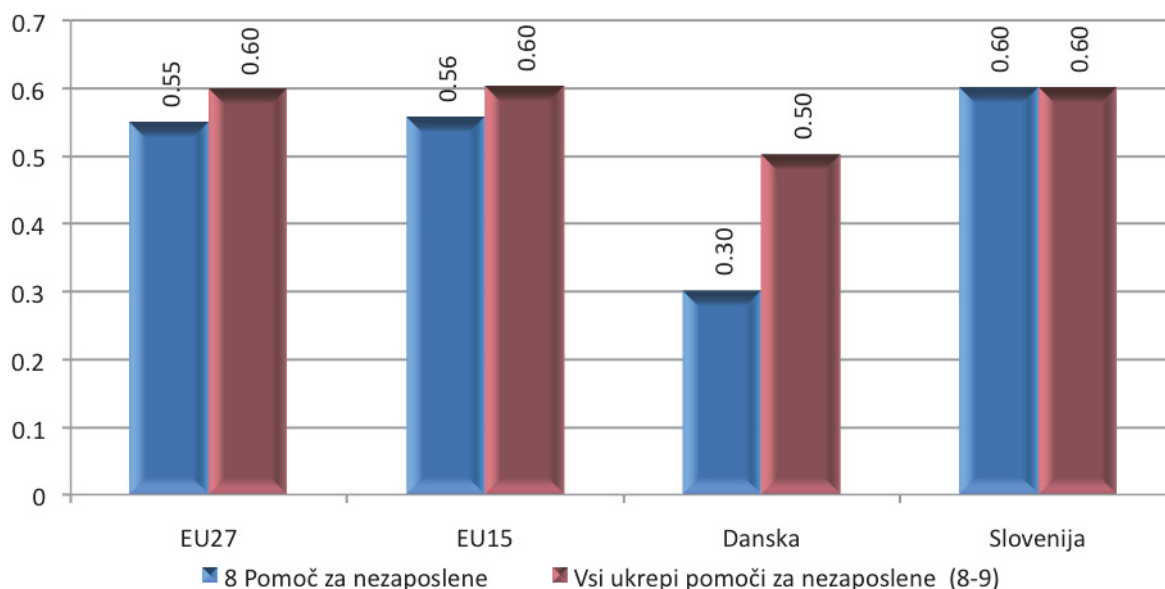
Tabela 34: Izdatki za področja 8 in 9 v EU in Sloveniji v letu 2008, kot % BDP

Tip	EU27	EU15	Danska	Slovenija
8 Pomoč za nezaposlene	0,88	0,94	0,73	0,27
9 Zgodnje upokojevanje	0,08	0,08	0,48	:
Vsi ukrepi in storitve (1-9)	1,60	1,69	2,43	0,45
Vsi ukrepi pomoči za nezaposlene (8-9)	0,96	1,01	1,22	0,27

Vir podatkov: Eurostat, 2011

Kljub vsemu pa je mogoče opaziti strukturne razlike (Slika 25). Slovenija v primerjavi z EU porabi približno enak delež sredstev za politike in ukrepe zaposlovanja za namene ukrepov s področja 8 in 9, okoli 60% vseh sredstev. Razlike so očitne predvsem v primerjavi Slovenije in Danske, Danska namreč nameni nekoliko manj sredstev za ukrepe s področja 8 in 9, poleg tega pa tudi nameni le okoli 30% vseh sredstev, ki so razpoložljive za politike in ukrepe trga dela (torej za področja 1-9 skupaj) za nadomestila.

Slika 25: Sredstva za ukrepe s področja 8 in 9 kot delež vseh sredstev, ki so namenjena za ukrepe s področja politik trga dela (področja 1-9)



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

V Sloveniji so od leta 2005 izdatki za pomoč za brezposelne (področje 8) narasli s 112

na 124 milijonov evrov (Tabela 35). Največji del skupnega porasta (ki je bil 110 milijonov evrov) je šel za namene pokrivanja povečanih nadomestil za brezposelne zaradi porasta brezposelnosti, skupaj slabih 92 milijonov evrov. V letu 2009 je Slovenija namenila 11% vseh sredstev za področja 8 in 9 za subvencioniranje polne zaposlitve. Žal za pretekla leta tega podatka Eurostat ne navaja.

Tabela 35: Pregled izdatkov za področja politik trga dela 8 in 9 v Sloveniji med 2005 in 2009 v milijonih evrov, ter pregled strukture izdatkov po področjih kot % vseh izdatkov za področja 8 in 9 ter kot odstotek vseh izdatkov za vsa področja (1-9)

Izdatki po vrstah ukrepov v milijonih evrov					
Vrsta ukrepa	2009	2008	2007	2006	2005
8.1 Pomoč za brezposelne	223,8	99,6	103,5	118,9	112,2
8.1.1 Zavarovanje za nezaposlene	191,6	99,1	99,9	107,5	100,1
8.1.2 Pomoč brezposelnim		0,4	3,6	11,4	12,2
8.1 SI77 Delno subvencioniranje polne zaposlitve	25,5				
8.1 SI78 Delno nadomestilo plače	6,8				
9 Zgodnje upokojevanje					
Skupaj kategorije 1-9	340,6	166,1	171,8	202,1	196,4
Skupaj kategorije 8-9	223,8	99,6	103,5	118,9	112,2
Struktura izdatkov po vrstah ukrepov po področjih kot % vseh izdatkov za področja 8 in 9					
Vrsta ukrepa	2009	2008	2007	2006	2005
8.1 Pomoč za brezposelne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
8.1.1 Zavarovanje za nezaposlene	85,6	99,6	96,5	90,4	89,2
8.1.2 Pomoč brezposelnim		0,4	3,5	9,6	10,8
8.1 SI77 Delno subvencioniranje polne zaposlitve	11,4				
8.1 SI78 Delno nadomestilo plače	3,0				
9 Zgodnje upokojevanje	:				
Total LMP supports (categories 8-9)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Struktura izdatkov po vrstah ukrepov kot odstotek vseh izdatkov za vsa področja					

(1-9)					
Vrsta ukrepa	2009	2008	2007	2006	2005
8.1 Pomoč za brezposelne	65,7	59,9	60,2	58,8	57,1
8.1.1 Zavarovanje za nezaposlene	56,3	59,7	58,1	53,2	51,0
8.1.2 Pomoč brezposelnim	:	0,3	2,1	5,7	6,2
8.1 SI77 Delno subvencioniranje polne zaposlitve	7,5	:	:	:	:
8.1 SI78 Delno nadomestilo plače	2,0	:	:	:	:
9 Zgodnje upokojevanje	:	:	:	:	:
Skupaj kategorije 1-9	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Učinek gospodarske krize se zelo lepo kaže tudi na trgu dela. Med 2005 in 2009 je število udeležnih v programih s področja trga dela (2-9) naraslo za kar 240% (Tabela 36). Izjemno močno rast je mogoče zabeležiti zlasti na področju pomoči, in sicer za dobrih 330 odstotkov. Porast je predvsem rezultat subvencioniranja zaposlovanja, kamor je bilo v letu 2009 vključenih dobrih 36 tisoč ljudi, to je dobra polovica vseh, ki so prejeli pomoč.

Tabela 36: Število udeležnih v programih s področij 8 in 9 ter indeks števila udeležnih med 2005 in 2009 (2005=100)

Število udeležnih v posameznem programu					
Tip	2009	2008	2007	2006	2005
Pomoč in podpora brezposelnim	61931	14545	18074	30527	14330
Zavarovanje	24207	14545	16532	22756	10712
Pomoč brezposelnim	:	:	1542	7771	3618
Delno subvencioniranje polne zaposlitve	36255	:	:	:	:
Delno nadomestilo plače	1469	:	:	:	:
Zgodnje upokojevanje	:	:	:	:	:
Skupaj kategorije 2-7	43250	7197	12283	21075	16564
Skupaj kategorije 8-9	61931	14545	18074	30527	14330
Skupaj	105181	21742	30357	51602	30894

Indeks gibanja števila udeleženi (2005=100)					
Tip	2009	2008	2007	2006	2005
Pomoč in podpora brezposelnim	432	102	126	213	100
Zavarovanje	226	136	154	212	100
Pomoč brezposelnim	:	:	43	215	100
Delno subvencioniranje polne zaposlitve		:	:	:	:
Delno nadomestilo plače		:	:	:	:
Zgodnje upokojevanje	:	:	:	:	:
Skupaj kategorije 2-7	261	43	74	127	100
Skupaj kategorije 8-9	432	102	126	213	100
Skupaj	340	70	98	167	100

Primerjalna analiza izdatkov za socialno zaščito v Sloveniji in EU

Izdatki za socialno zaščito so prvi od kazalcev, ki kažejo na stanje socialne varnosti v določenem gospodarstvu. Obsegajo socialne prejemke za naslednja področja: bolezen in zdravstveno varstvo, invalidnost, starost, smrt hranitelja družine, družina/otroci, brezposelnost, nastanitev in druge oblike socialne izključenosti. Zajemajo pa izdatki za socialno zaščito poleg socialnih prejemkov po že omenjenih področjih tudi administrativne stroške, ki so povezani s socialnimi prejemki. Zato bomo v okviru pregleda pomoči podali tudi pregled stanja na področju socialne zaščite, čeprav nekateri ukrepi (npr. otroški dodatki) niso neposredno vezani na brezposelnost.

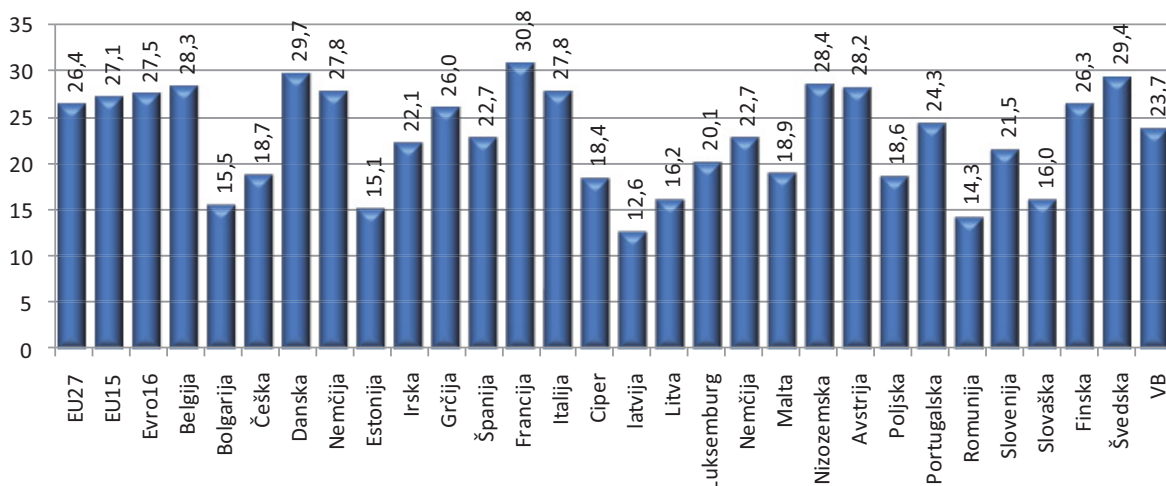
Tabela 37: Izdatki za socialno zaščito v % BDP

geo\time	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU27	26,4	26,6	26,9	27,2	27,1	27,1	26,7	25,7	26,4
EU15	26,8	27,0	27,3	27,7	27,6	27,7	27,3	26,4	27,1
Belgija	26,2	27,2	28,0	29,0	29,2	29,6	30,2	26,8	28,3
Danska	28,9	29,2	29,7	30,9	30,7	30,2	29,2	28,8	29,7
Slovenija	24,2	24,5	24,4	23,7	23,4	23,0	22,7	21,3	21,5

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Slovenija namenja približno med petino in četrtino BDP za izdatke za socialno zaščito, kar je manj od povprečja EU in tudi precej manj od Danske in Belgije, ki imata bolj radodarne sisteme na področju pasivne politike trga dela, zato smo jih tudi vključili. Ti dve državi namenjata socialni zaščiti skoraj 30% BDP (Tabela 37).

Slika 26: Izdatki za socialno zaščito kot % BDP v državah EU v letu 2008



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Pregled podatkov o višini izdatkov za socialno zaščito v EU kažejo tudi, da so v letu 2008 veliko za socialno zaščito namenile še Francija (30,8% BDP), Nizozemska (28,4% BDP), Švedska (29,4% BDP), Nemčija (27,8% BDP) in Finska (26,3% BDP). Najmanj pa so za socialno zaščito namenile nekdanje tranzicijske države, med njimi zlasti Latvija, ki je za ta namen porabila le 12,6% BDP, sledijo pa še Romunija (14,3%), Bolgarija (15,5%), Estonija (15,1%) in Slovaška (16%). Zelo malo za socialno zaščito namenja tudi Luksemburg, ki pa je država z eno najnižjih brezposelnosti in pa najvišjim BDP na prebivalca v EU, zato je nizek strošek tovrstnih izdatkov pričakovan (Slika 26).

Tabela 38: Izdatki za socialno zaščito na prebivalca, v evrih

geo\time	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU27	5034	5162	5310	5462	5549	5630	5698	5638	5762
EU15	6221	6366	6525	6692	6785	6880	6944	6851	6998
Evro16	6002	6152	6385	6529	6642	6753	6851	6909	7066

Danska	9384	9555	9803	10246	10497	10683	10656	10642	10846
Slovenija	2613	2596	2587	2506	2522	2575	2677	2671	2754

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Tabela 38 prikazuje višino izdatkov za socialno zaščito na prebivalca, v evrih. Evropa v povprečju nameni 5700 evrov na prebivalca za socialno zaščito, Slovenija pa je v letu 2008 namenila 2700 evrov na prebivalca. Seveda je potrebno te podatke interpretirati v luči BDP na prebivalca in pa upoštevati še kupno moč, kar bomo predstavili v nadaljevanju. Še prej pa bomo predstavili podatke o izdatkih za socialno zaščito po kupni moči.

Tabela 39 najprej predstavlja podatke o BDP na prebivalca v evrih v tekočih cenah. Slovenija je v letu 2008 dosegala po tekočih cenah (ne po kupni moči!) 73% povprečnega BDP na prebivalca evropske sedemindvajseterice.

Tabela 39: BDP na prebivalca v evrih, tekoče cene

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU27	19800	20500	20800	21700	22500	23700	25000	25100
EU15	24000	24700	25000	26000	26800	28000	29300	29100
Evro16	22500	23200	23700	24600	25300	26400	27700	28200
Danska	33500	34400	35000	36500	38300	40200	41700	42500
Slovenija	11400	12300	12900	13600	14400	15500	17100	18400

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Če sedaj pogledamo še podatek o tem, kaj se je dogajalo z izdatki za socialno zaščito na prebivalca kot % BDP na prebivalca (vse v tekočih cenah), lahko opazimo, da se je % BDP na prebivalca, ki se je porabil za socialno zaščito skozi čas, od leta 2001 do leta 2008, ves čas zmanjševal, in sicer je v Sloveniji padel s slabih 23% BDP na prebivalca na 15% BDP na prebivalca (Tabela 40). Trend zmanjševanja je mogoče zaznati tudi v Evropski Uniji ter na Danskem, čeprav je manj izrazit. Če povežemo te podatke o % BDP per capita, ki se porabi za socialno zaščito, s podatki o gibanju izdatkov na prebivalca in odstotku BDP ter skušamo izluščiti morebitne razloge za upad, se lahko opremo predvsem na podatke o gibanju števila brezposelnih, ki se je močno zmanjšalo v omenjenem obdobju, rasti števila zaposlenih, ugodni gospodarski rasti, ki je pozitivno vplivala na BDP na prebivalca in seveda tudi na potrebe po socialni pomoči. Dodati je

namreč potrebno, da se znesek porabe na prebivalca v absolutnem znesku ni bistveno spreminjal.

Tabela 40: Izdatki za socialno zaščito na prebivalca kot % BDP na prebivalca, tekoče cene

geo\time	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU27	26,1	25,9	26,3	25,6	25,0	24,0	22,6	23,0
EU15	26,5	26,4	26,8	26,1	25,7	24,8	23,4	24,0
Evro16	27,3	27,5	27,5	27,0	26,7	26,0	24,9	25,1
Danska	28,5	28,5	29,3	28,8	27,9	26,5	25,5	25,5
Slovenija	22,8	21,0	19,4	18,5	17,9	17,3	15,6	15,0

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

V nadaljevanju bomo predstavili primerjalni položaj porabe Slovenije za namene izdatkov za socialno zaščito, pri čemer bomo začeli s tistimi, ki so bolj neposredno vezani na trg dela. Tabela 41 predstavlja podatke o tem, koliko porabimo za socialno zaščito za namen nadomestila za brezposelnost. V Sloveniji je ta znesek od leta 2000, ko je znašal 108 evrov, padel do leta 2008 na slabih 54 evrov. Opozoriti je potrebno, da gre za izdatke za namen nezaposlenosti glede na celotno prebivalstvo. Upad je bil precej dramatičen, saj se je znesek na prebivalca razpolovil. Vendar gre razloge iskati v že omenjenih: ugodni rasti, padcu nezaposlenosti in povečanju zaposlenosti.

Tabela 41: Izdatki za socialno zaščito na prebivalca za namen nadomestila za brezposelnost, v evrih (konstantne cene iz leta 2000)

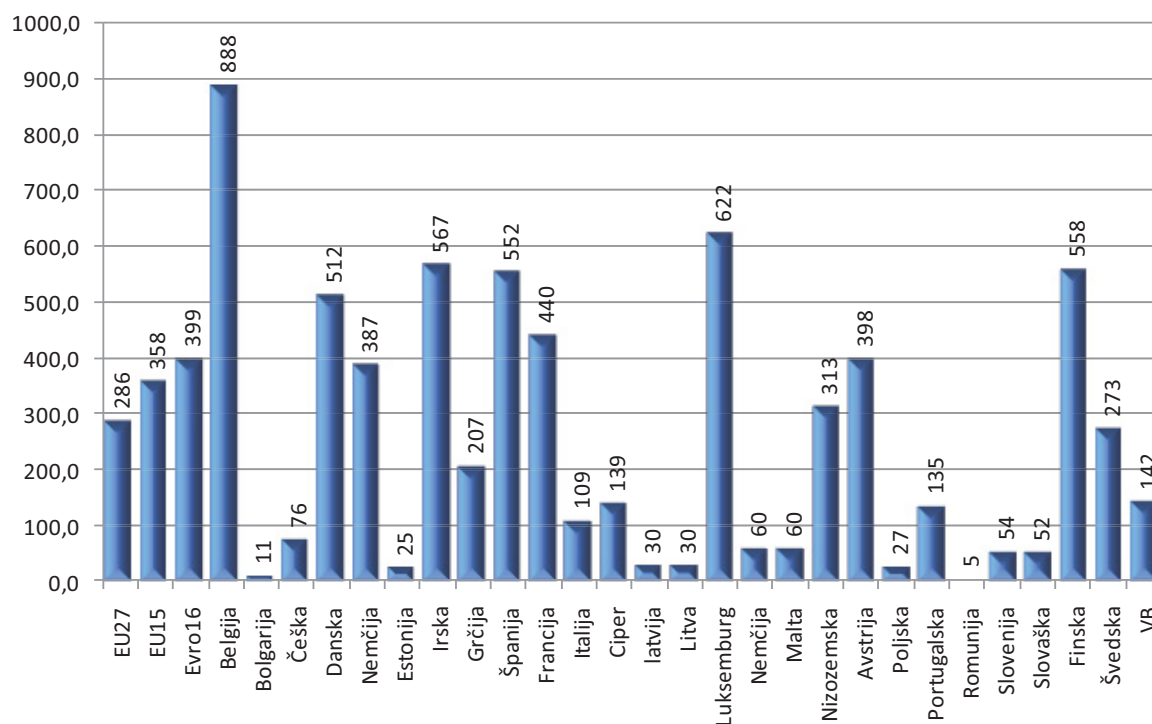
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU27	293,3	299,0	315,0	336,5	337,3	329,1	307,3	278,4	286,4
EU15	365,7	373,6	392,8	418,5	419,0	410,1	382,0	346,2	357,5
Evro16	383,8	388,9	424,9	449,9	454,4	445,8	419,1	389,8	398,6
Danska	961,1	929,0	879,0	979,1	964,9	890,7	747,3	584,5	511,6
Slovenija	108,5	93,2	79,5	75,4	77,0	82,3	72,2	53,4	53,8

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Slika 27 prikazuje stanje na področju izdatkov za socialno zaščito za namen

nezaposlenosti v državah EU v letu 2008.

Slika 27: Izdatki za socialno zaščito za namen brezposelnosti, v evrih, stalne cene iz leta 2000



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Opaziti je mogoče, da Slovenija namenja zelo malo v primerjavi s številnimi državami v Evropski Uniji. Največ za namene socialne zaščite zaradi brezposelnosti namenja na prebivalca Belgija z 888 evri, sledi Luksemburg z 622 evri, nato Finska, Irska, Španija in Danska, ki namenja 512 evrov na prebivalca. Podatke je seveda potrebno interpretirati tako v luči kupne moči teh evrov, ki ni upoštevana, kot seveda tudi v različnih položajih na trgu dela. Predvsem Irska, Španija, tudi Finska so bile močno prizadete v gospodarski krizi, kar se zagotovo odraža tudi na teh podatkih. Poleg tega številke odražajo tudi različne sisteme socialne zaščite in preko tega možnost ali nemožnost posameznikov, da so poleg tega vira v primeru nezaposlenosti upravičeni še do drugih virov pomoči.

Tabela 42: Izdatki za socialno zaščito na prebivalca – namen socialne izključenosti, konstantne cene iz leta 2000

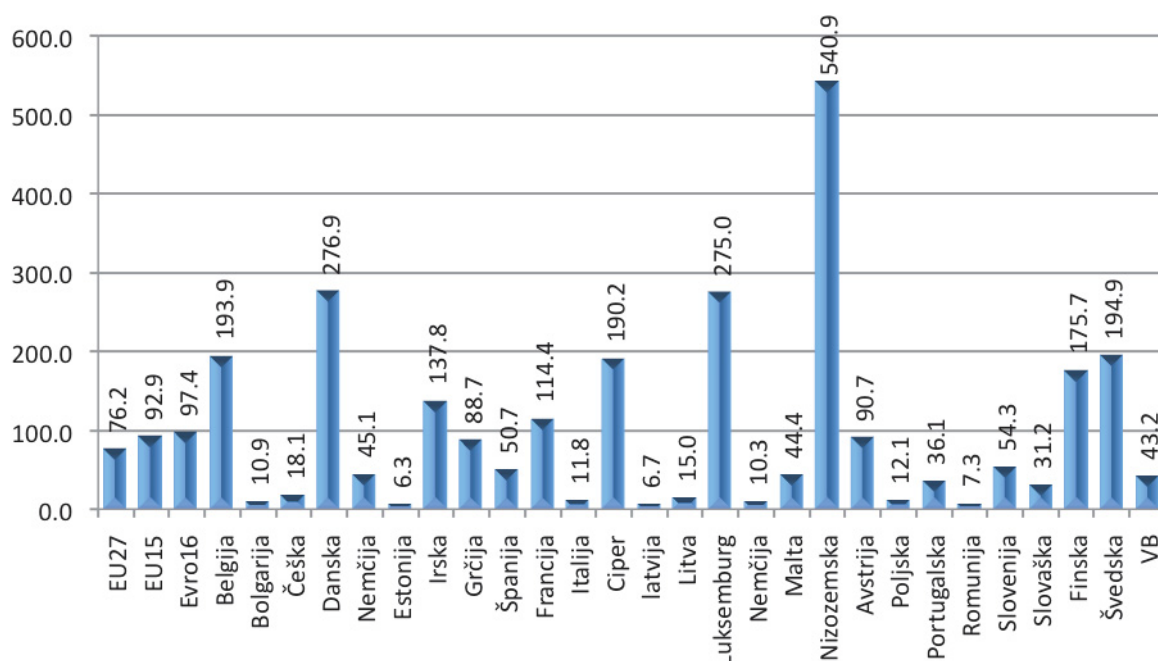
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU27	56,2	58,8	61,9	63,8	64,4	66,5	71,8	75,7	76,2

EU15	68,9	71,8	75,0	77,1	77,8	79,0	86,1	91,6	92,9
Evro16	65,7	67,8	71,5	75,3	76,3	78,7	89,4	94,5	97,4
Danska	339,6	341,0	346,0	338,7	351,9	353,4	306,9	272,9	276,9
Slovenija	41,7	44,5	49,5	64,3	69,5	71,6	63,8	60,5	54,3

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Tabela 42 in Slika 28 prikazujeta izdatke za socialno zaščito v državah EU za namen socialne izključenosti. Opazimo lahko, da v tem primeru Slovenija bistveno manj zaostaja za povprečjem EU 27, nekoliko bolj za povprečjem EU 15. Razlogi za razlike so tako v samih modelih socialne varnosti kot tudi v dejstvu, da podatki ne upoštevajo kupne moči. Opazimo lahko, da so ti izdatki v Sloveniji do leta 2005 naraščali, nato pa so precej upadli. V EU tega trenda ni zaznati, saj se tako v EU27, EU15 in na območju evra te pomoči povečujejo.

Slika 28: Izdatki za socialno zaščito v državah EU – namen socialne izključenosti, v letu 2008, v konstantnih cenah iz leta 2000



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Če pogledamo še podatke po državah za leto 2008, lahko opazimo, da močno izstopa Nizozemska, sledita pa Danska in Luksemburg. Slovenija je s 54 evri na prebivalca med

državami, ki porabijo manj za ta namen. V isto skupino sodijo tudi številne druge srednje razvite države. Najmanj pa porabijo najmanj razvite članice, kar je seveda mogoče tudi pričakovati. Razlike v porabi pa odražajo tudi razlike v sistemih socialne varnosti. Tako je na primer mogoče interpretirati nizke zneske v baltskih državah, na Slovaškem, tudi v Veliki Britaniji. Ni pa mogoče zanemariti tudi dejstva, da podatki ne upoštevajo kupne moči, kar bi razlike zagotovo zmanjšalo.

Med izdatke, ki so lahko vezani tudi na socialno zaščito, do katere pride zaradi izgube zaposlenosti, bomo dodali tudi podatke o izdatkih, ki so namenjeni za otroke/družino. Po ESSPROS metodologiji, po kateri Eurostat pripravlja podatke, namreč sem štejemo: (1) izdatke za pomoč gospodinjstvom za vzgojo otrok (npr. otroški dodatek), (2) pomoč ljudem, ki vzdržujejo tudi ostale družinske člane, ne zgolj otroke, (3) ostali izdatki, ki so posebej namenjeni varstvu otrok. Glede na to, da lahko izguba zaposlitve vpliva na položaj celotne družine in s tem tudi na upravičenost do takšne vrste pomoči, omenjamo tudi to vrsto izdatkov.

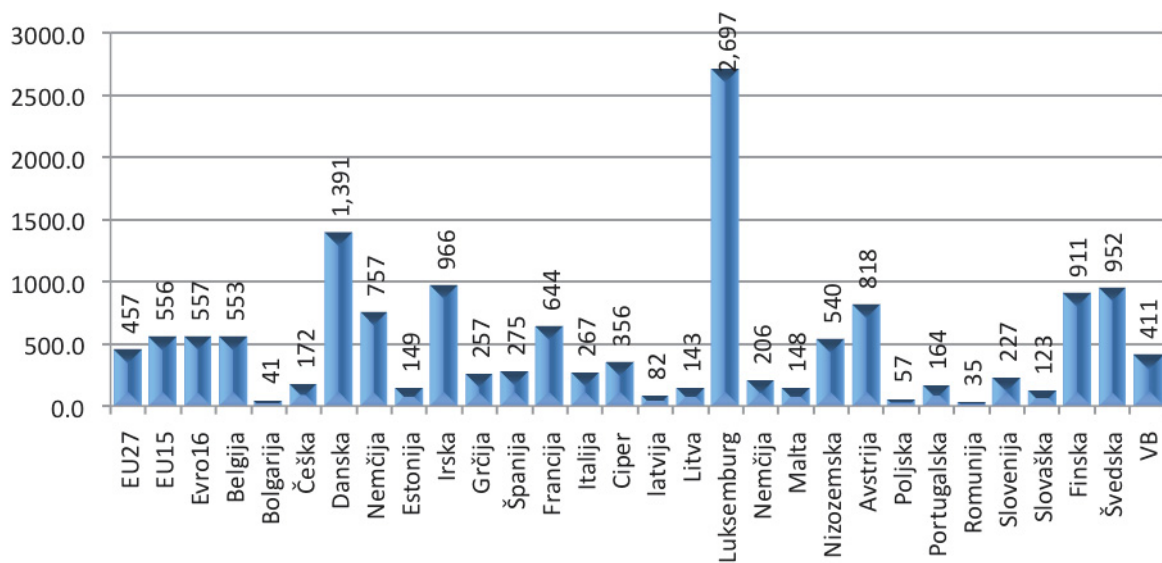
Tabela 43: Izdatki za socialno varstvo – otroci in družina na prebivalca v državah EU, v evrih, v konstantnih cenah iz leta 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU27	398,8	402,3	421,2	433,7	435,9	429,5	429,6	441,9	456,6
EU15	493,6	497,5	519,1	532,8	533,4	524,7	522,5	535,8	555,5
Evro16	484,3	487,9	513,3	523,2	528,2	524,3	525,7	538,7	557,0
Danska	1197,4	1229,8	1271,6	1317,3	1328,3	1342,8	1362,8	1356,1	1391,0
Slovenija	234,5	226,2	215,8	211,0	213,3	216,7	223,9	216,7	227,5

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Tabela 43 prikazuje izdatke za socialno varstvo na prebivalca v državah EU med letoma 2000 in 2008, in sicer izdatke za namen socialnega varstva otrok in družine. Ponovno je mogoče opaziti podobne trende kot pri že analiziranih kategorijah. Slovenija namenja za ta namen manj od povprečij Evropske Unije, približno polovico sredstev, ki jih namenja za ta namen sedemindvajseterica, in približno 40% tega, kar namenja za ta namen EU15.

Slika 29: Izdatki za socialno varstvo – otroci in družina na prebivalca v državah EU v letu 2008, v evrih, v konstantnih cenah iz leta 2000



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Slika 29 prikazuje razlike med državami EU v letu 2008. Daleč največ namenja na prebivalca Luksemburg, sledi Danska. Slovenija je z 227 evri na prebivalca v spodnji polovici, za njo so predvsem manj razvite članice iz nekdanjega vzhodnega bloka. Seveda pa je tudi te podatke potrebno jemati z rezervo, saj ne vključujejo paritete kupne moči, izražene so v absolutnih zneskih, poleg tega pa odražajo tudi razlike v sistemih socialne varnosti.

Na koncu bomo predstavili še podatke o tem, koliko na prebivalca države namenjajo za socialno varstvo za stanovanjski namen (neprofitna stanovanja, subvencija najemnine, itd.) (Tabela 44).

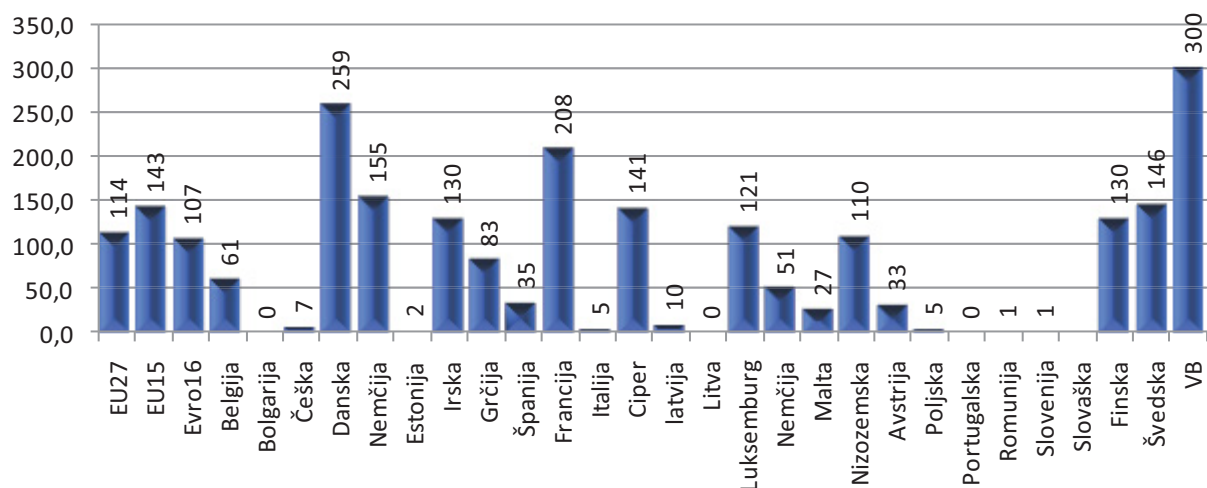
Tabela 44: Izdatki za socialno varstvo za namen stanovanjske oskrbe na prebivalca v državah EU, v evrih in v cenah iz leta 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU27	104,6	104,1	107,9	104,9	108,9	120,3	124,2	114,7	113,6
EU15	131,8	131,1	136,5	131,1	136,2	151,0	155,9	143,2	142,9
Evro16	79,5	79,1	82,4	81,5	83,8	100,9	105,2	105,2	107,1
Danska	215,4	215,6	220,2	230,9	243,7	249,6	238,9	255,9	258,7
Slovenija	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	1,8	1,8	1,3

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Slika 30 prikazuje izdatke za socialno varstvo za namen stanovanjske oskrbe na prebivalca v državah EU v letu 2008. Razlike med državami so velike, največ sta v letu 2008 za ta namen namenili Velika Britanija in Danska, sledi Francija. Številne države, med njimi tudi Slovenija, so za ta namen namenile zelo malo sredstev. Razlogi so na eni strani že omenjeni, na drugi strani pa je potrebno upoštevati tudi podatek, da je v Sloveniji zelo visok odstotek lastniških stanovanj, kar nedvomno vpliva na razliko med izdatki za ta namen v Sloveniji in v EU. Po navajanju Financ (2008) je bilo leta 2005 v Sloveniji 82% lastniških stanovanj, kar je zelo visoko (največ v Estoniji in Litvi, 88%), najmanj pa v Nemčiji, 44% (Finance, 2008).

Slika 30: Izdatki za socialno varstvo za namen stanovanjske oskrbe na prebivalca v državah EU v letu 2000, v evrih in v cenah iz leta 2000



Vir podatkov: Eurostat, 2011.

Če na koncu seštejemo izdatke za socialno zaščito, ki so namenjeni za brezposelnost, socialno izključenost, otroke in družino ter stanovanje, vidimo, da Slovenija namenja približno tretjino toliko sredstev na prebivalca kot EU27 v povprečju in sedemkrat manj kot Danska (Tabela 45).

Tabela 45: Izdatki za socialno zaščito: seštevek izdatkov, ki so namenjeni za brezposelnost, socialno izključenost, otroke in družino ter stanovanje na prebivalca, v evrih, cene iz leta 2000

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
EU27	852,9	864,2	906	938,9	946,5	945,4	932,9	910,7	932,8
EU15	1060	1074	1123,	1159,	1166,	1164,	1146,	1116,	1148,

			4	5	4	8	5	8	8
Evro16	1013, 3	1023, 7	1092, 1	1129, 9	1142, 7	1149, 7	1139, 4	1128, 2	1160, 1
Danska	2713, 5	2715, 4	2716, 8	2866	2888, 8	2836, 5	2655, 9	2469, 4	2438, 2
Slovenija	384,7	363,9	344,8	350,7	359,8	372,1	361,7	332,4	336,9

Vir podatkov: Eurostat, 2011.

5.6. Sklep

Kot omenjeno, se Slovenija, v primerjavi z drugimi državami članicami, spopada z visoko rigidnostjo trga dela, saj se tako po vrednostih indeksa EPL kot indeksa rigidnosti zaposlovanja Svetovne banke, uvršča v sam vrh EU. Problem prav tako predstavljajo zelo nizki izdatki za aktivne politike zaposlovanja, spodbuditi pa je potrebno tudi vseživljenjsko učenje odraslih, saj bo to pozitivno vplivalo na mobilnost in prilagodljivost delavcev. Hkrati pa na strani varnosti na trgu dela Slovenija beleži radodarna nadomestila za brezposelne.

Oblikovanje celostnih in uravnoteženih politik prožne varnosti je v Sloveniji ključnega pomena za doseganje lizbonskih ciljev in s tem povezane večje zaposlenosti ter makroekonomske uspešnosti. Ta proces zahteva tesno sodelovanje socialnih partnerjev, saj mora biti sistem prožne varnosti oblikovan tako, da bo ob zagotavljanju makroekonomske vzdržnosti sposoben uravnotežiti prožnost in varnost na trgu dela. Vlada Republike Slovenije je na potrebo po reformah v smeri izboljšanja stanja na trgu dela ter večje prožne varnosti nakazala s predlogi v okviru gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje leta 2005 (glej Vlada Republike Slovenije, 2005; Mežnar, 2008). Spremembe so namreč potrebne na področjih postopkov odpovedi delovnega razmerja s strani delodajalca v primeru zaposlitev za nedoločen čas, odpovednih rokov in odpravnin ter s tem povezanimi vprašanji prehoda v brezposelnost (npr. denarna nadomestila). Prav tako je potrebno spodbuditi začasne in delne zaposlitve, pri čemer je potrebno dodelati vidik varnosti zaposlenih v tovrstnih delovnih razmerjih. Pripraviti je potrebno tudi ukrepe na področju zaposlovanja starejših¹⁰², predvsem v luči zagotavljanja motivacije za njihov vstop na trg dela ob hkratni prožnosti in varnosti v

¹⁰² Predloge v zvezi s tem navajata Vodopivec in Dolenc (2009).

delovnih razmerjih. Posebno pozornost zahtevajo politike vseživljenjskega učenja in zaposlovanja. V okviru tega je namreč potrebno zmanjšati delež pasivnih ukrepov ter na drugi strani povečati izdatke za aktivne politike, kar med drugim kliče po spremembah v organiziranosti Zavoda za zaposlovanje. Doseganje naštetega torej zahteva celovito spremembo delovne zakonodaje ob hkratnem zagotavljanju vzdržnosti sistema in socialnega dialoga. Korak v tej smeri nedvomno predstavlja sprejetje Zakona o urejanju trga dela, ki je stopil v veljavo z letom 2011 in za cilj postavlja uvajanje koncepta prožne varnosti na trgu dela. Seveda pa je potrebno upoštevati, da tovrstne spremembe in oblikovanje dobre prakse predstavljajo dolgotrajen proces, katerih rezultati bodo vidni na dolgi rok.

Na področju trga dela se v zvezi z delovanjem socialne države pojavljata 2 sklopa politik: aktivna in pasivna politika trga dela. Namen aktivne politike trga dela je aktivno spodbujanje in odpiranje možnosti za zaposlitev brezposelnih in zagotavljanje socialne varnosti na ta način, medtem ko je temeljna značilnost delovanja druge zagotavljanje socialnih transferjev. Zelo pomembna pa je tudi zakonodaja s področja trga dela, saj omogoča varnost zaposlitve.

Trg dela v Sloveniji je od začetka tranzicije doživel številne spremembe. Po začetnem porastu brezposelnosti zaradi transformacijske recesije, ki je bila povezana s tranzicijskim prestrukturiranjem v prvih letih devetdesetih, je bilo mogoče od leta 2000 dalje zabeležiti precej zelo ugodnih gibanj na trgu dela, čeprav je po drugi strani res, da so se kot problematične skupine z vidika zaposlovanja pokazali mladi, stari in ženske. Hkrati pa je trenutna finančna in gospodarska kriza razkrila, da so številna podjetja, ki se še niso uspešno prestrukturirala, zato jih je kriza nadpovprečno prizadela, kar se kaže tudi v porastu brezposelnosti v Sloveniji danes. Slovenija je med državami EU dosegala precej ugodne stopnje brezposelnosti, hkrati pa je mogoče znotraj Slovenije zabeležiti precejšnje regionalne razlike v stopnjah (registrirane) brezposelnosti, saj se je ta v letu 2010 gibala med 7,9 in 19 % (Obalno-kraška in Pomurska regija). V strukturi zaposlovanja je sicer precej upadel pomen predelovalnih dejavnosti (za približno 5 odstotnih točk, s 30 na 25), vendar pa so te še vedno izjemno pomemben zaposlovalec in v trenutni krizi tudi panoga, ki je največ odpuščala.

Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006-2010 (Ur.L. 39, 13.4. 2006, str. 4190) ugotavlja, da v Sloveniji ostaja temeljno izhodišče politike socialnega varstva ustvariti pogoje, ki bodo posameznikom in družinam zagotavljali ustrezno kvaliteto življenja, kadar si te ne morejo ustvariti sami. Smernice na področju aktivnih in pasivnih politik trga dela gredo vedno bolj v smer poudarjanja vloge aktivnih politik trga dela in ustrezno preusmeritev sredstev od pasivnih k aktivnim politikam trga dela.

Ukrepe aktivne politike trga dela se sprejema v posvetovanju s socialnimi partnerji, sprejme pa jih Vlada RS za posamezno proračunsko ali plansko obdobje. Slovenija je v preteklosti izvajala številne kombinacije in nabore ukrepov aktivne politike zaposlovanja, kar je razvidno iz dokumentov (Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006, Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013, Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011, itd.).

Slovenija je zelo aktivna tudi na področju pasivne politike trga dela. Kot kažejo podatki, Slovenija glede na EU namenja precej obsežna sredstva za nadomestila za brezposelne oziroma različne vrste pomoči.

Dogajanje na trgu dela je precej tesno povezano z dogajanjem na trgu dela. Slovenija je od leta 2000 precej napredovala in je leta 2009 dosegla 88% povprečne razvitosti EU27. Bila je tudi med bolj prizadetimi v finančni krizi, saj je indeks od leta 2008 upadel za 3 točke. To se je seveda odražalo v primerjalni brezposelnosti znotraj EU. Od leta 2000 je ta glede na povprečje EU precej nižja, leta 2000 je tako Slovenija beležila 6,7 odstotno brezposelnost, kar je 2 točki manj kot je bilo povprečje EU. Najnižjo brezposelnost je Slovenija dosegla leta 2008, ko je bila ta 4,4%, medtem ko je bila v EU 7%. Do leta 2009 je brezposelnost v Sloveniji nadpovprečno narasla, saj je s 4,4 narasla na 7,2, v EU pa zgolj na 9,6%, kar je bistveno manjše povečanje.

Temeljni namen analize je bil predstaviti podatke o stanju na področju politik in ukrepov trga dela v Sloveniji in v EU. Vir podatkov je Eurostat. Eurostat natančno spremlja devet področij oziroma sklopov na področju politike trga dela: področja 1 do 7, kamor sodijo najprej t.i. storitve s področja trga dela (področje 1), nato pa še ukrepi s področja trga dela (2-7), ki sodijo v sklop t.i. 'LMP measures'. Sledita področji 8 in 9, ki sta področji, ki sodita na področje pasivne politike trga dela in jih Eurostat klasificira kot 'LMP supports'.

Povzemimo najprej podatke za skupne izdatke za storitve in ukrepe s področja različnih politik trga dela po omenjeni metodologiji (področja 1-9) kot % BDP med leti 1999 in 2008. V letu 2008 je EU27 v povprečju za ta namen porabila okoli 1% BDP, medtem ko Slovenija le 0,27% BDP. Podatki za Slovenijo so na voljo žal šele od leta 2005 dalje, vendar je mogoče zaslediti podoben trend kot v EU, in sicer upad skupnih izdatkov za storitve in ukrepe s področja trga dela. V EU27 so tako padli z okoli 1,3% BDP-ja v letu 2005 na okoli 1% v letu 2008, v Sloveniji pa s približno 0,4% BDP na že omenjenih 0,27% BDP.

Slovenija je v analiziranem obdobju ponujala zelo širok nabor ukrepov in storitev s področja trga dela. V letu 2008 je zanje skupaj namenila 165 milijonov evrov, kar je znaten upad glede na 2006, ko je znesek presegel 200 milijonov evrov. Spremenila se je tudi struktura ukrepov, vendar so bili določeni ukrepi izločeni, določeni vpeljani na novo, tako da upad sredstev ni posledica zgolj zmanjšanja nabora ukrepov.

Analiza strukture izdatkov za storitve in ukrepe s področja trga dela po posameznih področjih pokaže, da je delež sredstev, ki odpade na storitve nekoliko narasel od leta 2005, in sicer s 14,4% na 19,2% vseh porabljenih sredstev. Absolutno je narasel za okoli 10%, od 28 na 31 milijonov evrov. Največji delež se že ves čas namenja za podpore in sicer za t.i. področje 8, kar predstavlja med 57 in 60% vseh porabljenih sredstev. Tretji največji delež, za podporami in storitvami, pa odpade na ukrepe ustvarjanja novih delovnih mest, okoli 10% vseh sredstev.

Če pogledamo obdobje med 2005 in 2008 lahko zaznamo nekaj sprememb. Precej več sredstev se je v celotni strukturi namenilo tudi za zagotavljanje informacij oziroma usmerjanje nezaposlenih. Nekoliko je upadel tudi pomen izobraževanja in prekvalificiranja, za približno odstotno točko in pol, v absolutnem znesku pa s 14 na 9 milijonov evrov. Precej manj se je namenilo tudi spodbujanju zaposlovanja (employment incentives), saj je delež teh v strukturi upadel s 5,8 na 1,4 odstotka med 2005 in 2008, precej pa se je povečala vloga samozaposlovanja (start-up incentives), katere delež se je skoraj podvojil, v absolutnem znesku pa je narasel za 2 milijona evrov. Opaziti je mogoče tudi strukturno pomembnejši delež podpor (področji 8 in 9, v Sloveniji področje 8), čeprav se je v absolutnem znesku zmanjšal pomen tega področja za 13 milijonov evrov, s 112 v letu 2005 na 99 v letu 2008.

Eurostat ponuja tudi nabor kazalcev, ki kažejo učinkovitost ukrepov s področja aktivne politike zaposlovanja, in sicer za področja 2-7. Ta omogoča tudi kratko primerjalno analizo.

Vključenost v programe ukrepov politik trga dela s področij 2-7 v Sloveniji se je v obdobju med 2005 in 2009 močno povečala, in sicer z 11,7 vključenih na 100 prijavljenih brezposelnih v letu 2005 na kar 35 v letu 2009. Žal Slovenija na tem področju precej vseeno zaostaja za povprečji EU 27 in EU15, kjer je bila vključenost med dobro četrtino in tretjino. Izjemno velik zaostanek pa je mogoče zabeležiti za Dansko, saj ima ta 4-5 krat večjo vključenost posameznikov v ukrepe, ki sodijo predvsem na področje aktivne politike trga dela. To se je tudi lepo odrazilo v strukturi izdatkov, saj je težišče le teh v Sloveniji na pasivnem delu.

Z vidika analize uspešnosti ukrepov je pomembna tudi analiza uspešnosti aktivacije registrirano brezposelnih. Tu izstopata zlasti Avstrija in Slovaška, tudi Finska, Portugalska z zelo visoko stopnjo aktivacije. Slovenija je v letu 2006 dosegla nekaj čez 20 odstotno aktivacijo, od leta 2007 dalje pa le med 11 in 16-odstotno. Ta rezultat je v luči stabilne in visoke gospodarske rasti do leta 2008 precej slab in ponovno kaže, da ti ukrepi, ki sodijo na področje aktivne politike zaposlovanja ne dosegajo želenih učinkov.

Poudarek pri ukrepih na trgu dela je v Sloveniji po izdatkovni plati na pasivni strani, še zlasti, če jo primerjamo z Dansko. Slovenija namreč v primerjavi z EU porabi približno enak delež sredstev za politike in ukrepe zaposlovanja za namene ukrepov s področja 8 in 9, okoli 60% vseh sredstev. Razlike so očitne predvsem v primerjavi Slovenije in Danske, Danska namreč nameni nekoliko manj sredstev za ukrepe s področja 8 in 9, poleg tega pa tudi nameni le okoli 30% vseh sredstev, ki so razpoložljive za politike in ukrepe trga dela (torej za področja 1-9 skupaj) za nadomestila.

V Sloveniji so od leta 2005 izdatki za pomoč za brezposelne (področje 8) narasli s 112 na 124 milijonov evrov. Največji del skupnega porasta (ki je bil 110 milijonov evrov) je šel za namene pokrivanja povečanih nadomestil za brezposelne zaradi porasta brezposelnosti, skupaj slabih 92 milijonov evrov. V letu 2009 je Slovenija namenila 11% vseh sredstev za področja 8 in 9 za subvencioniranje polne zaposlitve. Učinek gospodarske krize se zelo lepo kaže tudi na trgu dela. Izjemno močno rast je mogoče zabeležiti zlasti na področju pomoči, in sicer za dobrih 330 odstotkov. Porast je predvsem rezultat subvencioniranja zaposlovanja, kamor je bilo v letu 2009 vključenih dobrih 36 tisoč ljudi, to je dobra polovica vseh, ki so prejeli pomoč.

6. Pregled in analiza predlagane zakonodaje

6.1. Odpoved pogodbe o zaposlitvi in prožna varnost

Pri konceptu prožne varnosti je odpoved pogodbe o zaposlitvi najbolj omenjena tema oziroma trenutek v celotnem urejanju delovnega razmerja. Pri tem se velikokrat bolj izpostavi vprašanje varnosti kot pa fleksibilnosti. To je mogoče sklepati že iz opredelitve Evropske komisije (2007, 12), ki pri skovanki *prožne varnosti* (angl. flexicurity) poudarja tako fleksibilnost oziroma prožnost (angl. flexibility) kot varnost (angl. security). Pri prožnosti poudarja, da gre za iskanje ustreznega ravnovesja med prožnjo delovnih mest in varnih prehajanjem med delovnimi mesti tako, da je mogoče ustvariti več in boljša delovna mesta. Pri tem se morata prožnost in varnost *dopolnjevati* in ne obravnavati kot nasprotje. Gre za razvijanje prožne organizacije dela, kjer lahko

posamezniki združujejo svoje delo in odgovornost ter hkrati vzdržujejo svojo raven usposobljenosti. Vse to stremi k prilagodljivejšemu okolju za spreminjanje delovnih mest. Po drugi strani pa varnost zaposlitve, ki je ključna pri vprašanju odpovedi pogodbe o zaposlitvi, naj bi se pri konceptu prožne varnosti zagotavljala z usposabljanjem tako, da bo raven usposobljenosti in znanj v skladu s sodobnimi zahtevami, kar naj bi predstavljajo ustrezno nadomestilo v primeru brezposelnosti.

Varnost, kakor jo razume koncept prožne varnosti, je drugačna oziroma ima drugačno obliko varnosti, kakor jo je do sedaj utemeljevalo delovno pravo. Gre namreč za varnost t. i. “*dinamičnega tipa*”, ki stremi k temu, da posameznik ohrani splošno zaposlitveno varnost na trgu dela tudi s tem, da se “opremi” z ustreznimi znanji in sposobnostmi (De Vos 2009). Kajti tradicionalno pojmovanje varnosti znotraj delovnega prava je temeljilo na t. i. “*statični varnosti*” tako, da je varovalo posameznika oziroma njegovo zaposlitev pri določenem delodajalcu. Prožna varnost, kakor navaja avtor, zahteva premik od statične k dinamični varnosti. To pa je mogoče doseči zgolj z vzpostavitvijo *ekonomije znanja*, to je z vlaganjem v človeški kapital z vseh treh strani: države, delavcev in delodajalcev (Muffels 2008). Glavna razlika z dosedanjim pojmovanjem varne zaposlitve je v tem, da so potrebna vlaganja ves čas delovne kariere posameznika, kajti le tako se lahko doseže ustrezna zaposljivost in s tem prožnost; da ima posameznik povečano možnost ostati zaposlen na trgu dela (in ne pri enem in edinem delodajalcu). Vendar naša zakonodaja temelji na načelu, da je izguba zaposlitve skrajno sredstvo (*ultima ratio*), ki je utemeljena zgolj če ni na voljo drugih milejših ukrepov (Klampfer 2003). Delavec je namreč eksistencialno odvisen od obstoja delovnega razmerja, zato je v splošni doktrini delovnega prava izrazita težnja po varstvu delavca. Kajti če ni v delovnem razmerju, ne samo, da ne prejema plače in si s tem ne zagotavlja preživetja, ampak je v večini primerov tudi odjavljen od socialnih zavarovanj.

Pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi je tako v strokovni kakor v laični javnosti bilo velikokrat izraženo stališče, da je naša zakonodaja toga in da bi bile potrebne spremembe v smeri večje prožnosti. Velikokrat se ob tem navaja razne mednarodne indekse, ki naj bi to potrjevali. Klasičen primer tega so indeksi, zajeti v poročilo Svetovne Banke - *Doing Business*. Splošni indeks zaposljivosti je sestavljen iz štirih enako vrednotenih (25 % vsak) podindeksov, med katerimi je tudi indeks o težavnosti odpuščanja oziroma “*difficulty of redundancy index*”. Ta je utemeljen na obveznih zakonskih zahtevah glede odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov (*angl. economic reason*). Sestavljen je iz sledečih elementov: razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi ter postopek odpovedi (individualna in kolektivna), obveščanje in odobritev zahtev, preusposabljanje in prerazporeditev obveznosti ter prednostna pravila za odpoved in ponovne zaposlitve (prednostna pravica do zaposlitve). Na tako postavljeni metodologiji je Slovenija v letu 2010 dosegla vrednost indeksa 54. Vendar pa je zmotno

utemeljevati togost zakonodaje zgolj na mednarodnih indeksih, kar je bilo obširno pojasnjeno v poglavju o fleksibilnih oblikah zaposlitve. Zato bomo v tem delu natančno pregledali ter analizirali mednarodno ureditev na področju odpovedi pogodbe o zaposlitvi, domačo zakonodajo ter zlasti domačo sodno prakso, ki je ključna pri odgovoru na vprašanje, ali in koliko je naša zakonodaja na področju odpovedi pogodbe o zaposlitvi prožna. V zadnjem delu pa navajamo izbrane mednarodne izkušnje ter priporočila.

6.2. Pregled in analiza mednarodne ureditve

(zlasti pravnih aktov pomembnejših mednarodnih organizacij, to je Evropska unija, Svet Evrope, Mednarodna organizacija dela)

Tako kot velja za celotno delovno pravno zakonodajo tudi za ureditev področja odpovedi pogodbe o zaposlitvi so na ureditev vplivali sprejeti pravni akti Organizacije združenih narodov (OZN), Mednarodne organizacije dela (MOD), Sveta Evrope (SE) in Evropske unije (EU).

6.2.1. Organizacija združenih narodov

V okviru OZN je za področje delovnega prava pomemben *Mednarodni pakt o ekonomskih in socialnih in kulturnih pravicah* (Uradni list SFRJ, št. 7/17), ki je bil v OZN sprejet leta 1966, veljati pa je začel deset let kasneje, to je leta 1976. Slovenija ga je prevzela kot naslednica SFRJ, s čimer je bil uveljavljen leta 1992. Čeprav same odpovedi pogodbe o zaposlitvi pravni akt kot tak ne ureja oziroma določb o tem ne vsebuje, je pomemben zaradi tega, ker se je Slovenija s prevzemom Mednarodnega pakta o ekonomskih in socialnih in kulturnih pravicah zavezala priznavati *pravico do dela*. Pravica po tem mednarodnem pravnem aktu obsega pravico do možnosti zaslužka s svobodno izbranim ali sprejetim delom ter varstvo z različnimi ukrepi. Z vidika odpovedi pogodbe o zaposlitvi je torej pomembno, da države članice in s tem tudi Slovenija, zagotovijo takšno ureditev, ki bo varovala delo kot tako, kar zajema tudi določen varstvo z vidika prekinitve dela, to je tudi odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

6.2.2. Mednarodna organizacija dela

Veliko natančnejšo oziroma podrobnejšo ureditev varstva zaposlenega pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi je mogoče najti v *Konvenciji MOD št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na podoben delodajalca* (Uradni list SFRJ, št. 4/84) in v istoimenskem *Priporočilu MOD št. 166* (1982). Konvencija je za področje odpovedi pogodbe o zaposlitvi zelo pomembna in ključna, saj velja za prvi zavezujoči mednarodni dokument,

v katerem je določeno, da delodajalec ne more delodajalca odpustiti brez *resnega, utemeljenega razloga*. Tako v 4. členu določa, da delovno razmerje delavcu ne preneha, če za to ni resnega razloga v zvezi z njegovo sposobnostjo ali obnašanjem ali v zvezi z operativnimi potrebami podjetja. Omeniti je treba, da je veljavnost konvencije določena za vse panoge in zaposlene, pri čemer pa je posamezni državi članici omogočeno, da lahko določi, da vse ali samo nekatere določbe konvencije ne veljajo za določene kategorije delavcev.

Poleg tega, da konvencija zahteva obstoj resnega in utemeljenega razloga za odpoved pogodbe o zaposlitvi, določa tudi razloge, ki v nobenem primeru ne opravičujejo odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Tako v 5. in 6. členu navaja t. i. *absolutno neutemeljene razloge*, kot so sindikalna dejavnost, delavsko zastopanje, uveljavljanje pravic delavcev proti delodajalcu, diskriminacija, odsotnost z dela med porodniškim dopustom, odsotnost zaradi bolniškega staleža. Istoimensko priporočilo pa navaja še dva dodatna absolutno neutemeljena razloga, ki sta starost v zvezi z upokojitvijo in odsotnost zaradi služenja vojaškega roka in drugih državljskih obveznosti.

Poleg vsebinskih konvencija ureja tudi določen postopkovne določbe pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Tako v 7. členu določa *pravico do zagovora* delavca, to je, da delavcu ne sme prenehati pogodba o zaposlitvi zaradi razlogov v zvezi z njegovim obnašanjem ali delom, preden mu je omogočeno, da se zagovarja zaradi tako postavljenih trditvev. Izjema od tega predstavlja okoliščina, da o delodajalca *z razlogom* ni mogoče pričakovati, da bi mu to omogočil. Glede dokaznega bremena v 9. členu določa, da je to na delodajalcu. Pri tem mora organ, ki odloča v sporu, svojo odločitev sprejeti na podlagi dokazov, ki sta jih predložili obe stranki v postopku, v skladu z nacionalno zakonodajo in prakso. V 10. členu so določene pravne posledice neutemeljenega prenehanja delovnega razmerja, 11. člen ureja pravico do razumnega odpovednega roka in 12. člen odpravnino in druge oblike varstva dohodka. Slednje se kažejo zlasti v obliki nadomestila za brezposelnost. Konvencija dopušča možnost, da delavec v določenih primerih oziroma ob izpolnjevanju določenih pogojev do teh prejemkov ni upravičen.

Čeprav priporočila MOD nimajo pravno zavezujoče narave, so zelo pomembna pri usmerjanju tako zakonodaje kot prakse na določenem področju. Priporočilo MOD št. 166 pomembno dopolnjuje Konvencijo MOD št. 158. Usmerja namreč države članice k takšni ureditvi, da delodajalec zagotovi posvetovanje z delavskimi predstavniki pred sprejemom končne odločitve o prenehanju delovnega razmerja v vsakem posameznem primeru in da ima delavec pri zagovoru pravico, da mu pomaga druga oseba. To je lahko, denimo, delavski predstavnik, pravni strokovnjak, odvetnik in podobno. Kakor navaja priporočilo je ključno, da delodajalec zagotovi posvetovanje z delavskimi

predstavniki *pred sprejemom končne odločitve*. Pomembno je tudi, da so delavci v celoti obveščeni o možnostih za uveljavljanje sodnega in drugega varstva v primeru spora glede odpovedi.

Poleg navedene konvencije in priporočila MOD je pri analizi in ureditvi odpovedi pogodbe o zaposlitvi smiselno upoštevati še druge, na tem področju relevantne, konvencije MOD. Te večinoma urejajo samo del vsebine in/ali postopka odpovedi, vendar jim to ne zmanjšuje pravne veljave. *Konvencija MOD št. 103 o varstvu materinstva* (Uradni list FLRJ, št. 9/55) je na področju odpovedi pogodbe o zaposlitvi pomembna zaradi določbe v 6. členu. Ta namreč določa, da je odpoved delodajalca v času nosečnosti ter porodniškega dopusta nezakonita. Ravno tako je nezakonita odpoved, pri kateri odpovedni rok poteče v času nosečnosti ali porodniškega dopusta. Podobno je posebno pravno varstvo pred odpovedjo določeno za delavske predstavnike v *Konvenciji MOD št. 135 o varstvu in olajšavah za predstavnike v podjetju* (Uradni list SFRJ, št. 14/82). Po navedeni konvenciji so delavski predstavniki učinkovito zavarovani pred vsakim postopkom, ki bi bil zanje škodljiv, kar zajema tudi odpuščanje zaradi njihovega statusa, aktivnosti kot delavskih predstavnikov, članstva v sindikatu, udeležbe v sindikalnih dejavnosti in podobno. Vendar posebno pravno varstvo velja samo v primeru, če delavski predstavniki delujejo v skladu z veljavnimi zakoni, kolektivnimi pogodbami ali drugimi skupno dogovorjenimi sporazumi. Tak primer je, denimo, po naši zakonodaji participativni dogovor (5. člen Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju, ZSDU, Uradni list RS, št. 42/93, 61/00, 56/01, 26/07, 42/07, 23/09).

Po 8. členu *Konvencije MOD št. 156 o enakih možnostih delavcev in delavk ter njihovem enakem obravnavanju* (delavci z družinskimi obveznostmi) (Uradni list SFRJ, št. 7/87) družinske obveznosti delavcev same po sebi ne morejo biti resen, utemeljen razlog za prenehanje delovnega razmerja.

Enako obravnavanje delavcev, zaposlenih za polni in krajši delovni čas, pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi zagotavlja *Konvencija MOD št. 175 o delu s krajšim delovnim časom* (Uradni list SFRJ, št. 4/01). Ta namreč v 7. členu določa, da morajo države sprejeti ukrepe, s katerimi se zagotovi, da imajo delavci s krajšim delovnim časom enakovredne pogoje glede prenehanja delovnega razmerja kot delavci, ki delajo polni delovni čas.

6.2.3. Svet Evrope

Temeljni pravni akt mednarodne organizacije Sveta Evrope je *Evropska socialna listina (spremenjena)* (Uradni list RS, št. 7/99), ki enako kot Konvencija MOD št. 158 sledi

mednarodnemu standardu, po katerem je mogoče delavci odpovedati pogodbo o zaposlitvi le v primeru *obstoja veljavnega, utemeljenega razloga*. Tako v 24. členu določa pravico do varstva v primerih prenehanja pogodbe o zaposlitvi. Pri tem določa, da delovno razmerje ne more prenehati brez veljavnih razlogov za tako prenehanje, povezanih z njihovimi sposobnostmi ali ravnanjem zaradi operativnih razlogov na strani podjetja, ustanove ali službe. Ravno tako je določena pravica delavcev, ki jim pogodba o zaposlitvi preneha brez veljavnega razloga, do odškodnine ali drugega nadomestila. Države pogodbenice morajo delavcem, ki menijo, da njihova zaposlitev prenehala brez veljavnega razloga, zagotoviti *pravico do pritožbe* pri nepristranskem organu. V 29. členu Evropske socialne listine pa so sta določeni pravici do obveščanja in posvetovanja v postopkih kolektivnega odpuščanja.

6.2.4. Evropska unija

Na ravni EU ni sprejete nobene direktive ali drugega pravnega akta, ki bi celovito obravnavala tako vsebino kot postopek odpovedi pogodbe o zaposlitvi.¹⁰³ Posredno velja omeniti dve direktivi: 1) *Direktivo Sveta 98/59/ES z dne 20. julija 1998 o približevanju zakonodaje članic v zvezi s kolektivnimi odpusti* (Uradni list EU, št. 225/98), ki ne ureja individualnih odpustov, marveč kolektivnih, česar v okviru tega projekta ne analiziramo natančneje, in 2) *Direktivo Sveta 01/23/ES z dne 12. marca 2001 o približevanju zakonodaje članic v zvezi z ohranjanjem pravic delavcev v primeru prenosa podjetij ali delov podjetij ali obratov* (Uradni list EU, št. 82/01), ki med drugim določa, da prenos podjetja ne pomeni utemeljnega razloga za odpoved pogodbe o zaposlitvi. Natančnejša analiza te direktive pa presega namen tega projekta.

6.2.5. Sklepno

Na podlagi predstavljene mednarodne pravne ureditve na področju odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca je mogoče zaključiti, da morajo države članice posameznih mednarodnih organizacij, skrbno načrtovati oziroma urediti postopek odpovedi. Predvsem morajo slediti temeljnemu načelu ter uveljavljenemu mednarodnemu standardu, da delavcu ni mogoče odpovedati pogodbe o zaposlitvi brez resnega, utemeljenega razloga. Države in posledično delodajalci so tako zavezani temu slediti; vsakršen odmik od tega bi pomenil kršitev mednarodno sprejetih in zavezujočih pravnih aktov. To velja tako v primeru poslovnega razloga, torej razloga na strani delodajalca, kakor tudi pri razlogih na strani delavca, kot je na primer krivdni razlog ali razlog nesposobnosti. Poleg tega iz mednarodne ureditve izhaja, da morajo države članice urediti tudi postopek odpovedi, ki mora vključevati najmanj pravico do zagovora

¹⁰³ Pregled (ne)utemeljenih odpovednih razlogov v nekaterih državah članicah EU v Bamber in Pochet 2010.

delavca, zlasti ko gre za odpoved iz razlogov, ki so nastali na delavčevi strani. S tem je delavcu omogočeno, da poda svoj vidik nastale situacije ter se zlasti na tak način brani (pravica do obrambe). Temeljni mednarodni standard je tudi, da morajo imeti odpuščeni delavci pravico do pravnega varstva, ki se največkrat uresničuje z možnostjo sprožitve delovnega spora na sodišču. Države članice morajo tudi urediti posebno pravno varstvo za t. i. ranljive kategorije delavcev, kot so matere, starši, delavski predstavniki in podobno. Na teh izhodiščih morajo torej države članice oblikovati in sprejeti tako zakonsko ureditev, da se bodo ti mednarodni standardi tudi uresničevali.

6.3.2. Pregled in analiza nacionalne ureditve (Ustava in zakonodaja s področja delovnega prava)

V okviru tega poglavja bomo preučili zlasti ključna določila Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06), temeljnega zakona na področju delovnega prava, to je Zakon o delovnih razmerjih (laično imenovan tudi delavska ustava) ter nekatere druge, s tem povezane pravne akte.

Ustava

Ustava RS predstavlja izhodišče za sprejem in uresničevanje zakonskih in podzakonskih aktov, kar velja tudi za področje delovnega prava. Tega se dotika v več ustavnih določbah, čeprav same odpovedi pogodbe o zaposlitvi ne ureja neposredno. V 2. členu je določeno, da je Slovenija socialna in pravna država. Z vidika odpovedi pogodbe o zaposlitvi in upoštevanju, da v takih primerih posamezniki ostanejo brez vira za preživetje, ta ustavna določba pomeni, da ima država dolžnost poskrbeti za *ustrezno varnost delavcev, ki ostanejo brez zaposlitve*. Po 66. členu Ustave RS sta namreč delo in zaposlenost varovani kot posebni družbeni dobrini, zato ima država dolžnost aktivno skrbeti za zaposlovanje in za zakonsko varstvo teh dobrin. Osrednja ustavna določba za področje delovnega prava pa je 49. člen ustave, kjer je *svoboda dela* opredeljena kot temeljna človekova pravica. Po naši ustavni ureditvi si namreč vsakdo lahko prosto izbira zaposlitev, vsakomur mora biti pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto; prisilno delo pa je prepovedano. Treba pa je opozoriti, da iz navedenih (ter tudi ostalih) ustavnih določb ne izhaja, da država jamči zaposlitev oziroma trajnost zaposlitve. V skladu tudi s konceptom prožne varnosti je težišče na tem, da se zagotovi ustrezno izobraževanje in usposabljanje, kar je vsebovano tudi v 57. členu Ustave RS (izobrazba in šolanje). Poleg tega sta pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi pomembni tudi splošna prepoved diskriminacije (14. člen) in prosta podjetniška pobuda (74 člen). Slednja se namreč ne kaže zgolj pri zaposlovanju, ko lahko delodajalec prosto izbere kandidata za zaposlitev (ob predpostavki, da kandidat izpolnjuje pogoje za zasedbo

delovnega mesta ter da delodajalec kandidatov za zaposlitev ne diskriminira), ampak tudi pri individualni odpovedi iz poslovnih razlogov, ko delodajalec ni dolžan pojasniti svoje odločitve izbire delavca, kateremu bo dal odpoved iz poslovnih razlogov. Utemeljiti mora seveda razlog odpovedi, ne pa same izbire delavca (več o tem v nadaljevanju te točke in v naslednji točki). Prezreti ne gre tudi drugih ustavnih določb, ki ravnano tako vplivajo na ureditev odpovedi pogodbe o zaposlitvi ter delovnega prava nasploh; to so zlasti pravica do sodnega varstva (23. člen), pravica do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen), varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen), varstvo osebnih podatkov (38. člen), svoboda izražanja (39. člen) in podobno.

Zakon o delovnih razmerjih

Odpoved pogodbe o zaposlitvi je eden izmed zakonsko naštetih razlogov za prenehanje pogodbe o zaposlitvi. Zakon določa, da lahko delovno razmerje preneha tudi s potekom časa (v primerih pogodbe sklenjene za določen čas), zaradi smrti delavca ali delodajalca kot fizične osebe, na podlagi sodbe sodišča ali po samem zakonu. ZDR ne predvideva prenehanja pogodbe o zaposlitvi kot disciplinske sankcije.

Zakonodajalec je pri sprejemanju veljavnega ZDR dosledneje upošteval pogodbeno naravo delovnega razmerja, kar se zlasti kaže v podrobni ureditvi instituta odpovedi. Zakon razlikuje med redno in izredno odpovedjo ter vsaki od strank pri tem nalaga določene dolžnosti. Odpoved pogodbe o zaposlitvi je za delavca velikega pomena, saj z izgubo zaposlitve delavec ne izgubi zgolj plače, temveč tudi socialno varnost. Zato je v zadnjem času veliko poudarka na temu, da je pravna ureditev takšna, da ne omogoče (velikih) zlorab pri podaji odpovedi. Na drugi strani pa si delodajalci želijo preprostega postopka odpovedi delovnega razmerja, saj jim to omogoče tako želeno prožnost pri prilagajanju števila delavcev svojim poslovnim potrebam. V več raziskavah in analizah je poudarjeno stališče, da je postopek odpovedi delovnega razmerja administrativno zelo zahteven, saj zahteva vrsto opravil, katerim delodajalci (zlasti manjši) težko sledijo. Po podatkih Ministrstva za pravosodje (2007 – 2012) je več kot petina delovnih sporov s področja odpovedi delovnega razmerja. Tako sodni primeri kot izkušnje slovenskih organizacij kažejo, da se največ težav pojavlja pri procesnem delu odpovedi delovnega razmerja (Inšpektorat za delo 2008; Franca 2007). V nadaljevanju sta podrobni predstavljeni redna in izredna odpoved, postopki pred odpovedjo, pomen nasprotovanja odpovedi, problem odpravnine ter posebno varstvo določenih kategorij delavcev pred odpovedjo.

6.4. Opredelitev odpovedi pogodbe o zaposlitvi

Odpoved pogodbe o zaposlitvi je pravni institut, s katerim lahko ena pogodbeni stranka

neodvisno od volje druge stranke, torej na podlagi enostranske izjave volje, povzroči prenehanje pogodbe o zaposlitvi in s tem prenehanje delovnega razmerja; na voljo je tako delavcu kot delodajalcu (Kresal in drugi 2002, 295). Medtem ko je odpoved s strani delavca relativno neproblematična z vidika sodnih sporov, je povsem drugače, ko odpoved poda delodajalec, to je, ko pogodba o zaposlitvi preneha proti volji oziroma brez volje delavca (Kresal 2006).

Pogodba o zaposlitvi se lahko odpove le v celoti, pri čemer delavec in delodajalec nimata enakih pravic. Zakon varuje delavca kot šibkejšo stranko in v 81. členu določa, da lahko delavec odpove pogodbo o zaposlitvi brez obrazložitve, spoštovati mora le odpovedni rok. V praksi se tako lahko zgodi, da delavec poda odpoved v času, ki je za delodajalca najmanj primeren. Pogosto se tudi dogaja, da delavec ne pride več na delovno mesto, ko je odpoved pogodbe o zaposlitvi že podana in teče odpovedni rok. Čeprav je to lahko za delodajalca neprijetno, načeloma to nima neškodljivih posledic (Šercer 2011). Kakor navaja avtor, bi lahko bil učinkovit mehanizem za preprečevanje tega denarna kazen, ki bi jo bilo treba vnaprej določiti v pogodbi o zaposlitvi, če delavec ne bi spoštoval prevzetih obveznosti glede odpovednega roka oziroma drugih obveznosti, ki jih mora izpolniti pred prenehanjem delovnega razmerja. Najverjetneje bi lahko takšnemu razmišljanju pritrčili, saj bi bilo v praksi težko ugotavljati ter dokazovati elemente odškodninske odgovornosti zaradi neprihoda na delovno mesto v času odpovednega roka.

Če pogodbo o zaposlitvi odpove delodajalec, mora pri redni odpovedi v vsakem primeru navesti utemeljen razlog ter ga tudi dokazati. Pri izredni odpovedi pa lahko stranki odpovesta pogodbo le v primerih oziroma iz razlogov, določenih z zakonom. Za izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi gre zlasti takrat, ko ob upoštevanju vseh okoliščin in interesov pogodbenih strank ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja do izteka odpovednega roka oziroma do poteka časa, za katerega je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi. Zato pri izredni odpovedi tudi ni odpovednega roka, utemeljen razlog pa mora dokazati tista stranka, ki izredno odpoveduje pogodbo o zaposlitvi. *Neveljavna* je redna ali izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi diskriminacije.¹⁰⁴ Prav tako je neveljavna redna ali izredna odpoved s strani delavca, če je podana zaradi zmote delavca, zaradi grožnje ali prevare s strani delodajalca (4. odstavek 81. člena). Obe vrsti odpovedi morata biti izraženi v pisni obliki. Delodajalec mora v odpovedi pisno obrazložiti odpovedni razlog ter opozoriti delavca na pravno varstvo in na njegove pravice iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti (86. člen).

¹⁰⁴ Prepoved diskriminacije je določena v splošnih določbah zakona v 6. členu.

Redna in izredna odpoved se razlikujeta tudi v odpovednem roku, kajti pri redni odpovedi je delavec upravičen do odpovednega roka; pri izredni pa ne, saj je razlog odpovedi takšen, da pogodbe o zaposlitvi ni mogoče nadaljevati. Torej, izredna odpoved učinkuje takoj, z vročitvijo drugi pogodbeni stranki. Če pogodbo o zaposlitvi redno odpove delodajalec, ima delavec v času odpovednega roka tudi pravico do odsotnosti z dela zaradi iskanja nove zaposlitve s pravico do nadomestila plače v trajanju najmanj dve uri na teden (95. člen).

6.4.1. Redna odpoved

ZDR v 1. odstavku 88. členu predvideva, da delodajalec lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi delavcu zaradi:

- *poslovnega razloga*: prenehanje potrebe po opravljanju določenega dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi ekonomskih, organizacijskih, tehnoloških, strukturnih ali podobnih razlogov na strani delodajalca;
- *razloga nesposobnosti*: nedoseganje pričakovanih rezultatov dela, ker delavec ne opravlja dela pravočasno, strokovno in kvalitetno, ali neizpolnjevanje pogojev za opravljanje dela, določenih z zakoni in drugimi predpisi, izdanih na podlagi zakona, zaradi česar delavec ne izpolnjuje oziroma ne more izpolnjevati pogodbenih ali drugih obveznosti iz delovnega razmerja;
- *krivdnega razloga*: kršenje pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja;
- *nezmožnost za opravljanje dela*: pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi invalidnosti v skladu z predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, oziroma s predpisi, ki urejajo zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov.

Delodajalec lahko delavcu odpoved pogodbo o zaposlitvi, če obstaja utemeljen razlog iz 1. odstavka 88. člena, ki onemogoča nadaljevanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi med delavcem in delodajalcem.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Pred spremembo ZDR 2007 je veljalo, da moram delodajalec dokazati, da so bili razlogi za odpoved resni in utemeljeni ter da so onemogočali nadaljevanje delovnega razmerja. Tako teorija kot praksa so ocenjevali ureditev kot neprimerno, zato je zakonodajalec ohranil zgolj »utemeljenost« razloga.

6.4.2. Poslovni razlog

Pri razlagi pojma poslovni razlog igra ključno vlogo sodna praksa. Ker je dokazni predlog na strani delodajalca, bo ta moral dokazati, da je podan posamezni razlog (na primer organizacijski) ter da je imel (negativen) učinek na poslovanje delodajalca, zaradi česar je prenehala potreba po določenem delu. Delodajalec bo s tem, da bo izrecno in/ali opisno opredelil posamezen razlog (ekonomski, organizacijski...), omogočil sodišču, da bo (na primer s pomočjo izvedenca, če bo seveda to potrebno) ugotovilo, ali je res dan pogoj iz okvirjev, ki jih navaja delodajalec (Novak 2002, 1331).

Iz sodne statistike (Ministrstvo za pravosodje 2007 – 2012) izhaja, da je največ odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcem ravno iz poslovnega razloga. Morda je razlog v tem, da sodišče pri teh sporih *ne presoja poslovnih odločitev* delodajalca, to je upravičenosti in/ali smiselnosti njegovih odločitev, denimo razlogov za reorganizacijo. Poleg tega lahko na podlagi ustavno zagotovljene pravice do svobodne gospodarske pobude delodajalec samostojno odloča o, na primer, ukinitvi določenih delovnih mest, zmanjšanju števila delavcev na posameznem oddelku in podobno. Ravno tako ni zavezan k sprejemanju meril za določitev, kateremu delavcu bo dal odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov (individualna odpoved pogodbe o zaposlitvi). Iz poslovne prakse (pa tudi iz človeške narave) bo to najverjetneje tisti, ki je pri svojem delu najmanj uspešen, a pravne dolžnosti pojasnjevanja v tem primeru ni. Delodajalec mora biti le pozoren na določila o prepovedi diskriminacije. Nekoliko drugače je pri odpovedi iz poslovnega razloga presežnim delavcem, kjer je delodajalec dolžan izdelati program razreševanja presežnih delavcev (96. člen) na podlagi kriterijev za določitev takšnih presežnih delavcev (100. člen). Natančnejša analiza odpovedi pogodbe o zaposlitvi večjemu številu delavcev presega namen tega projekta.

Pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov se opozarja, da ZDR navezuje razlog na prenehanje potrebe po opravljanju določenega dela, kar ne pomeni nujno, da delodajalec delavca več ne potrebuje, vendar ga ne potrebuje več na določenem delovnem mestu oziroma pod pogoji, dogovorjenimi v pogodbi o zaposlitvi (Belopavlovič 2011). Zato ima delodajalec dolžnost preveriti, ali je delavca mogoče zaposlitvi pod spremenjenimi pogoji ali za drugo delo oziroma dokvalificirati ali prekvalificirati (3. odstavek 88. člena; več o tem v nadaljevanju).

Razlog nesposobnosti

Razlog nesposobnosti je *subjektivni*, saj izhaja iz delavčeve sfere, vendar *ni krivdni*, zato se njegova ureditev v nekaterih rešitvah približuje poslovnemu razlogu.

V zvezi z razlogom nesposobnosti je treba poudariti, da je po določilih ZDR (172. in 173. člen) delodajalec dolžan delavcu zagotavljati ustrezno usposabljanje, izpopolnjevanje in izobraževanje v skladu s potrebami delovnega procesa, z namenom ohranitve oziroma širitve sposobnosti za opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi, ohranitve zaposlitve ter povečanja zaposljivosti. Še posebno pozornost zahteva drugi odstavek 172. člena, ki pravi, da je delodajalec dolžan zagotoviti izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev, če tako zahtevajo potrebe delovnega procesa ali če se je z izobraževanjem, izpopolnjevanjem ali usposabljanjem možno izogniti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali poslovnega razloga. Na tak način si delavec ohranja možnosti za ohranitev zaposlitve, kar pa je tudi cilj varstva pred in v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi (Kresal in drugi, 2002: 356). S tem se tudi uveljavlja *načelo zaposljivosti* delavca, kajti delodajalci niso več sposobni zagotavljati trajne varnosti delovnega mesta. Namesto tega pa so dolžni delavcem nuditi tako izobraževanje, da bodo zaposljivi tudi pri drugih delodajalcih, če pride do odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

Na sodišču pa je, da razišče, ali je nesposobnost posledica osebnih ali stvarnih razlogov. Če gre za razloge osebne narave, na primer nepravočasno opravljanje dela, bo moral delodajalec to dokazovati z osebnostnimi lastnostmi delavca, če pa bo šlo za stvarne razloge, na primer neizpolnjevanje pogojev, bo delodajalec dokazoval to pretežno z odločbami pristojnih organov, na primer zavodov, sodnikov za prekrške, sodnih organov ipd. (Novak, 2002: 1332). Vendar se za neizpolnjevanje pogojev upoštevajo samo pogoji, ki so določeni z zakonom ali izvršilnim predpisom, ne pa tudi pogoji, določenimi v avtonomnih aktih, na primer v aktu o sistemizaciji delovnih mest (Belopavlovič 2011). Ključno pa je, da so vnaprej jasno opredeljeni rezultati, ki se pričakujejo od delavca, merila za njihovo ugotavljanje, ali ima delavec dejansko možnost, da dosega pričakovane rezultate (nekateri kolektivni pogodbe določajo, da je norma ustrezna, če rezultate dosega vsaj 90 % primerljivih delavcev), če se delavec spremlja dovolj dolgo časovno obdobje (vsaj 3 mesece, odvisno od narave dela in drugih okoliščin), delavca pa je treba na nedoseganje rezultatov tudi sproti opozarjati in mu pomagati (Šercer 2011)

V primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga *nesposobnosti ali poslovnega* razloga mora delodajalec preveriti, ali je delavca mogoče zaposliti pod spremenjenimi pogoji ali na drugih delih oziroma ali ga je mogoče prekvalificirati za delo, ki ga opravlja, oziroma dokvalificirati. Če taka možnost obstaja, potem mu mora (razen če pogodba, ki se odpoveduje, ne traja več kot šest mesecev, ali če gre za manjšega delodajalca) ponuditi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi, o kateri se mora delavec izjasniti v roku 150 dni od prejema pisne ponudbe. Če delavec ne sprejme ponudbe delodajalca za sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za ustrezno delo in za nedoločen čas ter mu preneha delovno razmerje, nima pravice do odpravnine po 109. členu ZDR. Tudi

iz te določbe je razvidno, da ZDR sledi načelu, da je izguba zaposlitve skrajno sredstvo, ki je utemeljeno le, če ni mogoče uporabiti drugih, milejših ukrepov, kot so zaposlitev pod spremenjenimi pogoji ali na drugih delih, dokvalifikacija ali prekvalifikacija (Kresal in drugi, 2002: 360). Če delodajalec tega v postopku odpuščanja delavca ne stori, pomeni to nezakonito odpoved.

6.4.3. Odpoved s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi

Zakon v 90. členu predvideva institut *odpovedi s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi*, ki jo bo delodajalec uporabil v primeru odpovedi iz razloga nesposobnosti ali poslovnega razloga, razen če pogodba, ki se odpoveduje, ne traja več kot šest mesecev, ali če gre za manjšega delodajalca. V praksi pride največkrat do tega zaradi poslovnega razloga kot posledica različnih reorganizacij delovnih procesov, na primer združevanje delovnih mest, opuščanja ali dodajanja delovnih nalog in podobno. V takih primerih nadaljevanje po stari pogodbi o zaposlitvi ni več mogoče, zato delodajalec ponudi novo pogodbo o zaposlitvi, pod novimi pogoji. Pri tem pa je ključno, ali je nova pogodba o zaposlitvi ustrezna glede na do sedaj veljavno. Kriterije za presojo ustreznosti določa ZDR v 3. odstavku 90. člena, in sicer:

- enaka vrsta ali stopnja izobrazbe, kot se je zahtevala za opravljanje dela, za katero je imel delavec sklenjeno prejšnjo pogodbo o zaposlitvi,
- delovni čas, kot je bil dogovorjen v prejšnji pogodbi o zaposlitvi in
- kraj opravljanja dela ni oddaljen več kot tri ure vožnje v obe smeri z javnim prevoznim sredstvom ali z organiziranim prevozom delodajalca od kraja bivanja delavca.

Po navedenih kriterijih plača oziroma *višina plače ni pogoj* za presojo, ali je nova pogodba o zaposlitvi ustrezna ali ne. Glede na to, da je plača temeljna pravica iz delovnega razmerja, bi morala biti ohranitev višine plače (ali vsaj približno enaka) eden od kriterijev.

Delodajalec bo v tem primeru delavcu odpovedal pogodbo o zaposlitvi in mu istočasno ponudil sklenitev nove pogodbe. O tem, ali bo delavec sklenil novo pogodbo, se mora izjasniti v roku 15 dni od prejema pisne ponudbe. Če delavec *sprejme* ponudbo delodajalca za *ustrezno* zaposlitev za nedoločen čas, potem nima pravice do odpravnine, obdrži pa pravico pred pristojnim sodiščem izpodbijati utemeljenost odpovednega razloga. Če pa *ne sprejme* ponudbe za *ustrezno* zaposlitev, nima pravice do odpravnine, obdrži pa pravico izpodbijati utemeljenost odpovednega razloga pred pristojnim delovnim sodiščem. V primeru *sprejema neustrezne* zaposlitve pa ima delavec pravico do sorazmernega dela odpravnine, o kateri se dogovorita z delodajalcem. Pri tem lahko

delavec sprejme ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi, ne sprejme pa pisnega dogovora o odpravnini, kar pa lahko izpodbija pred pristojnim delovnim sodiščem.

6.4.4. Krivdni razlog

Pri krivdnem razlogu velja, da delavec ne izpolnjuje vseh svojih obveznosti ali jih ne izpolnjuje pravilno in je pri tem *podana krivda*. Kršenje obveznosti je treba razumeti tako, da gre za obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe o zaposlitvi ali drugih neposredno zavezujočih pravnih virov, ko na primer obveznosti iz členov od 31 do 40 ZDR, predpisov o varnosti in zdravju pri delu in podobno (Belopavlovič 2011). Pri tem ZDR ne opredeljuje vrste krivde, kar pomeni, da bo delavec (analogno po Obligacijskem zakoniku, OZ, Uradni list RS, št. 83/01, 32/04, 28/06, 29/07, 40/07, 97/07) odgovoren za majhno (navadno) ali hudo malomarnost ali za naklep (Novak, 2002: 1332).

Pred redno odpovedjo pogodbe iz krivdnih razlogov mora delodajalec *pisno opozoriti* delavca na izpolnjevanje obveznosti in na možnost odpovedi v primeru ponovne kršitve. Prav tako mora delodajalec, ki redno odpoveduje pogodbo o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali iz krivdnega razloga, omogočiti delavcu zagovor (pravico do obrambe). Več o tem v nadaljevanju.

6.4.5. Nezmožnost opravljanja dela zaradi invalidnosti

Četrty odpovedni razlog pri redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca je bil dodan z novelo ZDR leta 2007. Gre za primere, ko delodajalec invalidu, ki ne dosega pričakovanih rezultatov zaradi invalidnosti ali delovnem invalidu ne more ponuditi nove pogodbe o zaposlitvi, ker nima delovnega mesta, ki bi ustrezalo njegovi izobrazbi, usposobljenosti in delovnim zmožnosti (Belopavlovič 2011). Postopek odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz tega razloga urejajo predpisi na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja, o zaposlitveni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov. Natančnejša analiza vsebine ter postopka odpovedi iz tega razloga presega namene tega projekta.

6.4.6. Neutemeljeni odpovedni razlogi

ZDR izrecno našteva razloge, ki jih ni mogoče šteti kot resen razlog za prenehanje delovnega razmerja (89. člen). Taka določba je v skladu s 5. členom Konvencije MOD št. 158, kjer so prav tako določeni neutemeljeni odpovedni razlogi. Neutemeljene razloge iz navedenega člena se lahko razvrstijo v štiri glavne skupine za primer varstva:

- pred odpovedjo delavcev, ki so odstotni z dela zaradi boleznih poškodbe ali izrabe starševskega dopusta;

- delavcev, ki uveljavljajo sodno ali drugo pravno varstvo zoper delodajalca;
- delavcev v zvezi s sindikalnim organiziranjem in delovanjem, vključno s stavko, ter varstva delavcev v zvezi z uresničevanjem pravice do sodelovanja pri odločanju in
- delavcev pred diskriminacijo pri odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

Po določbi 51. člena ZDR delavcu ni mogoče redno odpovedati pogodbe o zaposlitvi, če nastopi suspenz pogodbe o zaposlitvi, kajti v tem času mirujejo vse pogodbene in druge pravice ter obveznosti iz delovnega razmerja, ki so neposredno vezane na opravljanje dela. Pogodbo o zaposlitvi je mogoče odpovedati le, če so podani razlogi za izredno odpoved ali če je uveden postopek za prenehanje delodajalca. Ko prenehajo razlogi¹⁰⁶ za suspenz, ima delavec v predpisanem roku pravico vrniti se na delo.

6.4.7. Odpovedni roki

Iz 91. člena ZDR izhaja, da morata tako delavec kot delodajalec upoštevati odpovedne roke pri redni odpovedi o zaposlitvi. Namen odpovednega roka je varstvo nasprotne stranke pred nenadno spremembo njenega položaja zaradi prenehanja trajnega (trajajočega) pogodbenega razmerja po volji druge stranke (Kresal in drugi, 2002: 374). Delavec in delodajalec lahko odpovesta pogodbo o zaposlitvi v zakonsko ali pogodbeno določenem odpovednem roku, pri katerem morata upoštevati minimalni čas trajanja odpovednega roka, določenega z ZDR, razen če je za manjše delodajalce s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti dogovorjeno drugače. Tako zakon v 92. členu določa, da če odpoveduje pogodbo o zaposlitvi delavec, je odpovedni rok 30 dni; lahko pa se dogovori s pogodbo o zaposlitvi ali s kolektivno pogodbo daljši rok, vendar največ tri mesece dni. V primeru, da odpoveduje pogodbo delodajalec, so roki različni glede na razlog odpovedi ter znotraj tega odvisno od delovne dobe pri delodajalcu. Tako v primeru odpovedi s strani delodajalca so odpovedni roki od 30 do 120 dni;¹⁰⁷ razen pri odpovedi iz krivdnih razlogov, kjer je odpovedni rok en mesec. Odpovedni rok začne v vseh primerih teči naslednji dan po vročitvi odpovedi. Zakon omogoča, da se delavec in delodajalec lahko dogovorita o ustreznem denarnem povračilu namesto dela ali

¹⁰⁶ Zakon v 51. členu določa, da suspenz pogodbe o zaposlitvi nastopi pri prestajanju zaporne kazni ali izrečenega vzgojnega, varnostnega ali varstvenega ukrepa ali sankcije za prekršek, zaradi katerega ne more opravljati dela šest mesecev ali manj; pri obveznem ali prostovoljnem služenju vojaškega roka, opravljanje nadomestne civilne službe oziroma usposabljanja za opravljanje nalog v rezervni sestavi policije ter v drugih primerih, ki jih določa zakon.

¹⁰⁷ Če ima delavec pri delodajalcu manj kot pet let delovne dobe je odpovedni rok 30 dni, najmanj pet let 45 dni, najmanj 15 let 60 dni in najmanj 25 let 120 dni.

celotnega odpovednega roka, pri čemer mora biti dogovor v pisni obliki (94. člen). V tem primeru preneha veljati pogodba o zaposlitvi takoj, še pred potekom celotnega roka, kar je tudi glavni namen takega dogovora. V primeru, da odpove pogodbo o zaposlitvi delodajalec, ima delavec v času odpovednega roka pravico do odsotnosti z dela zaradi iskanja nove zaposlitve s pravico do nadomestila plače v trajanju najmanj dveh ur na teden (95. člen).

Pri odpovednih rokih je treba povedati, da so bili ti spremenjeni oziroma skrajšani z novelo ZDR iz leta 2007. Eden od takratnih namenov (in argumentov) za skrajšanje odpovednih rokov je bilo tudi približevanje zakonodaje konceptu varne prožnosti. Krajši odpovedni roki naj bi doprinesli k večji prožnosti, saj se s tem skrajša čas, ko je delavec, kateremu je že bila vročena odpoved pogodbe o zaposlitvi, še na delovnem mestu. To je tudi ena od pogostih želja oziroma zahtev delodajalcev in njihovih združenj. Skrajšanje odpovednih rokov pomeni za delavca po svoje manjšo varnost, kar je skušal zakonodajalec uravnovesiti z "nižjimi" pogoji za prejemanje denarnega nadomestila. Več o tem v nadaljevanju.

6.4.8. Odpravnina

Delavec ima pri odpovedi tudi pravico do odpravnine kot nadomestilo za prenehanje delovnega razmerja. Uveljavljanje pravice je vezano na dva pogoja: da mora pogodbo o zaposlitvi odpovedati delodajalec ter da to stori iz poslovnega razloga, razloga nesposobnosti, zaradi uvedbe postopka za prenehanje delodajalca ter zaradi začetka stečajnega postopka, sodne likvidacije ali prisilne poravnave (109. člen). Osnova za izračun odpravnine je povprečna mesečna plača, ki jo je prejel delavec, ali ki bi jo prejel, če bi delal v zadnjih treh mesecih pred odpovedjo; višina odpravnine pa je odvisna od delovne dobe pri delodajalcu, ne sme pa presegati desetkratnika osnove, razen če v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti ni določeno drugače.

Trenutna zakonska ureditev temelji na temu, da je odpravnina v celoti strošek delodajalca. V javnosti se je že velikokrat izpostavila ideja o oblikovanju sklada za odpravnine, v katero bi poleg delodajalcev vplačevala tudi država, po nekaterih predlogih pa del tudi delavci. Zgled takšne ureditve je Avstrija. Poenostavljeno povedano se pri takšnih skladi prerazporedi odgovornost in obremenitev izplačevanja odpravnine z delodajalca na državo. Po avstrijskem zgledu se lahko delavec ob odpovedi pogodbe o zaposlitvi odloči, ali bo odpravnino sprejel ali jo bo pustil na računu za čas upokojitve. V primeru, da se bo predlagatelj oziroma zakonodajalec odločil za takšno ureditev, je treba opozoriti na *sistemski vidik* tovrstne rešitve. Takšno ureditev bi bilo treba povezati oziroma uskladiti s pokojninsko in drugo relevantno zakonodajo. Ravno tako bi bilo treba pazljivo navesti prehodne določbe, da delavci ne bi bili postavljeni v

različen položaj. Upoštevati je treba tudi *finančni* vidik obremenjevanja državne blagajne, o čemer je več govora v ekonomskem delu tega projekta.

6.5. Izredna odpoved

V našo zakonodajo je institut izredne odpovedi uvedel veljavni ZDR; njena posebnost je, da prenehanje pogodbe o zaposlitvi nastopi takoj, s samo odpovedjo, brez odpovednega roka. Poleg tega lahko pogodbeni stranki izredno odpovesta pogodbo o zaposlitvi le pod pogojem, da obstajajo z zakonom določeni razlogi, in če ob upoštevanju vseh okoliščin in interesov obeh strank ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja do izteka odpovednega roka. Tukaj gre za primere, ko so odnosi med pogodbenima strankama tako zaostreni, da nadaljnje pogodbeno razmerje ni mogoče. Zakon prepušča sodni praksi, da bo določila meje uporabe izredne odpovedi o zaposlitvi, vodilo pri tem je, da gre za take odnose med delavcem in delodajalcem, da *si ni mogoče predstavljati nadaljnjega sodelovanja*. V primerjavi s prejšnjo ureditvijo je izredna odpoved nadomestila disciplinski ukrep kot razlog za prenehanje delovnega razmerja, ki ga veljavni ZDR ne pozna več (Kresal in drugi, 2002: 420).

Izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi mora biti podana v določenem roku, in sicer najkasneje v 30 dneh od ugotovitve razloga za izredno odpoved, in najkasneje v šestih mesecih od nastanka razloga.¹⁰⁸ Razlog za tako ureditev je v tem, da s potekom časa se pomen okoliščin, ki utemeljujejo izredno odpoved, zmanjšuje. Torej, če stranka ne reagira takoj, je to znak, da razlog vendarle ni dovolj pomemben, utemeljen, da bi onemogočal nadaljevanje delovnega razmerja (Kresal in drugi, 2002: 422).

Izredna odpoved o zaposlitvi mora biti (tako kot redna) podana v pisni obliki, delodajalec pa mora v njej navesti odpovedni razlog in ga obrazložiti, delavca opozoriti na pravno varstvo in na njegove pravice iz naslova zavarovanja brezposelnosti.

Odpovedni razlogi na strani delavca, ki dopuščajo, da delodajalec izredno odpove pogodbo o zaposlitvi, so določeni v 111. členu ZDR. Na tej podlagi lahko delodajalec izredno odpove pogodbo o zaposlitvi, če:

- delavec krši pogodbeno ali drugo obveznost iz delovnega razmerja in ima kršitev vse znake kaznivega dejanja;

¹⁰⁸ V primerih krivdnega na strani delavca ali delodajalca, ki ima vse znake kaznivega dejanja (110. člen), je mogoče podati izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi v 30 dneh od ugotovitve razloga za izredno odpoved in ves čas, ko je možen kazenski pregon.

- delavec naklepoma ali iz hude malomarnosti huje krši pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja;
- delavec najmanj pet dni zaporedoma ne pride na delo, o razlogih za svojo odsotnost pa ne obvesti delodajalca, čeprav bi to moral in mogel storiti,
- je delavcu po pravnomočni odločbi prepovedano opravljati določena dela v delovnem razmerju ali če mu je izrečen vzgojni, varnostni ali varstveni ukrep oziroma sankcija za prekršek, zaradi katerega ne more opravljati dela dalj kot šest mesecev, ali če mora biti zaradi prestajanja zaporne kazni več kot šest mesecev odsoten z dela;
- delavec odkloni prehod in dejansko opravljanje dela pri delodajalcu prevzemniku;
- delavec ne opravi uspešno poskusnega dela;
- se delavec v roku petih delovnih dni po prenehanju razlogov za suspenz pogodbe o zaposlitvi neopravičeno ne vrne na delo ter
- delavec v času odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe ne spoštuje navodil pristojnega zdravnika oziroma pristojne zdravniške komisije ali če v tem času opravlja pridobitno delo ali brez odobritve pristojnega zdravnika oziroma pristojne zdravniške komisije odpotuje iz kraja svojega bivanja.

V primeru iz tretje alineje delavcu preneha pogodbo o zaposlitvi s prvim dnevom neopravičene odsotnosti z dela, če se ne vrne na delo do vročitve izredne odpovedi.

V primerih iz prve, druge in četrte alineje zgornjega odstavka lahko delodajalec ob uvedbi postopka izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi delavcu prepove opravljati delo za čas trajanja postopka. V času prepovedi opravljanja dela ima delavec pravico do nadomestila plače v višini polovice njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih pred uvedbo postopka odpovedi.

Med odpovedne razloge na strani delodajalca (112. člen ZDR), ki dopuščajo, da delavec izredno odpove pogodbo o zaposlitvi, pa zakon uvršča:

- ne zagotavljanje dela in ne izplačevanje nadomestila plače;
- izplačevanje bistveno zmanjšane plačila za delo;
- ponavljajoče se in večkratno nepravočasno izplačevanje plačila za delo;
- ne zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu;
- nezagotavljanje enake obravnave v skladu s 6. členom ZDR ter
- nezagotavljanje varstva pred spolnim in drugim nadlegovanjem ali trpinčenjem

na delovnem mestu v skladu s 45. členom ZDR.

Delavec mora pred izredno odpovedjo pisno opomniti delodajalca na izpolnitev obveznosti ter o kršitvah pisno obvestiti inšpektorja za delo. Po poteku osmih dni in če delodajalec ne izpolni svoje obveznosti iz delovnega razmerja oziroma ne odpravi kršitve (tretji odstavek 112. člena), začne teči 30-dnevni rok za podajo izredne izredne odpovedi s strani delavca. V primeru utemeljene izredne odpovedi je delavec upravičen do odpravnine in do odškodnine najmanj v višini izgubljenega plačila za čas odpovednega roka. Če delavec odpove pogodbo o zaposlitvi iz razlogov na strani delodajalca, je pod zakonsko določenimi pogoji upravičen tudi do vseh nadomestil iz naslova brezposelnosti.

Potrebno je dodati, da je izredna odpoved s strani delavca skrajni ukrep, nujni in ne najlažji izhod iz nevzdržne situacije, ko je delavec sicer v delovnem razmerju, opravlja delo, vendar si kljub temu ne more zagotavljati sredstev za preživljanje, ker ne prejema plače, ali pa doživlja skrajno nevzdržne posege delodajalca v njegovo varnost in zdravje, človekovo dostojanstvo ali osebno integriteto (Kresal in drugi, 2002: 433).

V primeru kršitev s strani delavca je treba v praksi od primera do primera oceniti, ali je glede na vse okoliščine primera utemeljena redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga, ali pa gre za tako hude kršitve, da je utemeljena izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi. Na podlagi zakonskih določb tudi ni mogoče potegniti ločnice med redno odpovedjo iz krivdnih razlogov in izredno odpovedjo, zato je vloga sodne prakse na tem mestu zelo velika. Sicer pa se kot izhodišče zdi primerno postaviti pravilo, da je v primeru kršitev obveznosti redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga pravilo, izredna pa izjema, predvidena za res posebej hude primere (Kresal in drugi, 2002: 420). Več o tem v točki sodna praksa, kjer so analizirani tudi taki primeri oziroma postavljene ločnice med različnimi vrstami odpovedi.

6.6. Postopek pred odpovedjo

- redna odpoved iz krivdnih razlogov

Zakon zaradi varstva delavca kot šibkejše stranke predvideva poseben postopek pred odpovedjo s strani delodajalca. Delodajalec je tako zavezan, da v primeru krivdnih ravnanj delavca, ki utemeljujejo redno odpoved, delavca predhodno opomni na nedopustnost njegovega ravnanja. Pred *redno* odpovedjo pogodbe o zaposlitvi iz krivdnih razlogov mora delodajalec delavca *opozoriti* na izpolnjevanje obveznosti ter

možnosti odpovedi v primeru ponovne kršitve. To pomeni, da delodajalec ne sme odpustiti delavca že pri prvi ugotovljeni kršitvi, temveč ga mora opozoriti, da *v primeru ponovitve kršitve obstaja možnost odpovedi pogodbe o zaposlitvi*. Šele če se kršitev ponovi, je delodajalec upravičen odpovedati pogodbo o zaposlitvi iz krivdnega razloga. V 83. členu ZDR je tako določeno, da mora delodajalec v primeru redne odpovedi iz krivdnega razloga najkasneje v 60-tih dneh od ugotovitve kršitve in najkasneje v šestih mesecih od nastanka kršitve pisno opozoriti delavca na izpolnjevanje obvenosti in možnosti odpovedi, če bo delavec ponovno kršil pogodbene in druge obveznosti iz delovnega razmerja v enem letu od prejema pisnega opozorila, razen če ni s kolektivno pogodbo dejavnosti drugače določeno, vendar ne dalj kot v dveh letih.

- redna odpoved iz razloga nesposobnosti in krivdnega razloga ter izredna odpoved

Pred redno odpovedjo iz razloga nesposobnosti ali iz krivdnega razloga ter pred izredno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi mora delodajalec delavcu omogočiti *zagovor*. To mora storiti *v razumnem roku*, ki ne sme biti krajši od treh delovnih dni, razen če obstajajo okoliščine, zaradi katerih bi bilo od delodajalca neupravičeno pričakovati, da delavcu to omogoči, kot na primer v primerih, ko je delodajalec sam žrtev kršitve, v primeru neuspešno opravljenega poskusnega dela oziroma če delavec to izrecno odkloni ali če se neopravičeno ne odzove povabilu na zagovor.¹⁰⁹ Delodajalec mora v skladu s tretjim odstavkom 83. člena poslati delavcu vabilo na zagovor. To mora vsebovati:

- obrazložen razlog, zaradi katerega delodajalec namerava odpovedati pogodbo o zaposlitvi ter
- datum, uro in kraj zagovora.

Vabilo mora biti vročeno na enak način kot sama odpoved. Kakor bo razvidno v nadaljevanju te točke, predstavlja to delodajalcem precejšnje breme v postopku odpovedi, kar dokazujejo tudi številni sodni primeri. Vendar je zagovor delavca zelo pomembna faza v postopku odpovedi, saj lahko delodajalec izve še kakšno pomembno dejstvo, ki ga lahko celo odvrne od odpovedi; v tem primeru je nedvomno, da je boljše, da se to zgodi na zagovoru kot na sodišču, ko je že prepozno (Šercer 2011).

Pri vabilu na zagovor je bistveno, da delodajalec poda *čim bolj natančno in nazorno* opredelitev očitanih kršitev. Kajti le tako se bo lahko delavec do njih opredelil in predstavil svoja stališča oziroma vidik. Ravno tako iz sodne prakse izhaja (več o tem v

¹⁰⁹ Pojasnilo okoliščin je bilo dodano z novelo ZDR 2007; pred tem zakon tega ni določal, zato je razumljivo, da je to vprašanje pogosto obravnavala sodna praksa. Več o tem v točki sodna praksa.

točki sodna praksa), da če se na sodišču izkaže, da delavec ni imel možnosti za učinkovit zagovor, bo odpoved nezakonita. Ključno je torej, da je delavec seznanjen z očitanimi kršitvami ter da mu je podana možnost obrambe.

Pri zagovoru pa lahko na podlagi pooblastila delavca sodeluje tudi predstavnik sindikata ali druga s strani delavca pooblaščen oseba. V praksi se največkrat izkaže, da delavec pooblasti odvetnika ali drugega pravnika, ki praktično vodi njegov zagovor. Tako se zagovor delavca v praksi velikokrat sprevrže v “besedni dvoboj” pooblaščenec delodajalca (bodisi je to zunanji odvetnik bodisi zaposleni pravnik) in pooblaščenca delavca (največkrat je to odvetnik, včasih pa tudi pravnik, zaposlen pri sindikatu).

- odpoved iz poslovnih razlogov

O nameravani redni odpovedi iz poslovnih razlogov mora delodajalec pisno obvestiti delavca (4. odstavek 83. člena). Zakon natančno ne določa, kaj mora vsebovati to pisno obvestilo. Smiselno je, da vsebuje najpomembnejše podatke glede nameravane odpovedi, tako da se delavec lahko pripravi na odpoved, da lahko oblikuje svoje stališče in pripravi svoje ravnanje, torej preveri dejanski in pravni položaj, v katerem se bo najverjetneje znašel (Kresal in drugi, 2002: 336). Vendar zakon ni določil, koliko časa pred dejansko odpovedjo pogodbe o zaposlitvi je treba delavca obvestiti o nameravani odpovedi.

- vloga sindikata

Delodajalec mora o nameravani redni ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi pisno obvestiti sindikat, katerega član je delavec ob uvedbi postopka, če delavec tako zahteva (84. člen ZDR). Namen takega obvestila je, da sindikat poda svoje mnenje, zato mora obvestilo vsebovati bistvene podatke o odpovedi pogodbe o zaposlitvi ter mora biti podano v primernem roku pred dejansko odpovedjo. Za sindikat pri delodajalcu se v postopkih po ZDR šteje reprezentativni sindikat, ki imenuje ali izvoli sindikalnega zaupnika. Pri tem zakon izhaja prvenstveno iz *zahteve delavca*, da se obvesti sindikat. Torej je delodajalec dolžan pisno obvestiti sindikat le, če tako zahteva delavec, sicer pa ne.

Kadar je sindikat obveščen o nameravani odpovedi pogodbe o zaposlitvi, lahko v roku osmih dni poda svoje mnenje. Če mnenja ne poda v predvidenem roku, se šteje, da odpovedi ne nasprotuje. Sindikat odpovedi lahko nasprotuje, če meni, da zanjo ni utemeljenih razlogov ali da postopek ni bil izveden v skladu za zakonom, mora svoje stališče pisno obrazložiti in ga vročiti delodajalcu (2. odstavek 84. člena). Vendar v nobenem primeru delodajalec ni pravno vezan na mnenje sindikata, končna odločitev o

tem, ali bo delavca odpustil ali ne, je še vedno v njegovih rokah.

Na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-284/06 z dne 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 83/09) ima v postopku odpovedi svet delavcev oziroma delavski zaupnik enake pravice kot sindikat, upošteva člena 84 in 85 ZDR. Pri tem je treba upoštevati še bistveno razliko med sindikati in svetom delavcem oziroma delavskim zaupnikom. Predpogoj za vključevanje sindikata v postopek odpovedi je članstvo delavca v sindikatu. Pri svetu delavcev oziroma delavskemu zaupniku te zahteva oziroma predpogoja ni. Kajti v slednjem primeru gre za delavske voljene predstavnike, ki po ZSDU zastopajo vse delavce pri delodajalcu. Pogoj pa je (podobno kot pri sindikatu), da takšna delavska predstavništva obstajajo oziroma so izvoljena v skladu z zakonodajo. Tako kot pri sindikatu kakor pri voljenih delavskih predstavništvih velja, da če delodajalec ne spoštuje delavčeve zahteva o sodelovanju delavskih predstavništev, je to kršitev postopka odpovedi pogodbe o zaposlitvi in je posledično odpoved neveljavna oziroma nezakonita. Po drugi strani pa ZDR ne določa, do kdaj se mora delavec izjasniti, ali želi sodelovanje delavskemu predstavniku. Zato avtorji (Krašovec 2008) svetujejo, da je smiselno, da delodajalec v opozorilu o pravici do obveščanja delavskih predstavnikov postavi rok, v katerem naj delavec izrazi svojo zahtevo; kot ustrezen rok bi lahko bil tri delovne dni. To je namreč enak rok kot pri vabilu na zagovor.

- vročanje odpovedi

V praksi se kaže, da je vročanje odpovedi velik problem. ZDR v 87. členu določa, da mora biti redna ali izredna odpoved vročena pogodbeni stranki, ki se ji odpoveduje pogodba o zaposlitvi. Delodajalec mora delavcu tako odpoved vročiti *osebno* praviloma v prostorih delodajalca oziroma na naslov, določen v pogodbi o zaposlitvi, razen če je delavec naknadno pisno sporočil drug naslov. Delodajalec mora vročiti po pravilih pravnega postopka, razen če delavec nima stalnega ali začasnega bivališča v Republiki Sloveniji. V tem primeru se odpoved pogodbe o zaposlitvi objavi na oglasnem mestu na sedežu delodajalca in se po preteku osmih dni vročitev šteje za opravljeno. Ravno tako mora tudi delavec vročiti redno ali izredno odpoved delodajalcu po pravilih pravnega postopka.

Vročanje po pravilih pravnega postopka pomeni upoštevanje določil Zakona o pravnem postopku (ZPP, Uradni list RS, št. od 26/99 do 58/11) oziroma členov 132 – 149. Iz teh določil izhaja t. i. *fikcija* vročitve. Kajti če vročevalec pisanja po največ dveh poskusih vročitve ne more opraviti osebno, se šteje, da je vročitev opravljena. Kljub temu lahko takšen postopek traja zelo dolgo, kar lahko znatno obremenjuje delodajalca. V praksi so se zato izoblikovali različni pristopi, kako čim učinkoviteje izvesti vročanje. Tako je priporočljivo, da se ob pričakovanem izogibanju vročitvi (kar je v praksi velik

problem) vroča skupaj še z eno osebo, po možnosti čim bolj “nevtralno”, saj bo v tem primeru dejstvo vročitve lažje dokazljivo (Šercer 2011). Če oseba odkloni v navzočnosti vročitelja odkloni pisanje, je priporočljivo narediti zapisnik oziroma nekakšen zaznamek, ki naj bo podpisan s strani (najmanj) dveh oseb.

Pri vprašanju vročanja odpovedi je vredno še enkrat opozoriti na roke, v katerih je mogoče delavcu podati odpoved pogodbe o zaposlitvi. ZDR v 6. odstavku 88. člena določa splošni objektivni rok, ki velja za vse odpovedi oziroma za vse odpovedne razloge. Delodajalec je tako dolžan podati odpoved najkasneje v šestih mesecih od nastanka utemeljenega razloga. Poleg tega določa še *subjektivni* in *objektivni* rok za odpoved iz krivdnega razloga, ki je po navedenem členu ZDR 60 dni od ugotovitve utemeljenega razloga in največ 6 mesecev od nastanka utemeljenega razloga). Izjemo od tega predstavlja situacija, ko ima ravnanje delavca vse znake kaznivega dejanja. V tem primeru se lahko odpoved (enako kot opozorilo) poda, dokler je zoper storilca mogoč kazenski pregon.

Pred sodišči se je velikokrat odprlo vprašanje, kdaj začne teči subjektivni rok (več o tem v točki sodna praksa). Na podlagi različnih primerov oziroma sodnih odločitev se je izoblikovalo pravilo, da se je delodajalec seznanil z vsemi okoliščinami takrat, ko se z njimi seznanil poslovodni organ oziroma druge osebe, ki so pooblaščenice za odločanje v zvezi z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi (tako tudi Šercer 2011). Kdaj pa se konkretno to zgodi, je stvar presoje posameznega primera.

Tako teorija kot sodna praksa poudarjata, da gre za *prekluzivne roke*, kar pomeni, da z iztekom roka pravica ugasne, torej možnost za odpoved preneha. Če delodajalec poda odpoved po poteku tega roka, je ta nezakonita in sodišče se v sodnem sporu ne rabi spuščati v vsebinsko utemeljenost odpovedi. Odpoved pa se šteje za dano takrat, ko jo sprejmejo (podpišejo) pooblaščenice osebe delodajalca in ne takrat, ko jo delavcu vročena. Zato je najboljša praksa, da se odpoved izroči oziroma odpremi takoj, ko jo ustrezne pooblaščenice sprejmejo, saj je tako manj težav z dokazovanjem.

6.7. Sodno varstvo

Glede *sodnega varstva* pravic delavcev ima veljavni ZDR številne novosti, ki v prejšnji zakonodaji niso bile urejene. ZDR dovoljuje delavcu neposredno tožbo na sodišče (204. člen), če je delodajalec nezakonito odpovedal pogodbo o zaposlitvi ali če je veljavnost pogodbe o zaposlitvi prenehala na kak drug način ali če delavec meni, da so bile njegove pravice kršene z disciplinsko odločbo. V teh primerih ni potreben predhoden postopek, ker ga ZDR izrecno ne določa.

6.7.1. Nasprotovanje odpovedi

Nasprotovanje odpovedi, ki je urejena v 85. lenu ZDR, pomeni ožanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi. Ta omogoča delavcu, da pod določenimi pogoji doseže, da podana odpoved s strani delodajalca ne začne učinkovati oziroma da ne nastopi prenehanje pogodbe o zaposlitvi in s tem prenehanje delovnega razmerja.

Do zadržanja učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi pride v primeru, če 1) sindikat ali svet delavcev ali delavski zaupnik pri delodajalcu nasprotuje odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali krivdnega razloga ali izredni odpovedi in 2) delavec zahteva zadržanje učinkovanja prenehanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Odpoved pogodbe o zaposlitvi ne učinkuje do poteka roka za arbitražno oziroma sodno varstvo. Če delavec želi sodelovanje sindikata, je potrebno, da je delavec član sindikata. Potrebno je tudi, da je delavec od delodajalca zahteval, da o nameravani odpovedi obvesti sindikat, katerega član je, ter da je sindikat na podlagi takšnega obvestila podal in delodajalcu posredoval svoje mnenje, v katerem je nasprotoval odpovedi (Kresal in drugi, 2002: 342). Če pa želi sodelovanje voljenih delavskih predstavništev, pa morajo ta v posamezni organizaciji obstajati. Kakor je bilo že predhodno pojasnjeno, tukaj pogoja članstva ni, saj voljena delavska predstavništva zastopajo vse delavce pri delodajalcu.

V času zadržanja odpovedi ima delavec vse pravice in obveznosti, ki izhajajo iz delovnega razmerja; vključno s pravico do dela in upravičenostjo do plače. Delodajalec pa ima po 4. odstavku 85. člena možnost, da do odločitve sodišča ali arbitraže delavcu prepove opravljati delo. V tem času mora delavec prejemati nadomestilo plače, ki znaša polovico njegve povprečne plače v zadnjih mesecih pred odpovedjo.

Zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi pa se lahko tudi podaljša do odločitve sodišča o predlogu za izdajo začasne odredbe, če delavec v sodnem postopku uveljavlja nezakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi in najkasneje ob vložitvi tožbe predlaga sodišču izdajo začasne odredbe. Če gre za sporazum o reševanju spora pred arbitražo, se učinkovanje prenehanja pogodbe o zaposlitvi podaljša do izvršljive arbitražne odločbe.

Pravico do zadržanja daje ZDR (v drugem odstavku 227. člena) tudi inšpekciji za delo. Določba predvideva, da lahko inšpekcija za delo z namenom preprečitve samovoljnega ravnanja in odvrnitve nenadomestljive škode zadrži učinkovanje prenehanja pogodbe o

zaposlitvi zaradi odpovedi do preteka roka za arbitražo oziroma sodno varstvo, oziroma do izvršljive arbitražne odločbe, če pa delavec v sodnem varstvu najkasneje ob vložitvi tožbe zahteva izdajo začasnih odredb, pa do odločitve sodišča o predlogu za izdajo začasnih odredb.¹¹⁰

6.8. Posebno varstvo določenih kategorij delavcev pred odpovedjo

Določene delavce je treba pred odpovedjo varovati na poseben način, s tem da se odpoved dovoli šele tedaj, ko ima delodajalec izrecno soglasje delavcev in s tem, da se možnost odpovedi omeji na določene odpovedne razloge. Tako novi ZDR določa, da imajo posebno varstvo pred odpovedjo predstavniki delavcev, starejši delavci, starši ter invalidi in odsotni z dela zaradi bolezni.

Delodajalec ne sme odpovedati *predstavnikom delavcem*¹¹¹ pogodbe o zaposlitvi brez soglasja organa, katerega član je, ali sindikata, če ravna v skladu z zakonom, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi, razen če v primeru poslovnega razloga odkloni ustrezno ponujeno zaposlitev, ali če gre za odpoved v postopku prenehanja delodajalca (113. člen ZDR). Varstvo je predvideno iz razloga, da bi ti predstavniki in sindikat lahko nemoteno opravljali svojo funkcijo, zato traja ves čas opravljanja njihove funkcije in še eno leto po prenehanju.

Pomembna je tudi določba 89. člena ZDR, kjer je kandidatura za funkcijo delavskega predstavnika in sedanje ali preteklo opravljanje te funkcije izrecno določeno kot neutemeljen razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi.

Delodajalec ravnati tako ne sme odpovedati pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga *starejšemu delavcu* brez njegovega pisnega soglasja, dokler delavec ne izpolni minimalnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine (prvi odstavek 114. člena ZDR). V drugem odstavku istega člena pa določa, da tako varstvo ne velja v treh primerih: 1) če je delavcu zagotovljena pravic do denarnega nadomestila iz naslova

¹¹⁰ To posredovanje inšpekcije za delo ni vezano na članstvo delava v sindikatu in ureditev ne predstavlja nadomestne ureditve zadržanja odpovedi za tiste delavce, ki niso člani sindikatov, in za katere ni mogoče uporabiti določbe 85. člena zakona, ki ureja nasprotovanje odpovedi s strani sindikatov. Tudi pogoji za zadržanje odpovedi so drugačni, saj je ta ukrep možen le za odvrnitev samovoljnega ravnanja in odvrnitve nenadomestljive škode (Klampfer, 2003: 207-8).

¹¹¹ Zakon v 113. členu navaja, da so predstavniki delavcev člani sveta delavcev, delavski zaupniki, člani nadzornega sveta, ki predstavljajo delavce, predstavniki delavcev v svetu zavoda in imenovani ali voljeni sindikalni zaupniki.

zavarovanja za primer brezposelnosti do izpolnitve minimalnih pogojev za starostno pokojnino: 2) če je delavcu ponujena nova ustrezna zaposlitev pri delodajalcu v skladu s 3. odstavkom 88. člena ZDR in 3) v primeru uvedbe postopka prenehanja delodajalca.

Varstvo pa ne velja v primeru prenehanja delodajalca. Kot starejše delavce zakon opredeljuje delavce, ki so starejši od 55 let, vendar za ženske se bo to uveljavilo šele leta 2014. V prehodnem obdobju tako velja posebno varstvo za delavke ob nižji starosti, in sicer ob uveljavitvi ZDR (2003) delavkam, ki so izpolnjevale starost 51 let, nato pa se starost za delavke vsako leto zvišuje za štiri mesece.

Staršem delodajalec ne sme odpovedati pogodbe o zaposlitvi, ko izrabljajo starševski dopust v času polne odsotnosti z dela in še en mesec po izrabi tega dopusta ter delavki v času nosečnosti ter ves čas, ko doji otroka. Če delodajalec ob izreku odpovedi oziroma v času odpovednega roka ne ve za nosečnost delavke, velja posebno pravno varstvo pred odpovedjo, če delavka takoj oziroma v primeru ovir, ki niso nastale po njeni krivdi, takoj po prenehanju teh, vendar ne po izteku odpovednega roka, obvesti delodajalca o svoji nosečnosti, kar dokazuje s predložitvijo zdravniškega potrdila. Izjemoma lahko delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi, po predhodnem soglasju inšpektorja za delo, če so podani razlogi za izredno odpoved ali zaradi uvedbe postopka za prenehanje delodajalca.

Posebno varstvo pred odpovedjo uživajo tudi *invalidi in odsotni z dela zaradi bolezni*. (116. člen ZDR). Delodajalec lahko odpoved pogodbo o zaposlitvi *invalidu* zaradi nezmožnosti za opravljanje dela pod pogoji iz pogodbe o zaposlitvi zaradi 1) invalidnosti; 2) v primeru poslovnega razloga in 3) v primerih in pod pogoji, določenimi s predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, oziroma s predpisi, ki urejajo zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov.

Nadalje zakon določa, da delavcu, ki mu je bila odpovedana pogodba o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali iz razloga nesposobnosti in je ob poteku odpovednega roka odsoten iz dela zaradi začasne nezmožnosti za delo zaradi bolezni ali poškodbe, preneha delovno razmerje z dnem, ko se delavec vrne na delo oziroma bi se moral vrniti na delo, najkasneje pa s potekom šestih mesecev po izteku odpovednega roka. Pri teh primerih ne gre za varstvo pred odpovedjo, saj se sama odpoved pogodbe o zaposlitvi ne omejuje, ampak le posega v učinkovanje dane odpovedi. Gre za zadržanje učinkovanja prenehanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi že na podlagi samega zakona; dejansko se prestavlja čas prenehanja pogodbe o zaposlitvi. Varstvo navedenih delavcev ne velja v primeru uvedbe postopka za prenehanje delodajalca.

Zakon v 117. členu ureja položaj, ko je posamezniku urejeno večkratno pravno varstvo pred odpovedjo. V tem primeru velja močnejšo pravno varstvo, kar pomeni uresničevanje načela varovanja delavca kot šibkejše stranke v pogodbenem odnosu. Odločitev, katero pravno varstvo bo uveljavljal, je na njem samem.

6.9. Pravice iz naslova brezposelnosti

Prehod v brezposelnost in pravice iz naslova brezposelnosti ureja Zakon o urejanju trga dela (ZUTD, Uradni list RS, št. 80/10), ki je bil sprejet leta 2010. Zakonodajalec je pri tem skušal slediti konceptu varne prožnosti, pri čemer pa je v tem zakonu bolj poudaril vidik varnosti. Tako kot po prejšnji zakonodaji (to je pred ZUTD urejal Zakon zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti) velja, da je do denarnega nadomestila upravičen tisti delavec, ki ni postal brezposeln po svoji krivdi (1. odstavek 63. člena), kar ZUTD natančno pojasni v 2. odstavku 63. člena. V 3. odstavku istega člena pa so navedeni primeri, ko delavec pridobi pravico do denarnega nadomestila ne glede na to, da mu je delovno razmerje prenehalo po njegovi krivdi. Glede na aktualna dogajanja je zagotovo zanimiv primer v zadnji alineji, ko lahko delavec, ki redno odpove pogodbo o zaposlitvi zaradi neplečavenja prispevkov za socialno varnost v več kot 6 mesecih v zadnjih 12 mesecih. V takem primeru je smiselno, da delavec ta razlog navede v sami odpovedi, čeprav po ZDR tega ni dolžan storiti. Sicer se lahko neplačevanje socialnih prispevkov relativno enostavno preveri pri davčni upravi, a je taka navedba verjetno smiselna zaradi lažjega dokazovanja.

Razlika v smeri večje varnosti brezposelnih oseb se kaže v času zahtevanega zavarovanja pred nastankom primera brezposelnosti. Po stari zakonodaji se je zahtevalo zavarovanje najmanj 12-tih mesecev v zadnjih 24 mesecih, ZUTD pa je to skrajšal na najmanj 9 mesecev v zadnjih 24-tih mesecih (1. odstavek 59. člena). Prejemanje nadomestila pa je, podobno kot v stari zakonodaji, odvisno od delovne dobe in starosti; najmanj so 3 meseci, največ pa 25 (60. člen)

Osnova za odmero nadomestila za brezposelnost je po 1. odstavku 61. člena ZUTD mesečna plača, ki jo je posameznik (zavarovanec) prejemal v obdobju osmih mesecev pred nastankom brezposelnosti. V istem členu je ZUTD določil višino denarnega nadomestila, in sicer za prve 3 mesece je določil 80 % osnove, za naslednje pa 60 %. To pa je v letu 2012 spremenil Zakon o uravnoteženju javnih financ (ZUJF, Uradni list št. 40/12), ki je v 91. členu določil, da se denarno nadomestilo za prve 3 mesece izplačuje v enaki višini, to je 80 % osnove, v nadaljnjih 9-tih mesecih pa v višini 60 % osnove. Po izteku tega obdobja pa v polovični (50 %) višini osnove. Z ZUJF se je spremenila tudi najvišja višina denarnega nadomestila. Pred ZUJF je veljalo, da najvišji znesek denarnega nadomestila ne sme biti višji od trikratnika najnižjega zneska, kar je po 62.

členu ZUTD znašalo 1050 evrov. Po uveljavitvi ZUJF pa je ta znesek omejen na 892,50 evra. Navedene spremembe so bile s strani zakonodajalca utemeljene s potrebo po varčevanju. Analizirano z vidika koncepta prožne varnosti pa je treba reči, da to varnost znižujejo, hkrati pa ne povečujejo fleksibilnosti. Po sedaj veljavni ureditvi so namreč brezposelne osebe postavljene v slabši oziroma v manj varen položaj v primerjavi s prejšnjo ureditvijo. Kajti po enem letu prejemanja nadomestila se višina nadomestila zniža za 10 odstotnih točk, kar ima – upoštevajoč položaj brezposelnih oseb – nedvomno negativne posledice. Poleg tega je mogoče kot manj varen ukrep označiti nižanje zgornje meje nadomestila. Že nadomestilo v višini 1050 evrov ni mogoče opredeliti kot visoko, njegovo znižanje za 15 % pa še toliko manj. S temi ukrepi se zakonodajalec oddaljuje od želene varnosti, ki naj bi jo država zagotavljala brezposelnim osebam. Vendar za konkretnije in znanstveno preverjene vplive nove zakonodaje je treba počakati, saj je v času zaključevanja projekta ta zakon v veljavi šele nekaj mesecev.

Z vidika varne prožnosti pa sta še pomembna člena 66 in 67. Kakor je bilo že večkrat poudarjeno, je pri konceptu varne prožnosti ključno, da posameznik ohranja stik s trgom dela. Če pride do prenehanja delovnega razmerja oziroma odpovedi pogodbe o zaposlitvi, je pomembno, da tak posameznik na drugačen način (če s klasično obliko pogodbe o zaposlitvi ni mogoče) ostaja na trgu dela. Zato je dobrodošlo, kakor določa 1. odstavek 66. člena ZUTD), da oseba, ki se zaposli za krajši delovni čas, ki ne traja več kot polovico polnega delovnega časa, ohranja pravico do sorazmernega dela denarnega nadomestila. Podobno se posamezniku, ki v času prejemanja denarnega nadomestila za čas brezposelnosti, to ne ukine ali zmanjša, če dela v omejenem obsegu oziroma 200 evrov mesečno. Prenehanje prejemanja denarnega nadomestila pa ureja 65. člen; to je zlasti v primeru (samo)zaposlitve ter v primerih kršenja zakonodaje.

6.10. Pregled in analiza sodne prakse

Ker ZDR izhaja iz pojmovanja, da je izguba zaposlitve skrajno sredstvo, ki je utemeljeno le, če ni mogoče uporabiti drugih, milejših ukrepov ter hkrati vsebuje veliko procesnih določil, so tožbe s strani delavcev zaradi (po njihovem mnenju) nezakonite odpovedi kar pogoste. To potrjuje tudi uradna sodna statistika (Ministrstvo za pravosodje 2008 – 2012). Ker je sodnih odločb tako Vrhovnega sodišča kot Višjega delovnega in socialnega sodišča s področja odpovedi zelo veliko, bi bila analiza vseh primerov preveč obsežna, pa tudi ne bi sledila ciljem tega projekta. Ključno je namreč izpostaviti glavne odločitve, ki so najbolj zaznamovale interpretacijo določb ZDR.

6.10.1. Oblika in postopek odpovedi

Pri odpovedi delovnega razmerja delodajalcu ni treba izdati sklepa o odpovedi delovnega razmerja, saj ZDR ne ureja takega načina prenehanja delovnega razmerja. Po novem ZDR preneha pogodba o zaposlitvi z odpovedjo, delodajalec tudi ne more odpovedi »izdati« v obliki sklepa ali odločbe (Klampfer, 2003: 568). Poleg tega so tudi tožbeni zahtevki taki, da zahtevajo razveljavitev odločbe ali sklepa, kar seveda ni pravilno. Višje delovno in socialno sodišče je v sklepih Pdp 1256/2003 ter Pdp 1422/2003 zavzelo stališče, da je delodajalec ravnal nepravilno, ko je delavki izdal sklep o izredni odpovedi, vendar po oceni pritožbenega sodišča to še ne predstavlja razloga za nezakonitost izredne odpovedi o zaposlitvi. Na tem mestu je razvidno, da sodna praksa daje prednost vsebini »sklepa« ali »odločbe«, kajti odločilna je *volja delodajalca*, pri čemer mora sodišče vselej preveriti, ali je takšen akt podpisala za to pristojna oseba.

Odpoved pogodbe o zaposlitvi je po mnenju Vrhovnega sodišča (Sodbe Ips 447/2006, Ips 357/2006, Ips 87/2004, Ips 179/2007, Ips 86/2006, Ips 262/2006, Ips 354/2006 in Sklepi Ips 215/2004, Ips 20/2005, VS sodba, in podobno) zgolj odpoved pogodbe, za katero veljajo splošna pravila o odpovedi obligacijskih pogodb z določenimi dodatnimi zahtevami oziroma pogoji. Kršitev postopkovnih pravil pri podaji odpovedi pogodbe o zaposlitvi *ne pomeni avtomatično nezakonitosti*. Odločitev delodajalca je v takih primerih nezakonita, če so bile procesno-formalne zahteve kršene v takšni meri, da je *to bistveno vplivalo na zakonitost* delodajalčeve odločitve.

6.10.2. Odpovedni razlogi

Po Sodbi Vrhovnega sodišča Ips 36/2006 je odpoved nezakonita, če v njej ni naveden odpovedni razlog; ravno tako je nezakonita, če ni v pisni obliki in če ni vročena delavcu. Poleg tega mora biti odpoved določna in nedvoumna; morebitne nejasnosti se razlagajo v korist delavca (Sklep Vrhovnega sodišča Ips 291/2006).

Pri navajanju odpovednega razloga *ni bistveno poimenovanje razloga*, temveč navedba vseh tistih bistvenih okoliščin, iz katerih izhaja utemeljenost odpovedi, kajti delodajalec mora pred sodiščem dokazati utemeljenost odpovednega razloga. V Sklepu Pdp 1309/2003 se je Višje delovno in socialno sodišče postavilo na stališče, da zgolj navedba razloga brez podrobne razlage ne zadostuje za zakonitost odpovedi. Podobno mnenje je isto sodišče potrdilo v zadevi oziroma Sklepu Pdp 1257/2003, da delodajalec ni v zadostni meri obrazložil izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, zlasti zato, ker ni izkazal obstoja kumulativno določenih pogojev po 110. členu ZDR. Delodajalec namreč ni navedel okoliščin, zaradi katerih ni bilo mogoče nadaljevati delovnega razmerja niti do izteka odpovednega roka oziroma do poteka časa, za katerega je bila sklenjena pogodba o zaposlitvi za določen čas, kar je bistvena značilnost izredne odpovedi.

Kasnejša sodna praksa je te odločitve pri izredni odpovedi s strani delodajalca nekoliko spremenila oziroma dopolnila. Vrhovno sodišče je namreč v Sklepu Ips 278/2008 odločilo, da ZDR ne določa, da bi moral delodajalec v izredni odpovedi posebej navesti in obrazložiti tudi pogoj za odpoved po 1. odstavku 110. člena ZDR. Torej okoliščine, zaradi katerih ni mogoče nadaljevati delovnega razmerja do izteka odpovednega roka. Vrhovno sodišče namreč meni, da odpoved, ki ne vsebuje takšnih trditev, zgolj zaradi tega ni nezakonita, saj navedba in obrazložitev obstoja pogoja nezmožnosti nadaljevanja delovnega razmerja ni obvezna sestavina pisne odpovedi. Delodajalec ga lahko vedno dokazuje v sodnem postopku. Podobno argumentacijo najdemo tudi v odločitvi Vrhovnega sodišča Ips 223/2007.

Nedopustno je, da delodajalci mešajo odpovedne razloge med seboj, zlasti če se odpovedne razloge uporablja kot »rezervno klasifikacijo« (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 274/2007). Ravno tako ni mogoče mešati redne in izredne odpovedi s tem, da bi delodajalec izredno odpovedal pogodbo o zaposlitvi, hkrati pa delavcu omogočil nadaljevanje delovnega razmerja do izteka odpovednega roka; takšna izredna odpoved je nezakonita (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 262/2006). Lahko pa obstaja več razlogov za odpoved in je tako možno podati odpoved iz vseh obstoječih razlogov (Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Ips 307/2006). Treba pa je v vsakem posameznem primeru ugotavljati potrebne elemente in na podlagi njih ugotoviti, za kateri razlog odpovedi pogodbe o zaposlitvi v posameznem primeru gre.

Če je *poslovni razlog* fiktiven, je odpoved nezakonita (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 25/2007; Sodba in sklep Vrhovnega sodišča Ips 194/2006). Delodajalec ne more odpovedati pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas delavcu iz poslovnega razloga, če na istem delovnem mestu prav takrat zaposluje delavca za določen čas enega meseca in s tem delavcem še naprej sklepa nove pogodbe o zaposlitvi za določen čas (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 347/2006). Kot poslovni razlog se ne šteje, če je delovno mesto ukinjeno, hkrati pa oblikovano novo delovno mesto z bistveno zmanjšano plačo za enako delo (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 194/2006).

Zaposlovanje s strani delodajalca čez nekaj mesecev na istem delovnem mestu ni sporno; za presojo zakonitosti takega ravnanja so pravno pomembne okoliščine, ki so bile znane v času odpovedi. Utemeljenost in resnost odpovednega razloga se presojata v *trenutku podane odpovedi iz poslovnega razloga* (Sodbe Vrhovnega sodišča Ips 36/2007, Ips 438/2006 in Ips 68/2007). Če delodajalec kasneje zaposluje zaradi spremenjenih okoliščin, to ne pomeni, da poslovni razlog ni obstajal v trenutku odpovedi (Sodbi Vrhovnega sodišča Ips 67/2007 in Ips 342/2007).

Če gre za individualno odpoved iz poslovnega razloga, to je posameznemu delavcu, *delodajalcu ni treba določiti in uporabiti kriterijev za izbiro presežnih delavcev* (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 62/2007; Sklep Vrhovnega sodišča Ips 425/2007). Pri presežnih delavcih sodišče ne presoja izbire presežnih delavcev, razen če bi šlo za diskriminacijo (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 69/2007); torej je izbira presežnih delavcev v izključni pristojnosti delodajalca (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 191/2007). Vendar se lahko delodajalec izogne obtožbam o kršitvah o prepovedi diskriminacije, če predhodno določi kriterije tudi za odpoved posameznemu delavcu (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 110/2006).

Obstoj akta o sistemizaciji ni pogoj za zakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga. Za odpoved je *bistvena opredelitev delovnega mesta oziroma dela v pogodbi o zaposlitvi* (Sklep Vrhovnega sodišča Ips 4/2006). Nastanek poslovnega razloga je povezan z delom na delovnem mestu po obstoječi pogodbi o zaposlitvi (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 162/2007). Kako bo delodajalec spremenil organizacijo in način dela, je izključno njegova odločitev (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 246/2007). Zato prerazporeditev delovnih nalog na druga delovna mesta in s tem drugačna organizacija in prerazporeditev del predstavlja poslovni razlog (Sklep Vrhovnega sodišča Ips 196/2007 in Sodbi Vrhovnega sodišča 211/2007 in Ips 181/2006). Četudi takšna prerazporeditev del ni stroškovno učinkovitejša, gre še vedno lahko za strukturno spremembo in se to opredeljuje kot poslovni razlog (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 302/2007).

Pri odpovedi iz poslovnega razloga ima delodajalec v skladu s 3. odstavkom 88. člena dolžnost preveriti, ali je mogoče delavca zaposliti pod spremenjenimi pogoji ali na drugih delih oziroma ali je mogoča do- ali pre- kvalifikacija. Po mnenju Vrhovnega sodišča, izražena v Sodbi Ips 89/2009, *to ni absolutna pravica delavca*. Tako opredeljeno dolžnost delodajalca (in na drugi strani pravico delavca) je po stališču Vrhovnega sodišča treba razumeti ob upoštevanju potreb delodajalca in njegovih finančnih zmožnosti za kritje stroškov dokvalifikacije oziroma prekvalifikacije. V navedenem primeru je bila delavki odpovedana pogodba o zaposlitvi zaradi finančnih izgub delodajalca, kar napotuje na to, da je v taki situaciji nerazumno pričakovati, da bi delodajalec nesorazmerno vlagal v izobraževanje delavcev.

V sklepu Pdp 1996/2003 Višje delovno in socialno sodišče pravi, da izostanek pisnega obvestila o nameravani redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga ne predstavlja takšne postopkovne pomanjkljivosti, ki bi sama po sebi povzročila nezakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi. V obrazložitvi nadalje ugotavlja, da je treba upoštevati namen določbe, ki je seznanitev delavca, da bo prišlo do odpovedi ter da bo lahko obvestil sindikat. Vendar sodišče hkrati poudarja, da le ustni pogovori med

delavcem in delodajalcem o nepotrebnosti delavčevega dela še ne pomenijo, da je takrat že nastal razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga. Razlog za odpoved pogodbe o zaposlitvi nastopi šele z ukinitvijo delovnega mesta.

Pri krivdnem razlogu morajo biti kršitve pogodbenih in drugih obveznosti iz delovnega razmerja takšne, da *dejansko onemogočajo nadaljevanje delovnega razmerja* (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 16/2007). Opredeljene morajo biti tako, da iz njihove opredelitve izhaja konkretna kršitev (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 138/2007). To pa ne pomeni, da bi moral delodajalec v splošnem aktu konkretizirati vse kršitve obveznosti iz delovnega razmerja, ki imajo lahko za posledico odpoved pogodbe o zaposlitvi (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 177/2007). Tak primer je denimo vinjenost na delovnem mestu, ki pomeni kršitev že po 31. in 33. členu ZDR in ga zato ni treba posebej opredeljevati v splošnem aktu (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 213/2007). Resen in utemeljen krivdni razlog predstavlja, če se delavec o odsotnosti dogovarja le s sodelavcem, ne pa z neposredno nadrejenim. Takšno ravnanje onemogoča delodajalcu varno in spremljano opravljanje nalog, zato gre za krivdni odpovedni razlog. Če se tako početje ponavlja, postane ta razlog resen in utemeljen (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 247/2006). Po podaji opozorila lahko delodajalec poda redno odpoved iz krivdnega razloga, četudi ne gre za istovrstne kršitve s strani delavca. Dovolj je, da stori *katerokoli kršitev pogodbe* oziroma obveznosti iz delovnega razmerja (Sklep Vrhovnega sodišča Ips 263/2006). Vendar pa opozorilo in kasnejša redna odpoved iz krivdnega razloga *ne moreta biti dani za isto kršitev* (Sodbi Vrhovnega sodišča Ips 2/2007 in Ips 474/06).

Disciplinski postopek in postopek odpovedi se med seboj izključujeta (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 250/2007). Delodajalec torej ne more pri izbiri disciplinskih sankcij in/ali civilnih sankcij (odpoved pogodbe o zaposlitvi) istočasno uporabiti institute, ki velajo za eno in drugo področje (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 231/2006, Sklep Vrhovnega sodišča Ips 227/2005). Istočasna uporaba določb ZDR o disciplinskem postopku in disciplinski odgovornosti ter izvedba pogojev za zakonito odpoved pogodbe o zaposlitvi je v nasprotju s sistemom ločevanja teh institutov v zakonu; ravno tako je v nasprotju z določbo drugega odstavka 175. člena ZDR (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 231/2006).

Glede izplačila odpravnine je Vrhovno stališče (Sodba Ips 193/2008) jasno zavzelo stališče, da to ne more biti odvisno od volje strank oziroma da v času pred odpovedjo ali istočasno z njo stranki s tem ne moreta razpolagati. Delavec se tej pravici ne more odpovedati, saj mu zagotavlja določeno socialno varnost ob prehodu v brezposelnost; pomeni namreč poplačilo za njegovo dotedanje delo pri delodajalcu.

6.10.3. Pisno opozorilo

ZDR podrobno ureja in določa, kako naj poteka postopek redne odpovedi pogodbe o zaposlitvi, ko jo odpoveduje delodajalec. Zakonodajalec je tako v postopkih odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga in razloga nesposobnosti ter pri izredni odpovedi predvidel tudi pisno opozorilo delavca, ki ga nekateri poimenujejo kot »pisno obdolžitev delavca« (Klampfer, 2003: 571). Opozorilo oziroma obdolžitev mora biti delavcu osebno vročena po pravilih pravnega postopka praviloma v prostorih delodajalca oziroma na naslovu prebivališča, s katerega delavec redno prihaja na delo.

Predpogoj zgoraj navedene odpovedi pogodbe o zaposlitvi je *opozorilo delavcu*. Če takšno predhodno pisno opozorilo izostane, je odpoved nezakonita (Sodbe Vrhovnega sodišča Ips 14/2007, Ips 25/2006, Ips 71/2007 in sklepa Vrhovnega sodišča 294/2005 in Ips 227/2005). Opozorilo mora biti v *pisni obliki*, lahko je to tudi elektronska pošta, saj gre po naravi stvari za pisno obliko sporočanja (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 179/2007). Ustno opozorilo pa ne more nadomestiti pisnega opozorila (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 25/2006), vendar delodajalec ne bo ravnal nezakonito, če ga bo vročil na način, ki je običajen v komunikaciji med zaposlenimi (Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 1407/2005).

Zoper opozorilo *ni samostojnega pravnega sredstva* (Sklep Vrhovnega sodišča Ips 227/2005; Sodba Vrhovnega sodišča Ips 294/2005), se pa njegova (ne)utemeljenost presoja v sporu o zakonitosti odpovedi pogodbe o zaposlitvi (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 474/2006). Delodajalec je dolžan dokazati obstoj pisnega opozorila na izpolnjevanje delovnih obveznosti in možnosti odpovedi v primeru ponovne kršitve, vsebinsko (ne)utemeljenost takega opozorila pa mora nato zatrjevati in dokazovati delavec (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 474/2006). Podobno je mnenje Višjega delovnega sodišča v Sklepu Pdp 590/2003 (v zvezi s Sklepom Pdp 311/2003), da mora delodajalec delavca najprej opozoriti na izpolnjevanje obveznosti in na možnost odpovedi v primeru kršitve. Če delavec ponovi kršitev, mu lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi iz krivdnega razloga. Obveznost delodajalca, da delavca opozori (zadostuje le pisno opozorilo, zoper katerega delavec nima pravnega varstva) na izpolnjevanje obveznosti in na možnosti odpovedi v primeru ponovne kršitve, je zakonski pogoj za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga. Če delodajalec te obveznosti ne izpolni, je odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi postopkovnih kršitev nezakonita (Klampfer, 2003: 572).

6.10.4. Rok za podajo odpovedi pogodbe o zaposlitvi

Roki za podajo odpovedi so prekluzivni (Odločba Ustavnega Sodišča št. Up-2755/07-11, Uradni list RS, št. 18/09; Sklep Vrhovnega sodišča Ips 187/2007, Sodbi Vrhovnega sodišča Ips 162/2007 in Ips 448/2006 ipd.). Rok za podajo odpovedi začne teči od

trenutka, ko se ugotovi, da je delo določenega delavca postalo nepotrebno oziroma da je delavec kršil pogodbeno obveznost ali obveznost iz delovnega razmerja oziroma da je nesposoben. Kdaj je utemeljni razlog ugotovljen oziroma kdaj je nastal, *je dejansko vprašanje, ki ga je treba ugotavljati v vsakem primeru posebej* (npr. Sodbe Vrhovnega sodišča Ips 48/2007, Ips 177/2007, Ips 313/2006, Ips 228/2006, Ips 499/2007, Ips 474/2007, Ips 28/2008 ipd.). Šteje pa se, da se je delodajalec v primeru poslovnega razloga seznanil s poslovnim razlogom najkasneje v trenutku, ko je podal obvestilo o nameravani odpovedi iz poslovnega razloga (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 380/2006). Pravočasnost odpovedi pogodbe o zaposlitvi se presoja glede *na dan, ko je delodajalec podal to odpoved* in ne glede na dan, ko je ta odpoved vročena delavcu (Sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 1484/2005) oziroma zaključni se s podajo odpovedi in ne z njeno vročitvijo delavcu (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 436/2008). Torej tako iz teorije kot iz sodne prakse nedvoumno izhaja, da mora biti odpoved dana v zakonsko določenem roku; morebitna prekoračitev tega roka in za posledico nezakonitost podane odpovedi. To velja tudi pri odpovedi iz razloga nesposobnosti, ne glede na dejstvo, da je lahko razlog nesposobnosti že po svoji naravi trajnega značaja (Sodba Vrhovnega sodišča 25/2006).

6.10.5. Vročanje

Delodajalec vroča odpoved po pravilih pravnega postopka (Sodbi Vrhovnega sodišča Ips 88/2007 in Ips 160/2006). Vsi ostali dokumenti se delavcu praviloma vročajo osebno na delovnem mestu oziroma po pošti na naslov, ki je naveden v pogodbi o zaposlitvi. Denimo, vročanje opozorila po elektronski pošti je tudi lahko zakonit način vročanja opozorila (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 179/2007), če je iz ravnanja naslovnika razvidno, da se je z vsebino, ki je bila predmet vročitve, bil seznanjen. Ne glede na to pa se šteje, da so vse pošiljke pravilno vročene tudi, če je vročitev opravljena na enak način, kot to velja za vročanje odpovedi (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 14/2007; Sklepa Vrhovnega sodišča Ips 20/2005 in Ips 215/2004). Če delodajalec delavcu ne more vročiti pisanja na delovnem mestu neposredno v roke, ker ga noče sprejeti, mu ga ni treba vročiti na naslov, ki je naveden v pogodbi o zaposlitvi oziroma na naslov, ki mu ga je delavec naknadno posredoval (Sklep Višjega delovnega sodišča Ips 1177/2005). Kajti noben predpis ne zavezuje delodajalca k takšnemu ravnanju. V takšnem primeru se šteje vročitev za uspešno opravljeno; na domači naslov se vroča le, če delavca v tam času ni v službi iz osebnih razlogov, kot so dopust, bolniški stalež, porodniški dopust in podobno. V teh primerih delodajalec vroča, kakor je bilo že navedeno, na naslov, ki je naveden v pogodbi o zaposlitvi oziroma tisti, ki mu ga je delodajalec kasneje naknadno sporočil (Sklep Višjega delovnega sodišča Ips 771/2005).

O opravljeni osebni vročitvi mora obstajati dokaz, to je potrdilo o vročitvi oziroma vročilnica po 149. členu ZPP (Sklep Vrhovnega sodišča Ips 251/2008). To je treba

smiselno uporabljati pri pisni potrditvi prejema same odpovedi, kar je lahko tudi v obliki zapisnika ali drugega uradnega zaznamka (Sklep Vrhovnega sodišča Ips 215/2004). Bistveno je namreč, da iz potrdila nedvoumno izhaja, katero pisanje in kdaj je bilo delavcu vročeno in da to delavec potrdi s svojim podpisom. Ob tem velja izpostaviti zanimivo odločitev Višjega delovnega in socialnega sodišča (Sklep Pdp 676/2008). V tem primeru je bilo delavki vabilo vročeno osebno, nato pa prek SMS-a sporočen drug datum zagovora. Sodišče je presodilo, da je to ustrezno, saj bilo izpolnjeno bistvo, to da je bila delavka seznanjena z novim datumom zagovora. Podobno se lahko za takšne zadeve delodajalec poslužuje tudi elektronske pošte.

6.10.6. Pravica do zagovora

Zakonodajalec je v ZDR vzpostavil tudi obveznost delodajalca, da obligatorno, ne glede na njegovo voljo, zagotovi delavcu zagovor. Ključno pa je, da se zagovor opravi pred in ne po podani odpovedi – torej možnost zagovora mora biti zagotovljena še pred podajo odpovedi pogodbe o zaposlitvi.

ZDR pri tem tudi določa izjemo, ko je delodajalec prost obveznosti omogočiti pravico do zagovora. To je v primerih ko bi bilo od delodajalca nemogoče pričakovati, da delavcu omogoči zagovor, npr. v primerih ko je delodajalec sam žrtev kršitve, v primeru neuspešno opravljenega poskusnega dela oziroma če delavec to izrecno odkloni ali če se neopravičeno ne odzove povabilu na zagovor. Sodna praksa torej torej igra pomembno vlogo tudi pri tem vprašanju.

Zagovor delavca mora biti opravljen nujno *pred vročitvijo odpovedi* (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 86/2006). Kajti možnost zagovora po podani odpovedi ne more nadomestiti pravočasnega vabila na zagovor (Sodbi Vrhovnega sodišča Ips 372/2009 in Ips 301/2007). Če se delavec ne udeleži takšnega zagovora, to ne more imeti zanj posledic (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 44/2008).

Delodajalec je dolžan delavcu zagovor *le omogočiti* (Sodbe Vrhovnega sodišča Ips 86/2006, Ips 382/2007, Ips177/2007, Ips 313/2006 in sklep Ips 368/2006 ipd.). Delavec se lahko vabilu na zagovor *ne odzove, ga poda pisno in podobno* (Sklepa Vrhovnega sodišča Ips 267/2004 in Ips 215/2004). Delavec lahko torej to svojo pravico uresniči na način, ki si ga sam izbere, zato so lahko vsebina, oblika, način in obseg pravice odvisni od volje delavca (Sodba Vrhovnega sodišča 430/2007). Kot navedeno delavec lahko poda svoj zagovor pisno, lahko se tudi ne zagovorja, vendar mora biti *odpoved tej pravici nedvoumna* (Sklep Vrhovnega sodišča Ips 215/2004). Na strani delodajalca sta pa bistven pogoj za zagotovitev pravice do zagotova in s tem za pripravo zagovora s

strani delavca *pisna obdolžitev* in njena *vročitev* (Sodbe Vrhovnega sodišča Ips 143/2007, Ips 262/2006, Ips 86/2006 in Sklep Vrhovnega sodišča Ips 267/2004). Bistveno je namreč, da ima delavec možnost sodelovati, predstaviti svoja stališča in s tem vplivati na potek in rezultat odpovedi pogodbe o zaposlitvi (Sklep Vrhovnega sodišča Ips 20/2005). Zato po mnjenju Vrhovnega sodišča *ZDR ne more določiti strogih meril obličnosti uresničevanja te pravice*. Mora pa biti delavec v zagovoru seznanjen z vsemi podatki o dejstvih in pravnih razlogih o očitanih kršitvah, saj le tako mu je omogočeno, da uresničuje svojo pravico do obrambe oziroma se lahko brani (Sodba in sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča 1016/06). Po drugi strani pa je treba opozoriti, da zagovor ni namenjen izvajanju kakršnega koli dokaznega postopka v smislu zaslišanja prič, predstavitvi drugačnih dokazov in podobno, zato ga tudi ni mogoče primerjati s takšnim postopkom (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 382/2007).

Vendar če je bil delavec pred zagovorom med pogovorom z delodajalcem *dejansko seznanjen z očitano kršitvijo*, izostanek pisnega vabila na zagovor v tem primeru ni predstavljal kršitve pravice do zagovora in s tem tudi nezakonnosti izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz tega razloga (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 262/2006). Če se delavec zagovora udeleži, prizna dejanje ter podpiše zapisnik, se ne more sklicevati, da mu je bila kršena pravica do obrambe zgolj zaradi tega, ker ni bil seznanjen v pisni obliki, kje in kako lahko poda svoj zagovor. Podobno argumentacijo zasledimo tudi v Sklepu Višjega in delovnega sodišča Pdp 1666/2004 in Sodbi Vrhovnega sodišča Ips 342/2009. Sodišče namreč meni, da obstoj pisne obdolžitve oziroma vabila na zagovor ni odločilno pri preizkusu zakonitosti odpovedi v nekaterih izrednih primerih, to je, ko je *popolno jasno, česa je delavec obtožen, ta pa v zvezi s tem poda svoj zagovor*. Bistveno je, da je zapisnik, ki povzema razgovor glede očitanih kršitev delavcu vročen, da vsebuje očitek kršitev, zaradi katere mu grozi prenehanje delovnega razmerja (z izredno odpovedjo) in da je delavcu omogočeno, da poda pisno obrazložitev očitanih kršitev oziroma pisni zagovor.

Po drugi strani pa ni mogoče šteti, da je delodajalec opravil oziroma omogočil zagovor, če je bil opravljen zgolj neformalni zagovor (Sodbe Vrhovnega sodišča Ips 154/2006, Ips 236/2006 in Ips 462/2006). Vročitev pisnega vabila na zagovor je namreč temeljna predpostavka za zagotovitev pravice do primerne časa in možnosti za pripravo zagovora, zato neformalni razgovor brez predhodnega obvestila o tem, da bo opravljen zaradi zagovora pred morebitno odpovedjo, ne ustreza pravnemu standardu *omogočiti zagovor* (Sodbi Vrhovnega sodišča Ips 430/2007).

Čeprav lahko pri zagovoru sodeluje tudi zagovornik delavca, ga delodajalec o tej možnosti *ni dolžan posebej obveščati* (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 204/2007). Kajti prisotnost pooblaščenca delavca ni odločilna, še manj pa obvezujoča (Sodba Vrhovnega

sodišča Ips 382/2007). Na strani delodajalca pa lahko se lahko pooblasti druga oseba za izpeljavo celotnega postopka odpovedi (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 357/2006) ali samo za sprejem zagovora, na primer vodjo kadrovske službe (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 204/2007).

Delodajalci velikokrat povedo, da se delavci na različne načine želijo izmakniti zagovoru. Sodna praksa je v tem primerih izoblikovala stališče, da delodajalec ni dolžan omogočiti zagovora delavcu, če se le ta neopravičeno ne odzove vabilu na zagovor. Denimo, iz Sklepa Vrhovnega sodišča Ips 20/2005 izhaja, da je lahko odpoved zakonita kljub nepravilni vročitvi vabila na zagovor, če je na strani delavca *prisotno izmikanje oziroma takšno ravnanje, ki delodajalcu onemogoča pravilno vročitev vabila na zagovor*. Seveda mora delodajalec to dokazati. Poleg tega se v praksi pojavlja veliko vprašanj, kako ravnati, če je delavec v času, ko naj bi bil izveden zagovor, na bolniškem staležu. Vrhovno sodišče je v nekaj primerih (denimo v Sodbah Ips 354/2006 in Ips 153/2006) presodilo, da bolniški stalež sam po sebi ne pomeni, da se delavec ne more udeležiti zagovora pred odpovedjo; ker so razlogi za bolniški stalež različni, so odločilnega pomena *konkretne okoliščine, ki se dokazujejo predvsem z ustrezno medicinsko dokumentacijo*. Od teh situacij je treba ločiti primere, ko na razlog odpovedi ni mogoče več vplivati in zagovor ne mora imeti smisla. Takrat ni utemeljeno pričakovati, da bo delodajalec zagovor omogočil, denimo, ko delavec ni več izpolnjeval pogojev za izvolitev v naziv in posledično ni izpolnjeval pogojev za zasedbo delovnega mesta (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 513/2008).

Drugače pa je v situacijah, ko se od delodajalca upravičeno pričakuje, da ne bo delavcu omogočil zagovora (2. odstavek 83. člena). V tem primeru *odpade zahteva po pisni obdolžitvi in po njeni formalni vročitvi* (Sodbi Vrhovnega sodišča Ips 154/2006 in Ips 296/2006). Mora pa delodajalec dokazati, da ti razlogi dejansko obstajajo. Opustitev zagovora je namreč izjema od splošnega načela pravice do zagovora (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 154/2006), zato morajo biti okoliščine tehtne in jih je treba razlagati restriktivno. Delodajalec jih mora izrecno uveljavljati in jih obrazložiti. Vendar po mnenju Vrhovnega sodišča (Sodbi 44/2008 in Ips 86/2006) teža in narava očitane kršitve, na primer škodljivo ravnanje, nista okoliščini, na temelju katerih bi bilo od delodajalca nerazumno pričakovati, da delavcu omogoči zagovor. Delodajalec ima možnost prepovedati opravljanje dela od trenutka, ko izve za kršitev do prenehanja delovnega razmerja. Podobno je isto sodišče menilo v Sodbi Ips 210/2006, kjer so bile prisotne hude kršitve delovnih obveznosti z znaki kaznivega dejanja in sorazmerno velikemu obsegu prisvojenih sredstev. Kljub hudim kršitvam to še ni pogoj, da bi lahko delodajalec izpustil zagovor, ampak ravno obratno: če gre za hudo kršitev in s tem za izredno odpoved, mu mora delodajalec to toliko bolj omogočiti. Še manj pa sta zatrjevano delavčevo arogantno vedenje in posledično otežena komunikacija razloga, da

ne bi bilo zagovora (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 255/2009).

6.10.7. Odpoved pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove

Višje delovno in socialno sodišče je v sklepu Pdp 1495/2003 zavzelo stališče, da je delodajalec dolžan zagotoviti izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev, če tako zahtevajo potrebe delovnega procesa, ali če se je z izobraževanjem, izpopolnjevanjem ali usposabljanjem mogoče izogniti odpovedi o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali poslovnega razloga. Namen takšnega permanentnega izobraževanja je ohranjanje zaposlitve in napredovanja, kar je eden izmed ciljev zakona (Klampfer, 2003: 576). To je dolžnost delodajalca in istočasno tudi obveznost delavca. Če delavec neupravičeno odkloni izobraževanje, je to lahko tudi razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi zaradi kršenja pogodbenih obveznosti. V 3. odstavku 88. člena in 2. odstavku 172. člena ZDR je izraženo načelo varstva zaposlitve in načelo, da je izguba zaposlitve skrajno sredstvo. Če ta možnost obstaja, mora delodajalec ponuditi delavcu sklenitev nove pogodbe (razen če traja zaposlitev manj kot šest mesecev ali gre za manjšega delodajalca), sicer je odpoved pogodbe o zaposlitvi nezakonita. Če delavec ne sprejme ponudbe delodajalca za sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi za ustrezno delo in za nedoločen čas, mu preneha delovno razmerje, vendar brez pravice do odpravnine (109. člen). Tudi če delavec sprejme ponudbo delodajalca, nima pravice do odpravnine, razen v primeru če sprejema neustrezno zaposlitev. V slednjem primeru ima delavec pravico do sorazmernega dela odpravnine v višini, ki jo dogovori z delodajalcem.

Bistveno za zakonitost tega postopka je, da delodajalec poda redno odpoved sočasno s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi. Postopek mora potekati tako, da delodajalec:

4. najprej poda redno odpoved o zaposlitvi za delovnega mesto, ki ga je delavec opravljal (iz poslovnega ali iz razloga nesposobnosti);
5. odpovedni razlog konkretizira in obrazloži ter
6. delavcu obenem ponudi sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi.

Delodajalec ne postopa v skladu z zakonom, če najprej ponudi v podpis novo pogodbo o zaposlitvi, in šele potem, ko delavec ne sprejme ponudbe, poda redno odpoved pogodbe o zaposlitvi (Klampfer, 2003: 577). Višje delovno in socialno sodišče je v zadevi Pdp 1309/2003 že zavzelo stališče, da bo odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga nezakonita, če postopek ni bil izpeljan v skladu s prej navedenim postopkom. Isto sodišče je v sklepu Pdp 328/2010 presodilo, da je ustrezna tudi zaposlitev, ko se ponuja alternativno nižja stopnja strokovne izobrazbe, kot pa se je zahtevala za zasedbo delovnega mesta po prejšnji pogodbi o zaposlitvi. Treba pa je ustreznost presojati po *zakonsko določenih kriterijih*, vendar to ne zajema tudi tega, da je po novi pogodbi o

zaposlitvi obseg delovnih nalog večji in/ali da je plača enaka ali nižja (Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 314/2008 in Sodba Vrhovnega sodišča Ips 422/2009). *Sprememba plače namreč nima vpliva na zakonitost odpovedi*, saj to ni eden od zakonskih pogojev za presojo ustreznosti nove ponudbe o zaposlitvi (Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 1172/2009).

Po drugi strani pa je mogoče ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi označiti kot neustrezno, če se za drugo delovno mesto zahteva *druga smer izobrazbe* (Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča 167/2009) ali če se zahteva *poskusno delo* (Sodbi Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 620/2004 in Pdp 1039/2007). Pri ponudbi nove pogodbe o zaposlitvi je treba gledati vsebino, denimo, drugačna opredelitev delovnega mesta in drugačen naziv lahko tudi pomenita spremembo pogojev iz pogodbe o zaposlitvi glede opravljanja določenega dela oziroma lahko pomenita prenehanje potreb po opravljanju dela, kot je bilo do tedaj opredeljeno v pogodbi o zaposlitvi (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 477/2006).

Delodajalec pa po ZDR ni zavezan k temu, da delavcu ponudbi neustrezno zaposlitev, saj to ni zajeto v 3. odstavku 88. člena ZDR. *To je možnost, ki jo delodajalec ima, če pa tega ne naredi, ta opustitev ne povzroči nezakonitosti podane odpovedi* (Sodbi Vrhovnega sodišča Ips 483/2006 in Ips 69/2006). Tudi glede splošne ponudbe nove pogodbe o zaposlitvi je Vrhovno sodišče (Sodba Ips 69/2006) presodilo, da če delodajalec take možnosti nima, torej nima na voljo prostih delovnih mest ali delavec ne izpolnjuje pogoje za zasedbo prostih delovnih mest (izpolnjevati mora namreč vse pogoje za zasedbo delovnega mesta, razen če je mogoča do- ali pre- kvalifikacija), *ni osnove za ponujanje nove pogodbe o zaposlitvi* (Sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 1884/2004). Ne more pa se izogniti tej obveznosti na način, da le nekaj dni pred podajo odpovedi pogodbe o zaposlitvi sklene takšno pogodbo z drugim delavcem (Sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 736/2010).

Pri institutu odpovedi pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove pogodbe o zaposlitvi se je sodna praksa nekoliko spremenila. Po "stari" sodni praksi, denimo, kakor izhaja iz sodbe Vrhovnega sodišča Ips 316/2005, se je presojala zakonitost odpovedi pogodbe o zaposlitvi v celoti. Če je sodišče ugotovilo, da je bila odpoved nezakonita, jo je razveljavilo in delavcu priznalo pravico vrnitve na prejšnje delovno mesto, saj je stara pogodba o zaposlitvi oživela, nova pa prenehala učinkovati, ker za njen obstoj ni bilo več pravne podlage. "Novejša" sodna praksa pa sodno varstvo v teh primerih omejujejo le na *utemeljenost odpovednega razloga* (Sodbe Vrhovnega sodišča Ips 232/2006, Ips 6/2007, Ips 35/2007 in Sklep Vrhovnega sodišča Ips 56/2008). Takšno ožanje sodnega varstva naj bi bilo po mnenju sodišča razumljivo, saj delavec kljub odpovedi dejansko ohranja zaposlitev pri delodajalcu na temelju nove pogodbe na drugem ustreznem

delovnem mestu (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 12/2009). Postavlja se torej vprašanje, kaj lahko dejansko delavec doseže v takšnem sodnem sporu, če pride do ugotovitve neutemeljenosti odpovednega razloga. To namreč ne pomeni tudi ugotovitve nezakonito odpovedane pogodbe o zaposlitvi s pravico do reintegracije na prejšnje delovno mesto, ampak ugotovitev, da je bil odpovedni razlog neutemeljen, kar predstavlja osnovo za odškodninski zahtev (tudi v primeru sprejema neustrezne zaposlitve) v višini razlike med plačo, ki jo je delavec prejemal po stari pogodbi o zaposlitvi, in plačo, ki jo sedaj prejema po novi pogodbi o zaposlitvi (Sodba in sklep Vrhovnega sodišča Ips 194/2006). To sodišče utemeljuje s tem, da že sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi pomeni prenehanje prejšnje pogodbe o zaposlitvi. Po mnenju avtorjev (denimo Kresal 2008) je takšna argumentacija vprašljiva, saj ni razviden razlog različnega obravnavanja delavcev, ki so sprejeli ponujeno zaposlitev in delavcev, ki ponudbe niso sprejeli. Obsega varstva bi moral biti v obeh primerih enak. V vsakem primeru morata biti odpoved pogodbe o zaposlitvi in ponudba nove pogodbe *istčasni* (Sklep Vrhovnega sodišča Ips 388/2007). S tem začne istočasno teči tudi rok za določeno izjasnitev glede nove pogodbe po 2. odstavku 90. člena ZDR in rok za vložitev tožbe po 3. odstavku 204. člena ZDR.

6.10.8. Nasprotovanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi

Skladno s členoma 84 in 85 ZDR lahko sindikat, katerega član je delavec, ki se mu izroča odpoved pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali iz krivdnega razloga ali izredna odpoved, nasprotuje odpovedi. V tem primeru mora predložiti pisno mnenje, kajti po odločitvi Višjega delovnega in socialnega sodišča (Sklep Pdp 1633/2004) v primeru ustnega nasprotovanja ali nepodpisanega pisnega mnenja se šteje, da odpovedi ni nasprotoval. Pravna posledica obrazloženega nasprotovanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani sindikata je lahko le v zadržanju prenehanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi; ne predstavlja pa zadržanje že razloga za nezakonitost podane odpovedi (Sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 79/2006).

Sindikat lahko svoje mnenje poda v roku osmih dni, vendar ta rok ne veže niti delavca niti delodajalca, saj lahko da delodajalec odpoved pogodbe o zaposlitvi prej kot v osmih dneh, s čimer po mnenju Vrhovnega sodišča (Sodba Ips 250/2003) ne krši zakonske določbe 3. odstavka 84. člena ZDR. Preuranjena odločitev delodajalca oziroma odpoved lahko pomeni le relativno kršitev postopkovnih določb, ki pa ne vpliva na zakonitost in pravilnost odpovedi (Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 1069/2003). Zato če je izredna odpoved vročena, še preden delavec poda zahtevo za zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi zaradi odpovedi, ta ne more nastopiti, saj je odpoved že začela učinkovati (Sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 948/2005). Delavec lahko torej ob upoštevanju določbe v 85 členu ZDR zahteva zadržanje odpovedi pogodbe o zaposlitvi le, če prenehanje odpovedi še ni začelo

učinkovati (Sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča Pdp 1104/2003). Vendar zgolj odklonitev podpisa prejema odpovedi še ne kaže nato, da bi delavec s tem zahteval zadržanje učinkovanja prejete odpovedi, ampak mora to storiti skladno z zahtevami 85. člena ZDR (Sodba Vrhovnega sodišča Ips 357/2006).

6.10.9. Sklepno

Na podlagi analize sodne prakse s področja odpovedi pogodbe o zaposlitvi je mogoče zaključiti, da bi se morali delodajalci bolj osredotočiti na informacije, s katerimi bi lahko utemeljili razloge za odpoved delovnega razmerja. Šele zatem pride na vrsto vprašanje postopka. Kakor je razvidno iz sodne prakse sodišč, ta dajejo prednost vsebini in manj obliki, kar pomeni, da če delodajalec krši postopek in vsebinsko zakonito utemelji odpoved, to v večini primerov ne bo imelo za posledico nezakonite odpovedi. Vendar v določenih primerih to ne zdrži, kajti še posebnega pomena je delavčeva pravica do zagovora. Ta postopkovna določba pa nosi takšen pomen, da njena opustitev lahko vodi v nezakonitost odpovedi (upoštevajoč izjeme). Pri zagovoru je zelo koristno napraviti nekakšen zapisnik, ki naj ga podpišeta obe strani, saj se tako lahko razjasnijo morebitne nejasnosti med strankama, hkrati pa je to zelo dober dokaz v morebitnem sodnem postopku. Velikega pomena torej zakon daje medsebojnemu pogovoru, kajti sklenitev delovnega razmerja utemeljuje kot dvostranski akt.

Na podlagi opravljene analize ni mogoče trditi, da sodna praksa omogoča večjo prožnosti pri zaposlovanju in odpuščanju. Tudi v sami pravni teoriji to ni njena naloga, saj se sodišča osredotočajo (poleg samega sojenja) na interpretiranje nejasnih ali abstraktnih zakonskih določil. Kljub temu gre v tem primeru sodna praksa na področju odpuščanja delavcev v smeri jasnejšega razumevanja odpustitvenega postopka, pri čemer skuša sodišče v večini primerov razumeti gospodarsko okolje in njegove potrebe. Vendar delavec je v delovnem pravu šibkejša stranka in kot taka potrebna dodatne zaščite, zato se morda na prvi pogled zdi, da sodišče nima posluha za delodajalce oziroma podjetja. Ampak temu ni tako. Kakor je bilo že ugotovljeno, delodajalci pristanejo na zatožni klopi predvsem zaradi nespoštovanja procesnih določil, česar pa sodišče v večini primerov ne more obiti. Vsebina ima namreč lahko prednost pred obliko tako dolgo, dokler se bistveno ne posega v delavčeve pravice, saj bi se v nasprotnem primeru ogrozila njihova pravna varnost. Zato je težko trditi, da sodna praksa ustvarja veljavno delovno zakonodajo prožnejšo, le razlagati jo skuša v duhu delovno pravnih načel.

6.11. Notranja prožnost

Prožna varnost se v teoriji opredeljuje kot »1.) stopnja varnosti delovnega mesta,

varnosti zaposlitve, varnosti dohodka in varnosti kombinacije, ki delavcem z relativno šibkejšim položajem omogoči oz. pospeši vstop in uspešnost na trgu dela, socialno vključitev in ohranitev na trgu dela, hkrati pa zagotavlja 2.) stopnjo numerične (tako zunanje kot notranje), funkcionalne in plačne prožnosti (fleksibilnosti), ki omogoča pravočasno in ustrezno prilagoditev trgov dela (in posameznih podjetij) na spremenjene pogoje, da bi se tako obdržala in povečala konkurenčnost in produktivnost.«¹¹² V tej definiciji se prožna varnost lahko razume kot strateška politika, lahko pa se nanaša tudi na stanje trga dela, pri katerem se je varnost za delavce uravnotežila s prožnostjo za pravne osebe. **Varnost delovnega mesta (job security)** se nanaša na ohranitev dela pri istem delodajalcu, medtem ko **varnost zaposlitve (employment security)** pomeni, da bo delavec imel delo bodisi pri istem delodajalcu ali kjerkoli drugje na trgu dela. **Varnost dohodka (income security)** pomeni zaščito dohodka, ki ga imajo ljudje v času, ko nimajo plačane zaposlitve ali imajo slabo plačano delo. **Varnost kombinacije (combination security)** omogoča delavcem, da kombinirajo plačano delo z ostalimi obveznostmi in odgovornostmi, praviloma tistimi v privatni sferi, s pomočjo različnih oblik dopusta (odsotnosti) in politikami usklajevanja dela z življenjem (work-life balance policies).¹¹³ Prožnost (fleksibilnost) je odvisna od tega, kje do nje pride - znotraj ali izven podjetja in kako je dosežena – funkcionalno, numerično ali finančno.¹¹⁴ Temelječ na tej predpostavki je mogoče opredeliti štiri vrste prožnosti.¹¹⁵ **Zunanja numerična prožnost (external numerical flexibility)** se nanaša na dotok delovne sile z zunanjega trga dela v podjetje, se pravi na število delavcev, ki se na novo zaposlijo v podjetju. Podjetje lahko doseže takšno prožnost z zaposlovanjem delavcev na podlagi pogodb z agencijami za posredovanje delavcev, na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas in s pomočjo sproščene ureditve, ki se nanaša na zaposlovanje in odpuščanje delavcev, ki omogoča podjetjem, da enostavno najemajo in odpuščajo občasne delavce, v skladu s potrebami poslovanja. **Notranja numerična prožnost, prožnost delovnega časa** oziroma **časovna prožnost (internal numerical flexibility, working time flexibility, temporal flexibility)** se doseže s prilagajanjem dolžine ali razporeditve delovnega časa delavcev, ki so že zaposleni v organizaciji. **Funkcionalna ali**

¹¹² Wilthagen T., Tros F., The concept of »flexicurity«: A new approach to regulating employment and labour markets«, Transfer – European Review of Labour and Research, Vol. 10, No. 2, 2004, strani 166-186.

¹¹³ Wilthagen, Tros, 2004; van Velzen M., »Moving on and up? Facilitating transitions for flexible workers in value added logistics«, TLM Working paper No. 2005-18, Amsterdam, SISWO/Social Policy Research, 2005.

¹¹⁴ Gre za najširše uporabljano definicijo prožnosti trga dela, ki jo je postavil Atkinson J., v Flexibility, uncertainty and manpower management, IMS Report No. 89, Brighton, Institute of Manpower Studies, 1984.

¹¹⁵ Glej Atkinson J., 1984, tudi Atkinson J., Meager N., Changing working patterns: How companies achieve flexibility to meet new needs, London, Institute of manpower Studies, National Economic Development Office, 1986.

organizacijska prožnost (functional, organisational flexibility) se kaže v tem, v kakšni meri se lahko zaposleni razporedijo na druge aktivnosti in dela znotraj družbe. Odvisna je od organizacije poslovanja, od poslovodstva in od usposobljenosti delavcev, doseže pa se lahko tudi z outsourcingom posameznih dejavnosti izven podjetja.

Finančna ali plačna prožnost (financial, wage flexibility) obstaja, kjer se nivo plač ne določa kolektivno in nastajajo večje razlike med plačami delavcev. Njen namen je v enostavnejšem prilagajanju plačila za delo in drugih stroškov zaposlitve ponudbi in povpraševanju po delavcih. Doseže se preko različnih sistemov plačila, ki omogočajo individualizacijo plač (rate-for-the-job system in drugi). Poleg navedenih štirih tipov prožnosti se omenja tudi **prostorska prožnost oz. prožnost kraja (locational flexibility, flexibility of place)**, ki zajema delavce, ki delo opravljajo izven običajnega kraja dela, kot so delavci na domu ali delavci, ki opravljajo delo na drugih lokacijah.¹¹⁶

V tem delu raziskave se ukvarjamo z notranjo prožnostjo, se pravi s prožnostjo, ki se doseže znotraj delodajalca, predvsem s prožno organizacijo delovnega časa in prožno organizacijo dela, delno pa tudi s plačno prožnostjo, v smislu prilagajanja plačila uspešnosti delavca.

6.11.1. Notranja numerična prožnost (prožnost delovnega časa)

Prožna organizacija delovnega časa kot ena od oblik prožnosti je pomembno orodje pri doseganju učinkovitosti, produktivnosti in konkurenčnosti podjetij. Kot prožne se označujejo tiste oblike organizacije delovnega časa, ki na nek način odstopajo od standardnega modela delovnega časa (osem ur, od ponedeljka do petka), bodisi po trajanju delovnega časa, njegovi razporeditvi ali času opravljanja dela.¹¹⁷ Gre za raznovrstne oblike, kot so nadure, delo s krajšim delovnim časom, različne oblike fleksibilne razporeditve delovnega časa – premakljiv pričetek in konec delovnega časa (staggered working hours), gibljivi delovni čas (flexitime), računi delovnega časa (working time accounts, time banking schemes), neenakomerna razporeditev delovnega časa (annualized hours, hours averaging schemes), delo v neobičajnem času (work at unusual hours) – nočno delo, izmensko delo, delo v nedeljo, pa tudi delo s krajšim

¹¹⁶ Glej Reilly P. A., Balancing flexibility – Meeting the interests of employer and employee, European Journal of Work and Organisational Psychology, Vol. 7. Issue 1, 1998, strani 7-22; Wallace C., Work Flexibility in eight European countries: A cross-national comparison, Sociological Series 60, Vienna, Institute for Advanced Studies, 2003.

¹¹⁷ Riedmann A. et al., Working time and work-life balance in European Companies; Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006, stran 1.

delovnim časom.

Notranja kvalitativna (funkcionalna ali organizacijska) prožnost

S pojmom funkcionalna prožnost so zajete oblike organizacije dela, ki uporabljajo delavčevo sposobnost, da po potrebi opravlja različne naloge (tasks), preko kroženja na različnih delovnih mestih (job rotation) ali timskega dela. Napredne oblike funkcionalne prožnosti so povezane z opravljanjem več nalog (multitasking), razvojem veščin (šolanjem), kompleksnostjo nalog in vključevanjem zaposlenih v planiranje in budžetiranje (timska avtonomija).¹¹⁸ Gre torej za uporabo takih metod organizacije dela, ki povečujejo sposobnost prilagajanja spremembam.

Finančna ali plačna prožnost

Pri plačni prožnosti gre za prilagajanje plač tržnim zakonitostim, se pravi za to, v kolikšni meri se lahko plače prilagodijo spremembam v ponudbi in povpraševanju po delu, pa tudi delovanju (uspešnosti) posameznika, skupine ali podjetja in spremembam v makroekonomskem okolju.¹¹⁹ V njene okviru se obravnavajo instituti, ki vplivajo na stroške dela, kot so odsotnost obvezne minimalne plače oziroma indeksacije plač in razne oblike variabilnega plačila,¹²⁰ v nekaterih raziskavah pa uvrščajo sem tudi razne subvencije in posredne prihranke pri stroških, ki jih lahko pridobi delodajalec v zvezi z zaposlovanjem in usposabljanjem zaposlenih.¹²¹

V nadaljevanju so predstavljeni mednarodni dokumenti, ki vplivajo na nacionalno ureditev institutov, pomembnih za notranjo in plačno prožnost. Nato je analizirana zakonska ureditev v Republiki Sloveniji z vidika možnosti, ki jih daje za uvedbo prožnih

¹¹⁸ Glej *Employment in Europe 2007*, European Commission, Luxembourg, 2007 (v nadaljevanju *Employment in Europe 2007*), stran 125.

¹¹⁹ Glej *Industrial relations in Europe 2010*, European Commission, Luxembourg, 2011 (v nadaljevanju *Industrial relations in Europe 2010*), stran 127.

¹²⁰ Mandl I., Celikel-Esser F., *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States*, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2012 (v nadaljevanju *The second phase of flexicurity*), stran 12.

¹²¹ *Flexicurity: Perspectives and practice*, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2010, stran 9.

oblik organizacije delovnega časa, prožne organizacije dela in plačne prožnosti, prikazane pa so tudi dodatne možnosti, ki jih z vidika prožnosti lahko določajo kolektivne pogodbe. Tudi aktualni predlog nove delovne zakonodaje je ocenjen v luči notranje in plačne prožnosti. Sledi prikaz nekaj rešitev v tuji pravnih ureditvah in končna ocena s predlogi rešitev.

Pri posameznih oblikah prožnosti je prikazana tudi razširjenost instituta v Sloveniji v primerjavi z ostalimi državami EU. Pri tem so poleg podatkov EUROSTAT-a upoštevani tudi podatki iz raziskav, ki jih je izvedla Evropska fundacija za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev, predvsem Fourth European Working Conditions Survey (EWCS 2005),¹²² European Company Survey 2009 (ECS 2009),¹²³, Establishment Survey on Working Time (ESWT)¹²⁴ in na njegovi podlagi narejeni poglobljeni raziskavi o delu v podaljšanem delovnem času in ob neobičajnih urah,¹²⁵ in o fleksibilnosti na ravni podjetja.¹²⁶ Novejši podatki so razvidni iz letnega poročila o spremembah v zvezi z delovnim časom (Working time developments 2010 WTD).¹²⁷ Prav tako so upoštevani podatki iz v okviru Evropske unije pripravljenih poročil Employment in Europe 2007 in Industrial Relations in Europe 2010.

¹²² Glej Fourth European Working Conditions Survey (2005), European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin. Dosegljiva je na <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/index.htm> Najnovejša raziskava (Fifth European Working Conditions Survey (2010) še ni v celoti dostopna javnosti, objavljeni so le najpomembnejši poudarki. Glej <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/en/3/ef1074en.pdf>

¹²³ Second European Company Survey 2009, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/05/en/1/ef1005en.pdf>

¹²⁴ Riedmann A., et al., Working time and work-life balance in European Companies; Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006 (v nadaljevanju: raziskava ESWT).

¹²⁵ Kümmerling A., Lehndorff S., Extended and unusual working hours in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007. Ostale tri raziskave pa se nanašajo na delo s krajšim delovnim časom, na predčasno upokožitev in na starševski dopust

¹²⁶ Chung H., Kerkhofs M., Ester P., Working time flexibility in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007.

¹²⁷ Working time developments – 2010, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin. dosegljiva na <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1106010s/tn1106010s.htm>

6.11.2. Pregled in analiza mednarodne ureditve

Prožnost delovnega časa

Zaradi njegove pomembnosti je bil (in je še) delovni čas predmet urejanja tako Mednarodne organizacije dela (MOD), Sveta Evrope kot Evropske unije (EU).

Starejše **konvencije MOD** (na primer Konvencija MOD št. 1 o delovnem času v industriji iz leta 1919, Konvencija MOD št. 30 o delovnem času v trgovini in uradih, 1930) so se nanašale predvsem na maksimalno trajanje delovnega časa, na nočno delo (Konvencija MOD št. 89 o nočnem delu žena v industriji iz 1948 in Konvencija MOD št. 90 o nočnem delu otrok v industriji iz 1948), na dnevni in tedenski počitek (Konvencija MOD št. 14 o tedenskem počitku v industriji iz 1921 in Konvencija št. 106 o tedenskem počitku v trgovini in uradih iz 1957) ter na varstvo posebnih kategorij delavcev. Med novejšimi je pomembna Konvencija MOD št. 171 o nočnem delu iz 1990, ki je Slovenija (za razliko od prej navedenih) sicer še ni ratificirala, kljub temu pa je njena vsebina upoštevana pri zakonski ureditvi nočnega dela.

Slovenska zakonska ureditev delovnega časa upošteva tudi zahteve, ki izhajajo iz **Evropske socialne listine (spremenjene)**,¹²⁸ sprejete v okviru Sveta Evrope, ki jo je ratificirala tudi Republika Slovenija. Evropska socialna listina v 2. členu delavcem priznava pravico do pravičnih pogojev dela. Zato, da bi delavcem zagotovile uresničevanje te pravice pa morajo države podpisnice: določiti razumno trajanje dnevnega in tedenskega delovnega časa, pri čemer naj bi se delovni teden postopoma skrajševal do ravni, ki jo dopuščajo povečanje storilnosti in drugi pomembni dejavniki, določiti plačane državne praznike, določiti najmanj štiritedenski plačani letni dopust, skrajšati delovni čas ali zagotoviti dodatni plačani dopust delavcem, ki opravljajo nezdrave ali nevarne poklice, če tveganj ni mogoče odpraviti ali dovolj zmanjšati, zagotavljati tedenski počitek, ki je, če je mogoče, na dan, ki je po tradiciji ali običajih v posamezni državi ali območju priznan kot dan počitka, zagotavljati pisno obveščenost delavcev o bistvenih elementih pogodbe ali zaposlitvenega razmerja in zagotavljati posebne ugodnosti delavcem, ki opravljajo nočno delo.

V okviru Evropske unije se na področje delovnega časa nanašajo naslednje **direktive**:

- Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o

¹²⁸ Uradni list RS - Mednarodne pogodbe št. 7/99, Uradni list RS, št. 24/1999

določenih vidikih organizacije delovnega časa

- Direktiva Sveta 94/33/ES z dne 22. junija 1994 o varstvu mladih ljudi pri delu
- Direktiva 92/85/EGS z dne 19. oktobra 1992 o uvedbi ukrepov za spodbujanje izboljšav na področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo.

Posebej pomembna je Direktiva 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa, ki nalaga državam članicam sprejem ukrepov, s katerimi se izpolnijo minimalne zahteve glede varnosti in zdravja pri organizaciji delovnega časa v zvezi s trajanjem dnevnega počitka, odmorov, tedenskega počitka, najdaljšega tedenskega delovnega časa, letnega dopusta, pa tudi glede nočnega, izmenskega ter določenih vzorcev dela. Ob upoštevanju splošnih načel v zvezi z zaščito varnosti in zdravja delavcev, lahko države članice v določenih primerih odstopijo od nekaterih členov Direktive, v katerih so določene minimalne varnostne garancije za delavce.

Funkcionalna prožnost

Področje prožne organizacije dela sodi v domeno organizacijskih ved in ni neposredno urejeno z zavezujočimi pravnimi normami niti na mednarodni niti na nacionalni ravni. Posredno pa na možnost delodajalca, da prožno organizira delo vpliva bolj ali manj natančna opredelitev dela, ki ga je dolžan delavec opravljati v pogodbenem razmerju in možnost delodajalca, da delavcu enostransko odreja tudi druga dela. Ker so le izobraženi in usposobljeni delavci sposobni dobro opravljati raznovrstna dela, je pomembno tudi izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev.

Delo, ki ga je dolžan delavec opravljati v delovnem razmerju je v skladu s slovensko delovno zakonodajo opredeljeno v pogodbi o zaposlitvi. Pri določitvi obveznih sestavin pogodbe o zaposlitvi slovenska zakonodaja upošteva Direktivo Sveta 91/533/EGS z dne 14. oktobra 1991 o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje.

V skladu s prvim odstavkom 2. člena navedene Direktive morajo države članice v svojih predpisih urediti obveznost delodajalcev, da delavce obvestijo o bistvenih sestavinah pogodbe o zaposlitvi ali delovnega razmerja, ki jih Direktiva navaja v drugem odstavku 2. člena. Delodajalci lahko delavce obvestijo bodisi v pisni pogodbi o zaposlitvi in/ali s pismom o zaposlitvi in/ali enim ali več drugimi pisnimi dokumenti, ki vsebujejo vse potrebne podatke. Če delavec nobenega od navedenih dokumentov ne prejme v roku dveh mesecev od zaposlitve, mu mora delodajalec v istem roku izročiti pisno izjavo z njegovim podpisom in zahtevanimi podatki (3. člen direktive). Upošteva 8. člen Direktive mora nacionalna zakonodaja določati tudi možnost, da delavci, ki so jim bile

kršene pravice do obveščeniosti o bistvenih sestavinah pogodbe o zaposlitvi, svoje zahteve uveljavijo pred pristojnimi organi, v končni fazi pa tudi v sodnem postopku.

Iz drugega odstavka 2. člena Direktive izhaja, da mora obvestilo o bistvenih sestavinah pogodbe o zaposlitvi med drugimi podatki vsebovati tudi naziv, stopnjo (razred), vrsto ali kategorijo dela, za katerega je delavec zaposlen ali kratek popis ali opis dela.

Pravica do izobraževanja sodi med univerzalne človekove pravice, ki jo priznavata že Splošna deklaracija človekovih pravi in Mednarodni paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, sprejeta v okviru Združenih narodov.

Slovenijo zavezuje tudi **Konvencija MOD št. 140 o plačanem dopustu za izobraževanje**, 1970 (ki jo spremlja Priporočilo št. 148) in **Konvencija MOD št. 142 o poklicnem usmerjanju in strokovnem usposabljanju za razvoj človekovih sposobnosti**, 1975 (z istoimenskim priporočilom).

Evropska socialna listina (spremenjena) v 10. členu zagotavlja pravico do poklicnega usposabljanja. Države članice so pri njenem uresničevanju zavezane zagotoviti ali spodbujati strokovno in poklicno usposabljanje vseh oseb, vključno z invalidnimi, ter zagotoviti možnosti za doseganje višje strokovne in univerzitetne izobrazbe na podlagi nadarjenosti posameznika, zavezane so zagotoviti ali spodbujati vajeništvo, glede na potrebe so dolžne zagotoviti ali spodbujati možnosti za usposabljanje odraslih delavcev ter možnosti za prekvalifikacijo odraslih delavcev, potrebne zaradi tehnološkega razvoja ali novih smeri razvoja v zaposlovanju, zavezane so glede na potrebe zagotoviti ali spodbujati posebne ukrepe za prekvalifikacijo in ponovno vključevanje dolgotrajno nezaposlenih delavcev, prav tako pa so zavezane spodbujati izrabo možnosti, ki jih zagotavljajo ukrepi kot so: zmanjševanje ali odprava pristojbin ali stroškov, dodeljevanje denarnih pomoči, vštetje časa, ki ga delavec porabi za usposabljanje na zahtevo delodajalca v delovni čas in drugi.

Z vidika uresničevanja pravice do izobraževanja brez diskriminacije je pomembna Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano).

Plačna prožnost

Na mednarodni ravni so v zvezi s plačo priznane nekatere temeljne pravice kot človekove pravice. Tako že iz Splošne deklaracije o človekovih pravicah (23. člen), in

Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (7. člen) izhaja pravica do določene minimalne plače, ki naj delavcem zagotavlja dostojno življenje in pravica do enakega plačila za enako delo in za delo enake vrednosti, kar je še posebej poudarjeno z vidika prepovedi diskriminacije na podlagi spola.

V okviru MOD so z vidika ureditve plače pomembne predvsem naslednje **konvencije**, ki zavezujejo Slovenijo:

- glede minimalne plače Konvencija MOD št. 131 o določanju minimalne plače s posebnim poudarkom na države v razvoju, 1970,
- glede prepovedi diskriminacije Konvencija MOD št. 100 o enakem plačilu delavcev in delavk za delo enake vrednosti, 1951, Konvencija MOD št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih, 1981 in Konvencija MOD št. 156 o enakih možnostih delavcev in delavk in njihovem enakem obravnavanju (delavci z družinskimi obveznostmi)
- glede varstva plače Konvencija MOD št. 95 o varstvu plač, 1949 in Konvencija MOD št. 173 o varstvu delavskih terjatev v primeru insolventnosti delodajalca, 1992,
- glede svobode kolektivnega pogajanja o plači Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, 1948 in Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, 1949.

V 4. členu **Evropske socialne listine (spremenjene)** se priznava delavcem pravica do pravičnega plačila. Države članice se v tej zvezi zavezujejo, da bodo delavcev priznavale pravico do takšnega plačila, ki bo njim in njihovim družinam omogočalo dostojen življenjski standard, pravico do višjega plačila za nadurno delo, delavkam in delavcem pravico do enakega plačila za delo enake vrednosti, in da dovoljujejo odtegljaje od plače le pod pogoji in v takšni meri, kot je predpisano z zakoni oziroma drugimi notranjimi predpisi ali je določeno s kolektivnimi pogodbami oziroma arbitražnimi odločitvami. V 7. členu se priznava pravica mladih delavcev in vajencev do pravične plače in ali drugega ustreznega plačila, v 25. členu o pravici delavcev do varstva njihovih terjatev v primeru plačilne nesposobnosti njihovega delodajalca.

V okviru Evropske unije so v zvezi s plačilom za delo pomembne naslednje **direktive**:

- v zvezi z načelom enakega plačila Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano), Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. 6. 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost in Direktiva Sveta 2000/78/ES z

dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu

- v zvezi z varstvom plače Direktiva 2008/94/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008 o varstvu delavcev v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca (Kodificirana različica)
- glede pravice delavca, da je seznanjen s plačo Direktiva Sveta 91/533/EGS z dne 14. oktobra 1991 o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje.

Pomembno je tudi Priporočilo 92/443/EGS o vzpodbujanju participacije zaposlenih v dobičku in rezultatih podjetja (vključno s participacijo v kapitalu), ki sicer ni zavezujoč instrument.

6.11.3. Pregled in analiza nacionalne ureditve

Ustava Republike Slovenije¹²⁹ kot najvišji pravni akt posega na tudi področje delovnega prava. V 49. členu je svoboda dela opredeljena kot temeljna človekova pravica. Z ustavo se vsakomur zagotavlja, da si lahko prosto izbira zaposlitev, vsakomur mora biti pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto, prisilno delo pa je prepovedano. Pravica do dostopnosti delovnega mesta pod enakimi pogoji se izvršuje na tak način, da so delodajalci dolžni javno objavljati prosta delovna mesta oziroma vrste del in določiti pogoje za njihovo opravljanje, nato pa med kandidati, ki izpolnjujejo te pogoje sicer prosto izbirajo, a pri tem ne smejo ravnati diskriminatorno. Pri tem kaže opozoriti tudi na 14. člen ustave, ki zagotavlja enakost pred zakonom in pomeni splošno prepoved diskriminacije.

Pomembni sta tudi določbi 66. člena (varstvo dela), ki določa, da država ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo ter zagotavlja njuno zakonsko varstvo in 57. člena ((izobrazba in šolanje), po kateri država ustvarja možnosti, da si državljani lahko pridobijo ustrezno izobrazbo. Notranja prožnost se lahko zagotavlja le ob pogoju, da so delavci ustrezno usposobljeni.

Z vidika plačne prožnosti je pomembna tudi določba 76. člena (sindikalna svoboda), po kateri je ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje svobodno. Po

¹²⁹ Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

mnenju teorije¹³⁰ je status temeljne pravice priznan tudi kolektivnemu pogajanju kot vidiku sindikalne svobode. Kolektivne pogodbe imajo tradicionalno velik pomen pri določanju plač.

Individualna delovna razmerij v Republiki Sloveniji celovito ureja **Zakon o delovnih razmerjih**¹³¹ (v nadaljevanju: **ZDR**), ki je bil sprejet leta 2002, veljati pa je začel 1. januarja 2003. ZDR je pomenil odstop od dotedanje ureditve, saj je namesto asociativnih delovnih razmerij uvedel delovna razmerja, temelječa na pogodbenem principu. Pri njegovi pripravi je zakonodajalec upošteval stališča socialnih partnerjev, rešitve v drugih evropskih državah, in relevantne mednarodne in regionalne dokumente. Kljub temu se je relativno hitro pokazala potreba po sprejemu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih.¹³² Omenjena novela ni pomenila bistvenega posega v zakonsko ureditev delovnih razmerij, njen namen je bil predvsem odpraviti nekatere nejasne rešitve, zagotoviti usklajenost z drugimi predpisi, in direktivami EU in v večji meri zagotavljati prožno varnost pri zaposlovanju.¹³³ Spreminjanje ZDR je tako sovpadalo s procesi, ki so na področju zaposlovanja, trgov dela in tudi delovnega prava potekali (in še potekajo) v EU. Med spremembami so bile tudi nekatere, ki so se nanašale na delovni čas (krajši rok za obveščanje o začasnih prerazporeditvi delovnega časa, možnost opravljanja nadur nad 170 ur letno s soglasjem delavca in druge) in funkcionalno prožnost (možnost širše opredelitve dela, ki ga po pogodbi o zaposlitvi opravlja delavec kot vrsta del).

ZDR je ohranil enotnost delovnih razmerij v Republiki Sloveniji. Velja za vse zaposlene, v zasebnem in javnem sektorju in zato ureja tudi delovna razmerja zaposlenih v državnih organih, lokalnih skupnostih in v zavodih, drugih organizacijah ter zasebnikih, ki opravljajo javno službo, če ni s posebnim zakonom drugače določeno.¹³⁴ Posebni zakon je junija 2002 sprejet **Zakon o javnih uslužbencih** (v nadaljevanju: **ZJU**)¹³⁵, ki v prvem delu ureja skupna načela in skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev za celotni javni sektor, v drugem delu pa določa posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev, zaposlenih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Za delovna razmerja javnih uslužbencev, zaposlenih v javnih zavodih, javnih

¹³⁰ Kresal Šoltes K., Vsebina kolektivne pogodbe, GV Založba Ljubljana, 2011, stran 96.

¹³¹ Uradni list RS, št. 42/2002, 103/2007.

¹³² Uradni list RS, št. 103/2007; v nadaljevanju novela ali ZDR-A.

¹³³ Glej predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih – prva obravnava – EPA 1604 – IV, stran 3.

¹³⁴ 1. odstavek 2. člena ZDR.

¹³⁵ Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/2007 UPB 3, 65/2008.

agencija in drugih posrednih proračunskih uporabnikih pa se velja ZDR. V nadaljnji obravnavi ureditve institutov notranje in plačne prožnosti se osredotočamo na ureditev v ZDR.

V zvezi z notranjo prožnostjo je pomemben tudi **Zakon o urejanju trga dela (ZUTD)**,¹³⁶ ki med ukrepi države na trgu dela, ki vključujejo tudi aktivno politiko zaposlovanja, ureja tudi ukrepe, ki se nanašajo na izobraževanje brezposelnih oseb, pa tudi zaposlenih delavcev.

Pomemben avtonomni pravni vir so tudi **kolektivne pogodbe**. Temeljni zakon na tem področju je Zakon o kolektivnih pogodbah (ZKolP)¹³⁷ iz leta 2006, ki celovito ureja sistem kolektivnih pogodb. Zakon ne določa obveznega sklepanja kolektivnih pogodb, ne obvezne vsebine, niti vrste in ravni kolektivnih pogodb. Ureja pa vprašanja, ki se nanašajo na stranke kolektivne pogodbe, na njeno vsebino, na sklenitev in obliko, veljavnost, prenehanje, reševanje kolektivnih delovnih sporov, evidenco in objavo ter nadzor. Glede vprašanj, ki jih zakon ne ureja, se smiselno uporabljajo pravila civilnega prava.

Trenutno v Republiki Sloveniji ni veljavne splošne kolektivne pogodbe za gospodarske dejavnosti¹³⁸, ampak le Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (KPND).¹³⁹ V veljavi pa je cela vrsta kolektivnih pogodb dejavnosti¹⁴⁰ in kolektivnih pogodb, sklenjenih na nivoju delodajalca (podjetniške kolektivne pogodbe). Ureditev v kolektivni pogodbi je za delavce lahko le ugodnejša od zakonske ureditve, razen v primeru, ko ZDR določa drugače.¹⁴¹ V zvezi z organizacijo delovnega časa ZDR v več primerih izrecno določa, da lahko kolektivne pogodbe (v večini primerov

¹³⁶ Uradni list RS, št. 80/2010.

¹³⁷ Uradni list RS, št. 43/2006.

¹³⁸ Zadnja je bila leta 2005 odpovedana (glej odpoved SKPg, Uradni list RS, št. 90/2005), nova pa ni bila sklenjena.

¹³⁹ Uradni list RS, št. 18/1991-i, 53/1992, 34/1993, 12/1994, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997, 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 39/1999, 59/1999, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008.

¹⁴⁰ Seznam je na spletni strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve http://www.mdds.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partn_erstvo/evidenca_kolektivnih_pogodb/

¹⁴¹ Glej 4. člen ZKolP.

kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti) ta vprašanja uredijo drugače, na način, ki pomeni večjo fleksibilnost, ni pa ugodnejši za delavca.¹⁴²

Prožna organizacija delovnega časa

Obravnavana je zakonska ureditev institutov, ki delodajalcu omogočajo prilagajanje količine dela potrebam na trgu oziroma v poslovnem procesu, bodisi s prilagajanjem dolžine delovnega časa (nadure), bodisi s prožnim razporejanjem delovnega časa ali različnimi oblikami dela v manj ugodnih obdobjih (nočno delo, izmensko delo, nedeljsko delo). Zakonodaja tu seveda določa le okvir, znotraj katerega pa lahko delodajalci uporabijo različne možnosti prožne organizacije delovnega časa.

1. Nadurno delo (overtime)

Pri nadurnem delu gre za delo, ki ga delavec opravlja v skladu s pogodbo o zaposlitvi, le da ga opravlja izven sicer določenega delovnega časa, v času, ki presega polni delovni čas.¹⁴³

Za opredelitev nadurnega dela je tako pomembno predhodno opredeliti **polni delovni čas**.

ZDR določa, da polni delovni čas ne sme biti daljši od 40 ur na teden (142. člen ZDR). V primeru enakomerne razporeditve delovnega časa je 40 ur absolutna tedenska omejitev polnega delovnega časa, če je delovni čas neenakomerno razporejen, pa to pomeni, da tedenski delovni čas v povprečju (v šestmesečnem, izjemoma v enoletnem obdobju) ne sme preseči 40 ur tedensko.

S posebnim zakonom ali s kolektivno pogodbo (na katerikoli ravni) se kot polni delovni čas lahko določi delovni čas v trajanju od 36 do 40 ur na teden.¹⁴⁴ Za primer, da noben

¹⁴² Glej 3. odstavek 7. člena ZDR, ki napotuje na 143. in 158. člen ZDR.

¹⁴³ Oziroma v času, ki presega krajši delovni čas od polnega, če delavec dela ne opravlja s polnim delovnim časom, ampak s krajšim delovnim časom.

¹⁴⁴ Izjema od postavljenega minimuma za polni delovni čas je predvidena le v primeru delovnih mest, pri katerih obstajajo večje nevarnosti za poškodbe ali zdravstvene okvare, saj se lahko za takšna delovna mesta z zakonom, drugim predpisom na podlagi zakona ali s kolektivno pogodbo določi polni delovni čas,

zakon ali kolektivna pogodba ne določita polnega delovnega časa pa že ZDR sam določa, da je polni delovni čas 40 ur (četrti odstavek 142. člena).

Upošteva se navedeno zakonsko ureditev, se za nadurno delo šteje delo v delovnem času, ki presega pri delodajalcu določen polni delovni čas (ki je lahko med 36 in 40 ur tedensko).

Pogoji in omejitve v zvezi z delom preko polnega delovnega časa se v posameznih državah urejajo bodisi z zakonodajo ali s kolektivnimi pogodbami. Ureditve se precej razlikujejo glede pogojev za uvedbo nadurnega dela (ponekod posebni razlogi za odreditev nadurnega dela niso potrebni, v drugih so določeni razlogi – povečan obseg dela, izjemne okoliščine, v tretjih je potrebna odobritev vladne agencije). V mnogih državah mora biti nadurno delo izrecno določeno v kolektivni pogodbi ali mora soglasje dati posamezen delavec. Razlike so tudi v časovni omejenosti nadurnega dela (pri čemer so članice EU uskladile svoje zakonodaje z Direktivo 2003/88/ES) in v višini plačila, ki ga delavec prejme za nadurno delo.¹⁴⁵

Slovenski ZDR dopušča, da delodajalec delavcu odredi opravljanje dela preko polnega delovnega časa, pri tem pa mora upoštevati zakonske pogoje in omejitve.

Delodajalec lahko uvede nadurno delo **le v izjemnih, nujnih in nepredvidenih primerih**, od katerih so nekateri določeni že v 143. členu ZDR, dodatne primere pa lahko določi poseben zakon ali kolektivna pogodba na ravni dejavnosti.¹⁴⁶

Nadurnega dela tudi v primeru, če obstajajo okoliščine iz prvega odstavka 143. člena, ko je nadurno delo sicer dopustno uvesti, delodajalec ne sme uvesti, če lahko z ustrezno organizacijo in delitvijo dela, razporeditvijo delovnega časa, z uvajanjem novih izmen ali z zaposlitvijo novih delavcev to delo opravi v polnem delovnem času. Kot pomembna alternativa uvedbi nadurnega dela se v tem kontekstu kaže ustrezna razporeditev delovnega časa – predvsem njegova neenakomerna razporeditev ali začasna prerazporeditev.

krajši od 36 ur na teden.

¹⁴⁵ Glej v Information sheet no. Wt-2, International Labour Office Geneva, maj 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-2.pdf>

¹⁴⁶ Na ravni delodajalca (s podjetniško kolektivno pogodbo, splošnim aktom) torej dodatnih primerov nadurnega dela ni mogoče določiti.

Tudi če obstajajo okoliščine za uvedbo nadurnega dela, ga določenim kategorijam delavcev, navedenih v drugem odstavku 145. člena ZDR ni dopustno odrediti, v nekaterih primerih pa ga je dopustno odrediti le ob delavčevem predhodnem pisnem soglasju.

ZDR določa tudi **postopek odrejanja nadurnega dela**, ki je prilagojen nujnosti nadurnega dela. Nadurno delo se odredi pred pričetkom opravljanja dela (torej lahko tudi isti dan, ko je treba nadurno delo opraviti), praviloma pisno, izjemoma tudi ustno (v tem primeru se pisno odreditev nadurnega dela delavcu vroči naknadno, namenjena pa je predvsem evidenci in morebitni kontroli nadurnega dela).

Nadurno delo lahko traja **največ 8 ur na teden, 20 ur na mesec in 170 ur na leto**, delovni dan pa lahko traja največ 10 ur.¹⁴⁷ Z novelo ZDR-A je bila uvedena možnost, da nadurno delo traja več kot 170 ur letno, in sicer največ 230 ur letno, ob pogoju, da delavec poda pisno soglasje za vsako odreditev nadurnega dela, ki presega 170 ur. Delavcu, ki takega soglasja ne poda, nadurnega dela, ki presega 170 ur letno ni treba opravljati, odklonitev soglasja pa za delavca ne sme imeti neugodnih posledic.

Ker je nadurno delo oblika dela, ki je manj ugodna od običajne, je delavec upravičen do višjega plačila od običajnega. Navedeno izrecno izhaja tudi iz 2. odstavka 4. člena Evropske socialne listine (spremenjene). ZDR v 128. členu določa, da delavcu za čas nadurnega dela pripada **poseben dodatek** v višini, določeni s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti. Le-ta praviloma določajo ta dodatek najmanj v višini 30% urne postavke delavčeve osnovne plače.¹⁴⁸

ZDR izrecno ureja le pravico do višjega plačila za nadurno delo, ne ureja pa možnosti, da delodajalec delavcu za opravljene ure nadurnega dela prizna proste ure oziroma odsotnost z dela, čeprav se v praksi ta možnost uporablja.

Kompenziranje opravljenih nadur s prostimi urami je po mnenju Evropskega odbora za socialne pravice tudi v skladu z 2. odstavkom 4. člena Evropske socialne listine, pod pogojem, da delodajalec delavcu prizna več prostih ur, kot je bilo opravljenih nadur (ne

¹⁴⁷ Slovenska zakonodaja s tem, ko določa maksimalni polni delovni čas v trajanju 40 ur tedensko in dopušča, da nadurno delo traja največ 8 ur tedensko sledi direktivi 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa, ki določa da povprečen delovni čas v posameznem sedemdnevem obdobju, vključno z nadurami ne sme presegati 48 ur.

¹⁴⁸ Slovenska pravna ureditev plačila nadurnega dela je tako usklajena s Konvencijama MOD št. 1 in št. 30, ki določata, da mora biti plačilo za nadurno delo najmanj za ¼ višje od običajnega plačila, čeprav Slovenija navedenih konvencij ni ratificirala.

zadošča kompenzacija ur v razmerju 1:1).¹⁴⁹ Pri tem pa kaže opozoriti, da je po mnenju navedenega odbora situacija drugačna, ko gre za neenakomerno razporeditev delovnega časa, ko torej delovni čas variira in se upošteva povprečni delovni čas v določenem obdobju – v tem primeru se delovni čas, ki presega povprečni delovni čas ne šteje za nadurno delo in ga ni treba plačati po višji stopnji.

Po podatkih Statističnega urada RS¹⁵⁰ je povprečen zaposleni v RS v letu 2004 tedensko opravil 9,2 nadur, od tega 4,1 plačanih nadur. Največ so jih opravili direktorji oz vodilni zaposleni, strokovnjaki, delavci v poklicih za neindustrijski način dela, delavci za stroji in delavci na preprostih delih.

Iz raziskave ECS 2009 izhaja, da je v 68% organizacij, vključenih v raziskavo (v EU-27) vsaj določeno število zaposlenih v tistem letu opravljalo nadure. V organizacijah, ki so uporabljale nadurno delo, je v 29% organizacij nadurno delalo manjše število delavcev (manj kot 20%), v 26% organizacij pa so nadurno delali skoraj vsi (več kot 80%).

Slovenija je malo pod povprečjem EU, saj so vodilni v 58% % organizacij, vključenih v raziskavo potrdili obstoj nadurnega dela.¹⁵¹ Največji delež organizacij z nadurami imajo Nemčija, Nizozemska, Danska in Švedska, najmanjšega pa Bolgarija, Litva, Latvija, Poljska.

Iz raziskave izhaja, da je denarno plačilo še vedno prevladujoča oblika nagrajevanja. Tako so bile v 35% organizacij, ki so izvajale nadure, le-te plačane z denarjem, v 23% organizacij se nadure plačajo s prostimi urami, v 37% organizacij sta obe obliki enako pomembni, v 4% organizacij pa ne plačujejo nadur.

Zanimivo je, da je tudi glede plačevanja nadur Slovenija tik pod povprečjem EU – v 30% organizacij se nadurno delo praviloma ali v glavnem nagrajujejo s plačilom nadur, v 19% organizacij s prostimi urami, v preostalih pa z obema oblikama (in le v minimalnem % organizacij plačila ni).¹⁵² Pri tem tudi je mogoče tudi pri slovenskih

¹⁴⁹ Glej Digest of the case law of the European committee of social rights; 1. september 2008, stran 44; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/digest/digestsept2008_en.pdf

¹⁵⁰ Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10.

¹⁵¹ Pri podatku o nadurnem delu je treba upoštevati, da je bil v Sloveniji v času zbiranja podatkov (spomladi 2009) v veljavi Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa (Uradni list RS, št. 5/09, 40/09, 57/09), ki je pravnim osebam, vključenim v ta ukrep prepovedoval uvedbo nadur.

¹⁵² Podatki iz raziskave ESWT kažejo podoben vzorec. Nadurno delo se je izvajalo v 75% organizacij, vključenih v raziskavo (v EU-21). V organizacijah, ki so uporabljale nadurno delo, je v vsaki tretji nadurno delalo manjše število delavcev (manj kot 20%), v vsaki peti skoraj vsi (več kot 80%), povprečno pa jih je nadurno delo malo manj kot pol delavcev. Slovenija je bila tik nad povprečjem EU-21 – nadurno delo se je opravljalo v 77% organizacij, vključenih v raziskavo. V 45% organizacij, ki so izvajale nadure (v eu-21), so bile le-te bodisi praviloma (v 34%) ali v glavnem (12%) plačane z denarjem, v 34%

organizacijah pritrrditi ugotovitvi, da je v organizacijah, v katerih ni uveden sistem računov delovnega časa nagrajevanje nadur s prostimi urami mogoče šteti za neko vmesno obliko med nadurami (plačanimi z dodatkom) in računi delovnega časa.¹⁵³

Fleksibilne oblike razporeditve delovnega časa

Giblivi delovni čas (»flexible time« ali »flexi-time schemes«)

Različne oblike **gibljivega delovnega časa** omogočajo delavcem, da si fleksibilno določijo delovni čas (delovne ure) posameznega dne ali tedna. Število ur lahko variira od dneva do dneva ali od tedna do tedna, delavci pa morajo v določenem (referenčnem) obdobju opraviti določen povprečni delovni čas (polni delovni čas).

Praviloma je določen časovni razpon, znotraj katerega delavci lahko izberejo pričetek in konec dnevnega delovnega časa (na primer med 7. in 10. uro za prihod in 14. in 17. uro za odhod), s čimer je običajno določen tudi čas obvezne prisotnosti (na primer med 10. in 14. uro).¹⁵⁴ Sistemi gibljivega delovnega časa, uveljavljeni v različnih pravnih ureditvah se razlikujejo po tem, ali dopuščajo delavcem, da ustvarijo primanjkljaj in presežek ur (tako da delajo posamezen dan manj kot polni delovni čas, kateri drugi dan pa več kot polni delovni čas). Če to dopuščajo, so določeni tudi pogoji za takšno akumulacijo ur (maksimalno število presežka in primanjkljaja ur), pravila za koriščenje ur (napoved odsotnosti, predhodno soglasje predpostavljenega, dogovor s sodelavci) in časovno obdobje, v katerem so delavci upravičeni do plačane odsotnosti na račun presežka ur (t.i. koriščenje ur) oziroma so dolžni nadoknaditi primanjkljaj. Pri tem se sistemi zelo razlikujejo – medtem ko so nekateri restriktivni, in ne dovoljujejo delavcem, da bi bili na račun presežka ur odsotni cel delovni dan, so drugi tu fleksibilnejši, in omogočajo delavcem celo daljše odsotnosti na račun presežka opravljenih ur.

ZDR gibljivega delovnega časa izrecno ne ureja, delodajalci pa ga lahko uvedejo znotraj zakonskih omejitev, ki se nanašajo na polni delovni čas in počitek. Čeprav je mogoče

organizacij se nadure plačajo s prostimi urami, ali kot splošno pravilo (23%) ali v glavnem (11%). V preostalih organizacijah sta obe obliki enako pomembni (16%) ali ne plačujejo nadur (4%) ali ni bilo odgovora (1%). V Sloveniji se je v 45% organizacij s nadurno delo praviloma ali v glavnem nagrajevalo s plačilom nadur, v 29% organizacij s prostimi urami, v preostalih pa bodisi z obema oblikama ali nobeno.

¹⁵³ Glej ECS 2009, stran 13.

¹⁵⁴ Nekateri modeli gibljivega delovnega časa pa obvezne prisotnosti niti ne predvidevajo.

določbe o gibljivem (premičnem, premakljivem) delovnem času najti tudi v posameznih kolektivnih pogodbah dejavnosti,¹⁵⁵ so praviloma urejeni v kolektivnih pogodbah na ravni delodajalca, konkretnije pa s splošnimi akti (pravili).

Neenakomerna razporeditev delovnega časa (annualized hours, hours-averaging schemes)

Sistem letnega povprečja ur oziroma neenakomerna razporeditev delovnega časa omogoča različno dolžino (spreminjanje) tedenskega delovnega časa, zahteva pa, da se upošteva maksimalno letno število ur oziroma polni delovni čas kot tedensko povprečje. Pri določanju tedenskega delovnega časa morajo biti upoštevane zakonsko določene meje minimalnega in maksimalnega dnevnega ali tedenskega delovnega časa. Prav tako mora biti upoštevan minimalni rok za spremembo delovnega časa (rok za obvestilo delavcev). Določeno mora biti tudi obdobje (referenčno obdobje), v katerem se opravljene ure računajo kot povprečje in določeni pogoji za plačilo nadur. Plače se pogosto plačajo na povprečni ravni preko celega leta.¹⁵⁶

Zakonodaje različno urejajo maksimalno število ur, ki jih lahko opravijo delavci na dan oziroma v enem tednu, povprečno število ur, ki predstavljajo polni delovni čas in obdobje, v katerem se računa povprečni polni delovni čas. V RS so ta pravila določena v 147. členu ZDR, pa tudi v Uredbi o delovnem času v organih državne uprave.

ZDR dopušča poleg enakomerne razporeditve tudi **neenakomerna razporeditev delovnega časa**, in sicer »zaradi narave ali organizacije dela ali potreb uporabnikov« (5. odstavek 147. člena ZDR). Gre za zelo splošno določbo, ki omogoča široko interpretacijo, kar je v skladu s težnjami po čim fleksibilnejši ureditvi delovnega časa. Nedvomno bo delovni čas neenakomerno razporejen v primeru nekaterih sezonskih dejavnosti, kot so gradbeništvo, kmetijstvo, turizem, v dejavnostih, kjer so velika nihanja v obsegu dela, kot je proizvodnja oblačil, pa tudi v vseh drugih primerih, ko bo po oceni delodajalca to prispevalo k boljši organizaciji dela ali zadovoljitvi potreb uporabnikov.

Značilnost neenakomerne razporeditve delovnega časa je, da je v določenih časovnih

¹⁵⁵ Glej na primer 33. in 34. člen Kolektivne pogodbe dejavnosti trgovine, Uradni list RS, št. 94/2008.

¹⁵⁶ Information sheet no. Wt-12, International Labour Office Geneva, maj 2004;
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-12.pdf>

obdobjih delovni čas daljši od polnega, vendar ne sme trajati več kot 56 ur tedensko (6. odstavek 147. člena). V drugih obdobjih je delovni čas krajši od polnega, polni delovni čas pa se upošteva kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše od šestih mesecev¹⁵⁷ oziroma od dvanajstih mesecev (če je tako določeno s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti).¹⁵⁸ Maksimalni dnevni delovni čas je v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa 13 ur, saj je treba delavcu zagotavljati najmanj 11-ur nepretrganega počitka v 24 urah (in 12-ur kot v primeru enakomerne razporeditve delovnega časa).¹⁵⁹

ZDR ureja tudi **začasno prerazporeditev delovnega časa**, izrecno pa ne določa, v katerih primerih je mogoče uporabiti to možnost. Pogoji za začasno prerazporeditev delovnega časa morajo biti določeni s pogodbo o zaposlitvi, pogodbeni stranki pa se lahko pri tem sklicujeta na kolektivne pogodbe, ki zavezujejo delodajalca oziroma na splošne akte delodajalca. Iz nekaterih veljavnih panožnih kolektivnih pogodb je mogoče razbrati, da so ti pogoji (razlogi) enaki razlogom, iz katerih je dopustno neenakomerno razporediti delovni čas,¹⁶⁰ v drugih je pri teh razlogih v večji meri poudarjena njihova izjemnost, začasnost, obstoj posebnih okoliščin, ki nastopijo med letom.¹⁶¹

Začasna prerazporeditev delovnega časa praviloma pomeni začasno neenakomerno razporeditev delovnega časa. Gre za to, da delodajalec sicer enakomerno razporejen delovni čas začasno neenakomerno razporedi (odredi, da bodo nekateri ali vsi delavci določeno obdobje delali več kot polni delovni čas, drugo obdobje pa manj ko polni delovni čas). Tudi v zvezi z začasno prerazporeditvijo delovnega časa ZDR določa, da delovni čas ne sme trajati več kot 56 ur na teden in 13 ur na dan; obdobje, v katerem se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost, pa ne sme biti daljše od šestih oziroma dvanajstih mesecev.¹⁶²

Ker pa terja sprememba razporeditve delovnega časa, pa čeprav začasna, ustrezno prilagoditev s strani delavcev, mora delodajalec delavce o tem predhodno obvestiti.

¹⁵⁷ 7. odstavek 147. člena ZDR.

¹⁵⁸ Glej 5. odstavek 158. člena ZDR. Veljavne kolektivne pogodbe dejavnosti so to možnost v veliki meri izkoristile. Glej na primer 22. člena Kolektivne pogodbe za kmetijsko in živilsko industrijo Slovenije (Uradni list RS št. 36/11); 37. člen Kolektivne pogodbe dejavnosti trgovine Slovenije (Uradni list RS, št. 94/08), 19. člen Kolektivne pogodbe za dejavnost kovinskih materialov in livarn Slovenije (Uradni list št. 14/06).

¹⁵⁹ Glej 2. odstavek 155. člena ZDR.

¹⁶⁰ Glej na primer 20. člen Kolektivne pogodbe za lesarstvo (Uradni list RS, št. 132/06).

¹⁶¹ Glej na primer 22. člen kolektivne pogodbe gradbenih dejavnosti (uradni list RS, št. 1/05), 38. člen Kolektivne pogodbe dejavnosti trgovine Slovenije.

¹⁶² Delodajalec lahko dvanajstmesečno obdobje upošteva le, če tako določa kolektivna pogodba dejavnosti, ki velja zanj.

ZDR določa obveznost delodajalca, da pisno obvesti delavce o začasni prerazporeditvi delovnega časa, in sicer najmanj en dan pred začasno prerazporeditvijo delovnega časa.¹⁶³

Tako neenakomerna razporeditev, še bolj pa začasna prerazporeditev delovnega časa sta lahko zelo uporabna instituta v situaciji, ko se obseg dela spreminja, še posebej ko prihaja do nenadno povečanih oziroma zmanjšanih potreb po opravljanju dela. Začasna prerazporeditev delovnega časa tako pomeni alternativo nadurnemu delu, ki ga delodajalci pogosto uvajajo, čeprav za to niso izpolnjeni pogoji.¹⁶⁴ V primeru, ko do povečanega obsega dela pride nenadoma, tako da je treba delo opraviti še isti dan (kar pomeni, da delavcev o začasni prerazporeditvi ni mogoče obvestiti en dan prej), pride v poštev institut nadurnega dela. V vseh ostalih primerih, ko gre za (sicer za nenadno) potrebo po povečanem obsegu dela v naslednjih dneh oziroma več dni, je praviloma mogoče uporabiti institut začasne prerazporeditve delovnega časa.

Začasna prerazporeditev delovnega časa je tudi s stroškovnega vidika za delodajalce ustrežnejša od nadurnega dela. Delavcem, ki imajo začasno prerazporejen delovni čas se namreč običajno tako v obdobju povečanega obsega dela kot v obdobju manjšega obsega dela, izplačuje plača za polni delovni čas, poseben dodatek za delo v neenakomerno razporejenem delovnem času pa ni predviden.

Pri uporabi instituta neenakomerne razporeditve in začasne prerazporeditve delovnega časa je treba opozoriti, da določenim kategorijam delavcev, ki jim ni dopustno odrediti nadurnega dela, tudi ni dopustno neenakomerno razporediti ali začasno prerazporediti delovnega časa.¹⁶⁵ Navedena omejitev, ki je sicer utemeljena,¹⁶⁶ v praksi pomeni, da ti delavci, ki sodijo v varovano kategorijo ne morejo opraviti polnega števila delovnih ur,¹⁶⁷ kljub temu pa so upravičeni do plače za polni delovni čas.

¹⁶³ Za razliko od nadurnega dela, ki ga je glede na nujnost opravljanja dela mogoče odrediti tudi ustno in isti dan.

¹⁶⁴ Kot izhaja iz 1. odstavka 145. člena ZDR, delodajalec nadurnega dela tudi v primeru, če obstajajo okoliščine iz prvega odstavka 143. člena ne sme uvesti, če lahko z razporeditvijo delovnega časa delo opravi v polnem delovnem času.

¹⁶⁵ Določba 145. člena ZDR, ki določa kategorije delavcev, ki jim ni dopustno odrediti dela preko polnega delovnega časa velja tudi v primeru neenakomerne razporeditve ali prerazporeditve delovnega časa.

¹⁶⁶ Tudi v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa v določenem obdobju delavci delajo več kot polni delovni čas, kar pomeni, da iz istega razloga kot tem delavcem ni dopustno odrediti nadurnega dela, jim tudi delovnega časa ni dopustno neenakomerno razporediti.

¹⁶⁷ V obdobju povečanega obsega dela ne smerjo delati več kot polni delovni čas, v obdobju, ko ostali

ZDR ureja tudi situacijo, ko delavcu po tem, ko je v okviru neenakomerne razporeditve ali začasne prerazporeditve delovnega časa opravil več ur kot znaša polni delovni čas, preneha delovno razmerje. Na njegovo zahtevo se mu te več opravljene **ure preračunajo v delovne dni** s polnim delovnim časom in štejejo v delovno dobo.¹⁶⁸ Delavec namreč v obdobju, ko se bo delalo manj kot polni delovni čas več ne bo zaposlen, in ne bo mogel »izravnati« preveč opravljenih ur.

Razširjenost fleksibilnih oblik delovnega časa

Iz podatkov Eurostat-a¹⁶⁹ izhaja, da je leta 2004 približno tri četrtine zaposlenih v starosti med 25 in 49 let v EU¹⁷⁰ imelo fiksno določen delovni čas.¹⁷¹ Le četrtini delavcev je bila omogočena določena stopnja fleksibilnosti v zvezi z delovnim časom, bodisi z računom delovnega časa, ki jim je omogočal, da so kasneje izkoristili proste ure oziroma dneve (12%) ali tako, da so lahko vplivali na svoj delovni urnik (10-12%). Navedene fleksibilne možnosti je imel na voljo rahlo manjši delež žensk kot moških. Fleksibilnosti v zvezi z delovnim časom se v največji meri zagotavlja visoko izobraženim zaposlenim in managerjem.

Obseg razširjenosti fleksibilnih možnosti v zvezi z delovnim časom zelo variira med državami. Slovenija sodi v skupino držav (skupaj z Grčijo, Ciprom, Malto in Romunijo) z najvišjim deležem zaposlenih s fiksnim delovnim časom – več kot 90%.

Upošteva se podatke iz raziskave ECS 2009, opravljene v organizacijah (EU-27), se v več kot polovici (56%) organizacij, vključenih v raziskavo uporablja ena od fleksibilnih oblik delovnega časa, ki omogočajo prilagoditev delovnega časa interesom (vsaj dela)

delavci delajo manj kot polni delovni čas, pa zanje delodajalci ne morejo zagotoviti dela do polnega delovnega časa.

¹⁶⁸ 56. in 148. člen ZDR.

¹⁶⁹ Osnova so podatki, zbrani za ad hoc raziskavo Labour Force Survey on Work Organisation and Working-Time Arrangements (2004), podrobneje obdelani v Hardarson O., The Flexibility of Working Time Arrangements for Women and Men, Statistics in focus, 96/2007.

¹⁷⁰ Niso zajete vse države članice EU-25, ampak le 20 držav članic, za katere so bili pridobljeni podatki. Raziskava tako ne zajema Češke, Litve, Latvije, Poljske in Švedske.

¹⁷¹ Podatek se nanaša tako primere, ko je za vse delavce določen isti delovni čas, kot na primere, ko je delovni čas za posamezne delavce ali skupine delavcev določen ob različnih urah, vendar fiksno (t.i. Staggered hours schemes).

zaposlenih. Visoko nad povprečjem so Finska, Ukrajina, Danska in Švedska. Slovenija je precej pod povprečjem¹⁷², delež takih organizacij je 51%. Najnižji delež organizacij s fleksibilnimi oblikami delovnega časa je v Grčiji, Bolgariji, na Cipru.

Iz raziskave izhaja, da je navedenih 56 organizacij mogoče razvrstiti v tri skupine, glede na stopnjo fleksibilnosti sistemov delovnega časa, ki jih uvajajo:

- 1) v 18,5% vseh organizacij je v uporabi sistem fleksibilnega delovnega časa, pri katerem variira le ura prihoda in odhoda z dela, delavec pa nima možnosti ustvariti primanjkljaja ali presežka ur (delavec mora opraviti dnevni polni delovni čas).
- 2.) v 9% vseh organizacij je uveden sistem, ki omogoča akumulacijo presežka oziroma primanjkljaja ur, znotraj določenih omejitev, v obdobju enega tedna ali meseca, vendar ure ne morejo biti kompenzirane s celodnevno odsotnostjo (možno je le koriščenje nekaj ur na dan).
- 3.) v 28,7 % vseh organizacij omogočajo zaposlenim, da presežek ur koristijo v obliki celodnevne odsotnosti.

Posebej so prikazani podatki o razširjenosti dolgoročnih računov delovnega časa, ki omogočajo akumulacijo ur za obdobje, daljše od enega leta – v EU-27 so uvedeni le v 6% organizacij (medtem ko je na Danskem ta odstotek 30%, na Švedskem 18%, nad 10% pa beležijo tudi Finska, Nemčija in Avstrija; v južni Evropi in v večini novih držav članic te oblike skoraj ni najti). v Sloveniji pa je ta oblika razširjena v enakem odstotku podjetij kot na nivoju EU-27(6%).¹⁷³

To je seveda le podatek o tem, v koliko organizacijah so v raziskovanem obdobju uvedli katero od oblik fleksibilnega delovnega časa, kar kaže na njihovo odprtost za takšne oblike, ne pove pa, koliko delavcev je dejansko delalo v takšnih pogojih.

Podatki kažejo, da naklonjenost organizacij fleksibilnim oblikam delovnega časa raste z

¹⁷² Za njo so predvsem nove članice in kandidatke za članice.

¹⁷³ Iz raziskave ESWT, opravljene v organizacijah (EU-21) se je ena od fleksibilnih oblik delovnega časa uporabljala v 48% organizacij, vključenih v raziskavo. Slovenija je bila globoko pod povprečjem, delež takih organizacij je bil 38%. V 16% vseh organizacij v raziskavi (9 % slovenskih organizacij v raziskavi) je bil v uporabi sistem fleksibilnega delovnega časa, brez možnosti akumuliranja ur; v 7% vseh organizacij (v 6% slovenskih organizacij) je bil uveden sistem, ki omogoča koriščenje nekaj ur na dan; v 12% vseh organizacij (v 15 % slovenskih organizacij) je bilo omogočeno zaposlenim, da presežek ur koristijo v obliki celodnevne odsotnosti; v 13% organizacij (v 8% slovenskih organizacij) pa je bil uveden sistem, ki omogoča kompenziranje presežka ur v daljšem obdobju, ki traja lahko celo leto; v to skupino se vključujejo tako sistemi računov delovnega časa kot neenakomerne razporeditve delovnega časa. Vidimo lahko, da je v štirih letih med obema raziskavama delež vseh fleksibilnih oblik delovnega časa narasel (tako v EU-27, kot v Sloveniji).

njihovo velikostjo, še posebej ko gre za bolj fleksibilne oblike (z možnostjo daljše odsotnosti na račun viška ur). Razlog je v tem, da večja podjetja lažje prenesejo odsotnost, poleg tega je v primeru sistemov računov delovnega časa, ki omogočajo akumulacijo ur za daljše obdobje potrebna določena stopnja formalizacije (vodenje evidence ur), v manjših podjetjih pa sistemi, ki so omejeni na dnevne spremembe delovnega časa pogosto temeljijo na neformalnih dogovorih med delodajalcem in zaposlenim.

V novih državah članicah¹⁷⁴ se ugotavlja, da se fleksibilnejše oblike delovnega časa bolj uveljavljajo v organizacijah v tuji lasti, kot v domačih. To potrjuje siceršnja ugotovitev raziskave, da uvedba fleksibilnih oblik delovnega časa ni nujno povezana s potrebami proizvodnega procesa (ni odvisna od vrste proizvodnega procesa), ampak je pogosto odvisna od organizacijske kulture, specifične za posamezno državo in od volje posloводства (ter zahtev zaposlenih), da organizira delovni čas na tak način.

Iz raziskave izhajata tudi, da so bili rezultati uvedbe fleksibilnih oblik delovnega časa: zmanjšanje plačanih nadur, zmanjšanje absentizma, višje zadovoljstvo delavcev in boljše prilagojenost delovnih ur (delovnega časa) delovnim potrebam (delu).

Delo v manj ugodnih urah (unusual, unsocial working hours)

Izmensko delo

Po definiciji MOD (1990) je delo v izmenah »metoda organizacije delovnega časa, v kateri delavci na delovnem mestu sledijo eden drugemu, tako da organizacija lahko obratuje (deluje) dalj časa kot traja delovni čas posameznega delavca«, nadurno delo pa se lahko izvaja v različnih dnevni in nočnih urah.¹⁷⁵

Direktiva 2003/88/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa v 2. členu določa, da izmensko delo pomeni katerokoli metodo organizacije dela v izmenah, pri čemer si delavci izmenično sledijo na istih delovnih mestih po določenem vzorcu, ki je lahko

¹⁷⁴ Češka, Latvija, Madžarska, Poljska in Slovenija.

¹⁷⁵ Information sheet no. Wt-8, International Labour Office Geneva, 2004;
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-8.pdf>

prekinjen ali neprekinjen, vključno s krožnim, kar ima za posledico nujnost, da delavci delajo ob različnih urah v določenem dnevnem ali tedenskem obdobju.

ZDR izmenskega dela kot posebne oblike organizacije delovnega časa ne ureja, ga pa omenja v zvezi z možnostjo, da kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti pri izmenskem delu drugače uredijo počitek (2. odstavek 158. člen ZDR). Če gre za nočno delovno izmeno, določa ZDR obveznost njihove periodične izmenjave – delavec ene izmene sme ponoči delati najdlje en teden, več pa le, če s tem pisno soglaša (4. odstavek 150. člena ZDR). Na določitev izmene pa vplivajo siceršnje zakonske omejitve glede dolžine dnevnega in tedenskega delovnega časa, možnosti neenakomerne razporeditve delovnega časa in nočnega dela.

Izmensko delo (tako v Sloveniji kot v drugih državah) sicer konkretnije urejajo kolektivne pogodbe, tako kolektivne pogodbe dejavnosti¹⁷⁶ kot kolektivne pogodbe na ravni delodajalca.

Kolektivne pogodbe določajo tudi dodatek za delo v izmenah – tako na primer Kolektivna pogodba za dejavnost trgovine določa za čas dela v popoldanski in nočni izmeni 10% dodatek.

Po podatkih Eurostat-a¹⁷⁷ je v EU-27 v letu 2006 v izmenskem delu delalo 17% delavcev, zaposlenih s polnim delovnim časom.

Iz istih podatkov izhaja, da je v Sloveniji v letu 2006 32% zaposlenih s polnim delovnim časom (pogosto ali občasno) delalo v izmenah.

Podoben podatek (ena tretjina) izhaja iz podatkov Statističnega urada RS za leto 2004.¹⁷⁸ V izmenah je delalo dobrih 260.000 delovno aktivnih prebivalcev, in sicer nekoliko več žensk kot moških. Skoraj tri četrtine jih je opravljalo dvoizmensko delo, dobrih 20% jih je delalo v treh izmenah, slabe 4 % pa v štirih izmenah. Ženske so v glavnem opravljale dvoizmensko delo, medtem ko je večizmensko delo bolj značilno za moške.¹⁷⁹

Slovenija je torej po razširjenosti dela v izmenah visoko nad povprečjem EU. Enaka

¹⁷⁶ Na primer Kolektivna pogodba za dejavnost trgovine v 36. členu.

¹⁷⁷ Living conditions in Europe, Data 2003-2006, Eurostat, 2008 edition.

¹⁷⁸ Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10.

¹⁷⁹ Razlog je morda tudi v omejitvah, povezanih z nočnim delom žensk v industriji in gradbeništvu.

ugotovitev izhaja iz raziskave EWCS (2005),¹⁸⁰ po kateri je glede izmenskega dela povprečje EU-27 17%, medtem ko je v skupini vzhodnoevropskih držav članic (med katere sodi Slovenija)¹⁸¹ ta oblika dela zelo razširjena – zajema 25% vseh zaposlenih, vključenih v raziskavo.

Slovenija je visoko nad povprečjem EU tudi po raziskavi ECS 2009, saj iz nje izhaja, da se v EU-27 v 31% organizacij redno opravlja izmensko delo, v Sloveniji pa v 39% organizacij.

Največ izmenskega dela je bilo opravljenega v restavracijah in hotelih, v dejavnosti zdravstva in socialni storitev.

Nedeljsko delo oz. delo čez vikend (weekend work)

Delodajalci so dolžni pri določanju dolžine dnevnega oziroma tedenskega delovnega časa in njegovi razporeditvi upoštevati tudi zakonsko določena minimalna obdobja med dvema zaporednima delovnima dnevnoma in v obdobju enega tedna, v katerih delavec ne sme opravljati dela. Gre za institut (dnevnega in tedenskega) počitka, s katerim se preprečuje pretirano izčrpavanje delavčevih moči in zagotavlja varnost in zdravje delavcev.

Upošteva se določbe 155. in 156. člena ZDR¹⁸² je delavec je upravičen do dnevnega počitka, ki traja nepretrgoma najmanj 12 ur v obdobju 24 ur oziroma najmanj 11 ur v obdobju 24 ur (v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa). Delavec ima v obdobju sedmih zaporednih dneh poleg pravice do dnevnega počitka tudi pravico počitka v trajanju najmanj 24 neprekinjenih ur (tedenski počitek). Skupno je torej delavec v sedemdnevnem obdobju upravičen do počitka v trajanju 36 (oziroma 35) ur.

Če mora delavec zaradi objektivnih, tehničnih in organizacijskih razlogov delati na dan tedenskega počitka, mu mora delodajalec zagotoviti tedenski počitek na kakšen drug dan

¹⁸⁰ Glej strani 22, 23.

¹⁸¹ Poleg nje pa še Češka, Estonija, Madžarska, Litva, Latvija, Poljska in Slovaška.

¹⁸² Ureditev v ZDR sledi konvenciji MOD št. 14 iz 1921 in Konvenciji MOD št. 106 iz 1957 (obe je Slovenija ratificirala) in Direktivi 2003/88/ES.

v tednu. Zakon sicer izrecno ne določa, da je dan tedenskega počitka nedelja,¹⁸³ vendar to izhaja iz uveljavljenega običaja v Republiki Sloveniji. Posredno pa to lahko razberemo tudi zakonske ureditve dodatkov za delo v posebnih pogojih dela, ki izhajajo iz razporeditve delovnega časa, med katerimi je tudi dodatek za delo v nedeljo.¹⁸⁴ Dejstvo, da se za delo v nedeljo priznava poseben dodatek kaže na to, da se delo v nedeljo šteje za delo v manj ugodnem delovnem času, da je torej nedelja dan, ko se načeloma ne dela (dan tedenskega počitka).¹⁸⁵

K lažji organizaciji dela v nekaterih dejavnostih prispeva določba, po kateri se minimalni tedenski počitek upošteva kot povprečje v obdobju 14 zaporednih dni. Navedeno v bistvu pomeni, da se delavcu minimalni tedenski počitek ne zagotovi nujno v prvih sedmih zaporednih dneh, ampak šele v drugih sedmih dneh (v obdobju štirinajstih zaporednih dni), seveda v ustrezno daljšem trajanju, tako da ima delavec povprečno zagotovljen minimalni tedenski počitek.

Delavec, ki je dolžan opravljati delo na dan, ki je sicer določen za počitek, opravlja delo v manj ugodnih urah. Takšno delo mu onemogoča preživljanje prostega časa z družinskimi člani in tudi sicer negativno vpliva na njegovo socialno življenje, zato je upravičen do višjega plačila.

Poleg nedelje, je v večini evropskih držav (tudi v Sloveniji) počitku namenjena tudi sobota, ki sicer ni določena kot dan počitka, vendar pa je glede običajno razporeditve delovnega časa na pet dni v tednu, za delavce dela prost dan. Zato se poleg pojma **delo v nedeljo (nedeljsko delo)** za označitev dela v manj ugodnem (nesocialnem času) uporablja tudi pojem **delo čez vikend (weekend work)**, prav tako pa se statistično obdelujejo podatki o delu čez vikend. Za delo čez vikend se šteje vsako delo, ki ga delavec opravi v dnevih, ki so sicer namenjeni počitku.¹⁸⁶

¹⁸³ Medtem ko je predlog ZDR, pripravljen za prvo obravnavo (Poročevalec državnega zbora Republike Slovenije, št. 50, 24. oktober 1997) po vzoru direktive 93/104/ES o določenih vidikih organizacije delovnega časa še določal, da je dan tedenskega počitka praviloma nedelja, je bila kasneje ta določba črtana. Razlog za to je bil v sodbi evropskega sodišča (C-84/94 iz 12. novembra 1996) zaradi katere je bila določitev nedelje kot dneva tedenskega počitka črtana tudi iz direktive. Iz obrazložitve sodbe izhaja, da je potrebno pri določitvi dneva tedenskega počitka po eni strani upoštevati različnost kulturnih, etničnih in verskih elementov v državah članicah, po drugi strani z vidika varnosti in zdravja delavcev, ki se predvsem varuje s tedenskim počitkom, nedelja ni nič bolj primerna kot kakšen drug dan v tednu.

¹⁸⁴ Gej 128. čen ZDR. Višina dodatka je po posameznih kolektivnih pogodbah dejavnosti različna.

¹⁸⁵ Tudi Konvenciji MOD št. 14 in 106 določata, da naj bo, kjer je to mogoče, dan tedenskega počitka določen za vse zaposlene pri delodajalcu na isti dan. Če je mogoče, naj bo to na dan, ki je po običajnih in tradiciji v državi oziroma pokrajini dan počitka.

¹⁸⁶ Information sheet no. Wt-10, International Labour Office Geneva, 2004;
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-10.pdf>

Po podatkih Eurostat-a za leto 2006¹⁸⁷ je v EU-27 delalo v soboto oziroma nedeljo 44% zaposlenih s polnim delovnim časom, v Sloveniji pa 58% le-teh. Kot izhaja iz podatkov Statističnega urada RS za leto 2004¹⁸⁸ je 58,4% delovno aktivnega prebivalstva redno ali občasno delalo v soboto, 30% delovno aktivnega prebivalstva pa redno ali občasno dela v nedeljo (največ dela čez vikend je v kmetijski dejavnosti).

Iz raziskave EWCS (2005)¹⁸⁹ izhaja, da je glede sobotnega dela v EU-27 povprečje 53%, glede nedeljskega dela pa 28%. Skupina držav, v katero sodi Slovenija je tako glede sobotnega dela (59%) kot nedeljskega dela (37%) nad evropskim povprečjem.¹⁹⁰

Medtem ko je glede števila zaposlenih, ki opravljajo delo čez vikend Slovenija nad povprečjem, je drugače glede razširjenosti sobotnega in nedeljskega dela v organizacijah. Iz raziskave ECS 2009 opravljene med organizacijami izhaja, da se v EU-27 v 40% organizacij, ki so sodelovale v raziskavi redno izvaja sobotno delo, medtem ko je ta odstotek za Slovenijo manjši - 39%). Sobotno delo je najbolj razširjeno v organizacijah na Malti, na Cipru, na Irskem, v Ukrajini; najmanj pa na Madžarskem, v Romuniji, na Danskem. Iz iste raziskave izhaja, da se nedeljsko delo redno izvaja v 24 % organizacij v EU-27, in v enakem odstotku organizacij v Sloveniji).

Največ sobotnega in nedeljskega dela je v gostinstvu (hoteli, restavracije), na področju zdravstva in socialnega dela ter v storitveni dejavnosti.

Nočno delo (night work)

Nočno delo je oblika organizacije delovnega časa, ki je za nekatere delodajalce (in s tem za delavce, ki delajo pri teh delodajalcih) nujnost, bodisi ker gre za dejavnosti, ki se opravljajo predvsem ponoči, bodisi delovni proces poteka kontinuirano, neprekinjeno, v nekaterih primerih pa delodajalci z njegovo pomočjo bolje izkoristijo proizvodne zmogljivost, dosegaajo boljše poslovne rezultate na trgu ali pravočasno izpeljejo

¹⁸⁷ Living conditions in Europe, Data 2003-2006, Eurostat, 2008 edition.

¹⁸⁸ Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10.

¹⁸⁹ Glej stran 20.

¹⁹⁰ Najbolj pa glede sobotnega in nedeljskega dela izstopajo nove države članice oziroma kandidatke (Bolgarija, Romunija, Turčija, Hrvaška), kjer je to delo močno razširjeno predvsem zaradi visokega deleža delavcev v kmetijstvu.

proizvodni proces. Po drugi strani pa je nočno delo za delavce zelo obremenjujoče, negativno vpliva na biološki ritem delavca, na njegova razmerja v družini in z okoljem; nočni delavec je izpostavljen večjim tveganjem za zdravje in varnost. Zaradi navedenega je nočno delo predmet urejanja mnogih mednarodnih dokumentov, katerih cilj je ustrezno zaščititi delavce, ki so vključeni v nočno delo,¹⁹¹ zakonodaje pa na njihovi podlagi določajo natančne pogoje za opravljanje nočnega dela.

Upošteva je 149. člen ZDR se za **nočno delo** šteje vsako delo (ne glede na to, koliko časa traja) v času med 23. in 6. uro naslednjega dne oziroma osem nepretrganih ur v času med 22. in 7. uro naslednjega dne, če je delovni čas razporejen tako, da je določena nočna delovna izmena.

ZDR je določil tudi pojem **nočnega delavca**. Za nočnega delavca se šteje delavec, ki dela ponoči vsaj tri ure svojega dnevnega delovnega časa oziroma delavec, ki dela ponoči vsaj tretjino polnega letnega delovnega časa.

Pomen te opredelitve se kaže v tem, da ima le nočni delavec pravico do posebnega varstva. Medtem ko so nekatere pravice v zvezi z nočnim delom zagotovljene vsem delavcem, ki delajo ponoči (periodična izmenjava delovnih izmen,¹⁹² prepoved razporeditve na nočno delo brez urejenega prevoza), pa so druge (razporeditev na ustrezno delo podnevi iz zdravstvenih razlogov,¹⁹³ daljši dopust, prehrana med delom, strokovno vodstvo,¹⁹⁴ časovna omejitev nočnega dela)¹⁹⁵ izrecno priznane samo nočnim delavcem.

Ureditev, po kateri so iz posebnega varstva izvzeti delavci, ki v manj ugodnem delovnem času delajo le krajši čas kot nočni delavec, je tako v skladu z namenom tega

¹⁹¹ Konvencija MOD št. 89 o nočnem delu žensk zaposlenih v industriji in protokol h konvenciji (ki dopušča odstopanja od strogih norm konvencije), Konvencija MOD št. 90 o nočnem delu otrok v industriji, konvencija mod št. 171 o nočnem delu iz 1990 (Slovenija je še ni ratificirala, ZDR pa jo že upošteva); Direktiva 2003/88/ES, Evropska socialna listina (spremenjena)

¹⁹² Upošteva je 4. odstavek 150. člena ZDR, mora delodajalec zagotoviti periodično izmenjavo izmen. Delavec ene izmene sme delati ponoči najdlje en teden, daljše časovno obdobje (več kot en teden) pa le, če s takim delom izrecno pisno soglaša.

¹⁹³ Če bi se nočnemu delavcu po mnenju zdravniške komisije (pooblaščenega zdravnika) zaradi nočnega dela lahko poslabšalo zdravstveno stanje, ga mora delodajalec zaposliti na ustrezno delo podnevi. Glej 2. odstavek 150. člena ZDR.

¹⁹⁴ Glej 3. odstavek 150. člena ZDR.

¹⁹⁵ Glede na 151. člen ZDR, delovni čas nočnega delavca ne sme v obdobju štirih mesecev trajati povprečno več kot osem ur na dan. V primeru delovnega mesta, na katerem iz ocene tveganja izhajajo večja nevarnost za poškodbe ali zdravstvene okvare pa delovni čas delavca ne sme trajati več kot osem ur na dan (v tem primeru je omejitev dnevnega delovnega časa na 8 ur fiksna).

posebnega varstva, ki naj pripada delavcem, ki delajo v pogojih, ki pomenijo zanje večjo fizično in psihično obremenitev, to pa je gotovo le dalj časa trajajoče nočno delo.

ZDR nalaga delodajalcu obveznost, da se pred uvedbo nočnega dela, v primeru, da se nočno delo redno opravlja z nočnimi delavci, pa najmanj enkrat letno, posvetuje s sindikati pri delodajalcu o določitvi časa nočnega dela, o oblikah organiziranosti, o ukrepih varnosti in zdravja pri delu ter socialnih ukrepih.

Določenim kategorijam delavcev, ki jih ZDR izrecno opredeljuje,¹⁹⁶ nočnega dela ni dopustno naložiti, ali le ob določenih pogojih.

Posebna pravila (zaenkrat še)¹⁹⁷ veljajo glede nočnega dela žensk v industriji in gradbeništvu. ZDR v 1. odstavku 153. člena določa primere, v katerih je nočno delo dovoljeno (za članice družinskih podjetij, za delavke, ki opravljajo vodilno delo ali ki opravljajo dela na področju varnosti, zdravja ali socialnega varstva, zaradi opravljanja nujno potrebnih del ali če je tako delo v nacionalnem interesu).¹⁹⁸ V drugem odstavku 153. člena pa ZDR določa pogoje, pod katerimi je nočno delo žensk dopustno uvesti tudi izven splošno dovoljenih primerov. Obstajati morajo določeni ekonomski ali socialni razlogi, potrebno je predhodno soglasje ministra, pristojnega za delo; pomembno vlogo pri tem pa ima tudi sporazumevanje med delodajalci in sindikati.

Delavcem pripada za nočno delo višje plačilo od običajnega. V 128. členu ZDR je določena pravica do dodatka za nočno delo, njegovo višino pa določajo kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti¹⁹⁹.

Po podatkih Eurostat-a za leto 2006²⁰⁰ je delalo v EU-27 zvečer in ponoči 36%

¹⁹⁶ Glej 190 člen (varstvo v času nosečnosti in starševstva), 1. odstavek 197. člena (varstvo delavcev, ki še niso dopolnili 18 let starosti), 203. člen (varstvo starejših delavcev), 2. odstavek 215. člena (vajenci), 2. odstavek 217. člena (varstvo otrok, mlajših od 15 let) in 222. člen ZDR (delavci-pomorščaki, mlajši od 18 let).

¹⁹⁷ Glede na to, da je Slovenija (podobno kot so to že storile nekatere druge evropske države) odstopila od navedene konvencije, posebna zakonska ureditev nočnega dela žensk v industriji in gradbeništvu po poteku prehodnega obdobja več ne bo potrebna.

¹⁹⁸ V tem delu je ZDR sledil konvenciji MOD št. 89 o nočnem delu žena v industriji, ki jo je leta 1948 ratificirala FLRJ, in ki jo je Slovenija prevzela z aktom o nasledstvu.

¹⁹⁹ Praviloma v višini 30% ali več.

²⁰⁰ Living conditions in Europe, Data 2003-2006, Eurostat, 2008 edition.

zaposlenih s polnim delovnim časom, v Sloveniji pa 42% zaposlenih s polnim delovnim časom.

Po podatkih Statističnega urada RS za leto 2004²⁰¹ je ob večerih redno ali občasno delalo 37%, ponoči pa 16,8 % delovno aktivnega prebivalstva.

Iz raziskave EWCS (2005)²⁰² izhaja, da je v EU-27 povprečje glede večernega dela 45%, glede nočnega dela pa skoraj 20%. Skupina držav, v katero sodi Slovenija je glede večernega dela blizu evropskemu povprečju – večerno delo opravlja 46% zaposlenih, delež nočnega dela pa je v tej skupini držav najvišji - 25%.

Kot izhaja iz raziskave ECS 2009. opravljene med organizacijami, se v EU-27 v 18% organizacij redno izvaja nočno delo, medtem ko se v Sloveniji izvaja v 16% organizacij. Najvišji delež nočnega dela imajo Litva, Poljska, Ukrajina, Bolgarija, najnižjega pa Italija, Nizozemska, Grčija.

Največ nočnega dela je v dejavnostih zdravstva in socialnega dela in v hotelih in restavracijah.

6.11.4. Možnosti fleksibilnejšega urejanja vprašanj v zvezi z delovnim časom v kolektivnih pogodbah

Konkretna ureditev vprašanj, povezanih z delovnim časom je v veliki meri predmet pogajanja socialnih partnerjev in posledično predmet kolektivnih pogodb. V nekaterih primerih celo zakon sam napotuje na ureditev v kolektivnih pogodbah – bodisi v kolektivni pogodbi na katerikoli ravni ali v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti.

Praviloma velja, da se lahko s kolektivno pogodbo določijo le pravice, ki so za delavca ugodnejše od zakonskih. Manj ugodna ureditev v kolektivni pogodbi je dopustna le v izjemnih, v 3. odstavku 7. člena ZDR določenih primerih. Nekateri od teh izjemnih primerov se nanašajo tudi na vprašanja, povezana z delovnim časom.²⁰³

²⁰¹ Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10.

²⁰² Glej stran 20.

²⁰³ Glej 143. in 158. člen ZDR.

Pravice delavcev se praviloma urejajo s kolektivno pogodbo. Če pri delodajalcu ni organiziranega sindikata, pa lahko delodajalec pravice delavcev (med katere sodi tudi delovni čas) ureja s splošnim aktom, pri čemer morajo biti te pravice urejene ugodneje, kot jih določa zakon ali kolektivna pogodba, ki zavezuje delodajalca (tretji odstavek 8. člena ZDR). O vsebini predloga splošnega akta mora delodajalec pred sprejemom neposredno obvestiti delavce ter pridobiti mnenje delavskih predstavnikov.²⁰⁴

6.11.5. Trajanje polnega delovnega časa

ZDR v 1. odstavku 142. člena določa, da polni delovni čas ne sme biti daljši od 40 ur na teden. V skladu z 2. odstavkom se lahko s posebnim zakonom ali kolektivno pogodbo kot polni delovni čas določi krajši delovni čas od 40 ur, pri tem pa mora biti upoštevan zakonsko določeni minimum - 36 ur tedensko. Če posebne ureditve v zakonu ali kolektivni pogodbi ni, se šteje kot polni delovni čas 40 ur na teden.

Zakon torej omogoča, da socialni partnerji (bodisi na ravni panoge ali na ravni delodajalca) določijo dolžino polnega delovnega časa (seveda znotraj z zakonom določenega časovnega okvirja), pri tem pa jim ne predpisuje nobenih kriterijev oziroma pogojev.

Navedena zakonska možnost je delodajalcem omogočila, da so se v situaciji začasnega pomanjkanja dela (v času gospodarske krize) izognili odpuščanjem delavcev s skrajševanjem delovnega časa.²⁰⁵

Nadurno delo

²⁰⁴ Ustavno sodišče RS je z odločbo št. U-I-284/06-26 iz 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 83/09 iz 23. 10. 2009) odločilo, da je 3. odstavek 8. člena ZDR v neskladju z ustavo. Do odprave ugotovljene protiustavnosti (kar naj bi bilo najkasneje v devetih mesecih po objavi ustavne odločbe) mora delodajalec v postopku sprejemanja splošnega akta delodajalca iz 3. stavka 8. člena pred sprejemom splošnega akta pridobiti mnenje delavskih predstavnikov.

²⁰⁵ K popularizaciji tega ukrepa je prispeval tudi interventni Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa (Uradni list RS, št. 5/09, 40/09 in 57/09).

Glede na to, da pomeni nadurno delo dodatno obremenitev za delavce in negativno vpliva na zaposlovanje brezposelnih oseb, ga zakonodaja vsebinsko in časovno omejuje.

Primere, v katerih je dopustno uvesti nadurno delo določa ZDR v 1. odstavku 143. člena, hkrati pa dopušča, da dodatne izjemne, nujne in nepredvidene primere določi kolektivna pogodba na ravni dejavnosti. S kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti je torej dopustno razširiti možnosti odrejanja nadurnega dela.

V 3. odstavku 143. člena ZDR je določena časovna omejitev nadurnega dela (največ 8 ur na teden, 20 ur na mesec in 170 ur na leto, delovni dan pa lahko traja največ 10 ur.) Zakon pa hkrati dopušča, da kolektivna pogodba (na katerikoli ravni) določi obdobje (ki ne sme biti daljše od šestih mesecev), v katerem se navedena dnevna, tedenska in mesečna časovna omejitev upošteva kot povprečna omejitev. Ob pogoju tovrstne ureditve v kolektivni pogodbi je dopustno, da delavec preseže dnevno, tedensko oziroma mesečno omejitev števila nadur, v določenem časovnem obdobju pa v povprečju ne sme delati več kot 10 ur dnevno, prav tako pa v istem časovnem obdobju v povprečju ne sme opraviti več kot 8 nadur tedensko in ne več kot 20 ur na mesec.

V primeru nadurnega dela je tako s kolektivno pogodbo izjemoma dopustno določiti nekaj, kar je za delavce manj ugodno od zakonske ureditve.²⁰⁶

Neenakomerna razporeditev delovnega časa

ZDR v 147. členu določa pogoje za neenakomerno razporeditev delovnega časa, medtem ko pogojev za začasno prerazporeditev delovnega časa ne določa. Le-ti se, upoštevaje 1. odstavek 147. člena ZDR določijo s pogodbo o zaposlitvi v skladu z zakonom in kolektivno pogodbo (na katere se lahko pogodba o zaposlitvi sklicuje). Pogoji, pod katerimi lahko delodajalec delavcem začasno prerazporedi delovni čas so tako praviloma urejeni v kolektivni pogodbi (bodisi v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti ali v podjetniški kolektivni pogodbi).

V primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa, za katero je značilno, da v določenih obdobjih delavec dela več kot polni delovni čas, v drugih pa manj kot polni delovni čas, se upošteva polni delovni čas kot povprečna delovna obveznost v obdobju,

²⁰⁶ Gre za eno od izjem, izrecno navedenih v 3. odstavku 7. člena ZDR.

ki na podlagi 7. odstavka 147. člena ZDR ne sme biti daljše od šest mesecev. S kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti pa je dopustno v primeru, ko to narekujejo objektivni ali tehnični razlogi ali razlogi organizacije dela navedeno obdobje podaljšati največ na 12 mesecev (5. odstavek 158. člena ZDR). S tem se v primeru dejavnosti, kjer se sezone izravnavajo šele v letnem obdobju, omogoči realnejše uravnavanje viškov in manjkov ur.

Nočno delo

Upošteva se 1. odstavek 151. člena ZDR delovni čas nočnega delavca v obdobju štirih mesecev ne sme trajati povprečno več kot osem ur na dan. S kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti se lahko določi, da se navedena časovna omejitev upošteva kot povprečna omejitev v obdobju, daljšem kot štiri mesece, vendar ne daljšem kot šest mesecev (2. odstavek 158. člena ZDR).

Počitek

ZDR v 155 in 156. členu določa minimalni dnevni in tedenski počitek, ki ga je dolžan delodajalec zagotavljati delavcu.

Odstop od absolutno določenega minimalnega počitka je mogoč le v primerih, izrecno določenih v 2., 3. in 4. odstavku 158. člena ZDR. S kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti je namreč mogoče določiti, da se v primeru izmenskega dela, in v primeru določenih dejavnosti, delovnih mest oziroma poklicev minimalni dnevni in tedenski počitek upošteva kot povprečje v časovnem obdobju, ki ne sme biti daljše od šest mesecev. Gre za dejavnosti, delovna mesta ali poklice v primerih, ko narava dela zahteva stalno prisotnost ali kjer narava dejavnosti zahteva kontinuirano zagotavljanje dela ali storitev ali v primerih predvidenega neenakomernega ali povečanega obsega dela.

6.11.6. Posebnosti pri urejanju delovnega časa v pogodbi o zaposlitvi

Delavec in delodajalec sta pri pogodbenem urejanju medsebojnih pravic in obveznosti, torej tudi v zvezi z delovnim časom, dolžna upoštevati določbe ZDR, drugih zakonov in

kolektivnih pogodb, ki zavezujejo delodajalca.

ZDR pa v 157. členu omogoča, da je v primeru določenih kategorij delavcev pogodbeno ureditev vprašanj, povezanih z delovnim časom lahko drugačna od zakonske. Te kategorije delavcev so:

- poslovodne osebe (člani poslovnega organa delodajalca)²⁰⁷
- vodilni delavci, opredeljeni v 5. alineji 1. odstavka 52. člena ZDR²⁰⁸
- delavci, ki opravljajo delo na domu (imajo sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za opravljanje dela na domu v skladu s 67. členom ZDR).

Vsem navedenim kategorijam delavcev je skupna določena samostojnost pri opravljanju dela, ki se nanaša tudi na določanje in razporejanje svojega delovnega časa. Zaradi tega zakonodajalec delavca in delodajalca pri urejanju vprašanj, povezanih z delovnim časom v pogodbi o zaposlitvi odvezuje od upoštevanja minimalnih varstvenih določb, ki jih sicer zakon vsebuje. Gre za zakonske določbe, ki se nanašajo na omejitve delovnega časa (prvi odstavek 142. člena, tretji odstavek 143. člena, peti odstavek 147. člena), nočno delo (predvsem 151. člen), odmor (154. člen), dnevni počitek (155. člen) in tedenski počitek (156. člen). Te določbe sicer pomenijo minimalni standard v zvezi z delovnim časom, saj se z maksimiziranjem delovnega časa, in še posebej delovnega časa nočnega delavca, pa tudi z zagotavljanjem minimalnega odmora, in dnevnega ter tedenskega počitka preprečuje pretirano izčrpavanje psihičnih in fizičnih moči delavca.

Drugačna pogodbeno ureditev delovnega časa, nočnega dela, odmora in počitka od zakonske v primeru navedenih kategorij delavcev je dopustna, če delovnega časa teh delavcev ni mogoče vnaprej razporediti oziroma če si delavec lahko samostojno razporeja delovni čas (kar je pravilo)²⁰⁹ in pod pogojem, da so tem delavcem zagotovljeni varnost in zdravje pri delu. Konkretnih zakonskih določb v zvezi z delovnim časom, ki delavcem zagotavljajo varstvo in zdravje pri delu torej treba upoštevati, potrebno pa je upoštevati splošna načela zaščite varnosti in zdravja pri delu.

²⁰⁷ To so na primer člani uprave delniške družbe z dvotirnim sistemom upravljanja, člani upravnega odbora in izvršni direktorji v delniški družbi z enotirnim sistemom upravljanja, poslovodja v družbi z omejeno odgovornostjo.

²⁰⁸ Gre za vodilne delavce, ki vodijo poslovno področje ali organizacijsko enoto pri delodajalcu in imajo pooblastila za sklepanje pravnih poslov ali za samostojne kadrovske in organizacijske odločitve.

²⁰⁹ V tem delu se določba 157. člena ZDR razlikuje od 17. člena Direktive 2003/88/ES, ki ji je služila za vzor. Glej Senčur Peček D., v Bečan I. et al., Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, GV Založba, 2008, Ljubljana, strani 747, 748.

6.11.7. Funkcionalna prožnost

Mnoge raziskave kažejo, da podjetja namesto tradicionalne oziroma Tayloristične oblike organizacije (za katero je značilna standardizacija proizvodnega procesa, ozka opredelitev vsebine dela, jasna razmejitev med pravicami in obveznostmi delavcev in vodstva in uporaba formalnih postopkov in hierarhičnih struktur za interno komunikacijo in konfliktni management),²¹⁰ vedno v večji meri uvajajo nove, prožne oblike organizacije dela. Zanje je značilna večja delavčeva avtonomija pri določanju tempa in načina opravljanja dela, ploskejša hierarhična struktura, kar pomeni, da se sprejemanje odločitev premika bliže k delavcu, kar mu omogoča, da uporabi svoja specifična znanja in izkušnje in opravi svoje delo na najbolj učinkovit način. S tem ko izboljšajo komunikacijo in zagotavljanje informacij med delavci ter med delavci in vodstvom, nove organizacijske oblike omogočajo pogoje za timsko delo, rotacijo na različnih delih (task rotation) ali za opravljanje več različnih del (multitasking). Vse to povečuje kompleksnost vsebine dela, delavci pa bolj sodelujejo pri reševanju problemov in sprejemanju odločitev.

Podjetja s prožno organizacijo dela se lažje prilagodijo spremenjenemu povpraševanju ali spremenjeni tehnologiji, tako da se reorganizirajo, da delavci opravljajo druga dela. Notranja funkcionalna prožnost tako v določeni meri lahko nadomesti zunanjo prožnost (odpuščanje nepotrebnih delavcev) oziroma je njena dopolnitev pri doseganju povečane konkurenčnosti in prilagodljivosti podjetij.²¹¹

V kolikšnem obsegu bodo podjetja uvedla prožne oblike organizacije dela je odvisno od več faktorjev, pri čemer je delovno-pravna ureditev le en od njih. Z vidika delovnega prava je v tej zvezi pomembna predvsem opredelitev vsebine dela, ki ga je delavec dolžan opravljati po pogodbi o zaposlitvi in možnost delodajalca, da delavcu v času trajanja delovnega razmerja odreja različna dela.

Delovno mesto oziroma vrsta del

Slovenski ZDR temelji na pogodbenem konceptu delovnega razmerja, kar pomeni, da se

²¹⁰ Glej Ichniowski, C. et al. (1996), What works at work: Overview and assessment, Industrial Relations, July, strani 299-333.

²¹¹ Employment in Europe 2007, stran 146.

delovno razmerje sklene s pogodbo o zaposlitvi, s pogodbo določene pravice in obveznosti pa veljajo vse dokler pogodba ni spremenjena (na podlagi soglasja volj obeh strank) oziroma dokler pogodba ne preneha. Niti delodajalec niti delavec ne moreta enostransko spreminjati s pogodbo dogovorjenih vprašanj.

Ena od najpomembnejših sestavin pogodbe o zaposlitvi je navedba naziva **delovnega mesta oziroma vrste dela**, s kratkim opisom dela, ki ga mora delavec opravljati po pogodbi o zaposlitvi. Delavec je dolžan opravljati delo na delovnem mestu oziroma v okviru vrste del, kot je opredeljeno v pogodbi o zaposlitvi. Delodajalec mu lahko odredi opravljanja vseh del, ki sodijo v okvir tega delovnega mesta oziroma vrste del. Delodajalec pa delavcu ne more enostransko spremeniti delovnega mesta oziroma vrste del, se pravi ne more delavca enostransko razporediti na drugo delovno mesto oziroma na drugo vrsto del. Takšna sprememba je možna le na podlagi soglasja delavca, s podpisom nove pogodbe o zaposlitvi.

Z vidika funkcionalne prožnosti, se pravi možnosti, da delavec opravlja različna dela, je ključnega pomena predvsem, kako je opredeljeno delo, ki ga je dolžan delavec opravljati po pogodbi o zaposlitvi.

Medtem ko je bilo v ZDR iz leta 2003 delo, za katero je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi v pogodbi opredeljeno z navedbo naziva delovnega mesta, je po noveli ZDR-A iz leta 2007 možna širša opredelitev - z navedbo naziva delovnega mesta oziroma vrste dela (tretja alineja 29. člena ZDR). Da je zakonodajalec z novelo uvedel koncept širše opredelitve dela, je vidno iz hkratne spremembe drugih določb ZDR, ki so prej vsebovale le delovno mesto, po noveli pa tudi vrsto dela (na primer drugi odstavek 20. člena, prvi in drugi odstavek 23. člena) ali pa je v njih delovno mesto nadomeščeno s širšim izrazom delo (tretji in četrti odstavek 23. člena, 25. člen, tretji odstavek 90. člena).

Cilja jasnejše ureditve možnosti zaposlitve za delovno mesto oziroma za vrsto dela je bil zmanjšati ovire za notranjo mobilnost zaposlenih, saj je v primeru, da stranki skleneta pogodbo o zaposlitvi za vrsto dela, delovno razmerje bolj prožno in se delo delavcev lahko prilagaja potrebam delovnega procesa. Sprememba opravljanja dela v okviru vrste dela, za katero je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi tudi ne pomeni potrebe po sklenitvi nove pogodbe o zaposlitvi.²¹²

²¹² Glej Predlog o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih, prva obravnava EPA 1604-IV, Poročevalec DZ RS, št. 75 iz 1. 8. 2007, stran 88).

Tudi po noveli delodajalec lahko v splošnem aktu (aktu o sistemizaciji) določi pogoje za opravljanje dela na posameznem delovnem mestu, prosto delovno mesto objavi in sklene pogodbo o zaposlitvi za opravljanje dela na tem delovnem mestu. V primeru spremembe delovnega mesta je potrebna nova pogodba o zaposlitvi.

Druga možnost pa je, da v aktu o sistemizaciji določi pogoje za opravljanje dela za vrsto dela. Če želi zaposliti delavca, objavi prosto vrsto dela, z izbranim delavcem pa sklene pogodbo o zaposlitvi, v kateri se opredeli vrsto dela, s kratkim opisom dela, ki ga mora delavec opravljati po pogodbi o zaposlitvi, in za katera se zahtevajo enaka stopnja in smer izobrazbe in drugi pogoji za opravljanje dela, ki se določijo v aktu o sistemizaciji.

Pojem »vrsta dela« dejansko pomeni širšo opredelitev dela, za katero je sklenjena pogodba o zaposlitvi, ki pa je zakonsko omejena s tem, da se lahko vanjo uvršča le delo, za katero se zahteva enaka stopnja in smer izobrazbe in drugi pogoji za opravljanje dela v skladu z 20. členom ZDR (se pravi pogoji, določeni z aktom o sistemizaciji).²¹³ Delavec bo torej v okviru vrste dela, za katero je sklenil pogodbo o zaposlitvi lahko opravljal različna dela. Tudi če bo prišlo do spremembe opravljanja dela v okviru vrste dela, za katero je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi, ne bo treba skleniti nove pogodbe o zaposlitvi. Delodajalec bo delavcu enostavno odredil opravljanje drugega dela.

Pri tem se nam lahko zastavi vprašanje, ali je vrsta dela izpodrinila delovno mesto (kot najnižjo organizacijsko enoto). Menim, da bi bilo to možno le pod pogojem, da bi bila tudi osnovna plača, kot obvezna sestavina pogodbe o zaposlitvi določena za vrsto dela in ne za delovno mesto, kot to izhaja iz večine veljavnih kolektivnih pogodb dejavnosti, ki določajo izhodiščne ali najnižje osnovne plače. To bi v bistvu pomenilo, da bi imel delavec enako osnovno plačo, ne glede na to, katero delo v okviru vrste del bi opravljal. Na ustrezen način pa bi bilo treba urediti tudi zagotavljanje varnosti in zdravja pri delu. Upoštevati bi bilo treba dejstvo, da se različna dela znotraj vrste del lahko opravljajo v različnih prostorih oziroma delovnih razmerah.

Kot kažejo primeri v praksi (Krka, Talum), je mogoče koncept vrste del uvesti tudi tako, da se ob vrsti dela ohrani tudi delovno mesto. V tem primeru se pogodba o zaposlitvi sklene za širše opredeljeno vrsto del, delavec pa lahko znotraj te vrste del opravlja

²¹³ Gre za varovalno določbo v korist delavca, da ne bi delodajalec zavezoval delavcev, da opravljajo dela različnih zahtevnosti.

različna delovna mesta (dela, ki sodijo v vrsto del opravlja na različnih delovnih mestih). Delavcu pripada osnovna plača za delovno mesto, ki ga dejansko opravlja, nanj pa so vezane tudi zahteve v zvezi z varnostjo in zdravjem pri delu. Ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi se delavcu odredi opravljanje enega od delovnih mest znotraj vrste del, med trajanjem delovnega razmerja pa lahko delavec na podlagi odredbe delodajalca prehaja s tega na druga delovna mesta (ki so v okviru te vrste del), ne da bi bilo za to treba spremeniti pogodbo o zaposlitvi. Pri tem menim, da bi morala biti delovna mesta, katerih dela je delavec dolžan opravljati v okviru vrste del navedena v pogodbi o zaposlitvi, prav tako pa tudi osnovne plače za vsa ta delovna mesta. Le na tak način je delavec ustrezno obveščen o tem, za kakšna dela je sklenil pogodbo o zaposlitvi in kakšno plačilo lahko za to delo pričakuje.

Glede na cilj zakonodajalca, omogočiti potrebno prožnost pri določanju del delavcu, bi kazalo delodajalcem prepustiti, da v aktu o sistemizaciji opredelijo bodisi samo delovna mesta²¹⁴ ali samo vrsto dela, ali pa opredelijo vrsto del, znotraj katerih delavci delo opravljajo na več delovnih mestih. Seveda je treba pri tem upoštevati prej navedeno glede določitve osnovne plače.

Trajna sprememba delovnega mesta oziroma vrste dela

Če želi delodajalec delavcu trajno določiti drugo delovno mesto oziroma vrsto dela, je za to potrebno skleniti novo pogodbo o zaposlitvi, za kar potrebuje soglasje delavca (47. člen ZDR).

Do tega pa lahko pride tudi v primeru, ko se delavca več ne potrebuje na dosedanjem delovnem mestu ali delavec na dosedanjem delovnem mestu ni dosegal pričakovanih rezultatov dela in pride do odpovedi pogodbe o zaposlitvi (bodisi iz poslovnega razloga ali razloga nesposobnosti) in hkratne ponudbe nove zaposlitve (90. člen ZDR). Delodajalec je dolžan preveriti, ali lahko delavcu, ki mu odpoveduje pogodbo iz poslovnega razloga ali razloga nesposobnosti ponudi ustrezno drugo delo (tretji odstavek 88. člena ZDR). ZDR opredeljuje, kaj se šteje za ustrezno zaposlitev. Med pogoji je tudi, da gre za delo, za katero se zahteva enaka vrsta in stopnja izobrazbe, kot se je zahtevala za opravljanje dela, za katero je imel delavec doslej sklenjeno pogodbo o zaposlitvi.

²¹⁴ Ki so praviloma tudi opredeljena široko, tako da se prožnost pri odrejanju del lahko zagotovi tudi v tem primeru.

Obveznost delodajalca, da mora delavcu, ki mu odpoveduje pogodbo o zaposlitvi ponuditi ustrezno drugo zaposlitev (če jo ima na voljo), dejansko pomeni nadomeščanje zunanje prožnosti (odpuščanja) z notranjo prožnostjo (prehod na drugo delo).

Začasno opravljanje drugega dela

V praksi so pogosti primeri, ko želi delodajalec delavcu le začasno odrediti opravljanje drugega dela (in ne istega, ki sodi v okvir delavčevega delovnega mesta oziroma vrste dela). V tej zvezi ZDR v 2. odstavku 31. člena določa, da mora v primerih, določenih v zakonu ali kolektivni pogodbi, delavec opravljati tudi drugo delo (in ne le tisto, za katerega je sklenil pogodbo o zaposlitvi).

Edini v zakonu določeni primer obveznega opravljanja drugega dela je v 171. členu ZDR opredeljena dolžnost opravljanja drugega dela v primerih naravnih ali drugih nesreč, če se taka nesreča pričakuje ali v drugih izjemnih okoliščinah, ko je ogroženo življenje in zdravje ljudi ali premoženje delodajalca.

Druge primere, ko je delavec dolžan začasno opravljati drugo delo je mogoče urediti v kolektivni pogodbi (bodisi kolektivni pogodbi delodajalca ali v kolektivni pogodbi na višjih ravneh). Veljavne panožne kolektivne pogodbe kot primere, ko je delavec dolžan opravljati drugo delo določajo na primer nepredvideno odsotnost drugega delavca, nepredvidene dogodke v delovnem procesu, in podobno) Obveznost opravljanja drugega dela tudi časovno omejujejo,²¹⁵ praviloma pa določajo tudi plačilo delavca za čas, ko opravlja drugo delo.

Delodajalci, za katere ne velja nobena panožna kolektivna pogodba, in ki tudi nimajo podjetniške kolektivne pogodbe, po veljavni zakonski ureditvi delavcu enostransko ne morejo odrediti niti začasnega opravljanja drugega dela.

Izobraževanje delavcev

²¹⁵ V primerih, ko gre za predvidljivo in daljšo potrebo po opravljanju drugega dela je potrebno upoštevati splošne zakonske določbe (ponudba pogodbe o zaposlitvi za drugo delo, odpoved pogodbe o zaposlitvi s ponudbo nove zaposlitve)

ZDR v 172. členu določa, da ima delavec pravico in dolžnost do stalnega izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja z namenom ohranitve oziroma širitve sposobnosti za opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi, ohranitve zaposlitve ter povečanja zaposljivosti.

Čeprav zakon uporablja pojme izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje, jih ne pojasni. Iz komentarja ZDR izhaja, da gre za izobraževanje takrat, ko se oseba izobražuje po programih, na podlagi katerih pridobi javno veljavno izobrazbo. Gre za oblike izobraževanja, ki so določene s posebnimi zakoni; npr. osnovnošolsko, srednješolsko, visokošolsko idr. Pri izpopolnjevanju gre za dodatno pridobivanje znanj na raznih seminarjih in drugih programih dodatnega izpopolnjevanja, npr. strokovno izpopolnjevanje javnih uslužbencev. Usposabljanje je lahko poklicno, strokovno, usposabljanje za delo, usposabljanje invalidov ipd., zanj pa je značilno, da se osebo usposobi za določeno delo praviloma na isti stopnji poklicne ali strokovne izobrazbe.²¹⁶

ZDR nalaga delodajalcu obveznost, da zagotovi izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje delavcev zaradi potreb delovnega procesa ali če se je s tem mogoče izogniti odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti ali poslovnega razloga.²¹⁷ Zaradi potreb delovnega procesa ima delodajalec pravico delavca napotiti na izobraževanje, izpopolnjevanje ali usposabljanje,²¹⁸ delavec pa ima pravico, da sam kandidira. Podrobneje se vprašanja v zvezi z izobraževanjem (trajanje in potek izobraževanja ter pravice pogodbenih strank med izobraževanjem in po njem) uredijo s pogodbo o izobraževanju ali s kolektivno pogodbo.

ZDR zagotavlja tako delavcu, ki se izobražuje v interesu delodajalca, kot delavcu, ki se izobražuje v lastnem interesu pravico do odsotnosti z dela ob dnevih, ko prvič opravlja izpite 173. člen ZDR).. Razlika med njima je le v tem, da ima prvi delavec pravico do plačane odsotnosti, medtem ko gre pri drugem za pravico do neplačane odsotnosti (odsotnost brez nadomestila).

Navedeno predstavlja le zakonski minimum, več pravic pa je mogoče določiti s

²¹⁶ Glej Korpič Horvat E. v Bečan et al., Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem GV Založba, 2008, stran 797.

²¹⁷ V primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga ali razloga nesposobnosti je delodajalec dolžan preveriti, ali bi bilo mogoče delavca dokvalificirati ali prekvalificirati. Glej tretji odstavek 88. člena ZDR.

²¹⁸ V primeru, da delavec napotitvi ne sledi, s tem krši svoje obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi.

kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi ali posebno pogodbo o izobraževanju. Ugotoviti je mogoče, da kolektivne pogodbe dejavnosti praviloma določajo pravico do dodatnih prostih dni za vsak izpit, prav tako delavcem priznavajo povračilo stroškov (šolnine, potni stroški) in urejajo, kdaj se izobraževanje všteva v delovni čas.

Izobraževanje kot ukrep aktivne politike zaposlovanja ureja tudi **ZUTD**, ki v 30. členu tudi definira posamezne oblike izobraževanja. ZUTD v prvem odstavku navedenega člena loči med neformalnim izobraževanjem (katerega namen je večanje zaposlitvenih možnosti s pridobitvijo novih znanj in kompetenc za vstop na trg dela ter uspešen razvoj kariere) in formalnim izobraževanjem (ki je namenjeno večanju zaposlitvenih možnosti s pridobitvijo višje ravni izobrazbe). Neformalno izobraževanje (ki zajema usposabljanje in izpopolnjevanje) predstavlja obliko izobraževanja odraslih, ki se lahko izvaja na različne načine, tudi kot usposabljanje na delovnem mestu (drugi odstavek).

Usposabljanje pomeni pridobitev novih znanj in kompetenc s pomočjo registriranih izvajalcev usposabljanja, pri čemer potrdilo o opravljenem usposabljanju velja na celotnem trgu dela (tretji odstavek), usposabljanje na delovnem mestu pa poteka pri delodajalcih s pretežnim obsegom praktičnega usposabljanja in se lahko izvaja tudi kot delovni preizkus (peti odstavek). Izpopolnjevanje je dejavnost, s katero se širi in pogloblja že obstoječe znanje spretnosti oziroma kompetence posameznika (četrti odstavek). Formalno izobraževanje pomeni vključitev v javno veljavni program za pridobitev javno veljavne izobrazbe (šesti odstavek). V zakonu je izrecno predvideno tudi, da se v izobraževanje vključujejo brezposelne osebe in drugi iskalci zaposlitve, pa tudi zaposlene osebe ter delodajalci.

ZUTD v 31. členu kot novost uvaja tudi nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta, ki združujeta izobraževanje zaposlenih oseb z zaposlitveno možnostjo za brezposelne osebe. Pri nadomeščanju na delovnem mestu gre za to, da država v celoti subvencionira popolno nadomestitev zaposlenega (za čas, ko ta pridobiva nova znanja in kompetence, se torej usposablja) z brezposelno osebo. Delitev delovnega mesta pa se izvaja kot subvencioniranje delne nadomestitve zaposlenega z brezposelno osebo.

Razširjenost oblik funkcionalne prožnosti v Sloveniji

Iz četrte evropske raziskave delovnih pogojev - EWCS 2005 izhaja, da je Slovenija na prvem mestu v Evropski uniji po razširjenosti osnovne funkcionalne prožnosti in

timskega dela.²¹⁹ Kot kažejo ti (anketno pridobljeni) podatki, v Sloveniji več kot 75% delavcev izmenjuje različna dela s svojimi kolegi oziroma rotira na različnih delih (rotate tasks), medtem ko je za EU ta delež 50%, poleg tega pa v Sloveniji skoraj 90% delavcev vsaj del svojega dela opravi v timih, medtem ko je v EU timsko delo razširjeno med 60% delavcev.

Slika pa je drugačna glede razširjenosti višjih oblik funkcionalne prožnosti, ko gre za vprašanja, ali delavci krožijo na delih, za katera so potrebna različna znanja (skills), ali si lahko v timu sami razdelijo naloge ali pa jih razdeli vodja ter ali lahko sami določijo vodjo tima (oziroma postanejo vodja tima). Po deležu delavcev, ki krožijo na delih, ki zahtevajo različna znanja, je Slovenija nekje v sredini med evropskimi državami, po avtonomiji timov pa v prvi četrtini.²²⁰

Navedene podatke je mogoče v določeni meri razložiti ob upoštevanju slovenske delovne zakonodaje. Široko opredeljena delovna mesta oziroma vrste dela omogočajo delodajalcem, da delavcem enostransko odredajo različna dela. Ker pa lahko delovno mesto oziroma vrsta dela vključuje le dela, za katera se zahteva enaka stopnja in smer izobrazbe (tretja alineja prvega odstavka 29. člena ZDR), se opravljanje različnih del omejuje na dela, za katera se zahtevajo enaka znanja. Nizka stopnja avtonomije v timskem delu (kar velja za večino evropskih držav), pa je pogojena predvsem z organizacijo dela, po kateri so nadrejeni tisti, ki določajo naloge in vodje tima.

Tudi podatki iz raziskave ECS 2009 glede timskega dela kažejo, da v Sloveniji prevladujejo timi, v katerih naloge in njihove izvrševalce določajo nadrejeni in ne člani tima sami. Iz navedene raziskave izhaja, da je v več kot 80% sodelujočih podjetij z več kot 10 zaposlenimi v EU-27 timsko delo pomembno, medtem ko je v Sloveniji takih podjetij blizu 75%. Medtem ko je na nivoju EU-27 podjetij z avtonomnimi timi 22%, je v Sloveniji takih podjetij okrog 14%.²²¹

Kar se tiče izobraževanja odraslih, ki ima pomemben vpliv na funkcionalno prožnost, je Slovenija v samem vrhu med državami EU, če upoštevamo podatke iz Skupnega poročila Sveta in Komisije o napredku pri izvajanju delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje 2010 za leto 2008 – Vseživljenjsko učenje za znanje, ustvarjalnost in inovacije.²²² V okviru EU je bil zastavljen cilj, da naj bi se leta 2010 vsaj 12,5% delovnega prebivalstva (med 24 in 65 letom) udeležilo izobraževanja in usposabljanja (vsaj 4 tedne na leto). V letu 2006 je bil za EU ta odstotek 9,6 %, kar pomeni, da bdo za

²¹⁹ Sledijo pa ji Nizozemska in nekatere nordijske države.

²²⁰ Glej EWCS 2005, tabela 6.2. na strani 52 in tabela 6.3. na strani 53.

²²¹ ECS 2009, stran 23, tabela 16.

²²² Uradni list C 086 , 05/04/2008 str. 0001 – 0031.

dosego cilja potrebna dodatna prizadevanja. V poročilu je posebej izpostavljeno, da najvišjo raven udeležbe v letu 2006 kažejo Nordijske države (Švedska 32,1%, Danska 29,2%, Finska 23,1%), Združeno kraljestvo (26,6%), Slovenija (15%) in Nizozemska (15,6%).

Tudi raziskava ECS 2009 potrjuje pomen izobraževanja za slovenska podjetja. Medtem ko je na ravni EU-27 podjetij z najmanj 10 zaposlenimi, ki sistematično preverjajo potrebo po nadaljnjem usposabljanju delavcev 72%, je takšnih podjetij v Sloveniji okrog 77%, kar uvršča Slovenijo na šesto mesto med državami, članicami EU.²²³ Podjetij, ki so v zadnjih 12 mesecih delavcem omogočila odsotnost z dela zaradi usposabljanja oziroma izobraževanja je v EU-27 blizu 62%, v Sloveniji pa jih je več kot 75% (kar uvršča Slovenijo med prve štiri države EU).²²⁴

6.11.8. Plačna prožnost

Sistem plač v zasebnem sektorju določajo ZDR, ki ureja temeljna vprašanja v zvezi s plačilom za delo, Zakon o minimalni plači,²²⁵ ki vsem delavcem zagotavlja minimalno plačo in panožne ter podjetniške kolektivne pogodbe, ki določajo najnižje osnovne plače in konkretno urejajo posamezna vprašanja, kot so kriteriji za delovno uspešnost, višina dodatkov in drugo.

Plača

Upošteva drugi odstavek 126. člena je plača sestavljena iz

- osnovne plače,
- dela plače za delovno uspešnost,
- dodatkov,²²⁶

²²³ ECS 2009, stran 30, tabela 27.

²²⁴ ECS 2009, stran 32, tabela 29.

²²⁵ Uradni list RS, št. 13/2010, ZMinP.

²²⁶ Gre za dodatke za delo v manj ugodnem delovnem času (nočno, nadurno delo, delo v nedelje in na praznike), za dodatek za delovno dobo, lahko pa tudi za dodatke za posebne pogoje dela. Glede na temo projekta jih posebej ne obravnavamo.

- plačila za poslovno uspešnost, če je to dogovorjeno s kolektivno pogodbo ali pogodbo o zaposlitvi.²²⁷

Osnovna plača, del plače za delovno uspešnost in dodatki so obvezne sestavine plače, medtem ko je del plače za poslovno uspešnost odvisen od avtonomne ureditve.

Osnovna plača

ZDR v prvem odstavku 127. člena določa, da se osnovna plača določi upoštevaje zahtevnost dela, za katerega je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi. Zahtevnost dela opredeljuje akt o sistemizaciji, pri tem pa se praviloma upošteva izobrazba, druga znanja in izkušnje, odgovornost, obremenitve in napor, okolje. Znesek osnovne plače mora biti določen v pogodbi o zaposlitvi (1. odstavek 29. člena ZDR)

Kolektivne pogodbe dejavnosti praviloma povzemajo dikcijo v zvezi z opredelitvijo osnovne plače iz ZDR, nekatere pa so prevzele opredelitev osnovne plače iz nekdanje Splošne kolektivne pogodbe za gospodarske dejavnosti²²⁸ (v nadaljevanju SKPgd), po kateri je osnovna plača plačilo za polni delovni čas, normalne delovne pogoje in vnaprej določene delovne rezultate. Menim, da je pritrđiti stališču,²²⁹ da je ne glede na to, ali posamezna kolektivna pogodba definira osnovno plačo ali ne, osnovna plača plačilo za delo v polnem ali z njim izenačenem delovnem času, v normalnih delovnih pogojih in ob doseganju vnaprej določene delovne rezultate.

Delodajalci delavcem ne morejo določiti osnovne plače, ki bi bila nižja od izhodiščne plače ali najnižje osnovne plače tarifnega razreda, v katerega je uvrščeno delavčevo delovno mesto.²³⁰ Znesek izhodiščne oziroma najnižje osnovne plače za posamezen tarifni razred je določen v tarifni prilogi kolektivne pogodbe, ki zavezuje delodajalca.

²²⁷ Gre za poslovno uspešnost družbe kot celote, ki se običajno meri s finančnimi kazalniki (dobičkonosnostjo), praviloma pa se izplača ob koncu leta kot božičnica ali 13. plača.

²²⁸ Splošna kolektivna pogodba za gospodarske dejavnosti, Uradni list RS, št. 40/1997, danes ne velja več.

²²⁹ Korpič Horvat E., Osnovna plača in delovna uspešnost, Gospodarski subjekti na trgu, 2012, stran 194.

²³⁰ Delovna mesta so praviloma razvrščena v devet tarifnih razredov, glede na zahtevnost dela, ki je vezana na zahtevano izobrazbo delovnega mesta.

Nekatere kolektivne pogodbe dejavnosti²³¹ so ohranile izhodiščno plačo (kot jo je določala SKPgd). Izhodiščna plača je najnižji znesek osnovne plače, določena za posamezni tarifni razred. Če delavec dela poln delovni čas, v normalnih delovnih pogojih in dosega predvidene delovne rezultate, njegova osnovna plača ne more biti nižja od izhodiščne plače ustreznega tarifnega razreda, določenega v kolektivni pogodbi. Z izhodiščno plačo se ohranja relativno razmerje²³².

Druge kolektivne pogodbe dejavnosti²³³ so uvedle pojem najnižje osnovne plače. To je vrednost najmanj zahtevnega dela v tarifnem razredu za povprečni mesečni delovni čas, preračunan iz letnega polnega delovnega časa, kar znaša 174 ure mesečno. Najnižja osnovna plača za posamezni tarifni razred predstavlja minimum pri določanju osnovnih plač pri delodajalcu. Njena značilnost je, da vključuje zneske uskladitve in ukinja relativna razmerja med tarifnimi razredi.²³⁴

Glede na to, da je veljavnost kolektivnih pogodb po ZKoliP vezana na stranke in njihove člane (10. člen ZKoliP), to pomeni, da kolektivna pogodba dejavnosti praviloma velja le za delodajalce, ki so člani združenja delodajalcev, ki je podpisalo kolektivno pogodbo, razen če je prišlo do razširitve veljavnosti kolektivne pogodbe v skladu z 12. členom ZKoliP. Zaradi navedenega so predstavniki delodajalcev in sindikatov podpisali Kolektivno pogodbo o izredni uskladitvi plač za leto 2007 in načinu usklajevanja plač, povračilu stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkih za leti 2008 in 2009 (KPPI),²³⁵ ki je veljala za delodajalce, za katere ne velja nobena kolektivna pogodba dejavnosti. Navedena pogodba je med drugim urejala tudi izhodiščne plače.

Del plače za delovno uspešnost

²³¹ Na primer Kolektivna pogodba grafične dejavnosti, Kolektivna pogodba časopisno-informativne, založniške in knjigotrške dejavnosti, Kolektivna pogodba celulozne, papirne in papirno predelovalne dejavnosti.

²³² Če se spremeni vrednost izhodiščne osnovne plače najnižjega tarifnega razreda, se spremenijo osnovne plače vseh tarifnih razredov oziroma vseh zaposlenih..

²³³ Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine, Kolektivna pogodba za lesarstvo Slovenije, Kolektivna pogodba dejavnosti gostinstva in turizma Slovenije, Kolektivna pogodba za dejavnost elektroindustrije Slovenije in druge.

²³⁴ Če se najnižja osnovna plača spremeni, ni nujno da se spreminjajo osnovne plače vseh tarifnih razredov oziroma vseh zaposlenih po pogodbi o zaposlitvi, razen v primeru, če bi bila osnovna plača delavca določena v pogodbi o zaposlitvi nižja od najnižje osnovne plače tarifnega razreda

²³⁵ Uradni list RS, št. 62/2008.

Del plače za delovno uspešnost je po določbah ZDR obvezna sestavina plače, ki pa se delavcu izplača, če doseže delovne rezultate merjene na podlagi ugotavljanja (bodisi individualne ali skupinske) delovne uspešnosti.

V skladu z drugim odstavkom 127. člena ZDR se delovna uspešnost delavca določi upoštevaje gospodarnost, kvaliteto in obseg opravljanja dela, za katerega je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi

Delodajalec mora ugotavljati delovno uspešnost na način in po postopku določenem v avtonomnih aktih. Merila morajo biti določena v naprej v pogodbi o zaposlitvi ali kolektivni pogodbi oziroma v splošnem aktu delodajalca, če pri delodajalcu ni organiziranega sindikata.

Ugotoviti je mogoče, da kolektivne pogodbe dejavnosti glede ureditve meril za ugotavljanje delovne uspešnosti praviloma napotujejo na kolektivne pogodbe delodajalca,²³⁶ kar je glede na vezanost meril na posamezna delovna mesta razumljivo.

V skladu z drugo alinejo 95. člena Zakona o sodelovanju delavcev pri upravljanju (ZSDU)²³⁷ se merila za ocenjevanje delovne uspešnosti delavcev sprejmejo ob soglasju sveta delavcev.

V praksi je v zvezi z delovno uspešnostjo aktualno vprašanje, ali lahko delavec v primeru, če ne dosega predvidenih delovnih rezultatov prejme nižjo osnovno plačo od tiste, določene v pogodbi o zaposlitvi, v primeru, če ne dosega predvidenih delovnih rezultatov. Odgovor je odvisen od ureditve v kolektivni pogodbi. Nekatere kolektivne pogodbe dejavnosti ne dopuščajo zmanjševanja osnovne plače zaradi delavčeve neuspešnosti, druge omejujejo zniževanje osnovnih plač do višine najnižje osnovne plače posameznega tarifnega razreda, tretje pa dopuščajo zniževanje osnovnih plač, vendar osnovna plača ne sme biti nižja od minimalne plače.²³⁸

Minimalna plača

²³⁶ Oziroma na splošne akte delodajalca, če pri delodajalcu ni organiziranega sindikata in do sklenitve podjetniške kolektivne pogodbe ne more priti.

²³⁷ Uradni list RS, št. 42/1993, 61/2000 in 26/2007.

²³⁸ Korpič-Horvat E., op. cit., stran 199.

ZDR v prvem odstavku 126. člena zavezuje delodajalca, da pri plači upošteva minimum, določen z zakonom oziroma kolektivno pogodbo, ki zavezuje delodajalca. Ta minimum je določen s posebnim zakonom – ZMinP. Za razliko od izhodiščnih oziroma najnižjih osnovnih plač, ki jih določajo kolektivne pogodbe, in so jih dolžni (pri določanju osnovne plače) upoštevati le delodajalci, ki jih te kolektivne pogodbe zavezujejo, so dolžni minimalno plačo upoštevati vsi delodajalci v Republiki Sloveniji.

ZMinP določa, da ima delavec, ki dela poln delovni čas, pravico do plačila za opravljeno delo najmanj v višini minimalne plače, določene v skladu s tem zakonom. Minimalno plačo mora delavec prejeti, ne glede na delovne rezultate. Delavec, ki dela krajši delovni čas, ima pravico do sorazmernega dela minimalne plače.

Minimalna plača se enkrat letno uskladi najmanj z rastjo cen življenjskih potrebščin. Uskladitev določi ministrica oziroma minister, pristojen za delo, po predhodnem posvetu s socialnimi partnerji in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije najkasneje do 31. januarja tekočega leta. V letu 2012 tako znaša minimalna plača 763,06 eurov bruto.

Če bi delavčeva plača (se pravi osnovna plača, skupaj z dodatki in delovno uspešnostjo) znašala manj od zneska minimalne plače, je dolžan delodajalec delavcu izplačati minimalno plačo. Ugotavlja se, da v nekaterih dejavnosti v zasebnem sektorju delavci prejemajo minimalno plačo za dela, ki so razvrščena vse do petega tarifnega razreda, kar negativno vpliva na motivacijo in delovno uspešnost delavcev.

Možnost zniževanja pravic delavcev s kolektivnimi pogodbami

Delodajalec je dolžan v času trajanja delovnega razmerja upoštevati določbe ZDR in drugih zakonov, kolektivnih pogodb, ki ga zavezujejo, splošnih aktov, ki jih je sprejel in pogodb o zaposlitvi, sklenjenih z delavci. Z vidika prilagajanja situaciji na trgih, še posebej v času gospodarske krize, ko so delodajalci v finančnih težavah, se v praksi pogosto zastavlja vprašanje, ali, in če, pod kakšnimi pogoji je dopustno vsaj za določen čas delavcem zagotoviti manjši nivo pravic, kot izhaja iz navedene ureditve.

Ureditev pravic delavcev (tudi v zvezi s plačilom za delo) v ZDR je kogentna, gre za zakonski minimum, ki ga morajo delodajalci upoštevati, delavci pa se tem pravicam ne

morejo odpovedati ali pristati na njihovo zmanjšanje.²³⁹ Zakonsko določenih pravic tudi ni dopustno zmanjšati s kolektivno pogodbo, splošnim aktom ali pogodbo o zaposlitvi, razen kjer je to z zakonom izrecno določeno.²⁴⁰

Enako razmerje kot med zakonom in kolektivno pogodbo (pravilo »v korist delavca«) praviloma velja tudi med kolektivnimi pogodbami različnih ravni. Iz 1. odstavka 5. člena ZKoliP, ki ureja hierarhijo kolektivnih pogodb izhaja, da se delodajalci, ki jih zavezuje kolektivna pogodba, pri sklepanju kolektivnih pogodb na ožji ravni dogovorijo o pravicah in delovnih pogojih, ki so za delavce ugodnejši.

Navedeno pravilo pa ima izjemo, ki izhaja iz 2. odstavka 5. člena. Pod pogoji, določenimi v kolektivni pogodbi na širši ravni, se lahko s kolektivno pogodbo na ožji ravni določijo tudi pravice in delovni pogoji, ki so za delavce drugačni ali manj ugodni. ZKoliP pojmov kolektivna pogodba na ožji in širši ravni ne opredeljuje, iz obrazložitve zakonskega predloga²⁴¹ pa izhaja, da je opredelitev ožje in širše kolektivne pogodbe odvisna od primerjave med dvema kolektivnima pogodbama, pri čemer je ožja tista, ki zavezuje manjši krog zaposlenih oziroma manjši krog delodajalcev v neki dejavnosti, poklicu, podjetju, kot druga, se pravi širša kolektivna pogodba. Primeroma je mogoče šteti kolektivno pogodbo dejavnosti za ožjo od splošne kolektivne pogodbe, podjetniško kolektivno pogodbo za ožjo od kolektivne pogodbe dejavnosti in od splošne kolektivne pogodbe. Poklicna kolektivna pogodba pa je lahko ožja od kolektivne pogodbe dejavnosti ali podjetniške kolektivne pogodbe, če se nanaša na ožji krog zaposlenih.

Navedeno možnost, ki je v zakonu predvidena ravno za primer kriznih situacij,²⁴² so socialni partnerji pri sklepanju nekaterih kolektivnih pogodb na ravni dejavnosti²⁴³ že upoštevali in določili, da je na ravni delodajalca izjemoma dopustno odstopiti od

²³⁹ Razen kjer je to izrecno določeno – na primer glede odpravnine v primeru prisilne poravnave – 5. odstavek 109. člena ZDR.

²⁴⁰ V 3. odstavku 7. člena ZDR so navedeni primeri, ko je dopustno s kolektivno pogodbo (praviloma kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti) določiti za delavce manj ugodne pravice od zakonskih (med njimi pa ni plačila za delo).

²⁴¹ Glej Predlog Zakona o kolektivnih pogodbah, prva obravnava, Poročevalec RS, št. 2/2006 iz 10. 1. 2006, obrazložitev 5. člena.

²⁴² Primerjaj Poročevalec RS, št. 2/2006, obrazložitev 5. člena.

²⁴³ Glej na primer 6. člen Kolektivne pogodbe dejavnosti trgovine Slovenije (Uradni list RS, št. 111/06, 127/06, 109/07, 21/08, 94/08 in 34/09), 6. člen Kolektivne pogodbe za kmetijstvo in živilsko industrijo (Uradni list RS, št. 36/2011) in 6. člen Kolektivne pogodbe o izredni uskladitvi plač za leto 2007 in načinu usklajevanja plač, povračilu stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkih za leti 2008 in 2009 (Uradni list RS, št. 62/08).

minimalnih standardov, ki jih sicer predstavljajo določbe kolektivne pogodbe dejavnosti. Do takšnega (časovno omejenega) odstopa lahko pride le v primeru resne krize (bistveno poslabšanega poslovanja), pogoj pa je pisni sporazum med reprezentativnim sindikatom pri delodajalcu in delodajalcem.²⁴⁴

Če ni sindikata pri delodajalcu, glede na jasno ureditev v ZKOlP (ki kot stranko kolektivne pogodbe na strani delavcev določa zgolj sindikate) in kolektivnih pogodbah dejavnosti (ki izrecno zahtevajo sporazum s sindikatom pri delodajalcu), pogoji za odstop od minimalnih standardov iz kolektivne pogodbe dejavnosti niso izpolnjeni, čeprav bi se delavcev z odstopom strinjali.²⁴⁵

V zvezi z možnostjo odstopa od minimalnih standardov, določenih v kolektivni pogodbi dejavnosti je treba opozoriti na dejstvo, da se kljub temu delavcem ohranijo pravice, določene v pogodbah o zaposlitvi.²⁴⁶ Prav tako je treba poudariti, da ne glede na kakršenkoli sporazum med delodajalcem in sindikati, delodajalec delavcu ne more izplačati manj kot minimalno plačo.

Razširjenost prožnih oblik plačila (plačilo glede na uspešnost, udeležba na dobičku, udeležba v lastništvu) v Sloveniji

Kot izhaja iz EWCS 2005 je v Sloveniji primerjavi z ostalimi evropskimi državami, **plačilo po normi oziroma glede na uspešnost** dosti bolj razširjeno. Medtem ko je na nivoju EU tovrstno variabilno plačilo redko (le pri 12% odstotkih delavcev), je v Sloveniji ta delež skoraj 20%, kar nas uvršča na sedmo mesto (za Slovaško, Italijo, Estonijo, Litvo, Češko in Romunijo). V starih članicah EU je tovrstno plačilo zanemarljivo (razen na Finskem in v Italiji).²⁴⁷

²⁴⁴ Kolektivne pogodbe dejavnosti torej ne določajo, da se lahko od njihovih določb odstopi s podjetniško kolektivno pogodbo (kot to izhaja iz 2. odstavka 5. člena ZKOlP), vsebinsko pa sledijo tej določbi, saj zahtevajo pisni sporazum subjektov, ki sta sicer stranki podjetniške kolektivne pogodbe.

²⁴⁵ Primerjaj stališče Globočnik N., Možnosti delodajalcev v času gospodarske krize, Zbornik razprav, Gospodarska zbornica, Ljubljana, december 2008, stran 21, ki meni, da bi odstopanje od standardov morali biti dopustno ob dogovoru delodajalca z vsemi delavci oziroma ob kolektivnem konsenzu med delodajalcem in delavci. Res pa je, da bi v primeru, če bi se z znižanjem strinjali vsi delavci, dejansko prišli do situacije »kjer ni tožnika, ni sodnika«.

²⁴⁶ Glej 49. člen ZDR.

²⁴⁷ Glej EWCS 2005, stran 87, tabela 11.6.

Še višje (na drugo mesto) pa je Slovenija uvrščeno glede deleža delavcev, katerih plačilo vključuje tudi udeležbo na dobičku oziroma v delnicah podjetja. Tovrstno plačilo je v okviru EU relativno slabo razširjeno. Še najbolj pogosta oblika finančne udeležbe delavcev je delitev dobička družbe (company profit-sharing), se pravi **udeležba delavcev pri dobičku družbe**, v kateri so zaposleni. Ta oblika je zelo razširjena na Slovaškem (29,5%), pogosta pa je tudi v Sloveniji (19%), na Nizozemskem (17%), na Švedskem (15,6%), v Franciji (14,4%) in Luksemburgu (13,7%). Manj pogosta oblika je **udeležba na dobičku skupine** (group profit-sharing), razmerja med državami pa so podobna (na prvem mestu je Slovaška z 19,1%, na drugem Slovenija s 14,9%, na tretjem pa Francija z 8,2 %). Čeprav je **udeležba delavcev v delniški strukturi** (lastništvo delnic oziroma deležev družbe) zelo pomembna oblika finančne participacije delavcev, je izhajajoč iz navedene raziskave v državah EU zelo redka. Le nekaj več kot 5% delavcev v Franciji in na Irskem ima v lasti delnice družbe, kjer so zaposleni, v nekaj državah je ta delež okrog 3 oziroma 4% (v Belgiji 4,1%, v Veliki Britaniji 3%, v Sloveniji 2,9%, na Danskem 2,8% in v Estoniji 2,6%), v vseh ostalih državah pa je še dosti nižji.²⁴⁸

Ugotovitve v EWCS 2005 o nizkem deležu finančne participacije delavcev se ujemajo z ugotovitvami iz prejšnje raziskave Evropske fundacije za izboljšanje življenjskih in delovnih pogojev, ki se je nanašala na finančno participacijo, s tem da so bili tam deleži zaradi metodološki razlogov malo višji.²⁴⁹

Podatki iz raziskave ECS 2009, opravljene med podjetji z najmanj 10 zaposlenimi sicer kažejo malce drugačno sliko o razširjenosti variabilnih sistemov plačila v EU, kot tisti iz raziskave EWCS, iz obeh pa izhaja, da so v Sloveniji ti sistemi zelo pogosti. Medtem ko je v EU-27 plačilo po uspešnosti uveljavljeno v 44,5% v raziskavi sodelujočih podjetij, ki zaposlujejo 56,6% zaposlenih, je v Sloveniji ta delež skoraj 70% (ta delež je višji le na Češkem). Finančna participacija delavcev v Evropi je sicer dosti manj razširjena od plačila po uspešnosti, saj je v EU-27 udeležba delavcev na dobičku uveljavljena v 14% podjetij (ki zaposlujejo 20,9% delavcev), udeležba delavcev v delniški strukturi pa v 4,6% podjetij (ki zaposlujejo 7,9% delavcev). V Sloveniji je delež podjetij, v katerih so delavci udeleženi na dobičku približno 13%, delež podjetij, kjer so delavci tudi

²⁴⁸ Glej EWCS 2005, stran 88, tabela 11.8.

²⁴⁹ Gre za raziskavo Financial participation in the EU: indicators for benchmarking (<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2004/80/en/1/ef0480en.pdf>), ki je zajemala le večja podjetja, kjer je več participacije, poleg tega se je nanašala na podjetja in ne na delavce (kot EWCS). V podjetjih, kje obstaja finančna participacija namreč ni nujno, da v njej sodelujejo vsi delavci, zato so podatki lahko različni. Glej EWCS 2005, stran 88.

delničarji pa približno 7%.²⁵⁰

7. Oblikovanje podlag za spremembe programov in pravnih aktov

Analiza slovenske pravne ureditve različnih pravnih oblik, v okviru katerih se opravlja delo, kaže na potrebo po ustrežnejši ureditvi fleksibilnih oblik zaposlitve zlasti v smislu:

- **zagotavljanja učinkovitejših mehanizmov za preprečevanja zlorab**, ki izkrivljajo položaj na trgu dela, ter
- oblikovanju ureditve, ki bi delavcem v različnih fleksibilnih oblikah dela **zagotavljala primerljiv pravni in socialni položaj in primerljivo raven varstva njihovih pravic kot jih imajo 'redno' zaposleni delavci**, upoštevajoč pri tem stvarno utemeljene posebnosti, vezane na določen tip pogodbe.

Prekeren položaj začasnih delavcev in nevarnost zlorab zlasti pri zaporednem sklepanju pogodb za določen čas izpostavlja na prvem mestu v zvezi z varnostjo fleksibilnih zaposlitev tudi tuja stroka (glej npr. tudi *Lokiec, P. v Nakakubo, H./Araki, T. (2010): Regulation of Fixed-Term Employment Contracts – a Comparative Overview, Wolters Kluwer*). Tudi teorija in različne raziskave izkazujejo naveden splošen fenomen: med prekernimi delavci v t.i. fleksibilnih oblikah zaposlitve so v večjem obsegu zastopane ženske, mladi, delavci migranti in druge ranljivejše oziroma zapostavljene skupine delavcev (glej npr. *Fudge, J./Owens, R. (eds.) (2006): Precarious work, women, and the new economy, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon; European Union (2011): Youth employment measures, Publications Office of the European Union, Luxembourg; Peña-Casas, R./Latta, M. (2004): Working poor in the European Union, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin (www.eurofound.europa.eu), s. 8-9; Fagan, C./Hebson, G. (2007): 'Making work pay' from a gender perspective, European Commission, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, s. 78-84; Letourneux, V. (1998): Precarious employment and working conditions in Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin; EU (2010): Report on equality between women and men 2010, Publications Office of the European Union, Luxembourg, itd.).*

Poleg stališč, da fleksibilne oblike zaposlitve spodbujajo zaposlovanje, rast in konkurenčnost ter znižujejo brezposelnost na trgu dela, je vedno več študij, ki izkazujejo tudi drugačna, nasprotna stališča. Opozarja se, da fleksibilnost na trgu dela sama po sebi ne prispeva k rasti, konkurenčnosti, niti ne zmanjšuje brezposelnosti, temveč ima lahko

²⁵⁰ ECS 2009, stran 136, tabela 4.4.

celo negativni povratni učinek. Če na kratki rok večja zunanja fleksibilnost zmanjšuje stroške dela in s tem povečuje konkurenčnost, pa so na srednji in dolgi rok lahko učinki povsem drugačni (Kresal B., 2011, str. 173-174). Fleksibilne oblike zaposlitve namreč pomenijo manjšo varnost zaposlitve, s tem pa tudi manjšo pripadnost delavcev podjetjem, kar posledično lahko negativno vpliva na produktivnost in kreativnost, in inovativnost delavcev oziroma podjetij. Poleg tega je tudi interes delodajalcev za vlaganje v izobraževanje, usposabljanje in razvoj teh delavcev bistveno manjši (Kresal B., 2011, str. 174). Povedano izhaja tudi iz tujih analiz in analizi EU (glej: *European Commission* (2007): *Flexibility and Competitiveness: Labour Market Flexibility, Innovation and Organisational Performance (Flex-Com)*, Final report, Luxembourg (http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/KINA21950ENS/KINA21950ENS_002.pdf); in druge. Tudi *Auer, P./Berg, J./Coulibaly, I.* (2005): *Is a stable workforce good for productivity?*, *International Labour Review*, vol. 144, št. 3, ILO, Geneva, s. 319-343; *Auer, P./Cazes, S.* (ur.) (2003): *Employment stability in an age of flexibility – Evidence from industrialized countries*, ILO, Geneva.

V zvezi s **sklepanjem pogodb o zaposlitvi za določen čas** analiza kaže, da kljub sorazmerno ustreznemu naboru ukrepov za preprečevanje zlorab veriženja takšnih pogodb v slovenski delovni zakonodaji (objektiven razlog in časovna omejitev, kar je v skladu z zahtevami Direktive 1999/70/ES), v praksi obseg začasnih zaposlitev narašča, zlasti med mladimi, kar uvršča Slovenijo v sam vrh med državami članicami EU. Ta vidik fleksibilnosti zaposlovanja je v slovenski praksi po oceni delovnopravne stroke pretirano uporabljen, zlasti tudi zaradi ne dovolj učinkovitega inšpekcijskega nadzora. Iz povedanega izhaja zaključek, da ***spremembe delovne zakonodaje v smeri še večje liberalizacije sklepanja pogodb o zaposlitvi za določen čas niso potrebe***, saj veljavni ZDR omogoča sklepanje začasnih pogodb (temporary contract) v nadpovprečnem obsegu v primerjavi z drugimi državami članicami EU (od Danske imamo na primer dvakrat večji obseg začasnih pogodb).

S tem v zvezi opozarjamo tudi na velik obseg študentskega dela, katerega omejitve so kljub temu, da v letu 2011 ni bil sprejet Zakon o malem delu, sicer urejene v ZZZPB, ki se v tem delu še uporablja, vendar se očitno ne izvaja v praksi. Predlaga se izvajanje ***doslednejšega in učinkovitejšega inšpekcijskega nadzora zoper zlorabe 6.b člena ZZZPB v delu, ki ureja posredovanje začasnih in občasnih del za dijake in študente***.

Analiza nadalje potrjuje tezo, da slovenska zakonodaja pozna in ureja vse najpogostejše fleksibilne pogodbene oblike, ki vplivajo na večjo t.i. zunanjo fleksibilnost, od pogodbe o zaposlitvi za določen čas, delo preko agencij začasno delo, delo na domu in na daljavo, delo s krajšim delovnim časom, javna dela, pogodbo o zaposlitvi s poslovodno osebo, možnosti opravljanja dela samozaposlenih oseb, ***zato spremembe delovne zakonodaje v smeri njihove legalizacije niso potrebne***. Samozaposlenih oseb delovna zakonodaja sicer ne definira in zanje ne določa primerljivega varstva pravic iz delovnega razmerja, kar bi bilo treba de lege ferenda izboljšati.

V zvezi z **zagotavljanjem delavcev preko agencij za zagotavljanje dela drugemu uporabniku** je analiza pokazala dve pomanjkljivosti: (i) neustrezno razlago zakonske ureditve časovne omejitve začasnega dela pri delodajalcu za isto delo in z istim delavcem, če se kombinira zaposlovanje na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas (53. člen ZDR) in napotitve preko agencije za začasno delo (59. člen ZDR) in (ii) kršitev načela enakega obravnavanja delavcev, zaposlenih pri agencijah za zagotavljanje dela drugemu uporabniku v praksi. Glede prve pomanjkljivosti je mogoče ugotoviti, da prevladujoča praksa potrjuje, da delodajalci oba inštituta kombinirajo, na ta način pa se de facto presega maksimalna časovna omejitev dveh let, ki sicer kot pravilo velja za sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas. Glede druge pomanjkljivosti pa je treba opozoriti zlasti na prekeren položaj delavcev, zaposlenih pri agencijah. Kljub veljavni ureditvi v ZDR, ki tudi za to obliko zaposlitve predvideva tako sklepanje pogodb o zaposlitvi za nedoločen čas kot določen čas, je prevladujoč model, ki se uveljavlja v praksi, da zaposlitvene agencije s svojimi delavci, ki jih nato napotujejo na delo k neposrednim uporabnikom, sklepajo pogodbe o zaposlitvi za določen čas in sicer praviloma le za čas posamezne napotitve k neposrednemu uporabniku. Opozarja se na relativno slabši delovnopравни in socialnoekonomski položaj teh delavcev, na negotovost in prekarnost zaposlitev, tudi na domnevno številnejše kršitve njihovih pravic, nespoštovanje načela enakega obravnavanja, ko se jim ne zagotavljajo vse pravice v istem obsegu kot pri uporabniku neposredno zaposlenim delavcem, ipd. (npr. Inšpektorat RS za delo (2007): Akcija nadzora nad izvajanjem predpisov s področja delovnih razmerij ter varnosti in zdravja pri delu agencij oz. delodajalcev, ki opravljajo dejavnost zagotavljanja dela delavcev drugim uporabnikom oz. drugim delodajalcem, št. 06141-2/2007, 13. 9. 2007).

Podatki kažejo, da so v fleksibilnih oblikah zaposlitve v večji meri zaposleni prav delavci iz ranljivih skupin, kar **to tematiko poveže tudi s problemom diskriminacije na trgu dela**. Tako je na primer pomembno višji delež zaposlitev za določen čas med ženskami kot moškimi, zlasti med mladimi ženskami. Učinkovitejše omejevanje te oblike zaposlitve, predvsem v smislu preprečevanja zlorab, in ustreznije delovnopravno varstvo v smislu bolj primerljivega obsega pravic, ki pripada zaposlenim za določen čas, bi torej lahko prispevalo tudi k zmanjševanju neenakega, manj ugodnega položaja žensk (še posebej mladih žensk) na trgu dela, saj so v Sloveniji prav one v bistveno večjem obsegu žrtve preobsežnega zaposlovanja za določen čas (Kresal B., 2011, str. 175).

V zvezi z **urejanjem minimalne plače**, kot tudi drugih pogojev dela, se predlaga ***dosledno spoštovanje mednarodno zavezujočih standardov***, glede višine minimalne plače na primer 4. člen MESL.

V zvezi s **spremembami ZDR** predlagamo naslednje (Kresal B., 2011, str. 178-180):

- bolj jasno določiti primere, ko je zaposlitev za določen čas dopustna, z zahtevo, da

mora biti v pogodbi razlog za zaposlitev za določen čas jasno in natančno izkazan in ne le pavšalno naveden; to bi olajšalo in povečalo učinkovitost (tako inšpekcijskega kot sodnega) nadzora nad obstojem dopustnega objektivnega razloga za sklenitev takšne pogodbe;

- povečati učinkovitost časovne omejitve dveh let, tako da se odpravi njena vezanost na isto delo za istega delavca, in s tem preprečiti znane zlorabe v praksi, ko delodajalec navede zgolj formalno drugo delo in časovna omejitev začne teči znova,
- določiti, da se v okviru dopustne časovne omejitve dveh let upoštevajo tako neposredne zaposlitve delavca za določen čas pri nekem delodajalcu kot tudi – na enak način – t.i. začasno delo delavca pri tem istem delodajalcu na podlagi napotitve s strani zaposlitvene agencije,
- smiselno bi bilo v zakonu določiti tudi maksimalno število zaporednih 'podaljševanj' pogodb o zaposlitvi za določen čas (npr. največ dvakrat ali trikrat); tako bi preprečili številna verižna sklepanja pogodb za določen čas z zelo kratkimi časi trajanja, kar je še posebej problematično in zvezano z zelo prekernim, negotovim položajem delavcev, delodajalec pa bi bil spodbujen, da že na začetku skrbno premisli in oceni, za koliko časa bo delavca v resnici potreboval,
- po francoskem vzoru in po vzoru kolektivne pogodbe za drobno gospodarstvo, bi lahko v ZDR uvedli tudi pravico do odpravnine ob prenehanju zaposlitve za določen čas (če delodajalec delavca ne bi ponovno zaposlil, bodisi za določen ali nedoločen čas); ni videti razumnih razlogov za to, da primerljiva delavca z enako delovno dobo pri istem delodajalcu, eden za določen drugi pa za nedoločen čas, ne bi imela pod enakimi pogoji pravice do enake odpravnine ob prenehanju zaposlitve.

7.1. Zunanja prožnost

7.1.1. Pregled in analiza predlagane zakonodaje s področja odpovedi zaposlitve

V času zaključevanja projekta ni bilo v parlamentarno proceduro vloženi nobeni zakonskih predlogov s področja delovne zakonodaje oziroma s področja, ki se (ne)posredno dotika koncepta varne prožnosti. Zaradi tega v okviru te točke ni mogoče podati posebnega pregleda, analize in predlogov. Če bi se zakonodajalec odločil za spremembo temeljnega zakona na področju delovnih razmerij, to je ZDR, bi bilo smiselno slediti poenostavitvi določenih postopkov v smeri doseganja oziroma dograjevanja načela varne prožnosti. Z vidika odpovedi pogodbe o zaposlitvi bi bilo smiselno razmisliti o sledečih vprašanjih:

- natančneje določiti, od kdaj se šteje 3-dnevni rok, v katerem mora delodajalec

delavcu omogočiti zagovor,

- poenostavitv vročanja, zlasti pri vabilu na zagovor; bistveno je, da ima dolžnost povabiti delavca ter dokazati, da je bil delavec dejansko povabljen; možnost vročanja po pravilih pravnega postopka lahko še vedno ostaja, vendar je lahko to možnost, ki jo delodajalec lahko izkoristi ali pa tudi ne; torej naj ne bo to pravilo, saj v dobi informacijske tehnologije je morda takšen način vročanja pri vabilu na zagovor res morda nekoliko zamuden; tudi Konvencija MOD št. 158 ne zahteva takšne formalnosti pri izpeljavi zagovora, zato bi bilo vredno razmisliti o sprostitev pogojev pri tem,
- o mejah obveznosti delodajalca glede preverjanja alternativ odpuščanja, zlasti pod spremenjenimi pogoji, možnosti do- in pre- kvalifikacije, ponudbe (ne)ustrezne zaposlitve in podobno;
- ponudba ustrezne zaposlitve bi kot kriterij morala zajemati tudi višino plače, denimo kot eden od kriterijev bi morala biti tudi enaka ali nekoliko nižja višina plače (npr. za enega ali dva tarifna razreda nižje), saj je plača temeljna pravica delavca;
- o dodatnem načinu prenehanja delovnega razmerja, ki bi bil med sporazumnim dogovorom in klasično odpovedjo, denimo, po zgledu sporazumnega dogovora, vendar z določenimi obveznostmi delodajalca, npr. višjo odpravnino in/ali morebitno odškodnino in podobno; delodajalci namreč velikokrat navajajo, da je problem prekiniti sodelovanje s posameznikom, kateremu ne morejo očitati nobenega od zakonsko določenih razlogov za odpoved, vendar gre preprosto za, na primer, nekompatibilnost v skupini, kar lahko znatno ovira delo;
- o odpravi vloge inšpektorata pri izredni odpovedi s strani delavca,
- o sistemski spremembi sklada za odpravnine, če bi se zakonodajalec odločil za to smer, zlasti bi bilo treba preveriti vpliv na proračun, povezavo s pokojninsko zakonodajo, zavarovanjem za primer brezposelnosti in podobno.

7.1.2. Analiza tujih pravnih ureditev, zlasti tistih, ki so varno prožnost že izpeljale v praksi

Evropska komisija vsake dve leti objavi poročilo o razvoju industrijskih razmerij v državah Evropske unije. Zadnje poročilo z naslovom »Industrial Relation in Europe 2010« je bilo predstavljeno 17. in 18. marca 2011 na istoimenski konferenci v Bruslju, katere sem se kot udeležila tudi sama. Na konferenci so se strokovnjaki Evropske komisije, predstavniki delodajalskih in sindikalnih združenj ter drugi strokovnjaki dotaknili tudi vprašanja uresničevanja koncepta varne prožnosti v državah članicah EU. Prevladovalo je stališče, da je koncept v svoji osnovi uresničljiv zgolj v teoriji in da v

praksi je mogoče uresničiti samo *dele oziroma delne rešitve tega koncepta*. Največja težava se kaže v znatni obremenitvi države. Med države, ki so se konceptu varne prožnosti najbolj približale, so Švedska, Finska, Danska in Nizozemska. Te imajo namreč visoko institucionalno fleksibilnost na trgu dela (odsotnost močne zaščite zaposlitve) in hkrati zagotavljajo prihodkovno/zaposlovalno varnost zaradi kolektivnih dogovorov, ki stremijo k temu, da se zagotavlja visoka varnost zaposlitve in da se aktivirajo politike na trgu dela (Muffels 2008). Vendar je cena, ki jo za to plačujejo, zelo visoka. Pri navedenih državah kot primer dobre prakse se največkrat navaja prehod v brezposelnost oziroma izhod iz nje. To je bilo zelo aktualno pri sprejemanju ZUTD, kjer so argumenti šli v smeri, da bodo ukrepi v času brezposelnosti (na račun krajših odpovednih rokov in/ali nižjih odpravnin) pomagali k hitrejši vrnitvi na delovno mesto. ZUTD je resda razširil pravico do prejemanja nadomestila za brezposelnost, vendar v tem primeru je šlo zgolj za prevalitev bremena delodajalcev na breme države oziroma davkoplačevalcev. Dejansko zgolj sprememba zakonodaje ni pripomogla k temu, da imamo sedaj na tem področju večjo varnost. Če bi to želeli doseči, bi morali po tujih zgledih sprejeti tudi ustrezno politiko zaposlovanja glede zagotavljanja socialne varnosti za brezposelnost, kar pomeni da je treba zajeti širšo vsebino, vključno z ukrepi pasivne in aktivne politike zaposlovanja. Ključno je torej, kako zagotoviti brezposelnim nazaj zaposlitev, odgovora na to pa ne najdemo v zakonodaji. Enako bi lahko trdili za primer oblikovanja sklada za odpravnine. V tem primeru gre za ponovno prevalitev bremena na račun države. Poleg tega se postavlja vprašanje, ali bo varnost za delavce res večja.

7.1.3. Oblikovanje podlag za spremembe programov in pravnih aktov na vseh področjih varne prožnosti (za koherentno in konsistentno politiko)

Kot je bilo že navedeno, zgolj sprememba zakonodaje ne bo omogočila večje prožnosti in hkrati varnosti. Za to so potrebne tudi druge aktivnosti, ki spodbujajo uresničevanje predlaganih konceptov. Na področju odpovedi pogodbe o zaposlitvi je mogoče skleniti, da izpeljava postopka odpovedi ni enostavna. Kar je deloma razumljivo, saj odpoved pogodbe o zaposlitvi posameznemu delavcu največkrat pomeni hudo posledico za delavca v obliki odhoda s trga dela. Zato tudi mednarodna načela in pravni akti poudarjajo, da lahko delodajalec to stori le z utemeljenim razlogom, ki ga mora znati razložiti in dokazati. Ravno so delodajalci zavezani k izpeljavi določenih postopkovnih pravil, kot je na primer pravica do obrambe delavca. Po drugi strani pa je tako iz sodne kot iz podjetniške prakse razvidno, da bi bilo mogoče postopek na določenih mestih olajšati tako, da bi ga bilo lažje izpeljati v praksi. Sindikati ob takšnih argumentih pogosto odgovorijo, da temu ni tako, saj naj bi bilo to predvsem posledica neznanja delodajalcev. Deloma bi lahko temu pritrdili. Zagotovo delodajalci nimajo enakega znanja, zlasti so razlike prisotne med večjimi in manjšimi delodajalci. Slednji ne

razpolagajo s tolikim znanjem, da bi lahko brez (večjih) napak izpeljali postopek odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Morda bi v tej luči bilo vredno razmisliti o kakšnih "olajšavah" za manjše delodajalcev, kakor je to deloma že uvedeno pri nekaterih institutih, denimo zaposlovanju za določen čas. To je nenazadnje tudi evropski trend.

Z vidika celotnega urejanja delovnih razmerij pri konceptu varne prožnosti se je treba temeljito vprašati, kakšna je smer, v katero gremo ter kakšni so cilji, ki jih je treba doseči. O varni prožnosti se govori že precej časa. Tuje in domače izkušnje kažejo, da je v celoti to cilj, ki ga je zelo težko oziroma morda nemogoče uresničiti. Zato je treba zelo skrbno pretehtati, kje so tiste možnosti, ko lahko to uveljavimo (in kar je zdržno z vidika proračuna) in kjer to nima smisla. Pri tem je nujno upoštevati dosedanje ureditev, sodno prakso ter situacijo na trgu dela.

7.2. Notranja prožnost

7.2.1. Pregled in analiza predlagane zakonodaje

V začetku septembra 2012 je vlada RS predstavila **Predlog ZDR**, ki je dostopen na http://www.mddsz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/article/1939/6970/ec5e69b31f3f8da094b5f4c1d659726e/

Med cilji navedenega zakonskega predloga se navaja tudi »udejanjenje načela prožne varnosti («flexicurity«): od pravice do delovnega mesta k pravici do dela, olajšanje prehodov med delovnimi mesti oziroma deli pri delodajalcu in med delodajalci, preureditev dela za določen čas in dela preko agencij, poenostavitev, skrajšanje in večja učinkovitost postopkov sklepanja in prenehanja delovnih razmerij.²⁵¹

V nadaljevanju so kratko komentirane predlagane spremembe oziroma dopolnitve ZDR, ki se nanašajo na notranjo oziroma plačno prožnost.

²⁵¹ Glej Predlog ZDR, stran 3.

Prožnost delovnega časa

1. Obveščanje o začasni prerazporeditvi delovnega časa (4. odstavek 147. člena)

Delodajalec je dolžan o začasni prerazporeditvi delovnega časa pisno obvestiti delavce najmanj en dan pred razporeditvijo delovnega časa. S predlogom ZDR se (podobno kot v vseh drugih primerih obveščanja delavcev) dodatno določa, da obveščanje poteka na način, ki je pri delodajalcu običajen, in lahko pomeni obveščanje z uporabo informacijske tehnologije (mail, intranet) ali na določenem oglasnem mestu v poslovnih prostorih delodajalca. Zakon torej omogoča, da se obveščanje izvaja na način, ki je pri delodajalcu utečen, običajen, kar je pogosto ravno elektronska komunikacija. Menim, da se bo komunikacija med delodajalci in delavci s tem olajšala, bo prožnejša, kar pa v primeru, da gre za običajen način obveščanja (ki so ga delavci navajeni) ne bi smelo iti na škodo varnosti.

2. Nočno delo žensk v industriji in gradbeništvu (153. člen)

Predlog ZDR predvideva črtanje 153. člena, kar je posledica odpovedi Konvencije MOD št. 89 o nočnem delu žena, zaposlenih v industriji.

S tem Slovenija sledi tistim evropskim državam, ki so že odpovedale navedeno Konvencijo, ki je bila predmet kritike z vidika kršenj načela enake obravnave moških in žensk, saj je omejevala nočno delo žensk in s tem zmanjševala možnosti za zaposlitev žensk v industriji in gradbeništvu.

Črtanje navedene določbe bo nedvomno prispevalo k prožnejši organizaciji delovnega časa v industriji in gradbeništvu, ker pa ZDR določa posebno varstvo nekaterih kategorij delavcev v zvezi z nočnim delom, to ne bo imelo vpliva na varnost delavcev.

Funkcionalna prožnost

3. Začasno opravljanje drugega dela po pogodbi o zaposlitvi za določen čas (47. a člen)

Z novim 47.a členom se rešujejo situacije, ko ima delavec sklenjeno pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas, iz različnih razlogov pa se z delodajalcem dogovori, da bo za določen čas opravljal drugo delo (na primer zaradi nadomeščanja odsotnega sodelavca, ki je na bolniškem staležu, na dopustu za nego in varstvo otroka in podobno). V takšnem primeru bodo v času opravljanja drugega dela po pogodbi o zaposlitvi za določen čas pravice, obveznosti in odgovornosti delavca iz pogodbe o zaposlitvi za nedoločen čas mirovale.

Podobno rešitev vsebuje predlog ZDR v drugem odstavku 71.a člena za vodilne delavce, ki so bili pred sprejemom vodilnega delovnega mesta zaposleni pri delodajalcu za nedoločen čas na drugem delovnem mestu.

Doslej ZDR ureditve tovrstnih situacij ni vseboval, v praksi pa so se reševale na različne, bolj ali manj ustrezne načine,²⁵² s katerimi si je želel delavec po poteku pogodbe o zaposlitvi za določen čas zagotoviti vrnitev na staro delovno mesto.

Menim, da je predlagana ureditev tudi z vidika prožne varnosti ustrezna, saj bo omogočila potrebno prožnost (opravljanje drugega dela), hkrati pa zagotovila zadostno varnost (vrnitev na staro delovno mesto).

4. Začasno opravljanje drugega dela po odredbi delodajalca (31. člen)

Delavec je po veljavnem ZDR dolžan opravljati delo, ki sodi v opis njegovega delovnega mesta oziroma vrste dela, za katero je sklenil pogodbo o zaposlitvi (prvi odstavek 31. člena), drugo delo pa samo v primerih, določenih v zakonu ali kolektivni pogodbi (drugi odstavek istega člena). Edini v ZDR določen primer, ko je delavec dolžan opravljati drugo delo je določen v 171. členu (naravne in druge nesreče), ostale primere pa lahko določijo kolektivne pogodbe, sklenjene na katerikoli ravni (na ravni panoge, poklica, delodajalca...). V primeru, da za delodajalca ne velja nobena kolektivna pogodba, delodajalec delavcu niti začasno ne more odrediti opravljanja dela, ki ne sodi v delovno mesto oziroma vrsto dela, opredeljeno v pogodbi o zaposlitvi.

S spremembo in dopolnitvijo 31. člena se uvaja možnost, da se obveznost začasnega opravljanja drugega ustreznega dela določi s pogodbo o zaposlitvi, v skladu z zakonom in kolektivno pogodbo. V istem členu pa se hkrati določajo primeri, ko je odreditev drugega ustreznega dela dopustna (začasno povečan obseg dela na drugem delovnem mestu oziroma vrsti dela pri delodajalcu, začasno zmanjšan obseg dela na delovnem

²⁵² En od njih je bila pogodba o zaposlitvi, v kateri je bilo navedeno, da delavec opravlja delo na delovnem mestu B za določen čas, po poteku tega časa pa za nedoločen čas delovno mesto A. Druga možnost je bil suspenz pogodbe o zaposlitvi za neodločen čas (kljub temu, da ni bil urejen z zakonom).

mestu oziroma v okviru vrste dela, ki ga opravlja, in nadomeščanje začasno odsotnega delavca), časovna omejitev (največ tri mesece) in plača (delavcu, ki začasno opravlja drugo ustrezno delo pripada plača, kot da bi opravljal svoje delo, če je to zanj ugodneje).

Uvedba možnosti začasnega odrejanja drugega dela na podlagi določbe v pogodbi o zaposlitvi bo nedvomno prispevala k funkcionalni prožnosti, z ustrezno zakonsko omejitvijo te možnosti pa je zagotovljena tudi varnost.

5. Izobraževanje (167. člen)

Določba dosedanjega 172. člena, ki ureja izobraževanje ostaja v bistvu enaka, v četrtem odstavku pa se dodaja obveznost delavca, da po končanem izobraževanju ostane v delovnem razmerju pri delodajalcu še toliko časa, kot je trajalo izobraževanje, če ni s pogodbo o izobraževanju ali kolektivno pogodbo določeno drugače.

Čeprav je namen zakonodajalca omejiti pretirano omejevanje delavcev in s tem povečati njihovo mobilnost (to izhaja iz obrazložitve člena), je vprašanje, ali bo z navedeno določbo ta namen dosežen. Glede na to, da doslej tovrstne določbe v zakonu ni bilo, dodani odstavek na prvi pogled uvaja to obveznost (ostati pri delodajalcu), ki jo sicer delodajalci praviloma določajo v pogodbah. Tudi če je bil namen časovno omejiti to obveznost, pa navedena določba tega ne prepreči, saj še vedno dopušča drugačno ureditev s pogodbo o izobraževanju (pa tudi s kolektivno pogodbo).

Plačna prožnost

6. Začasna nezmožnost zagotavljanja dela iz poslovnega razloga (137. a člen)

Veljavni ZDR (za razliko od ZDR iz leta 1990) ne ureja t.i. začasnih presežkov, se pravi možnosti, da v primeru, ko delodajalec za določeno število delavcev nima dela, delavci čakajo na delo doma, delodajalec pa jim plačuje nadomestilo plače v določenem odstotku od plače. Tudi v tem primeru, ko delodajalec delavcem začasno ne more zagotavljati dela, jim je dolžan plačati polno nadomestilo plače v višini delavčeve povprečne mesečne plače v zadnjih treh mesecih (sedmi odstavek 137. člena ZDR).

S predlogom ZDR se uvaja novi 137. a člen, po katerem ima v primeru, da delodajalec delavcu začasno, vendar najdalj za šest mesecev, ne more zagotavljati dela iz poslovnega razloga, delavec pravico do nadomestila plače v višini 70 % osnove iz

sedmega odstavka 137. člena.

Predlagan institut je mogoče z vidika prožne varnosti oceniti kot ustrezen, saj bo prispeval k plačni prožnosti, hkrati pa bo v mnogih primerih lahko preprečil odpuščanje, s čimer bo pozitivno deloval tudi na varnost zaposlitve.

7.2.2. Analiza tujih pravnih ureditev, zlasti tistih, ki so varno prožnost že izpeljale v praksi

Svet EU v svojih odločitvah izpostavlja, da je pri uvajanju politik prožne varnosti potrebno upoštevati kompleksnost trenutne ekonomske situacije in dajati prednost tistim politikam in ukrepom, ki bodo omogočili ustvarjanje novih delovnih mest in višjo stopnjo zaposlitve, hkrati pa bodo zmanjševali segmentacijo v širšem smislu. Državam članicam med drugim priporoča uporabo ukrepov, ki se nanašajo na ohranitev zaposlitve z alternativo odpuščanju, kot so prožni delovni čas, začasna prilagoditev delovnega časa in druge oblike notranje prožnosti, povečano investiranje v človeški kapital preko prekvalifikacij, nadgradnje znanj in veščin (predvsem pri delavcih z nizko izobrazbo in delavcih z atipičnimi pogodbami o zaposlitvi).²⁵³

V nadaljevanju je prikazanih nekaj ukrepov, uvedenih v posameznih državah članicah, ki sodijo k prožnosti delovnega časa, funkcionalni prožnosti oziroma plačni prožnosti.²⁵⁴

V času gospodarske krize je več držav članic²⁵⁵ uvedlo ukrepe, ki so bili namenjeni temu, da je delodajalec lahko povečal ali znižal število ur delovnega časa, ob hkratnem zagotovitvi delavcem, da bodo ohranili zaposlitev. Šlo je bodisi za skrajševanja delovnega časa ali za t.i. čakanje na delo doma, država pa je delno nadomestila plače delavcem (kar pomeni, da je šlo za zagotavljanje plačne varnosti delavcev in hkrati za plačno prožnost za delodajalce). V nekaterih primerih so bili ti ukrepi združeni z usposabljanjem delavcev (v času, ko niso opravljali dela), s čimer so si ti delavci

²⁵³ Council of the European Union, Flexicurity in times of crisis, Council conclusions, Luxembourg, 2009.

²⁵⁴ Posamezni ukrepi so navedeni tudi v aneksu k The second phase of flexicurity.

²⁵⁵ Na primer Avstrija, Nemčija, Poljska, Češka in Francija, Luksemburg, Malta, Portugalska, tudi Slovenija.

povečali zaposlitvene možnosti.²⁵⁶

V več državah (na primer v Nemčiji, Belgiji, na Švedske, v Luksemburgu, v Litvi, na Slovaškem) so se uveljavili modeli organizacije delovnega časa, t.i. sistemi časovnega bančništva ali dolgoročni računi delovnega časa, ki nadgrajujejo gibljivi delovni čas in omogočajo široke možnosti za akumulacijo delovnih ur in njihovo »koriščenje« v obliki daljše odsotnosti z dela. Gre za to, da se delovne ure, ki jih opravi posamezen delavec evidentirajo na posebnih računih. Delavec lahko ustvari primanjkljaj ali presežek ur do določenega maksimuma, obdobja, katerih se ti presežki in primanjkljaji računajo pa so dosti daljša kot v primeru gibljivega delovnega časa, in sicer od nekaj mesecev do enega leta ali celo več. S posebnimi pravili se določi, kdaj in na kakšen način se lahko presežne ure, ki so se akumulirale na računu delovnega časa porabijo. V nekaterih primerih so določene omejitve, ki temeljijo na operativnih potrebah podjetja (na primer delavec mora določen čas vnaprej napovedati odsotnost). V primeru kratkotrajnejših odsotnosti, ki so pogostejše, se lahko ure, ki presegajo polni delovni čas koristijo kot plačana odsotnost z dela. V nekaterih ureditvah se omogočajo tudi dolgotrajnejše odsotnosti, nato pa se lahko akumulirane ure koristijo za daljši plačani dopust, sobotno leto ali celo pretvorijo v plačilo predčasne upokojitve.²⁵⁷

K prožnosti delovnega časa, pa tudi k funkcionalni prožnosti) se uvrščajo ukrepi, pri katerih lahko delavci v celoti ali delno prenehajo opravljati svoje delo in se vključijo v usposabljanje, ki poveča njihove zaposlitvene možnosti,. Posamezne države (kot so Avstrija, Belgija, Španija, Finska, Francija, Italija in druge) so oblikovale različne modele, praviloma pa država pokriva vsaj del stroškov delavčeve odsotnosti (kot nadomestilo delavcu ali delodajalcu).²⁵⁸ Dodatno možnost predstavljajo ukrepi, ko se na mesto delavca, ki je odsoten zaradi usposabljanja zaposli brezposelno osebo (danski primer t.i. job rotation, finski t.i. job alternation benefit).²⁵⁹

Posebej kaže izpostaviti ukrepe, s katerimi države spodbujajo šolanje nizko

²⁵⁶ Več o teh ukrepih v Mandl I., Hurley J., Mascherini M. in Storrie D., Extending flexicurity-The potential of short-time working schemes, ERM Report 2010, Publication office of the European Union, Luxemburg.

²⁵⁷ Gre za primere nekaterih sektorjev v Nemčiji. Glej ILO, Information sheet no. Wt-14, International Labour Office Geneva, maj 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-14.pdf>. Glej tudi ECS 2009, stran 7.

²⁵⁸ Glej The second phase of flexicurity, strani 50-52.

²⁵⁹ Glej The second phase of flexicurity, stran 39, 41. Podoben ukrep je bil uveden tudi s slovenskim ZUTD (glej 31. člen).

kvalificiranih delavcev (na primer Nemčija), pa tudi ukrepe, s katerimi se države (na primer Belgija, Nemčija, Švedska) spodbujajo delodajalce, da usposobijo in pripravijo delavce na čim lažji prehod od del, ki se ne potrebujejo več, na dela, ki imajo prihodnost. Vsi ti ukrepi prispevajo k funkcionalni prožnosti, podobno kot ukrep belgijske vlade, ki delavcem, starejšim od 50 let, ki na svojo željo preidejo od težjih fizičnih del na lažja dela in se jim zato zmanjša plača, priznava določen bonus.²⁶⁰

V okvir plačne prožnosti se uvršča cela vrsta različnih finančnih subvencij, ki delodajalcem zmanjšujejo stroške dela,²⁶¹ pa tudi ukrepi kot je Kombilohn (t.i. kombinirana plača), znan v Avstriji (pa tudi na Irskem, v Veliki Britaniji), ki naj bi z državnim subvencioniranjem dela plače pripomogel k zaposlitvi nizko kvalificiranih delavcev in zapolnitvi slabo plačanih del.²⁶²

7.2.3. Oblikovanje podlag za spremembe programov in pravnih aktov na vseh področjih varne prožnosti (za koherentno in konsistentno politiko)

Prožnost delovnega časa

Slovenska delovna zakonodaja omogoča relativno prožno organizacijo delovnega časa, saj dopušča, da socialni partnerji določijo dolžino polnega delovnega časa znotraj zakonskih okvirjev, dopušča, da delovni čas skupaj z nadurami znaša 48 ur, da delovni dan traja 13 ur, da delavec opravlja delo 6 dni v tednu, prav tako dopušča enakomerno kot neenakomerno razporeditev delovnega časa. Upošteva tudi dejstvo, da lahko med letom prihaja do nepredvidenih situacij, ki zahtevajo podaljšan ali spremenjen delovni čas, saj ureja možnost odreditve nadurnega dela in možnost začasne prerazporeditve delovnega časa. Socialni partnerji lahko v kolektivnih pogodbah predvidijo različne oblike prožne organizacije delovnega časa, kot so gibljivi delovni čas, izmensko delo,

²⁶⁰ Glej The second phase of flexicurity, stran 43.

²⁶¹ Glej anex k The second phase od flexicurity.

²⁶² Glej spletno stran avstrijskega Zavoda za zaposlovanje http://www.ams.at/ueber_ams/14169_9434.html

deljeni delovni čas in podobno, ter nekatera vprašanja v zvezi z delovnim časom uredijo bolj fleksibilno (daljše referenčno obdobje; omejitev nadur kot povprečje, počitek kot povprečje,...). V primeru določenih kategorij delavcev je zaradi narave njihovega dela dopustno tudi s pogodbo o zaposlitvi odstopiti od zakonske ureditve.

Hkrati ZDR tudi ustrezno varuje položaj delavcev, saj določa maksimalni polni delovni čas, zagotavlja pravico do ustreznega počitka, določa razumne omejitve pri razporejanju delovnega časa, omejuje nadurno delo in natančno ureja postopek odrejanja nadurnega dela in začasnega razporejanja delovnega časa.

Da je veljavna slovenska ureditev delovnega časa dovolj prožna, izhaja tudi iz novih kazalnikov Svetovne banke, razvidnih iz poročila Svetovne banke Doing Business 2011, ki pri indeksu togosti ureditve delovnega časa merijo:

- ali obstajajo omejitve glede nočnega dela (upoštevajoč višino dodatka)
- ali obstajajo omejitve glede dela čez vikend (upoštevajoč višino dodatka)
- ali je delovni teden lahko 5.5 dni ali je več kot 6 dni
- ali se delovni teden v obdobju 2 mesecev letno lahko raztegne do 50 ur ali več (vključno z nadurami) v primeru sezonskega povečanja proizvodnje
- ali je plačani letni dopust delavca z 1 letom delovne dobe, s 5 leti delovne dobe in z 10 leti delovne dobe več kot 26 delovnih dni ali manj kot 15 dni.²⁶³

Če upoštevamo, da je v Sloveniji dovoljen 50-urni teden, da je maksimalno število delovnih dni v tednu 6,0, da večjih omejitev za nadurno delo ni, dodatek za nočno delo pa znaša 30%, da obstajajo omejitve za delo čez vikend, dodatek za delo v nedeljo pa je 50%, in da je plačani letni dopust 21,0 dni,²⁶⁴ lahko ugotovimo, da so ti podatki primerljivi s podatki evropskih držav, kot so Avstrija, Nemčija, Italija, Luksemburg, Finska (pri Sloveniji izstopajo le omejitve za delo čez vikend). Slovenska ureditev delovnega časa je torej tudi po kazalnikih Svetovne banke relativno prožna.

Koliko delodajalci v posamezni državi uvajajo prožne oblike organizacije delovnega časa je odvisno več okoliščin, predvsem od ureditve teh oblik v zakonodaji in kolektivnih pogodbah, od dejavnosti, s katero se družba ukvarja in od značilnosti

²⁶³ Glej Doing Business 2011, stran 132.

²⁶⁴ Glej podatke za Slovenijo v Doing Business 2011, stran 103.

posameznega delodajalca, kot je število zaposlenih in organizacijska struktura.²⁶⁵

Iz podatkov o razširjenosti fleksibilnih oblik delovnega časa je mogoče razbrati, da slovenski delodajalci premalo uporabljajo možnosti gibljivega delovnega časa,²⁶⁶ bolj razširjena oblika je nadurno delo in delo v manj ugodnih urah. V zvezi z nadurnim delom, počitki in neenakomerno razporeditvijo delovnega časa je v praksi tudi največ kršitev zakonskih določb, namenjenih varovanju delavcev.²⁶⁷

Vse navedeno nas pripelje do zaključka, da ni potrebe po spreminjanju delovne zakonodaje, ki ureja delovni čas, kaže pa na potrebo po širši uporabi vseh zakonskih možnosti glede prožne organizacije delovnega časa s strani socialnih partnerjev (v kolektivnih pogodbah) in s strani delodajalcev, ob hkratnem spoštovanju zakonskih omejitev.

Funkcionalna prožnost

Kot je bilo prikazano v IV. poglavju, podatki različnih raziskav kažejo, da je v Sloveniji kroženje na različnih delih razširjeno, prav tako timsko delo, k čemur nedvomno prispeva tudi visok odstotek odraslih oseb, ki se izobražujejo in velik delež podjetij, ki delavcem omogočajo odsotnost z dela zaradi izobraževanja. Pri tem je treba dodati, da pri opravljanju različnih del prevladujejo dela, za katera se zahtevajo znanja določene stopnje oziroma vrste, in da so avtonomni timi v veliki manjšini.

Z ZDR predvideno delovno mesto ali vrsta dela, ki je lahko opredeljeno poljubno široko, in ki omogoča delodajalcem, da delavcem odredijo različna dela brez spremembe pogodbe o zaposlitvi in brez njihovega soglasja ob hkratni varovalki, da mora iti za dela iste stopnje in vrste (ki so praviloma tudi podobno ovrednotena) predstavljajo nek kompromis med prožnostjo in varnostjo.

²⁶⁵ Chung H., Kerkhofs M., Ester P., Working time flexibility in European companies, Establishment survey on working time 2004-2005, European foundation for the improvement of living and working conditions, Dublin, 2007, stran 11.

²⁶⁶ Tudi iz raziskave, cit. v prejšnji opombi izhaja, da je v Sloveniji najpogostejši tip organizacije z nizko stopnjo uporabe fleksibilnih oblik organizacije delovnega časa.

²⁶⁷ Glej poročilo o delu Inšpektorata za delo Republike Slovenije za leto 2010, strani 120 do 124.

V zakonodaji manjka le možnost, da bi tudi delodajalci, ki niso pokriti s kolektivnimi pogodbami (ki te možnosti praviloma določajo) lahko delavcem začasno odredili delo, ki ne sodi v njihovo delovno mesto ali vrsto dela (na podlagi zakona ali na podlagi ureditve v pogodbi o zaposlitvi). S predlogom ZDR se ta primanjkljaj odpravlja.

Kar se tiče izobraževanja, je ureditev v ZDR relativno skopa, in je težišče urejanja tega področja na kolektivnih pogodbah (tako na panožni kot na podjetniški ravni). Menim, da bi bilo primerno področje izobraževanja tudi zakonsko ustrezneje urediti.

Plačna prožnosti

Na plačno prožnost vpliva več faktorjev, med katerimi so ključni instrumenti določanja plač, kot so pokritost s kolektivnimi pogodbami in nivo kolektivnega dogovarjanja (podjetniški, panožni...), razmerje moči med sindikati in delodajalci, obstoj in pomembnost sistemov plačila za delo v odvisnosti od uspešnosti, minimalna plača in podobno.

Kar se tiče določanja plač s kolektivnimi pogodbami, je v Sloveniji situacija podobna kot v starih članicah EU (razen Velike Britanije), saj prevladuje sklepanje kolektivnih pogodb na višji ravni, ne pa na ravni posameznega podjetja.²⁶⁸ Kot izhaja iz ECS 2009,²⁶⁹ je v Sloveniji med delavci v podjetjih z več kot 10 zaposlenimi, ki so pokriti s kolektivnimi pogodbami, 60% delavcev pokritih s kolektivnimi pogodbami višje ravni (od tega jih nekaj % pokritih tako s kolektivnimi pogodbami višje ravni kot s podjetniškimi, nekaj % pa s kolektivnimi pogodbami višje ravni, ki vsebujejo derogacijske klavzule),²⁷⁰ 40% pa je pokritih le s podjetniško kolektivno pogodbo.²⁷¹ V državah, kjer prevladuje sklepanje kolektivnih pogodb na višji ravni je vidna tudi večja pokritost delavcev s kolektivnimi pogodbami (se pravi delež delavcev, za katere velja katera od kolektivnih pogodb). V Sloveniji je ta delež več kot 90%,²⁷² višji je le še v Avstriji in v Belgiji.

²⁶⁸ Medtem ko je v 11 novih članicah EU (vseh razen v Sloveniji) in Veliki Britaniji več kot 50% delavcev, ki so pokriti s kolektivnimi pogodbami, pokritih s podjetniškimi kolektivnimi pogodbami.

²⁶⁹ Glej ECS 2009, stran 57, tabela 52.

²⁷⁰ Gre za klavzule, ki omogočajo, da se s kolektivno pogodbo na ravni delodajalca zniža raven pravic, določena v kolektivni pogodbi na višji ravni.

²⁷¹ S temi podatki je Slovenija zelo blizu povprečju na ravni EU-27. V okviru EU je med delavci, ki so pokriti s kolektivnimi pogodbami. 61% delavcev pokritih s kolektivnimi pogodbami višje ravni.

²⁷² Industrial relations in Europe 2010, stran 36, tabela 1.9.

Podjetja, za katera veljajo kolektivne pogodbe na višji ravni (kolektivne pogodbe dejavnosti, splošne kolektivne pogodbe) so torej pri določanju osnovnih plač vezana z najnižjimi osnovnimi plačami, določenimi v teh kolektivnih pogodbah, prav tako so vezana z ostalimi določbami o plači (dodatki, regres, povračilo stroškov itd). Le v primeru, kjer kolektivne pogodbe dejavnosti to omogočajo, lahko na podjetniški ravni odstopijo od minimalnih standardov, določenih v teh kolektivnih pogodbah in plače prilagajajo okoliščinam na trgu.

V vzhodnoevropskih državah, pa tudi v nekaterih starih članicah EU je vidna decentralizacija – prenašanje težišča kolektivnega določanja plač na podjetniško raven,²⁷³ v Sloveniji pa je še vedno v veljavi cela vrsta panožnih kolektivnih pogodb, ki urejajo tudi plače. Tudi v Sloveniji pa je prišlo do premika od urejanja minimalnih standardov v zvezi s plačilom za delo na splošni ravni (prej Splošna kolektivna pogodba za gospodarske dejavnosti, kasneje KPPI, ki je dejansko funkcionirala kot splošna kolektivna pogodba) na panožno raven (KPPI je leta 2009 prenehala veljati, nova pa ni bila sklenjena).

Slovenija se uvršča med 20 članic EU, ki imajo (bodisi z zakonom ali kolektivno pogodbo) določeno minimalno plačo, ki pomeni nek minimum, pod katerega delodajalci ne morejo znižati plač, ne glede na trende v poslovanju, s tem pa se zagotavlja minimalno varstvo delavcev.

Medtem ko zakonsko določena minimalna plača in določanje plač s kolektivnimi pogodbami na višji (panožni ali državni) ravni omejujejo prilagajanje plač okoliščinam na trgu in v posameznem podjetju, pa sistemi plačila v odvisnosti od uspešnosti prispevajo k plačni prožnosti. Kot je bilo prikazano v poglavju IV., so variabilni sistemi plačila, še posebej plačilo po uspešnosti v Sloveniji zelo razširjeni. K temu nedvomno prispeva delovna zakonodaja, ki izrecno predvideva del plače iz naslova delovne uspešnosti, pa tudi kolektivne pogodbe, ki določajo kriterije in merila za delovno uspešnost.

Glede na navedeno je mogoče zaključiti, da delovna zakonodaja omogoča plačno prožnost, hkrati pa zagotavlja minimalno varnost, faktorji, ki vplivajo na dejansko stopnjo plačne prožnosti pa so v veliki meri izven nje.

²⁷³ Industrial relations in Europe 2010, stran 131.

8. Analiza možnih sprememb in okrepitev sistema varne fleksibilnosti

Varna fleksibilnost temelji na štirih stebrih (European Expert Group on Flexicurity, 2007):

1. Preprosto in prilagodljivo sklepanje zanesljivih pogodbenih razmerij
2. Vseživljenjsko učenje
3. Učinkovita aktivna politika trga dela (ALMP – active labour market policy)
4. Modern sistem socialne varnosti

Na podlagi makroekonomskih kazalcev in mikroekonomskega prilagajanja podjetij v času ekonomske krize bi lahko dodali, da varna fleksibilnost temelji na konkurenčnem gospodarstvu, v okviru katerega podjetja ustvarjajo nova delovna mesta na podlagi pričakovanj o rasti trga v prihodnosti. Evropska ekonomska in socialna komisija je že leta 2009 sprožila pomembno vprašanje ali lahko koncept varne fleksibilnosti preživi tudi v času ekonomske recesije oziroma na kakšen način se lahko ljudi zadrži v okviru zaposlitvenih razmerij in obenem ustvarja nove zaposlitvene priložnosti za tiste, ki so izven tega sistema zaposlitev.

Evropsko združenje delavcev v obrti in podjetništvu ponazarja, da koncept prožne varnosti jasno poudarja glavne probleme, s katerimi se danes srečujejo mnoge evropske države v okviru nacionalnega trga dela, vendar sam po sebi ne rešuje ničesar. Nosilci ukrepov ekonomske politike bi morali oblikovati sistem ukrepov, ki bi v celoti podpirali sistem kot pa samo uvesti posamezne (izolirane) ukrepe varne prožnosti, če bi želeli resno pristopiti k reševanju problemov na trgu dela (EurActiv, 2007).

Splošne smernice, po kateri naj bi članice EU oblikovale in uveljavile svoj specifičen sistem varne prožnosti so sledeče (European Commission, 2007):

1. Vključitev štirih komponent, ki so omenjene zgoraj
2. Potrebna je uravnoteženost med pravicami in obveznostmi vseh igralcev na trgu dela (delodajalci, delavci, iskalci zaposlitve, država)
3. Varna fleksibilnost ni en model trga dela ali ena politična strategija: prilagojena mora biti notranji dinamiki in institucijam trga dela vsake posamezne države članice;
4. Cilj varne fleksibilnosti je zmanjševati razlike med insiderji in outsiderji na trgu dela
5. Promovirati je potrebno tako notranjo kot zunanjo fleksibilnost in omogočiti varne prehode med zaposlitvami
6. Varna fleksibilnost mora ponujati enake priložnosti za posebno ranljive skupine, ki vključujejo ženske, imigante, starejše zaposlene, mlade in invalide ter mora nuditi možnosti za kombiniranje dela z družinskim življenjem;

7. Varna fleksibilnost zahteva dobro razvit socialni dialog in zaupanje med socialnimi partnerji;
8. Vpeljava sistema varne fleksibilnosti mora upoštevati proračunske stroške in njihovo vzdržnost.

V času krize je debata o varni prožnosti pogojena z vprašanjem zviševanja povpraševanja po delu s strani podjetij. Zniževanje stroškov, ki naj bi povečalo povpraševanje, je eden od način stimulacije tega povpraševanja. Evropski svet je že leta 2009 predlagal državam članicam sledeče ukrepe:

- ohranjanje zaposlenosti skozi alternative odpuščanja kot so fleksibilne oblike delovnega časa, začasna prilagoditev delovnega časa in ostale oblike notranje fleksibilnosti;
- Ustvarjanje prijaznejšega okolja za podjetnike – zniževanje bremen administriranja, bruto stroškov dela, ipd.
- Izboljšati mere aktivacije skozi sistem aktivne denarne pomoči za tiste, ki jih je kriza prizadela in obenem ohraniti stimulacije za druge, ki se želijo vrniti na trg dela;
- Povečati investicije v človeški kapital na podlagi usposabljanja, novih veščin in izboljšanja ujemanja predvsem za tiste z manj veščinami;
- Nadgraditi učinkovitost javnih zaposlitvenih agencij preko proaktivnega pristopa za izboljšanje prehoda na trg dela, pristopa, ki bo v večji meri temeljil na človeškem dejavniku, zgodnji identifikaciji potrebnih veščin, pomoči pri iskanju zaposlitev, sodelovanje z ostalimi zaposlitvenimi agencijami, socialnimi partnerji in ponudniki storitev;
- Izboljšati prost pretok delavcev na enotnem evropskem trgu;
- Vpeljati ustrezne odgovore na spremenjene razmere v okviru pristopa varne fleksibilnosti na podlagi promoviranja prožnejših in varnih prehodov iz nezaposlenosti v zaposlenost in iz ene zaposlitve v drugo ter podpirati zanesljive pogodbene dogovore med delodajalci in delojemalci;
- Integrirati vse nosilce varne prožnosti preko spodbujanja zniževanja segmentacije in zboljšanja delovanja trga dela;
- Izboljšati kvaliteto delovnega življenja («working life») in povečati produktivnost.

V primeru upoštevanja naštetih dejstev bo agenda EU za nove veščine in delovna mesta ter 75-odstotno zaposlenost do leta 2020 tudi uresničljiva.

Ko opazujemo in analiziramo ukrepe držav članic EU v času krize vidimo, da v okviru dimenzije fleksibilnosti prevladuje povečevanje fleksibilnosti stroškov dela (subvencioniranje plače in ostalih stroškov dela, ki niso vezani na plače, stroški usposabljanja). Drugi tip ukrepov je povečevanje eksterne fleksibilnosti, v okviru katere

prevladujejo ukrepi nadomestne zaposlitve in reintegracije odpuščenih delavcev, pa tudi razni programi pred formalno upokojitvijo. Praktični rezultati kažejo, da je pomoč pri iskanju nadomestne zaposlitve, ki presega klasično svetovanje na Zavodu za zaposlovanje, izjemno učinkovita, vendar draga rešitev. Približno tretjina ukrepov v času krize se nanaša na povečevanje notranje fleksibilnosti v smislu deregulacije delovnega časa in uvedbi računov delovnega časa. Manj kot petina ukrepov zadeva povečevanje funkcionalne fleksibilnosti (prehod iz enega poklica v drugega). Če pa pogledamo dimenzijo varnosti, pa je bilo večino sprememb na področju varnosti dohodka in zaposlitve.

V Sloveniji je bilo v času krize sprejetih več ukrepov, ki naj bi povečevali predvsem eksterno numerično in stroškovno fleksibilnost, pri usposabljanju in izobraževanju zaposlenih pa tudi za funkcionalno fleksibilnost:

- Zaposli.me
- Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih
- Povračilo prispevkov delodajalca
- Usposabljanje absolventov na delovnem mestu in subvencija za zaposlitev diplomantov

Kljub povečevanju stroškovne fleksibilnosti za določeno skupino iskalcev zaposlitve (absolventi in diplomanti, ki iščejo prvo zaposlitev) pa je stroškovna fleksibilnost za druge kadre ostala nespremenjena. Predvsem je problematična stroškovna neprožnost pri starejših zaposlenih, ki so zaradi obveznih dodatkov za delovno dobo precej dražji od ostalih skupin zaposlenih. Če k temu prištejemo še večjo verjetnost odsotnosti z dela zaradi bolezni in poškodb, ugotovimo, da so iskalci zaposlitve, ki so starejši od 55 let slabo konkurenčni na trgu dela v primerjavi z mlajšimi iskalci zaposlitve. Primer dobre prakse je primer Nizozemske, kjer država prevzame del bremena financiranja stroškov odsotnosti z dela za starejše zaposlene. V primeru Slovenije bi država z namenom pospeševanja zaposlovanja te starostne skupine lahko prevzela tudi del stroškov, povezanih z uvajanjem oziroma nadomestno zaposlitvijo v primeru dolgotrajne odsotnosti z dela zaposlenega, ki spada v kategorijo starejših delavcev. Prav tako je z vidika zmanjševanja razkoraka med produktivnostjo in stroški dela nujno potrebno ukiniti dodatke na delovno dobo in namesto tega uvesti dodatek na stalnost oz. pripadnost delodajalcu.

Z vidika povečevanje funkcionalne fleksibilnosti bi kazalo razmisliti o vpeljavi tako imenovanih mrež kvalifikacij (v angleščini Qualification networks), ki bi nadgradile obstoječe kompetenčne centre. To bi vodilo do pospeševanja sodelovanja med podjetji pri izobraževanju delavcev oziroma pri pridobivanju novih kvalifikacij (kot na primer v Avstriji). Stroške si delijo država in delodajalci. Z vidika povečevanja notranje numerične fleksibilnosti pa bi ti kompetenčni centri lahko tudi zaposlovali delavce, ki so formalno zaposleni na centru, dejansko pa delo opravljajo v enem od podjetij, ki so člani tega kompetenčnega centra. Slednje poznajo na primer v Nemčiji in Belgiji.

Notranjo fleksibilnost bi povečala tudi vpeljava računov delovnega časa, ki bi znižala pritisk na stroške dela za delodajalce, ko v času presežnega dela plačujejo relativno visoke dodatke za nadurno delo. Tovrstno prakso imajo dovoljeno tako v Nemčiji kot v Belgiji, Litvi, Latviji in Švedski.

Kot že omenjeno bi stroškovno fleksibilnost lahko povečali z reformo sistema odpravnin. Le-te po svoji definiciji predstavljajo prihodek, ki odpuščenemu delavcu lajšajo breme preživetja do naslednje zaposlitve. Tako skupaj z nadomestilom za čas brezposelnosti predstavljajo enega od stebrov sistema socialne varnosti. Tretji del stebra je odpovedni rok. Glede na mednarodne raziskave (predvsem raziskava Doing Business) ima Slovenija neprimerno visoke stroške odpuščanja (sem štejemo tako odpravnine kot odpovedni rok- tako imenovani »notice period«).

Tabela X: Primerjava odpovednih rokov in velikosti odpravnine (v višini povprečne plače) za izbrane evropske države

Država	Odpovedni rok (po mesecih oz. letih nepretrgane zaposlitve)					Velikost odpravnine (po mesecih oz. letih nepretrgane zaposlitve)				
	po 9 mesecih	po 1 letu	po 5 letih	po 10 letih	po 20 letih	po 9 mesecih	po 1 letu	po 5 letih	po 10 letih	po 20 letih
Avstrija	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Belgija	4,0	5,0	6,0	8,0	16,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bolgarija	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	1,0	4,3	4,3
Ciper	1,0	2,0	7,0	8,0	8,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Republika Češka	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	13,0	13,0	13,0	13,0	13,0
Danska	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Estonija	2,1	4,3	8,6	12,9	12,9	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Finska	2,0	4,3	8,7	17,3	26,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Francija	4,3	4,3	8,7	8,7	8,7	0,0	0,9	4,3	8,7	23,1
Nemčija	4,0	4,0	8,7	17,3	30,3	0,0	2,2	10,8	21,7	43,3
Grčija	0,0	4,3	13,0	17,3	26,0	0,0	4,3	6,5	13,0	34,7
Madžarska	4,3	4,3	6,4	7,9	12,9	0,0	0,0	8,7	13,0	21,7
Irski	1,0	2,0	4,0	6,0	8,0	0,2	0,7	2,6	5,0	9,8
Italija	6,5	6,5	6,5	8,7	10,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Latvija	4,3	1,0	1,0	1,0	4,3	4,3	4,3	8,7	13,0	17,3
Litva	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	4,3	8,7	17,3	21,7	26,0
Luksemburg	8,7	8,7	17,3	26,0	26,0	0,0	0,0	4,3	8,7	26,0
Nizozemska	4,3	4,3	8,7	13,0	17,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Norveška	4,3	4,3	8,7	13,0	13,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Poljska	4,3	4,3	13,0	13,0	13,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Portugalska	2,1	4,3	8,6	10,7	10,7	13,0	13,0	21,7	43,3	86,7
Romunija	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3
Slovaška	8,7	8,7	13,0	13,0	13,0	8,7	8,7	13,0	13,0	13,0
Slovenija	4,3	4,3	6,4	6,4	8,6	0,0	0,9	5,4	10,8	28,9

Španija	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,9	14,3	28,6	52,0
Švedska	4,3	4,3	13,0	26,0	26,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Velika Britanija	1,0	1,0	5,0	10,0	12,0	0,0	0,0	2,7	5,3	10,6

Vir: Doing Business, Svetovna banka, 2012. www.doingbusiness.org

Če Slovenijo primerjamo z ostalimi izbranimi evropskimi državami vidimo, da stroški odpuščanja nastanejo tako na podlagi dobe odpuščanja kot tudi odpravnin. Nekatere države kontinentalne in severne Evrope (kot na primer Avstrija, Finska, Norveška, Švedska, Nizozemska pa tudi Poljska, Ciper in Italija) imajo v okviru delovnopravne zakonodaje predvideno le dobo odpuščanja, medtem ko odpravnin ni. Če si delavec v roku, ki je predviden v dobi odpuščanja, ne uspe najti zaposlitve, za njegovo socialno varnost poskrbi sistem nadomestil za primer nezaposlenosti. Z izjemo Nemčije, ki pa je s povečanjem notranje fleksibilnosti uspešno nadgradila relativno tog sistem zunanje fleksibilnosti, vidimo, da spada Slovenija v skupino držav, ki se v času ekonomske in finančne krize sovpadajo z velikimi težavami (Španija, Portugalska, Grčija, Irska). Čeprav Slovenija ne izstopa po nobenem kazalcu, ki meri velikost odpovednih rokov ali odpravnin, pa je skupek obeh mer za delodajalca nadpovprečno visok. Zatorej je za Slovenijo ključna reforma sistema odpravnin in odpovednih rokov.

V pravnem delu analize sistema fleksibilnosti in varnosti (t.im flexicurity sistem) na trgu dela smo ugotovili, da slovenska zakonodaja dopušča precejšnjo stopnjo fleksibilnosti pri zaposlovanju in odpuščanju. Pomemben element, ki odstopa od praks v primerljivih državah, so stroški odpuščanja. Slovenska podjetja se zaradi visokih stroškov odpuščanja ne morejo prilagoditi razmeram na trgu dela in z odpuščanjem odlašajo tako dolgo, da podjetje konča v stečaju. Ker ideja o varnosti tistega, ki zaposlitev izgubi, ne dopušča radikalnega znižanja stroškov odpuščanja, predlagamo, da se breme teh stroškov porazdeli med podjetja in državo. S tem bi lahko dosegli več pozitivnih učinkov, ki ji bomo v zaključku projekta še nadalje ovrednotili:

- Podjetja bi lahko ob znižanju stroškov odpuščanja hitreje reagirala na spremembe v ekonomskem okolju. Predvsem je to pomembno za izvoznike, ki tekmujejo na osnovi zniževanja stroškov.
- Delež podjetij, ki končajo v stečaju, bi se zmanjšal.
- Na kratek rok bi se sicer odpuščanje povečalo - bilo bi bolj zvezno in ne stopničasto kot smo mu priča sedaj ob propadih večjih podjetij.
- V daljšem obdobju bi se povečalo zaposlovanje, prav tako bi bilo manj zaposlovanja na črno.
- Podjetja bi del sredstev, ki so jih imela rezervirana za namen odpuščanj, porabila za investicije v fiksni in mehki kapital. Na nek način lahko govorimo o »dovoljeni« subvenciji gospodarstvu.

Natančnih podatkov o stroških odpuščanja ni mogoče pridobiti. Na podlagi podatkov, ki nam jih je posredoval Zavod za zaposlovanje smo izračunali približek teh stroškov. Ker

prva in druga alineja 109. člena Zakona o delovnih razmerjih višino odpravnine določa glede na število let zaposlitve pri delodajalcu, smo podatke o delavcih, ki so bili odpuščeni iz poslovnih razlogov, stečaja, smrti delodajalca, likvidacije in ostalih razlogov, razvrstili v tri razrede: prvi razred obsega vse odpuščene delavce, ki so pri delodajalcu bili zaposleni od enega do petih let, v drugi razred smo razvrstili vse tiste, ki so bili zaposleni od 5 do 15 let, tretji razred pa tiste, ki so bili pri zadnjem delodajalcu zaposleni več kot 15 let. V analizo nismo vključili vseh tistih novoprijavljenih na Zavodu za zaposlovanje, ki jim je potekal pogodba o zaposlitvi za določen čas in ostalih, ki niso upravičeni do odpravnine po prvi alineji 109. člena Zakona o delovnih razmerjih. Prav tako smo bili pri analizi omejeni z obdobjem. Natančnejši podatki o delovni dobi pri zadnjem delodajalcu so na voljo šele od leta 2006. Podatke o velikosti priliva med brezposelne, ki so bili upravičeni do odpravnine, prikazuje tabela 1.

Tabela 1: Število prijavljenih na Zavodu za zaposlovanje v obdobju 2006-2011, ki so bili odpuščeni iz poslovnih razlogov, stečaja, prisilne poravnave, likvidacije podjetja ali drugo, po številu let dela pri delodajalcu

Leto	Več kot eno leto do pet let	od pet do 15 let	nad 15 let	Skupaj
2006	3567	3306	14994	21867
2007	3062	2482	11717	17261
2008	3306	2540	11501	17347
2009	6762	5747	28179	40688
2010	5586	4896	27548	38030
2011	5064	4607	20116	29787

Vir: Zavod za zaposlovanje

Na podlagi velikosti priliva in povprečne plače v gospodarstvu v posameznih letih lahko sklepamo, da je bila obremenjenost gospodarstva s stroški odpravnin precejšnja. Najvišja je bila v letih 2009 in 2010. Če primerjamo velikost odpravnin z velikostjo bruto domačega proizvoda, so odpravnine v letu 2006 predstavljale 0,5 odstotka bruto domačega proizvoda, v letu 2009 in 2010 pa kar 1 odstotek BDP. V letu 2011 se je delež odpravnin v BDP znižal na 0,7%.

Tabela 2: Povprečna odpravnina na zaposlenega

Povprečna odpravnina na zaposlenega (v EUR, tekoče cene)	Znesek odpravnine (v EUR, tekoče cene)	Skupaj

Leto	več kot eno leto do pet let	od pet do 15 let	nad 15 let	več kot eno leto do pet let	od pet do 15 let	nad 15 let	
2006	727	3.030	10.100	2.593.922	10.017.180	151.439.400	164.050.502
2007	770	3.210	10.700	2.358.965	7.967.220	125.371.900	135.698.085
2008	835	3.478	11.592	2.759.188	8.832.850	133.315.758	144.907.796
2009	863	3.598	11.992	5.838.311	20.674.833	337.913.175	364.426.318
2010	897	3.738	12.458	5.010.642	18.298.800	343.202.167	366.511.609
2011	915	3.813	12.708	4.633.560	17.564.188	255.640.833	277.838.581

Ukrep participacije države pri stroških odpuščanja bi tako lahko šel v več smereh:

- Popolno kritje stroškov odpuščanja s strani državnega proračuna
- Porazdelitev stroškov med državo in proračun po polovici
- Delna participacija države pri kritju stroškov odpravnin v višini 20 odstotkov

Posledice finančnih učinkov lahko hitro ovrednotimo. Kot pričakovano bi največji učinek imel predlog popolnega kritja stroškov odpuščanja, kar bi zneslo dobrih 277 mio € na letni osnovi. V primeru, ko bi prišlo do stopnjevanja odpuščanj na raven iz leta 2009 in 2010, bi ti stroški lahko narasli na 366 mio €.

Po drugem scenariju bi bili stroški za državni proračun pol nižji, torej 138,5 mio € oziroma 183 mio € v primeru poslabšanja gospodarske aktivnosti.

Po tretjem scenariju pa bi država prispevala 20 odstotkov, kar znese 55,4 mio € oziroma 73,2 mio € v primeru poslabšanja gospodarske aktivnosti.

Ukrep bi se lahko izvajal tudi selektivno. Večji prispevek države pri stroških odpuščanja bi si lahko zagotovila podjetja, ki bi izkazala višji investicijsko dejavnost. S tega vidika bi bilo ovrednotenje posrednih stroškov in koristi, ki bi se kazale tudi v višjem zaposlovanju v prihodnosti, nujno.

9. Ali so ponujene vsebine ustrezne za pridobivanje kompetenc in veščin

V prvem delu tega poglavja najprej opredelimo in razmejimo pojem kompetenc in pridobivanja kompetec. Podamo tudi tipologijo kompetenc, saj v nadaljevanju presojamo primernost vsebin aktivne politike zaposlovanja v luči različnih oblik kompetenc, kot jih poznamo v literaturi.

Kritični pregled aktivnih politik zaposlovanja smo podali že v enem izmed prejšnjih poročil, na tem mestu zato podajamo samo kratek povzetek.

Poglavje zaključuje kritična presoja aktivnih politik zaposlovanja z vidika pridobivanja kompetenc.

9.1. Pridobivanje kompetenc in veščin

Samostalnik »kompetenca« po SSKJ pomeni »obseg, mera odločanja, določena navadno z zakonom; pristojnost, pooblastilo; področje dejavnosti«. Noben od teh pojmov neposredno ne kaže pomena, ki ga ima izraz na področju, s katerim se ukvarja naš projekt. Zgolj posredno lahko sklepamo, da je nekdo, ki je na primer pristojen za reševanje, tudi usposobljen to izvesti. Pridevnik »kompetenten« ima po SSKJ dva pomena:

- »nanašajoč se na kompetenco; pristojen, pooblaščen«,
- »ki temeljito pozna, obvlada določeno področje; usposobljen, poklican«.

Za področje, s katerim se ukvarja naš projekt, je torej relevanten drugi, in ne prvi pomen pridevnika. Samostalnik, ki ga lahko povežemo tako s prvim kot z drugim pomenom, pa je »kompetentnost«, ki jo SSKJ opredeli kot »lastnost, značilnost kompetentnega«. Po SSKJ se torej zgolj »kompetentnost« nanaša na usposobljenost, vendar pa dejanska raba kaže, da se tudi pojem »kompetence« uporablja v tem pomenu (glej npr. glosar v Cedefop, 2008b, str. 68). To je mogoče zaključiti tudi iz pregleda prevodov v večjezičnem terminološkem slovarju Evroterm, ki angleški pojem »competence« prevaja – odvisno od konteksta – kot pristojnost, pooblastilo, usposobljenost, kompetenco in sposobnost. Pojem »competence«, ki ima svoje korenine že v starogrščini in latinščini, v Zahodni Evropi pa se pojavi v 16. stoletju, ima jasen dvojni pomen: sposobnost in pristojnost (Mulder, 2007). Pri tem pa velja omeniti, da tudi v angleški literaturi ni enotnega izrazoslovja, tako da se v enakih ali zgolj sorodnih pomenih pojavljajo edninska in množinska oblika izrazov »competence« in »competency«. Če bi iskali pomenske odtenke, potem bi razmerje med izrazoma lahko opisali kot del nasproti celote in tako »competency« obravnavali kot del širšega pojma »competence« (Mulder, 2007). Na področju ravnanja s človeškimi viri pa obstaja tudi razlikovanje med

ustreznim vedenjem zaposlenih, označenim kot »competency«, in pozitivnim izidom takega vedenja, označenim kot »competence« (Sultana, 2009).

To že nakazuje, da kompetenc ni enostavno opredeliti. Pravzaprav se različni avtorji strinjajo, da se okoli koncepta kompetenc vrti veliko diskusij in da je posledično nemogoče postaviti tako definicijo kompetenc, ki bi zadostila vsem načinom uporabe. Za začetek si pogledajmo nekaj aktualnih opredelitev kompetenc. Tissot (2004) v večjezičnem glosarju definira kompetenco kot sposobnost uporabiti znanje, know-how in spretnosti v običajni ali spremenljivi situaciji. Cedefop (2008b) razširja opredelitev in kompetenco enači s sposobnostjo ustrezno uporabiti učne izide v opredeljenem kontekstu (izobraževanju, delu, osebem in strokovnem razvoju), pri čemer pa opozarja, da koncept ni omejen na kognitivne sestavine (uporabo teorije, konceptov in tihega znanja), ampak vključuje tudi funkcionalne vidike (tehnične spretnosti) in medosebne značilnosti (npr. socialne in organizacijske spretnosti) ter etične vrednote. V slovenskem prostoru definira kompetence Svetlik (2005) in jih opredeli kot zmožnosti posameznika, da aktivira, uporabi in poveže pridobljeno znanje v kompleksnih, raznovrstnih in nepredvidljivih situacijah. Kohont (2005) podrobneje definira sestavine kompetenc, to je znanje, sposobnosti, veščine, osebnostne lastnosti, vedenjske oblike, vrednote in motivacijo. Podobno tudi Tomažič (2002), ki z njimi razume tista znanja, pridobljene izkušnje in osebnostne lastnosti, ki zaposlenim omogočajo, da se čim bolj znajdejo v vrtincu nenehnih sprememb in s tem optimalno opravljajo delo glede na zahteve organizacijskih vlog.

Pregled literature, v kateri je koncept kompetenc opredeljen, najdemo pri več avtorjih (npr. Weinert, 1999; Winterton, Delamare – Le Deist in Stringfellow, 2005; Mulder, 2007). Na tem mestu kratko povzemamo Weinerta (1999), ki navede in sistematično obdelava kar devet različnih teoretičnih pristopov k opredelitvi kompetenc:

Splošne kognitivne kompetence (angl. *general cognitive competencies*). Ta pristop tipično predstavljajo psihometrični modeli človeške inteligence, ki kompetence obravnavajo neodvisno od vsebine in konteksta, modeli procesiranja informacij, v katerih so kompetence odvisne od delovnega spomina, hitrosti procesiranja in drugih elementov, ter modeli kognitivnega strukturnega razvoja, ki po Piagetu upoštevajo prilagoditvene procese.

Specializirane kognitivne kompetence (angl. *specialized cognitive competencies*). Ta pristop poudarja kognitivne predpogoje, ki morajo biti posamezniku na voljo, da uspešno deluje na nekem vsebinskem področju (npr. igranje šaha, postavljanje diagnoze itd.). Zaradi teoretične osnove in praktične uporabnosti ima ta pristop precejšnjo prednost pred pristopi, ki se osredotočajo na sposobnosti.

Model kompetenc in rabe (angl. *Competence-Performance model*). Ena najvplivnejših teoretičnih paradig, ki jo je zagovarjal jezikoslovec Chomsky (1980), izhaja iz razlikovanja med znanjem jezika oz. jezikovno zmožnostjo na eni strani in rabo jezika na drugi strani. S tem je pokazal, kako omejen sistem jezikovnih načel, pravil in osnovnih kognitivnih elementov, ki ga je poimenoval jezikovna kompetenca, v kombinaciji s posebnim učnim procesom vsakemu človeku omogoča osvojitve maternega jezika, vključno s sposobnostjo ustvariti in razumeti neskončno različic novih, slovnično pravih stavkov.

- Spremembe modela kompetenc in rabe. Različni avtorji so model kompetenc in rabe nadgradili, na primer uvedli vrsto spremenljivk, ki vplivajo na razmerje med kompetenco in rabo (kognitivni slog, zmogljivost spomina itd.), razčlenili kompetence na sestavine itd.

Kognitivne kompetence in namere motivacijskih dejanj (angl. *cognitive competence and motivational action tendencies*). V okviru tega pristopa so koncept kompetenc, ki temelji na objektivnih merilih uspešnosti, dopolnili z dimenzijami, ki temeljijo na subjektivnih izkušnjah in stališčih do učenja in delovanja. Te dimenzije so predvsem samopodoba (angl. *self-concept*), storilnostna usmerjenost (angl. *achievement motive*) in osebno prepričanje o nadzoru (angl. *personal control beliefs*).

Koncepti objektivnih in subjektivnih kompetenc (angl. *objective and subjective competence concepts*). Ta pristop povezuje objektivne kompetence z merjenjem uspešnosti s pomočjo standardiziranih lestvic, medtem ko subjektivne kompetence povezuje s subjektivno oceno sposobnosti in spretnosti, potrebnih za uspešno opravljanje nalog in reševanje problemov.

Akcijske kompetence (angl. *action competence*). Tovrstne kompetence združujejo vse kognitivne, motivacijske in družbene predpogoje za uspešno učenje in delovanje. Običajno jih razčlenimo na naslednje sestavine:

- Splošna kompetenca za reševanje problemov
- Spretnosti kritičnega razmišljanja
- Splošno in posebno znanje področja
- Realistična in pozitivna samozavest
- Socialne kompetence

Koncept akcijske kompetence se uporablja predvsem v analizah potrebnih in zadostnih pogojev za uspešno opravljanje nalog in doseganje ciljev, na primer v poklicu, organizaciji ali družbeni skupini. Ta teoretični pristop se primarno ne nanaša na posameznikove psihološke predpogoje, ampak na skupino oziroma organizacijo, ki združuje več različnih posameznikov. Poleg kognitivnih in motivacijskih sestavin taki modeli zato vključujejo tudi nekatere druge spretnosti, ki so na voljo posamezniku ali skupini kot celoti, na primer specifične strokovne ali institucionalne kompetence, nespecifične strokovne kompetence.

Ključne kompetence (angl. *key-competencies*). Spodbuda za iskanje ključnih kompetenc izvira iz utemeljene domneve, da so kompetence, ki jih pridobimo v šoli in poklicu, vezane na določen kontekst, in da je večina aktivnosti v življenju dejansko vezana na

socialne ali poklicne kontekste. Tako kompetence na primer pridobimo v kontekstu enega področja in potem uporabljamo v kontekstu tega področja. To je privedlo do iskanja ključnih kompetenc, ki niso vezane na določen kontekst, institucijo, nalogo oziroma pogoje. Mednje bi na primer lahko uvrstili osnovne kompetence (računanje na pamet, pismenost, splošna izobrazba), metodološke kompetence (načrt reševanja problema, računalniške spretnosti), komunikativne kompetence (znanje tujega jezika, retorika) in kompetence za presojo (spretnosti kritičnega razmišljanja, večdimenzionalna presoja lastnega delovanja).

Metakompetence (angl. *metacompetencies*). Metakompetence so sposobnost presojati razpoložljivost, uporabo, nadomeščanje in naučljivost osebnih kompetenc (Nelson in Narens, 1990). Raziskave na področju metakompetenc so pokazale, da je osnovni predpogoj za pridobivanje metakompetenc sposobnost introspekcije o lastnih kognitivnih procesih in rezultatih, torej zavest o procesih učenja, spomina in razmišljanja, ki so v teku, osebno doživljanje razpoložljivega znanja in sposobnosti, in stanje, na katerem se gradijo metaznanja o potrebnih, razpoložljivih, manjkajočih, načrtovanih ali trenutno nemogočih osebnih kompetencah. Metakognitivne kompetence vključujejo tako deklarativne metakompetence kot tudi proceduralne metakompetence. Deklarativne vključujejo izkušnje in znanje o različni težavnosti nalog, vedenje o lastnih sposobnostih, nadarjenosti, znanju, spretnostih in kognitivnih pomanjkljivostih, poznavanje zakonitosti učenja, reševanja problemov in razlaganja ter učinkovitih strategijah učenja, pomnjenja, reševanja problemov in odpravljanja napak, kakor tudi poznavanje tehnik, s katerimi obvladamo različne naloge z razpoložljivimi kognitivnimi kompetencami, nadomestimo manjkajoče znanje in si postavimo realistične cilje. S proceduralnimi metakompetencami pa optimiziramo k cilju usmerjeno vedenje. To namreč vključuje vse strategije, ki poenostavijo reševanje nalog in problemov, na primer uporabo učinkovitih kognitivnih pripomočkov in orodij (npr. grafikoni, slike, naslovi), stalno beleženje in ocenjevanje uspešnosti napredka. S tem v zvezi pogosto govorimo o »učenju učenja«, katerega osnova je med drugim tudi deklarativna in proceduralna metakognicija.

Weinert (1999) tudi navaja, da za ključne kompetence kot tudi za metakompetence velja pravilo, da bolj ko so splošne, manjša je njihova učinkovitost v konkretnih primerih. Splošne kompetence same po sebi nimajo praktične vrednosti. Šele specifično znanje, povezano z izkušnjo, omogoča uspešno uporabo razpoložljivih kompetenc za reševanje specifičnih praktičnih problemov. Podobno velja, da je potrebno osvojiti veliko specifičnih metakognitivnih kompetenc za uporabo na različnih področjih. V tem pogledu so šolski sistemi večinoma nezadostni, saj se osredotočajo na znanje kot rezultat učenja, ne pa na procese učenja in njihovo optimizacijo, ki bi se kazali v metakogniciji.

Na osnovi pregleda različnih opredelitev kompetenc Mulder (2007) izpelje zanimiv in

poučen seznam dimenzij, ki povzročajo razlike v opredelitvi kompetenc. Opredelitve se torej razlikujejo, ker se opredelitev opira na eno od dimenzij v naslednjih parih:

- osredotočenost na formalno opredeljeno delovno mesto – osredotočenost na vlogo zaposlenega,
- neodvisnost kompetence od konteksta – specifičnost kompetenc glede na kontekst,
- znanje – sposobnost,
- vedenje – sposobnost,
- specifičnost – splošnost,
- učljivost – nespremenljivost,
- usmerjenost na delovanje – usmerjenost na razvoj,
- osrednje sposobnosti – obrobne sposobnosti,
- individualne kompetence – organizacijske oz. sistemske kompetence.

Odločitev o tem, katero dimenzijo upoštevati v opredelitvi kompetenc, ima posledice za priznavanje, merjenje, ocenjevanje, razvijanje, potrjevanje in nagrajevanje (Sultana, 2009). Rychen in Salganik (2000) povzemata, da naj bi se v skladu z zaključki OECD-jevega programa na temo kompetenc le-te gradile na zahtevah in nalogah. Izpolnjevanje zapletenih zahtev in nalog namreč ne zahteva zgolj znanja in spretnosti, ampak vključuje tudi strategije in postopke za uporabo znanja in spretnosti, kakor tudi ustrezna čustva in stališča ter učinkovito vodenje teh sestavin. Koncept kompetenc v skladu s tem predlogom tako obsega kognitivne, motivacijske, etične, socialne in vedenjske sestavine, se nanaša na sposobnost izpolniti zelo zapletene zahteve in predpostavlja zapleten sistem ukrepanja. Znanje predstavlja celoto razumljenih informacij, spretnosti pa označujejo sposobnost uporabiti znanje z relativno lahkoto za izvedbo relativno enostavnih nalog. Pridobivanje kompetenc je v tem predlogu opredeljeno kot stalni, vseživljenjski učni proces, ki se dogaja v različnih okoljih, zato so za učenje kompetenc pomembne tudi socialno in življenjsko okolje ter količina in kakovost priložnosti za učenje.

Čeprav enotna definicija kompetenc ne obstaja, pa je vse bolj prisotno soglasje o tem, da pojma ne moremo uporabljati v ozkem, tehničnem pomenu v smislu spretnosti (Sultana, 2009). Pojem se ne pojavlja zgolj v literaturi družbenih in vedenjskih ved, pač pa tudi v politiki, zakonodaji in vrsti uradnih dokumentov. Na ravni Evropske unije so kompetence velikokrat omenjene v povezavi z izobraževalnimi sistemi in s transnacionalno mobilnostjo. K večji mobilnosti v visokošolskem izobraževanju je pripomoglo Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. julija 2001 o mobilnosti študentov, oseb, ki se usposablajo, prostovoljcev, učiteljev in vodij usposabljanja. V tem okviru se uporablja Evropski sistem prenašanja in zbiranja kreditnih točk (angl. *European Credit Transfer and Accumulation System, ECTS*), ki temelji na učnih izidih in delovni obremenitvi, izraženih v kreditnih točkah. Večje težave pa se kažejo z ugotavljanjem, potrjevanjem in priznavanjem učnih rezultatov v okviru poklicnega izobraževanja in usposabljanja; poleg tega poteka vse več vseživljenjskega učenja v različnih državah in v različnih okvirih, formalnih,

neformalnih in priložnostnih (Predlog Priporočila Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi Evropskega sistema prenašanja kreditnih točk v poklicnem izobraževanju in usposabljanju z dne 9. aprila 2008). Eden od razlogov za te težave je tudi v pomenskih razlikah med navidezno enakimi pojmi in posledično neenotni opredelitvi učnih izidov po državah. Zato je bila narejena študija (glej Winterton, Delamare - Le Deist, Stringfellow, 2005), ki naj bi predlagala prototipno tipologijo kvalitativnih izidov poklicnega izobraževanja in usposabljanja, pri čemer bi bili izidi opredeljeni z znanjem, s spretnostmi in s kompetencami (angl. *knowledge, skills and competences, KSCs*).

V pregledu splošnih tipologij Winterton, Delamare - Le Deist in Stringfellow (2005) med drugim omenjajo Bloomovo taksonomijo, ki temelji na treh področjih v domeni izobraževalnih dejavnosti: kognitivnem, ki se nanaša na mentalne spretnosti oz. znanje, emocionalnem, ki se kaže skozi stališča, in psihomotoričnem, ki zadeva ročne oz. fizične spretnosti (slednje je bilo dodano naknadno). Na kratko, gre za znanje, spretnosti in stališča (angl. *knowledge, skills and attitudes, KSA*), ki predstavljajo učne izide. Taksonomija je bila razvita za izobraževalno področje. V podjetjih pa so se tipologije znanja, spretnosti in stališč povezovale s konceptom osrednje kompetence (angl. *core competence*) kot ključnim virom konkurenčne prednosti posameznega podjetja, kar pa je bilo v nasprotju z logiko splošnega pristopa. Winterton, Delamare - Le Deist in Stringfellow (2005) namreč za splošni pristop navajajo, da je povezan z razvojem visoko prenosljivih splošnih spretnosti in kompetenc, ki so primerne za večino delovnih mest. V ZDA so na primer mednje vključevali temeljne spretnosti (branje, pisanje in računanje), miselne spretnosti (sklepanje, reševanje problemov), osebne kvalitete (odgovornost, samospoštovanje) in delovne kompetence, v Avstraliji pa zbiranje, analiziranje in urejanje informacij, izražanje idej in informacij, načrtovanje in organiziranje dejavnosti, delo z drugimi in v timih, uporabo matematičnih idej in tehnik, reševanje problemov in uporabo tehnologije.

Čeprav je ideja o splošnih spretnostih in kompetencah zanimiva, Winterton, Delamare - Le Deist in Stringfellow (2005) navajajo vrsto primerov iz literature, ki kažejo na to, da so kompetence tesno povezane s kontekstom, s področjem dela, z določeno vlogo oz. z delovnim mestom. Tako razumevanje kompetenc, ki ga označujemo kot interpretativen pristop, omogoča, da na primer zaznamo in priznamo tudi tiho znanje, spretnosti in kompetence, ki se oblikujejo preko dela. Obstaja namreč več možnih načinov pridobivanja in priznavanja znanja, spretnosti in kompetenc (glej Tabela 1).

Tabela 46: Načini pridobivanja in priznavanja znanja, spretnosti in kompetenc

Priznavanje

necertificirano

certificirano

Pridobivanje	<i>formalno</i>	prilagodljivo	kvalificirano
	<i>neformalno</i>	tiho	akreditirano

Vir: Winterton, Delamare - Le Deist, Stringfellow, 2005, str. 5.

Formalno izobraževanje je običajno certificirano in vodi do kvalificiranega znanja, spretnosti in kompetenc (angl. *qualified*), v nekaterih primerih pa je lahko tudi necertificirano in takrat govorimo o prilagodljivem znanju, spretnostih in kompetencah (angl. *adaptive KSCc*). Izkustveno znanje, spretnosti in kompetence lahko postanejo akreditirani (angl. *accredited*), če jih certificiramo, v nasprotnem primeru pa govorimo o tistem znanju, spretnostih in kompetencah (angl. *tacit*).

Winterton, Delamare - Le Deist in Stringfellow (2005) poudarjajo, da je ključna prednost osredotočanja na znanje, spretnosti in kompetence v tem, da ti niso vezani na vloženo delo, ampak so vezani na učne izide in rezultate, ne glede na način njihovega pridobivanja. Zaključijo tudi, da se vse bolj uveljavljajo večdimenzionalni okviri za znanje, spretnosti in kompetence. Poleg funkcionalnih in kognitivnih kompetenc se tako vse bolj upoštevajo tudi socialne in vedenjske kompetence, kar vse kaže na splošni premik od enostranskih (npr. v ZDA vedenjski, v VB funkcionalistični) k bolj celovitim pristopom. Vse vplivnejši je tudi interpretativni pristop, ki kompetence obravnava kot večplastne, celovite in povezane s kontekstom, v katerem se oblikujejo. To jemljejo kot izhodišče za oblikovanje nove tipologije znanja, spretnosti in kompetenc, ki razlikuje med štirimi dimenzijami kompetenc in jih povezuje v vseobsegajoč okvir (glej Sliko 2). Kognitivne, funkcionalne in socialne kompetence so skladne z uveljavljenim pristopom na področju usposabljanja, ki izvira iz Bloomove taksonomije. Posebnost v tej shemi so metakompetence, ki jih zaradi skladnosti z drugimi opredelitvami vključimo kar med socialne kompetence. Za jasno konceptualno sliko je pomembno razlikovanje med štirimi dimenzijami kompetenc, potrebno pa se je zavedati, da se pojem »kompetence« običajno uporablja kot krovni izraz za zahtevano znanje in spretnosti kot tudi primerno vedenje v delovnem okolju.

Tabela 47: Združena tipologija znanja, spretnosti in kompetenc

	<i>Poklicne</i>	<i>Osebne</i>
<i>Konceptualne</i>	Kognitivne kompetence (znanje)	Metakompetence (lajšanje učenja)
<i>Operativne</i>	Funkcionalne kompetence (spretnosti)	Socialne kompetence (stališča in vedenja)

Vir: Winterton, Delamare - Le Deist, Stringfellow, 2005, str. 40.

Med najnovejše dokumente, ki izhajajo iz predlagane združene tipologije znanja, spretnosti in kompetenc, sodi *Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008 o uvedbi evropskega ogrodja kvalifikacij za vseživljenjsko učenje* (UL EU 6.5.2008). Evropsko ogrodje kvalifikacij (angl. *European qualification framework, EQF*) naj bi olajšalo primerjavo kvalifikacij med različnimi sistemi poklicnega izobraževanja in usposabljanja v Evropski uniji. Primerjava kvalifikacij temelji na primerjavi učnih izidov po referenčnih ravneh. Z vzpostavitvijo relacij med posameznimi kvalifikacijami v nacionalnih sistemih in referenčnimi ravnmi evropskega ogrodja kvalifikacij bi tako prišli do vzpostavitve relacij med vsemi državami, vključenimi v sistem, ne da bi se pri tem ukvarjali z učnimi izidi posameznika, pri čemer osredotočenost na izide povečuje prehodnost med splošnim, poklicnim in visokošolskim izobraževanjem ter ne izključuje neformalnega učenja (Fietz, Reglin, Le Mouillour, 2007). Priporočilo določa, da so »učni izidi« ugotovitve o tem, kaj udeleženec ob zaključku učnega procesa zna, razume in je sposoben opraviti, in jih opredeljuje z znanjem, spretnostmi in kompetencami. Ker so učni izidi razčlenjeni po referenčnih ravneh, so na tak način razčlenjeni tudi znanje, spretnosti in kompetence. Relevantne opredelitve in razčlenitev iz priporočila predstavljamo v nadaljevanju.

9.2. Razvoj kompetenčnih centrov v Sloveniji

Javni sklad Republike Slovenije za razvoj kadrov in štipendije je v okviru Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve v Uradnem listu št. 64/2010 6. 8. 2010 objavil javni razpis za sofinanciranje vzpostavitve in delovanja kompetenčnih centrov za razvoj kadrov za obdobje od 2010 do 2013 (razpis je odprt do vključno 30. 9. 2010).

Namen razpisa je podpreti vzpostavitev in delovanje največ 10 kompetenčnih centrov za razvoj kadrov, ki naj bi med drugim omogočali pridobivanje novih kompetenc za večjo konkurenčnost zaposlenih, podjetij in panoge na trgu; med cilji pa so navedeni tudi združevanje panožnega interesa na področju kompetenčnega razvoja kadrov, zagotavljanje enotnih pristopov k razvoju in h kroženju znanja in kompetenc, definiranje kompetenčnih profilov za poklice in delovna mesta v panogi itd. Ciljna skupina so podjetja v partnerstvih, ki delujejo na področju izbrane gospodarske panoge, in njihovi zaposleni.

V roku treh mesecev od podpisa pogodbe bo moral nosilni partner posredovati izdelan kompetenčni model za določene panožne profile (za poklice oz. delovna mesta), torej je v začetku leta 2011 že mogoče pričakovati prve oprijemljive rezultate.

Na temelju razpisa naj bi bile sofinancirane aktivnosti, kot so:

- vzpostavitev in delovanje projektne pisarne ter ustrezne organizacijske strukture kompetenčnih centrov za potrebe podjetij v partnerstvih na področju razvoja kadrov,
- razvoj modela kompetenc – v njem naj bi bili definirani panožni kompetenčni profili za določene poklice oz. delovna mesta, ugotovljeni primanjkljaji kompetenc zaposlenih v podjetjih partnerstva glede na panožni kompetenčni profil in izdelan načrt kadrovskega razvoja za zmanjševanje ugotovljenih primanjkljajev kompetenc za določene poklice,
- priprava in izvedba usposabljanj zaposlenih v podjetjih partnerstva za pridobitev manjkajočih kompetenc (zmanjševanje primanjkljaja kompetenc),
- aktivno sodelovanje podjetij v partnerstvu na področju razvoja kadrov ter promocija, informiranje in obveščanje strokovne in ostale javnosti o delovanju kompetenčnih centrov za razvoj kadrov in možnosti zaposlovanja v panogi,
- promocija vključevanja v izobraževanje ali usposabljanje za opredeljene panožne poklice oz. delovna mesta, kjer so primanjkljaji kompetenc.

9.3. Analiza vsebin aktivne politike zaposlovanja z vidika pridobivanja ustreznih kompetenc

Po podatkih Eurostata so izdatki za usposabljanje leta 2009 znašali 23 milijonov evrov. Če pogledamo celotno strukturo izdatkov za politike in ukrepe na trgu dela, lahko ugotovimo, da je razmeroma majhen delež izdatkov namenjenih neposredno pridobivanju kompetenc – v letu 2009 je ta delež znašal slabih sedem odstotkov, v predhodnih letih pa med 10 in 15 odstotki. Če izvzamemo politike pomoči, torej nadomestila za brezposelne, ki zajemajo skoraj dve tretjini celotnih izdatkov za politike in ukrepe na trgu dela ter izdatke za spodbujanje zgodnjega upokojevanja in se osredotočimo le na ukrepe politike zaposlovanja, je delež namenjen pridobivanju kompetenc (usposabljanju) dobra četrtina (28 odstotkov), ostalo pa odpade na ohranjanje delovnih mest, spodbujanje nastajanja novih delovnih mest in spodbujanje samozaposlovanja. Ugotovimo lahko, da je za usposabljanje namenjenih relativno razmeroma malo sredstev.

Od sredstev, namenjenih usposabljanju, je razmeroma visok delež dejansko namenjen pridobivanju ustreznih kompetenc – približno tretjina sredstev (7,2 milijona) je namenjenih usposabljanju za povečevanje zaposljivosti, le nekaj manj (6,9 milijona) pa usposabljanju na delu – za oboje lahko upravičeno domnevamo, da gre za pridobivanje točno tistih kompetenc, ki so na trgu potrebne.

Z vidika tipologije kompetenc aktivna politika zaposlovanja spodbuja v največji meri funkcionalne kompetence, deloma tudi kognitivne kompetence – slednje predvsem v sklopu financiranja formalnega izobraževanja. Osebnih kompetenc, razen v manjši meri

v okviru svetovalnih dejavnosti, aktivna politika kompetenc ne razvija, kar pa po našem mnenju ni pomanjkljivost.

10. Ocena pogojev za vzdržnost sistema varne prožnosti

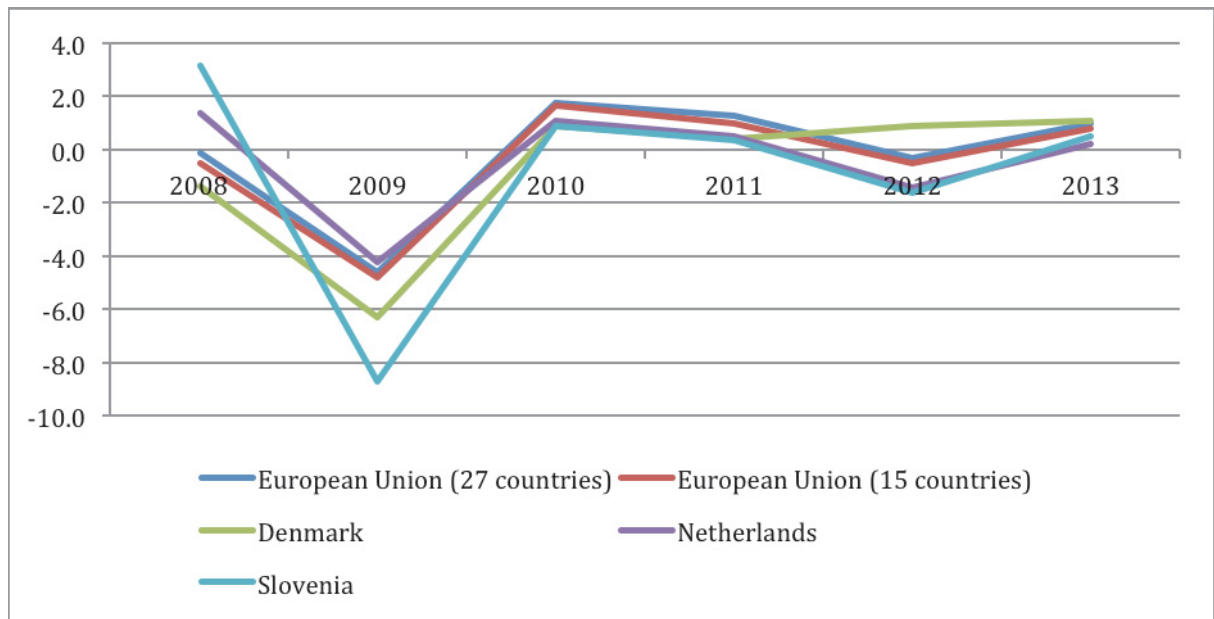
Varna prožnost je ena izmed možnosti za povečanje fleksibilnosti na trgu dela, ki bi na eni strani omogočala delavcem želeno socialno varnost, na drugi strani pa delodajalcem možnost, da se lažje prilagajajo razmeram na trgu. V nadaljevanju bomo analizirali, katere so ovire na poti uvedbe modela varne prožnosti oziroma kateri pogoji zagotavljajo njegovo vzdržnost.

10.1. Izkušnje Danske: varna prožnost v času gospodarske krize

V začetku tisočletja je bilo napisanih veliko pozitivnih izkušenj skandinavskih držav z modelom varne prožnosti. Varna prožnost, ki jo označujejo bolj prožna pravila glede odpuščanja, relativno radodaren sistem nadomestil ter visoko razvit model aktivne politike trga dela, je v času gospodarske krize, ko je brezposelnost močno narasla, pod velikim pritiskom. Ravno analiza modela v času krize tudi osvetli težave z delovanjem oziroma vzdržnostjo modela.

Pred gospodarsko krizo je bila stopnja nezaposlenosti na Danskem ena izmed najnižjih v EU. V letih 2006 in 2007 je bila najnižja v EU z manj kot 4%. Sledila je Nizozemska s 4,4% ter Avstrija s 4,8%. V času krize pa se je stopnja brezposelnosti podvojila, medtem ko je gospodarska rast prav tako sledila negativnemu trendu, bila je celo ena od bolj prizadetih držav v EU. Rast je bila negativna že leta 2008, leta 2009 pa je BDP padel za več kot 6%. Če izvzamemo baltske države, kjer je bil padec BDP 15 in več odstotkov, je bila Danska ena najbolj prizadetih starih članic. Večji padec BDP so beležili le Irska, Luksemburg in Finska (Eurostat, 2012).

Slika: Gospodarska rast v izbranih država, 1991-2013, v %



*Podatki za 2012-13 so napovedi.

Vir: Eurostat, 2012.

Tabela: Stopnje nezaposlenosti v izbranih državah EU, v %

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU27	8,9	9,1	9,3	9,0	8,3	7,2	7,1	9,0	9,7	9,7
EU17	8,5	9,0	9,3	9,2	8,5	7,6	7,6	9,6	10,1	10,1
Danska	4,6	5,4	5,5	4,8	3,9	3,8	3,4	6,0	7,5	7,6
Nizozemska	3,1	4,2	5,1	5,3	4,4	3,6	3,1	3,7	4,5	4,4
Slovenija	6,3	6,7	6,3	6,5	6,0	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2

*Podatki za 2012-13 so napovedi.

Vir: Eurostat, 2012.

Z vidika fiskalne vzdržnosti modela varne prožnosti je danska izkušnja zelo dragocena. Vprašanje, ki se postavlja, pa se ne dotika le fiskalne vzdržnosti, ampak tudi vprašanje, kako se v času krize ustvarjajo nova delovna mesta (kakšen je 'job creation') in ali se visoka fluktuacija ohranja kljub krizi. Tudi ti dve značilnosti sta bili ključni z vidika delovanja modela. Podjetja zaposlujejo hitro, ko se pojavi možnost, odpuščajo hitro, a novega delovnega mesta načeloma ni pretežno najti. Obrat je torej visok.

Andersen (2011) analizira glavne značilnosti trga dela na Danskem po začetku krize. Kot pravi, je bil trg dela in gospodarstvo pred začetkom krize pregreto, na trgu dela so se pojavljali primanjkljaji kljub prilivu migrantov, prihajalo naj bi celo do prekomernega zaposlovanja z namenom zagotavljanja zadostnega dela v primeru, da bi ga potrebovali

(kopičenje dela, angl. labour hoarding) (Andresen, 2011, str. 8-9). V času krize sta BDP in zaposlenost močno padla. Ob tem Andersen (2011, str. 10) opozarja, da je prišlo do prilagoditve zaposlovanja predvsem preko števila zaposlenih, ne pa v številu ur na zaposlenega.

Kot navaja Andersen (2011, str. 11-12) je kriza najbolj prizadela moške, mlade in tistih brez kvalifikacij. Navaja tudi, da se je stopnja brezposelnosti povečala bistveno manj, kot pa je padla zaposlenost (ta je padla dvakrat bolj), dejanska nezaposlenost je ostala prikrita. Namreč, zaradi pozitivnih trendov pred krizo kar nekaj delavcev ni imelo ustreznega zavarovanja, zaradi krize se je povečal vpis v različne oblike izobraževanja, prišlo pa je tudi do odliva migrantov.

Kaj se je dogajalo skozi krizo in kako je na te značilnosti vplival model varne prožnosti? Andersen (2011, str. 13-26) navaja naslednje:

1. Zaradi prožne zakonodaje glede odpuščanja je prišlo do prilagoditev preko števila zaposlenih in ne preko delovnih ur. Bolj toga zakonodaja glede odpuščanja bi te trende zasukala. Avtor potrdi to idejo tudi na vzorcu OECD držav s pomočjo regresijske analize, ki pokaže, da je indeks varovanja zaposlitve (employment protection legislation) pozitivno povezan s prilagajanjem preko delovnih ur. Avtor tudi opozarja, da to povzroči padec produktivnosti (kopičenje dela). V kolikor se trend proizvodnje ne obrne navzgor, je vseeno mogoče pričakovati prilagoditev preko odpuščanja, ne glede na varovane zaposlitve.
2. Bistvo modela varne prožnosti je lahko odpuščanje in hkrati visoka socialna varnost. Lažje odpuščanje omogoča lažje odpiranje novih delovnih mest. Kot kažejo podatki za Dansko, je bilo število tistih, ki so našli delo, zelo visoko. Po 13 tednih je delo našlo 60% ljudi, po 26 tednih pa kar 80%. Med ljudmi obstaja tudi pozitivno vzdušje glede možnosti, da bodo našli delo. Kar 70% jih je zelo ali vsaj prepričanih, da bodo našli delo, če zaposlitev izgubijo. To pa pomeni, da kljub notranji fleksibilnosti zunanja deluje.
3. Avtor opozarja tudi na strukturo brezposelnosti. Države z nizko zaščito zaposlitve imajo več kratkoročne brezposelnosti, manj pa dolgoročne. To je skladno z ugotovitvami iz zgornje točke. Hkrati pa je potrebno vedeti, da tak vzorec podpira tudi pasivna politika, ki na kratek rok omogoča visoka nadomestila, na daljši rok pa vsekakor spodbuja aktivacijo.

4. Eno od stiliziranih dejstev o delovanju trga dela je tudi to, da mladi nosijo večje breme krize v smislu brezposelnosti. Na Danskem je ta delež relativno nizek, pri čemer pa sta razloga lahko tudi visok obrat na trgu dela ter določila o nadomestilih za mlade.

Kriza je pomembna z vidika analize vzdržnosti modela predvsem s treh vidikov:

1. finančnega,
2. ustvarjanje novih delovnih mest v primerjavi z izgubljenimi,
3. strukture brezposelnosti

V nadaljevanju se bomo zato posvetili več tem trem vidikom in prikazali razlike med podatki za Dansko in Slovenijo.

Na koncu tega kratkega povzetka za Dansko pa bi želeli opozoriti še na vlogo aktivne politike zaposlovanja znotraj modela varne prožnosti. Andersen (2011, str 23-25) poudari tudi naslednje: aktivna politika zaposlovanja je temeljni element modela varne prožnosti, saj z njo ohranjajo osredotočenost posameznikov na iskanje dela, povečujejo motivacijo za iskanje dela ter pomagajo premagati morebitne težave pri kvalifikacijah, ki so potrebne za določen poklic. APZ je zato izjemno pomemben faktor, ki pomaga preprečevati, da bi brezposelnost postala (dolgo)trajna brezposelnost.

Vendar pa na drugi strani European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2012, str. 18) opozarja, da je kriza na široko odprla debato o varni prožnosti. Če je bil temeljni problem trga dela pred krizo problem prešibkega trenda ustvarjanja novih delovnih mest, je s krizo postal temeljni problem odpuščanje. Z odpuščanjem pa so se okrepili tudi strahovi pred prenizko varnostjo. Strahovi so še hujši zaradi večjega pritiska na službe in hkrati strahu pred pomanjkanjem sredstev za zagotavljanje varnosti zaradi varčevanja. ETUC (2011, v European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012, str. 18) opozarja tudi, da sama prožnost ne ustvarja novih delovnih mest in da zato ne more biti zdravilo za krizo. Čeprav je podpora modelu varne prožnosti v Evropi precej široka, pa so socialni partnerji opozorili tudi na problem uravnoveženosti modela. Še celo na Danskem in nizozemskem so se pojavili strahovi pred premajhno varnostjo.

10.2. Pogoji za vzdržnost

Po kratkem orisu stanja na Danskem se bomo osredotočili na analizo pogojev za vzdržnost modela varne prožnosti. Najprej bomo orisali glavne pogoje, nato pa prikazali podatke za Slovenijo, kjer pa bo mogoče pa za primerjavo tudi še za Dansko.

10.2.1. Pregled pogojev

Zaradi številnih pozitivnih ocen modela varne prožnosti se številne države pripravljajo na uvedbo tega modela oziroma ga želijo uvesti. Seveda pa se je ob tem potrebno zavedati tudi omejitev, ki so z modelom povezane. ILO (2009) sistematično povzema pogoje za uspešno uvedbo modela varne prožnosti (Tabela spodaj).

Tabela: Izzivi, s katerimi se srečajo države, ki želijo uvesti model varne prožnosti

Element ekonomske politike	Izzivi
Fiskalni vidik	Številne države nimajo zadostnih davčnih oziroma proračunskih virov.
Institucionalni vidik	Pogosto države nimajo potrebnih institucionalnih in administrativnih zmožnosti, da bi podprle model
Socialni dialog	Sindikati in zdrženja delodajalcev pogosto ne delujejo dobro, socialni dialog ne deluje
Pasivne politike trga dela	Države nimajo zadostno razvitega mehanizma socialne varnosti
Aktivna politika trga dela	Nerazvit sistem ALMP, neučinkovite institucije (zavodi za zaposlovanje)

Vir: ILO, 2009, str. 11

Kot poudarja ILO (2009, str. 13) se debata o varni prožnosti v državah v razvoju pogosto usmeri v napačne poudarke:

1. Pogosto je fokus debata na prožnosti in ne varnosti, kar pomeni, da se zanemari vidike aktivne in pasivne politike trga dela ter vlogo socialnega dialoga.
2. Namesto da bi države skušale za vsako ceno uvesti model varne prožnosti, lahko povečajo prožnost že z ustrezno prilagoditvijo obstoječih modelov, predvsem s pomočjo bolj učinkovitih in 'vključujočih' politik na trgu dela, tako aktivnih kot tudi pasivnih.
3. Vsak ukrep je potrebno analizirati v kontekstu ostalih ukrepov ekonomske politike in ne ločeno. Prav tako je pomembno natančno preučiti zaporedje ukrepov, saj samo tako lahko zagotovimo, da bo izboljšano fleksibilnost in pa varnost mogoče tudi resnično zagotoviti v kontekstu danih fiskalnih in institucionalnih okvirov.
4. Vzpostaviti je potrebno tudi ustrezen podporni sistem preko ustrezno kvalificiranega in tehnično opremljenega kadra na zavodih za zaposlovanje ali podobnih agencijah.
5. Predvsem pa ne gre pozabiti na vlogo socialnega dialoga, saj mora biti za uspešno uvedbo varne prožnosti zagotovljen ustrezen konsenz o rešitvah.

Tudi Gundogan (bl) opozarja na številne pasti prehitrega uvajanja varne prožnosti v državah v razvoju.

1. Tako na primer opozori, da je lahko pre nagljeno uvajanje varne prožnosti v državah v razvoju problem, ker je pravzaprav trg dela v številnih državah v razvoju že prožen preko različnih manj zelenih oblik zaposlovanja, tudi preko dela na črno. Hkrati pa trg dela v teh državah zaradi istega razloga tudi ne zagotavlja varnosti.
2. Opozori tudi (kot že prej), da je socialni dialog ključen. Uspeh modela na Danskem razlaga tudi skozi široko družbeno podporo temu sistemu in predvsem podporo vseh socialnih partnerjev. V številnih državah v razvoju je socialni dialog šibek.
3. Države v razvoju imajo pogosto tudi težave z veliko sive ekonomije, kar seveda pomeni, da velik del 'dela' ni zajet v segment, ki ga ščiti ustrezna zakonodaja. Zato je pomembno, da države izoblikujejo tak sistem socialne varnosti, ki bo spodbujal delavce, da se skušajo vključiti v normalno in ne sivo ekonomijo.
4. Ključni element uspeha danskega modela so aktivne politike trga dela. V državah v razvoju ta del ni nujno uspešen, pogosto je ukrepov malo, so nekoordinirani,

države imajo težave s financiranjem. Najbolj pogosto države zaostajajo na področju prekvalifikacij, subvencioniranja zaposlitev ter tudi kvalitete storitev 'zavodov za zaposlovanje'. Zato pogosto potrošijo celo več sredstev za isti učinek kot razvite države.

5. Pasivna politika oziroma zagotavljanje socialne varnosti v primeru brezposelnosti sta naslednja ključna elementa. Pogosto v državah v razvoju tak sistem ni ustrezno razvit. Z vidika učinkovitosti pa je pomembno predvsem, da je sistem prilagojen značilnostim države.
6. K uspehu danskega modela je močno prispeval tudi učinkovit pretok informacij, kar je ponovno pogosto eden od problemov v državah v razvoju.
7. Na koncu pa avtorja opozorita še na to, da ponavadi v državah v razvoju breme 'prožnosti' prevzemajo ženske, ki delajo v manj stalnih in manj gotovih oblikah zaposlitve.

10.2.2. Analiza fiskalne vzdržnosti

V času krize je eno od ključnih makroekonomskih vprašanj javnofinančna stabilnost. Značilnost varne prožnosti je relativno radodaren sistem nadomestil varnosti ter širok nabor ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Oba vidika pa seveda pomenita strošek z vidika javnih financ.

Eurostat vodi statistiko porabe sredstev za ukrepe politike trga dela v devetih skupinah (več o tem v Metodoloških pojasnilih, 2006), ki jih grobo lahko opredelimo takole:

- 1 Storitve politik trga dela

Ukrepi politike trga dela (LMP measures)

- 2 Izobraževanje, prekvalifikacije, itd.
- 3 Job rotation in delitev delnih mest
- 4 Spodbude za zaposlovanje pri podjetjih
- 5 Izdatki za zaposlovanje manj zaposljivih oseb
- 6 Odpiranje novih delovnih mest (npr. javna dela)
- 7 Podpora za podjetništvo (npr. izdatki za namen podpiranja samozaposlovanja)

Ukrepi pasivne politike trga dela (LMP supports)

8 Nadomestila za brezposelnost

9 Zgodnje upokojevanje

Značilnost modela varne prožnosti so izjemno pomembna vloga aktivnih ukrepov na trgu dela, ki jih zajema v Eurostatovi metodologiji nabor točk 2 do 7, hkrati pa tudi radodaren sistem nadomestil, kar pomeni visoke izdatke pod 8. Če pogledamo Danko, troši za politike trga dela več kot 3% BDP, kar je približno trikrat več kot Slovenija. Ko se vprašamo, če je model varne prožnosti v Sloveniji fiskalno vzdržen, je potrebno analizirati, katere druge postavke znotraj proračuna bi zamnjšali, hkrati pa seveda analizirati tudi samo učinkovitost porabljenih sredstev za obstoječe politike trga dela. Glede na razliko pa je mogoče trditi, da brez precejšnejga povečanja izdatkov za politiko trga dela v Sloveniji modela ni mogoče uvesti. V nadaljevanju predstavljamo podatke bolj podrobno.

Tabela X: Skupni izdatki za aktivno in pasivno politiko na trgu dela (ukrepi 1-9) kot % BDP v EU

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU27	:	:	:	2,00	1,83	1,61	1,62	2,17	:
EU15	:	:	2,24	2,07	1,90	1,68	1,70	2,27	:
Belgija	:	:	3,42	3,41	3,31	3,19	3,28	3,79	3,77
Bolgarija	:	:	0,78	0,68	0,60	0,48	0,45	0,65	0,58
Češka	0,46	0,50	0,50	0,50	0,52	0,51	0,47	0,74	0,72
Danska	4,14	4,39	4,34	3,77	3,23	2,66	2,43	3,22	3,37
Nemčija	3,39	3,45	3,39	2,91	2,59	2,03	1,90	2,50	2,26
Estonija	:	0,26	0,23	0,19	0,15	0,15	0,28	1,62	1,09
Irska	:	:	1,59	1,51	1,52	1,61	2,10	3,47	3,95
Grčija	:	:	0,56	0,48	0,54	0,50	0,62	0,91	0,93
Španija	:	:	2,13	2,14	2,17	2,18	2,60	3,76	3,90
Francija	2,68	2,78	2,67	2,48	2,30	2,17	2,01	2,40	2,57
Italija	:	:	1,29	1,29	1,22	1,11	1,23	1,78	1,84
Ciper	:	:	:	:	0,74	0,59	0,55	0,88	0,88
Latvija	:	0,49	0,51	0,54	0,55	0,46	0,48	1,34	1,25
Litva	:	0,35	0,31	0,34	0,39	0,43	0,37	0,91	0,79
Luksemburg	0,74	0,96	1,05	1,10	1,03	0,94	0,89	1,29	1,24
Madžarska	:	:	0,67	0,69	0,64	0,63	0,65	1,13	1,32
Malta	:	:	:	:	0,56	0,50	0,49	0,51	0,50
Nizozemska	3,22	3,41	3,45	3,27	2,86	2,47	2,31	2,88	2,91
Avstrija	1,82	2,02	2,05	2,15	2,12	1,92	1,83	2,35	2,27

Poljska	:	:	:	1,28	1,16	1,01	0,91	0,96	1,04
Portugalska	:	1,77	1,83	1,92	1,76	1,54	1,52	2,06	2,08
Romunija	:	0,67	0,63	0,54	0,42	0,34	0,27	0,46	0,61
Slovenija	:	:	:	0,68	0,65	0,50	0,45	0,96	1,17
Slovaška	:	:	0,50	0,60	0,65	0,59	0,69	0,92	0,94
Finska	2,81	2,94	2,97	2,77	2,57	2,26	2,14	2,77	2,77
Švedska	2,53	2,36	2,44	2,40	2,25	1,71	1,39	1,80	1,85
VB	:	:	0,64	0,62	0,51	0,48	0,51	0,71	:

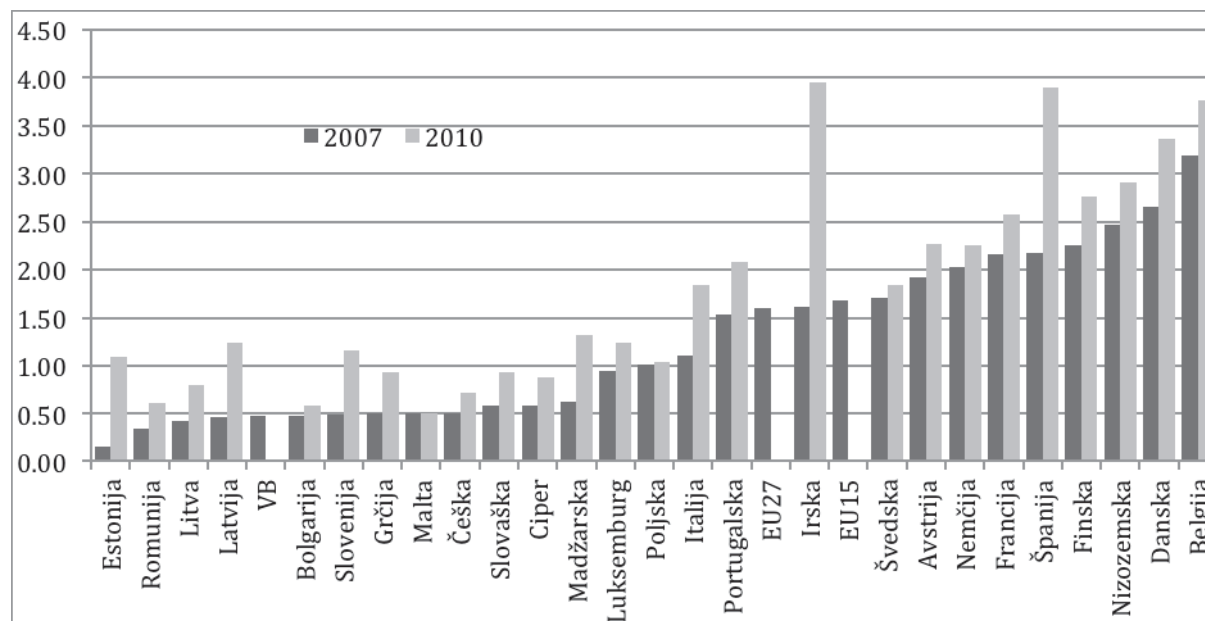
: Ni podatka

Vir: Eurostat, 2012.

Kot kažejo podatki o izdatkih za ukrepe na trgu dela, Danska potroši nadpovprečno visok delež za ukrepe na trgu dela. Leta 2004 je porabila 4,34% BDP, kar je kar 2 odstotni točki več kot EU v povprečju. Med državami, ki bolj izstopajo navzgor, sta še Belgija in Nizozemska, ki sta primerljivi z Dansko. Sicer pa države razvite petnajsterice trošijo v povprečju več za trg dela kot v povprečju razširjena EU. Slovenija se uvršča med države z nižjo porabo za trg dela. Če pogledamo izdatke za leti 2007 (pred krizo, države so po velikosti razporejene glede na ta podatek) in 2010 (kriza), vidimo, da je Slovenija med državami, ki troši malo za politike trga dela. Leta 2005 je namenila za to 0,68 % BDP, nato pa je zaradi krize ta odstotek možno narasel, predvsem v letih 2009 in 2010, saj je potrošila že 1,17% BDP v letu 2010. Seveda pa je to še vedno bistveno manj kot na primer Belgija in Danska.

Zanimivo pa je opazovati tudi dinamiko povečevanja izdatkov zaradi krize. Izjemno močan dvig izdatkov je mogoče opaziti sicer v državah, ki jih je kriza močneje prizadela in imajo že sicer težave z brezposelnostjo. Tako so na primer v Španiji izdatki zrasli z 2,18% BDP na 3,90%. V Sloveniji z 0,45% BDP na 1,19 ob približno (zelo grobo) podvojeni brezposelnosti. Na drugi strani pa je mogoče opaziti, da je kljub podvojeni brezposelnosti na Danskem bil porast glede na predkrizni nivo nižji, za manj kot eno točko in hkrati tudi ni prišlo do podvojitve. Sam model varne prožnosti tudi ne pomeni nujno zelo visokega povečanja izdatkov ob šoku. Kot je že bilo omenjeno, je na Danskem model varne prožnosti deloval tudi v času krize. Kot namreč navaja Andresen (2011) je po 13 tednih delo našlo 60% ljudi, po 26 tednih pa kar 80%. Torej so nova delovna mesta nastajala ali pa se sproščala. Zato je potrebno razmišljati tudi o elastičnosti povpraševanja na trgu dela

Slika X: Skupni izdatki za aktivno in pasivno politiko na trgu dela (ukrepi 1-9) kot % BDP v EU, 2007 in 2010



Vir: Eurostat, 2012.

Če analiziramo zgolj izdatke za aktivno politiko trga dela, kot bi lahko opisali ukrepe, ki jih Eurostat zajema pod ukrepi 2-7, Danska troši bistveno več kot trošijo države EU v povprečju. Leta 2004 je Danska trošila več kot trikrat več, nato pa približno dvakrat več kot države EU v povprečju (Tabela). Med države, ki namenijo veliko sredstev (kot % BDP) za aktivne politike trga dela sodi še Belgija, nato sledi skupina bolj razvitih držav EU (Švedska, Nizozemska, Francija, Finska) (Slika). Države nekdanjega tranzicijskega bloka zaostajajo. Možno pa je opaziti, da je v teh državah ter na Irskem ter v Španiji prišlo do bistveno večjega skoka izdatkov v času krize kot drugje.

Tabela X: Izdatki za ukrepe aktivne politike zaposlovanja (ukrepi 2-7) kot % BDP v EU

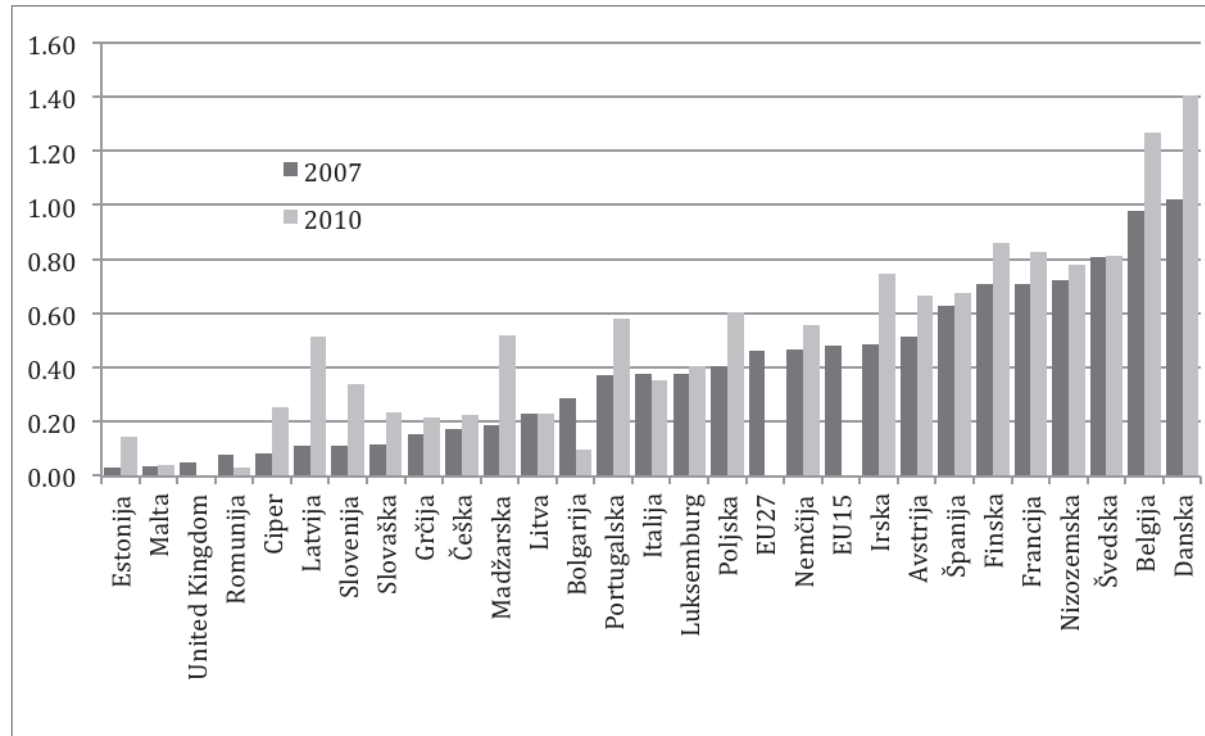
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU27	:	:	:	0,51	0,50	0,46	0,47	0,54	:
EU15	:	:	0,60	0,53	0,52	0,48	0,48	0,55	:
Belgija	:	:	0,83	0,87	0,91	0,98	1,08	1,19	1,27
Bolgarija	:	:	0,45	0,41	0,37	0,29	0,25	0,22	0,09
Češka	0,12	0,12	0,13	0,13	0,16	0,17	0,15	0,17	0,23
Danska	1,74	1,62	1,51	1,27	1,21	1,02	0,98	1,17	1,41
Nemčija	1,03	0,94	0,85	0,61	0,60	0,47	0,51	0,61	0,56
Estonija	:	0,05	0,04	0,05	0,05	0,03	0,04	0,15	0,14
Irska	0,64	0,56	0,51	0,49	0,47	0,49	0,55	0,65	0,75
Grčija	0,17	0,09	0,14	0,06	0,14	0,15	0,14	0,21	0,22

Španija	0,56	0,56	0,55	0,58	0,63	0,63	0,61	0,65	0,67
Francija	0,90	0,82	0,73	0,66	0,68	0,71	0,64	0,72	0,83
Italija	0,71	0,71	0,54	0,48	0,42	0,38	0,38	0,36	0,35
Ciper	:	:	:	:	0,05	0,08	0,11	0,17	0,25
Latvija	:	0,08	0,08	0,16	0,19	0,11	0,08	0,27	0,51
Litva	:	0,15	0,15	0,15	0,18	0,23	0,14	0,20	0,23
Luksemburg	0,20	0,31	0,36	0,40	0,39	0,38	0,33	0,37	0,41
Madžarska	:	:	0,20	0,20	0,19	0,18	0,19	0,36	0,52
Malta	:	:	:	:	0,07	0,03	0,05	0,03	0,04
Nizozemska	1,05	0,99	0,92	0,86	0,78	0,72	0,72	0,80	0,78
Avstrija	0,41	0,45	0,44	0,46	0,54	0,51	0,51	0,67	0,66
Poljska	:	:	:	0,36	0,36	0,40	0,47	0,53	0,60
Portugalska	0,47	0,50	0,53	0,50	0,44	0,37	0,41	0,63	0,58
Romunija	:	0,11	0,10	0,11	0,10	0,08	0,06	0,04	0,03
Slovenija	:	:	:	0,19	0,18	0,11	0,09	0,23	0,34
Slovaška	:	:	0,07	0,17	0,14	0,12	0,15	0,15	0,23
Finska	0,68	0,75	0,79	0,73	0,74	0,71	0,67	0,75	0,86
Švedska	1,21	0,89	0,86	0,94	1,00	0,81	0,65	0,67	0,81
VB	:	:	0,06	0,05	0,04	0,05	0,04	0,04	:

: Ni podatka

Vir: Eurostat, 2012.

Slika X: Izdatki za ukrepe aktivne politike zaposlovanja (ukrepi 2-7) kot % BDP v EU, 2007 in 2010



Vir: Eurostat, 2012.

Če pogledamo na koncu še podatke o izdatkih za ukrepe pasivne politike, lahko opazimo, da je Danska tu kljub krizi potrošila relativno malo. Leta 2002 sta Danska in Belgija trošili podoben znesek kot % BDP, kar velja tudi za obdobje do 2005. Nato pa je znesek na Danskem do leta 2008 močno upadel, 2009 in 2010 pa je sicer zrasel, a ne bistveno. Če primerjamo ta porast s porastom v Sloveniji, kjer sicer trošimo približno pol manj (kot % BDP). Danska nikakor tudi ne sodi v vrh po sredstvih, ki jih namenja za pasivno politiko, sploh če analiziramo obdobje v krizi. In navkljub povečanju brezposelnosti na Danskem, ki se je podvojila, je jasno opaziti, da se izdatki za pasivno politiko niso. Medtem ko so v nekaterih državah (Španija, Irska, tudi Slovenija) doživeli izjemen skok.

Tabela: Izdatki za ukrepe pasivne politike trga dela (ukrepa 8 in 9) v EU, 2002-2010, kot % BDP

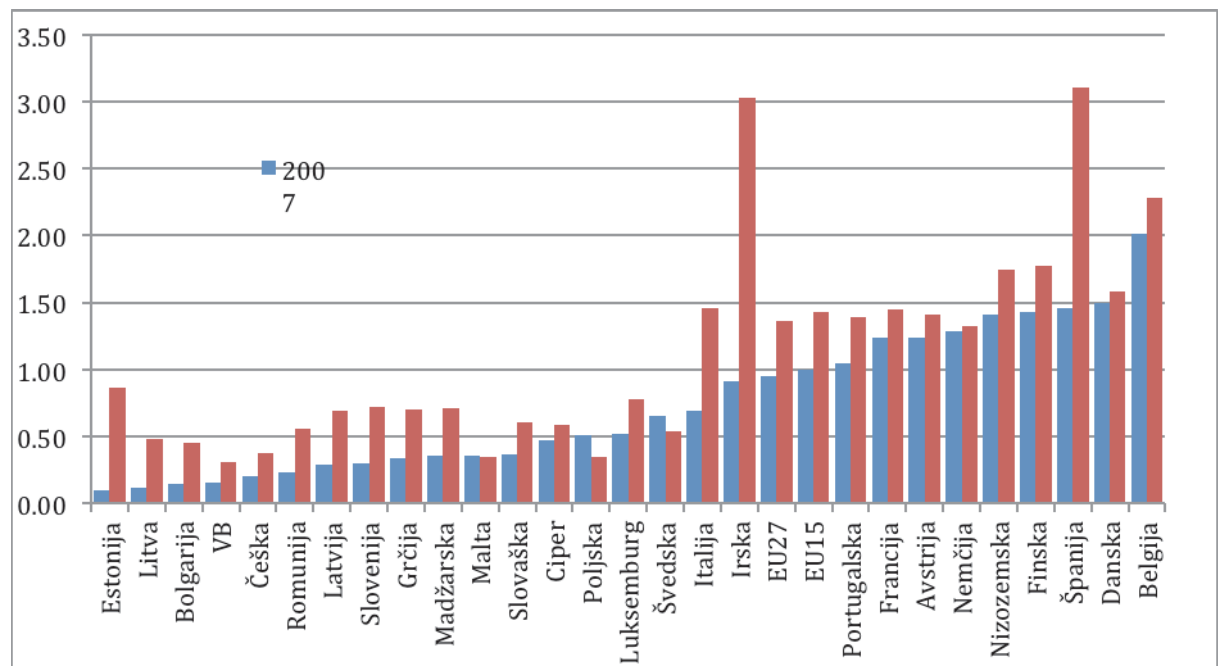
GEO/TIME	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU27	:	:	:	1,27	1,13	0,95	0,96	1,40	1,36
EU15	1,31	1,41	1,41	1,32	1,17	1,00	1,02	1,47	1,43
Belgija	2,33	2,45	2,40	2,35	2,19	2,01	2,01	2,38	2,28
Bolgarija	:	:	0,25	0,20	0,17	0,14	0,15	0,38	0,45
Češka	0,28	0,31	0,25	0,24	0,23	0,20	0,20	0,44	0,38
Danska	2,31	2,66	2,66	2,34	1,86	1,50	1,21	1,73	1,58
Nemčija	2,14	2,28	2,32	2,01	1,72	1,29	1,10	1,52	1,33
Estonija	:	0,19	0,17	0,12	0,08	0,10	0,21	1,38	0,86
Irska	0,83	0,88	0,89	0,83	0,85	0,92	1,34	2,62	3,03
Grčija	0,33	0,37	0,41	0,41	0,38	0,33	0,47	0,69	0,70
Španija	1,48	1,46	1,50	1,46	1,44	1,46	1,89	2,98	3,11
Francija	1,58	1,73	1,71	1,58	1,38	1,24	1,17	1,42	1,45
Italija	0,63	0,64	0,71	0,78	0,77	0,69	0,81	1,39	1,46
Ciper	:	:	:	:	0,66	0,47	0,40	0,67	0,59
Latvija	:	0,37	0,38	0,31	0,29	0,29	0,35	1,03	0,69
Litva	:	0,16	0,11	0,12	0,12	0,11	0,15	0,61	0,48
Luksemburg	0,50	0,59	0,64	0,65	0,59	0,52	0,52	0,87	0,78
Madžarska	:	0,36	0,37	0,39	0,36	0,36	0,37	0,68	0,71
Malta	:	:	:	:	0,41	0,36	0,31	0,37	0,35
Nizozemska	1,73	1,97	2,12	2,02	1,70	1,41	1,29	1,69	1,74
Avstrija	1,26	1,39	1,43	1,52	1,40	1,24	1,16	1,50	1,41
Poljska	:	:	:	0,86	0,71	0,51	0,35	0,34	0,34
Portugalska	0,91	1,16	1,20	1,28	1,19	1,05	0,99	1,31	1,39
Romunija	:	0,52	0,49	0,39	0,28	0,23	0,17	0,38	0,56
Slovenija	:	:	:	0,39	0,38	0,30	0,27	0,63	0,72
Slovaška	:	:	0,34	0,27	0,34	0,36	0,43	0,67	0,61
Finska	2,03	2,07	2,04	1,90	1,70	1,43	1,35	1,89	1,78

Švedska	1,01	1,17	1,27	1,16	0,94	0,65	0,45	0,72	0,54
VB	0,24	0,23	0,18	0,18	0,18	0,16	0,20	0,33	0,31

: Ni podatka

Vir: Eurostat, 2012.

Slika: Izdatki za ukrepe pasivne politike trga dela (ukrp 8 in 9) v EU, 2002-2010, kot % BDP, 2007 in 2010



Vir: Eurostat, 2012.

1.1.1. Analiza drugih vidikov

Kot kažejo rezultati izdatkov za politike trga dela, so razlike med državami velike. Pri analizi analizi ostalih vidikov, med katere uvrščamo (glej spodnjo tabelo) še institucionalne vidike, socialni dialog ter značilnosti aktivnih in pasivnih politik na trgu dela, se bomo osredotočili na slednje. Kratko pa bomo spregovorili še o značilnostih družbe same, modela kapitalizma in splošni podpori modelu varne prožnosti, ki je seveda nujna za njegovo dolgoročno uspešnost.

Vsaka država ima specifičen trg dela, ki je pogojen z njenim zgodovinskim in institucionalnim razvojem, nivojem gospodarske razvitosti, modelom socialne varnosti oziroma modelom kapitalizma, ki ga država ima. Študije z različnih področij so pokazale, da je lahko 'copy-paste' način oblikovanja ukrepov, zakonodaje, institucij nevaren ali neučinkovit, saj ne upošteva lokalnih značilnosti in zato pogosto odpove in ne prinaša želenih rezultatov.

Danska ima zelo razdelan model varne prožnosti, ki ponuja številne ukrepe. Slovenija bistveno zaostaja. V spodnji tabeli predstavljamo primerjavo obeh držav po European Foundation for the improvement of living and working conditions (2012, str. 90 in 97). Omenjena analiza je zajela bistvene ukrepe oziroma politike na področju trga dela in analizirala, kako ti vplivajo na varnost in kako na prožnost.

European Foundation for the improvement of living and working conditions (2012) analizira politike, ki jih evropske države uporabljajo na trgu dela. Pri tem so se oprli, kot navajajo, na matriko varne prožnosti, ki sta jo razvila Wilthagen in Tros (2004, v European Foundation for the improvement of living and working conditions, 2012, str. 21). Sistematično so analizirali ukrepe držav. V analizo ukrepov, ki predstavljajo politike 'varne prožnosti', so zajeli le tiste, ki imajo vsaj eno dimenzijo varnosti in eno prožnosti, torej posegajo na obe področji. Opozoriti pa je potrebno tudi na to, da so analizo delali v letu 2011 (sredi leta) ter so upoštevali ukrepe, ki so se v tistem času uporabljali. Zato seveda ta analiza ni nujno še vedno veljavna z vidika nabora ukrepov. Vseeno pa ponuja dobro izhodišče za primerjalno analizo. Tabela X podaja pregled analiziranih ukrepov. Kot je mogoče razbrati iz tabele, je nabor ukrepov, ki sodijo na področje varne prožnosti na Danskem precej večji kot v Sloveniji. Kot kaže tabela, je

Danska aktivna z instrumenti ekonomske politike na vseh področjih prožnosti in varnosti, medtem ko Slovenija zaenkrat (čeprav seveda nimamo modela varne poržnosti na trgu dela) zanemarja vidik notranje numerične prožnosti ter varnosti delovnega mesta. Na Danskem obema dimenzijama varne prožnosti namenljajo precej pozornosti.

Pregled ukrepov s področja instrumentov varne prožnosti, ki so podani za države EU v European Foundation for the improvement of living and working conditions (2012, Priloga) kaže, da ima zelo bogat nabor ukrepov Avstrija, sredi leta 2011 jih je imela čez 20. Večina avstrijskih ukrepov se je osredotočala na zunanjo numerično prožnost, prožnost stroškov dela, varnost zaposlitve in dohodka. Najmanj pozornosti je bila deležna funkcijska prožnost. Tudi sicer je funkcijska prožnost tista, ki ji instrumenti držav posvečajo najmanj pozornosti. Nekaj več pozornosti je ta vidik deležen seveda na Danskem (daleč največ v EU), pa tudi v Belgiji, v Franciji, Španiji, Italiji, Luksemburgu, na Nizozemskem. Na strani varnosti je najmanj pozornosti posvečene varnosti delovnega mesta, pri čemer pa je 'zanemarjenost' tega vidika bistveno manjša in ne odstopa bistveno od ostalih ukrepov. Med državami, ki veliko delajo na področju varne prožnosti v celoti, pa bi bilo poleg Avstrije smiselno izpostaviti še Belgijo, Nemčijo, Finsko, Francijo, Nizozemsko in še nekatere. Nekdanje tranzicijske države žal zaostajajo.

Tabela: Model varne prožnosti na Danskem in trg dela v Sloveniji: ukrepi sredi leta 2011*

DANSKA		Prožnost				Varnost			
Instrument		Zunanja numerična	Notranja numerična	Funkcijska	Strošek dela	Delovnega mesta	Zaposlitve	Dohodka	Kombinacija
Delitev delovnega mesta	Job-sharing		X		X	X		X	
Kroženje	Job rotation	X	X	X	X	X	X	X	X
Opozorilni bazen	Warning pool	X					X		
Pripravnistvo za odrasle	Adult traineeship	X			X		X	X	

Samo-določitev urnika koriščenja storitev	Self-determination of service schedules/rosters		X			X		X	X
Dodaten delovni čas	Plus working time		X			X			
Nove kolektivne pogodbe za sektorje	New collective agreements for industrial sectors		X				X		X
Sklad za starševska nadomestila	Fund for maternity and paternity leave		X		X	X		X	X
Sektorske pokojninske sheme	Occupational pension schemes	X						X	
	Social chapter	X			X		X	X	X

SLOVENIJA

Instrument		Prožnost				Varnost			
		Zunanja numerična	Notranja numerična	Funkcijska	Strošek dela	Delovnega mesta	Zaposlitve	Dohodka	Kombinacija
Zaposlitve		X			X		X	X	
Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih				X	X		X		X
Povračilo prispevka delodajalca		X			X		X	X	X
Usposabljanje		X			X		X	X	X

anje absolvent ov na delovnem mestu in subvencij a za zaposlitev diplomant ov									
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--

*Še enkrat bi želeli opozoriti, da to niso VSI ukrepi s področja trga dela, pač pa le tisti, ki sodijo na področje varne prožnosti. Torej, v analizo ukrepov, ki predstavljajo politike 'varne prožnosti', so zajeli le tiste, ki imajo vsaj eno dimenzijo varnosti in eno prožnosti, torej posegajo na obe področji.

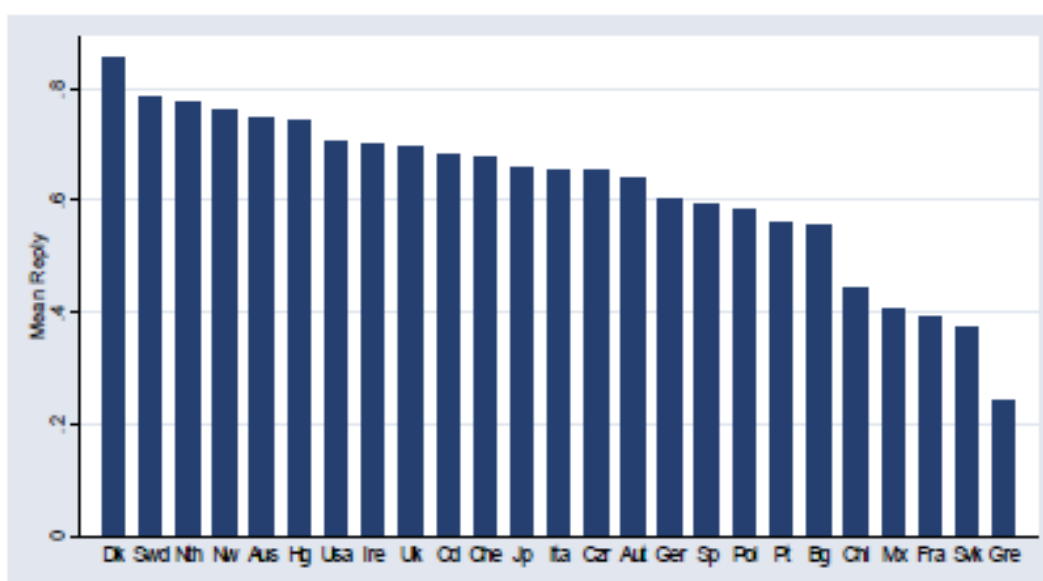
Vir: European Foundation for the improvement of living and working conditions, 2012, str. 90 in 97. Na podlagi pregleda ukrepov v omenjeni analizi je mogoče skleniti, da lahko Slovenija še precej razširi nabor instrumentov, ki jih uporablja na področju trga dela, predvsem pa se bi morali ukrepi osredotočiti tudi na vidike, ki so sedaj deležni premajhne pozornosti: notranjo numerično prožnost, funkcijsko prožnost, varnost delovnega mesta.

Z vidika vzdržnosti modela varne prožnosti pa podajata zelo zanimivo mnenje Algan in Cahuc (2006), ki analizirata sposobnost države, da uvede model varne prožnosti v luči institucionalnih značilnosti, predvsem vrednost družbe. Kot pravita avtorja, je uspeh danskega modela posledica splošne podpore temu modelu med prebivalstvom. Hkrati pa poudarjata, da je malo verjetno, da bi lahko države kontinentalne Evrope ter mediteranske države uspešno uvedle omenjeni model, predvsem zaradi pomanjkanja ustreznega 'duha' med ljudmi, kar povečuje verjetnost moralnega hazarda in seveda otežuje uvedbo modela.

Algan in Cahuc (2006, str. 1) poudarjata, da ima Danska v primerjavi z državami kontinentalne Evrope ter mediteranskimi državami visoka nadomestila za brezposelnost ter primerjalno nižjo varnost zaposlitve. Institucionalna ureditev danskega trga dela je precej specifična, odraža pa zgodovinske značilnosti vrednost danskega prebivalstva oziroma predvsem podporo izbranemu modelu redistribucije. Kot dodajata (2006, str. 3), v državah z visoko verjetnostjo moralnega hazarda, nagnjenostjo k goljufanju glede nadomestil, učinkovita uvedba modela ni mogoča, saj bodo goljufije onemogočale učinkovitost. Svojo tezo sta podkrepila z modelom ter empirično analizo, ki kaže, da imajo severne države bolj 'močne' vrednote, saj kar 80% ali več Norvežanov, Švedov in Nizozemcev zavrača goljufanje, Danci pa z 88% bistveno izstopajo. Sledijo države anglosaksonske države z okoli 70%, države kontinentalne Evrope z okoli 65%, medtem ko so nekdanje ranczijske države podobne mediteranskim (ter Latinski Ameriki), ki dosegajo rezultate med 40 in 50%, izstopa pa tudi Grčija (glej tudi Sliko X).

Omenjeno analizo je seveda mogoče povezati z nacionalno kulturo. Avtorja sta z ekonometrično analizo potrdila obstoj med elementi trga dela in pa vrednotami oziroma kulturnimi značilnostmi. Rezultati kažejo na statistično značilno povezavo med nizkimi vrednotami in verjetnostjo, da je posameznik nezaposlen. Avtorja tako zaključita, da je upanje, da bo model varne prožnosti deloval, prazno, če se najprej ne spremenijo družbene vrednote. Ta proces pa je seveda dolg.

Slika: Odgovor na vprašanje: Ali menite, da je lahko upravičeno, včasih upravičeno ali nikoli, da zahtevate (pridobite) pravice, do katerih niste upravičeni?*



*Odgovor je bil lahko 1 ali 0. 1 označuje odgovor, da takšno početje nikoli ni opravičljivo/sprejemljivo, ostale možnosti so označene z 0.
Vir: Algan in Cahuc, 2006, str. 14

Poleg omenjenih poudarkov, ki so precej splošne narave, bi se bilo potrebno za poglobljeno analizo vzdržnosti modela, pri čemer državo verjetno zanima v prvi vrsti predvsem fiskalna vzdržnost (čeprav je vezana na številne druge dejavnike), osredotočiti na številne dejavnike izjemno natančno in na podlagi predlogov konkretnih ukrepov simulirati s pomočjo modela posledice ukrepov na trg dela in s tem na model.

Brown, Merkl in Snower (2009) v svojem modelu simulirajo učinke prenosa danskega modela varne prožnosti na nemški trg dela, pri čemer jih zanimajo predvsem učinki redistribucije ter učinki na brezposelnost. Njihova analiza je pomembno zaradi več

elementov:

- Posledice uvedbe modela varne prožnosti analizirajo s pomočjo makroekonomskega modela z mikroekonomsko podlago obnašanja delavcev ter podjetij,
- Model opozarja na pomen analize tokov na trgu dela in razumevanja mikroekonomske logike le teh za analizo makroekonomskih posledic uvedbe varne prožnosti,
 - V modelu analizirajo logiko zaposlovanja pri podjetjih,
 - Analizirajo proces iskanja zaposlitve pri delavcih oziroma nezaposlenih,
 - Analizirajo proces določanja plač
- V modelu avtorji analizirajo različne ukrepe politike trga dela s posledicami za javne finance,
- Model je kalibriran na nemških vrednostih, simulacija pa je zato bolj realna. Takšen pristop s pomočjo modeliranja je izredno učinkovito orodje ocenjevanja ukrepov, čeprav ima številne pomanjkljivosti.

Tabela spodaj povzema rezultate učinkov ukrepov: znižanje nadomestil, zvišanje nadomestil, zaostritev pogojev za aktivacijo (pogojevanje prejemanja nadomestil) ter stroške odpuščanja. Rezultati opozarjajo na to, da enostaven prenos modela v drugo državo ne daje nujno enakih rezultatov oziroma učinkov, pač pa so učinki močno odvisni od značilnosti institucionalne ureditve trga dela. Poleg tega rezultati opozarjajo tudi na to, da ukrepe ne gre analizirati parcialno, da je lahko ocenjeni učinek posameznih ukrepov, če jih enostavno seštejemo, ter učinek, ki ga dobimo, če upoštevamo komplementarnosti, povsem drugačen. Zaradi komplementarnosti se lahko učinki močno okrepijo.

Tabela: Vplivi različnih instrumentov in njihovih kombinacij na stopnjo nezaposlenosti

Ukrep	Enostavna vsota posamičnih učinkov obeh ukrepov	Skupni učinek	Komplementarnost
Varna prožnost	-36%	-50%	39%

Zahteve (pogoji glede aktivacije) in višja nadomestila	-20%	-36%	83%
Nižji stroški odpuščanja in višja nadomestila	49%	38%	22%
Zahteve (pogoji glede aktivacije) in nižji stroški odpuščanja	-100%	-90%	-10%

Vir: Brown, Merkl in Snower, 2009, str. 19

Takšna celovita analiza, kot je predstavljena zgoraj, bi morala biti prvi korak k oceni posledic uvedbe modela varne prožnosti, in sicer na dejanskih parametrih za posamezno državo in zelo konkretnih predlogih glede ukrepov.

1.2. Razmislek o vzdržnosti modela varne prožnosti v Sloveniji

Model varne prožnosti, ki je do krize dobro deloval, je v času krize doživel nekaj kritik, predvsem na račun pritiska na javne finance, na drugi strani pa tudi zaradi skrbi glede varnosti zaposlitve. Zato bi na koncu najprej opozorili na smernice, ki jih je podala EU (Council of the European Union, 2009, str. 4-5) glede reform trga dela. Namen teh smernic je pomagati državam oblikovati trg dela, ki bo omogočal nastajanje novih delovnih mest, na drugi strani pa ohranjal visoko zaposlenost, onemogočal segmentacijo trga dela ter bo pripomogel k izhodu iz krize. Če jih na kratko povzamemo (Council of the European Union, 2009, str. 4-5):

1. Potrebno se je osredotočiti na ohranjanje delovnih mest s pomočjo ukrepov, kot so morebitno zniževanje števila ur, prilagajanje delovnega časa, druge oblike interne fleksibilnosti,
2. Pomagati izboljšati podjetniško okolje s pomočjo vzpostavitve trga dela, kjer sta varnost in prožnost uravnotežena, z boljšo regulacijo, drugačnimi sistemi nadomestil, manj administrativnih bremen, itd.

3. Izboljšati je potrebno tudi aktivacijo posameznikov s pomočjo APZ, pri čemer ne gre pozabiti na zagotavljanje varnosti.
4. Povečati je potrebno investicije v človeški kapital s pomočjo prekvalifikacij, izboljšanja večin posameznikov, potrebno se je osredotočiti tudi na to, da bo ponudba veščin ustrezala povpraševanju po njih. Pri teh ukrepih je potrebno paziti predvsem na to, da bodo ustrezno zajeti tudi tisti, ki so najmanj izobraženi ali pa delajo v različnih oblikah manj 'ugodnih' pogodb.
5. Izboljšati je potrebno učinkovitost agencij za zaposlovanje (npr. Zavod za zaposlovanje), ki mora s pomočjo proaktivnega pristopa omogočiti lažji prehod posameznikom med službami, več pozornosti morajo posvetiti potrebam na trgu dela (zgodnji identifikaciji potreb), usmerjanju posameznikov, itd.
6. Paziti je potrebno na ravnotežje med različnimi skupinami posameznikov na trgu dela,
7. Omogočiti j e potrebno prost pretok dela v EU,
8. Povečati je potrebno kvaliteto življenja in produktivnost.

Sicer pa je bil temeljni namen tega dela opozoriti na nekaj glavnih dejavnikov, ki jih je potrebno preučiti v luči analize vzdržnosti modela varne prožnosti. Ti dejavniki so:

1. Fiskalni vidik,
2. Institucionalni vidiki,
3. Socialni dialog,
4. Pasivne in aktivne politike trga dela

Institucionalni vidiki trga dela ter značilnosti socialnega dialoga so natančno analizirani že v pravni analizi znotraj tega poročila, zato je nismo ponovno ponavljali. Kar se pa tiče ostalih, pa lahko sklenemo naslednje:

1. Analiza vzdržnosti modela mora biti vseobsegajoča, temeljiti mora na konkretnih ukrepih in ocena učinkovitosti mora temeljiti na modelski oceni, ki upošteva tudi komplementarnosti med ukrepi. Pavšalne parcialne ocene lahko dajo povsem napačne ocene učinkov.
2. Kot kažejo podatki, je temeljna značilnost modela varne prožnosti pomembna vloga aktivnih ukrepov na trgu dela, hkrati pa tudi radodaren sistem nadomestil. Če pogledamo Danko, troši za politike trga dela več kot 3% BDP, kar je

približno trikrat več kot Slovenija. Glede na razliko pa je mogoče trditi, da brez precejšnjega povečanja izdatkov za politiko trga dela v Sloveniji modela ni mogoče uvesti. Seveda pa je odločitev politike glede strukture ostalih proračunaskih izdatkov tista, ki bo povedala, če je trikratno povečanje mogoče.

3. Na podlagi pregleda ukrepov v omenjeni analizi je mogoče skleniti, da lahko Slovenija še precej razširi nabor instrumentov, ki jih uporablja na področju trga dela, predvsem pa se bi morali ukrepi osredotočiti tudi na vidike, ki so sedaj deležni premajhne pozornosti: notranjo numerično prožnost, funkcijsko prožnost, varnost delovnega mesta.
4. Analiza obnašanja danskega trga dela v času krize je pokazala, da model varne prožnosti ne pomeni nujno visokega povečanja izdatkov ob šoku. Kot namreč navaja Andresen (2011) je po 13 tednih delo našlo 60% ljudi, po 26 tednih pa kar 80%. Torej so nova delovna mesta nastajala. Zato je potrebno razmišljati tudi o elastičnosti povpraševanja na trgu dela.
5. Ravno elastičnost povpraševanja in ustvarjanje novih delovnih mest sta dejavnika, o katerih se v Sloveniji ne pogovarjamo dovolj. Ta povezava ne deluje dobro.
6. Izjemno zanimiv poudarek za Slovenijo podajata tudi Algan in Cahuc (2006), ki analizirata sposobnost države, da uvede model varne prožnosti v luči institucionalnih značilnosti, predvsem vrednost družbe. Kot pravi avtorja, je uspeh danskega modela posledica splošne podpore temu modelu med prebivalstvom. Hkrati pa poudarjata, da je malo verjetno, da bi lahko države kontinentalne Evrope ter mediteranske države uspešno uvedle omenjeni model, predvsem zaradi nagnjenosti k goljufanju.

11. Ocena stroškov sistema varne prožnosti

Hiter tempo sprememb v gospodarstvu na splošno in še posebej na trgu dela od zaposlenih zahteva, da tekom kariere čedalje pogosteje zamenjajo službo ali delovno mesto. Veliko menjav je povezanih z vsaj začasno brezposelnostjo, ki zahteva sredstva pasivnih politik trga dela, menjave in strukturno prilagajanje pa bistveno olajša aktivna politika trga dela z mehanizmi iskanja dela in razvoja ustreznih kompetenc zaposlenih.

Stroške fleksibilne varnosti lahko delimo na posredne in neposredne. Neposredni stroški so tisti, ki jih lahko izmerimo preko izdatkov za aktivne in pasivne politike trga dela.

Posredni stroški pa so stroški, ki nastajajo zaradi izgubljenih dohodkov in davkov zaradi manjše zaposlenosti, manjše produktivnosti, strukturnih neravnovesji, povečevanjem zdravstvenih težav in socialne izključenosti predvsem dolgotrajno brezposelnih.

Neposredne stroške fleksibilne varnosti je vedno treba ocenjevati v primerjavi s koristmi, ki jih fleksibilna varnost prinaša. Literatura navaja, da koristi nastajajo predvsem na strani zmanjševanja posrednih stroškov in izhajajo iz večje dinamike na trgu dela, večje stopnje zaposlenosti ter nenazadnje višje produktivnosti zaposlenih. Bassani and Duval (2006) ocenjujeta, da 10 odstotno zvišanje sredstev, namenjenih za aktivne politike trga dela, zmanjša stopnjo brezposelnosti za 0,4 odstotne točke. Baleva (1997) navaja, da hitra vključitev posameznikov, ki izgubijo zaposlitev, v aktivno politiko trga zmanjša stroške dolgotrajne brezposelnosti, povezane s poslabšanjem zdravstvenega stanja in socialno izključenostjo takih posameznikov.

Med aktivnimi politikami trga dela je še posebej izpostavljeno vseživljensko učenje zaposlenih. De la Fuente and Ciccone (2002) ugotavljata, da se dohodki zaposlenih, ki se udeležujejo poklicnega izobraževanja ob delu povečajo za pet odstotkov v primerjavi z zaposlenimi, ki se tovrstnega izobraževanja ne poslužujejo. Tovrstno izobraževanje ima tako zasebne (npr. višji dohodki) kot tudi javne koristi (npr. višja produktivnost), zato optimalen sistem financiranja kombinira obe vrste sredstev. Študija ugotavlja, da večino stroškov izobraževanja na delovnem mestu v EU nosijo delodajalci sami in zaključuje, da bo tako verjetno ostalo tudi v prihodnje. Opozarja pa na pomen javnih sredstev za spodbujanje izobraževanja posameznikov, bodisi preko neposrednih plačil, subvencij ali preko sistema davčnih olajšav, vsaj del stroškov pa morajo nositi tudi udeleženci izobraževanja sami.

Študija Brown in Kottl (2012) je med drugim proučevala stroškovno učinkovitost posameznih aktivnih politik trga dela. Študija je pokazala, da so subvencije oziroma davčne spodbude za zaposlovanje najcenejši in stroškovno najučinkovitejši ukrep. Delujejo kot avtomatski stabilizator, posebej učinkovite so takrat, ko ciljajo na dolgotrajno brezposelne. Kot stroškovno učinkovit se izkaže tudi ukrep spodbujanja samozaplovanja, vendar avtorji opozarjajo na omejene možnosti za sodelovanje v tem ukrepu. Spodbujanje učenja pri delu načeloma je učinkovito, še prav posebej ko je usmerjeno na dolgotrajno brezposelne. Za učinkovitost tega ukrepa je predvsem pomembno zagotoviti, da so usmerjeni k pridobivanju deficitarnih kompetenc, da se zagotovi sodelovanje delodajalcev ter da prinašajo tudi formalno potrjeno izobrazbo. Aktivna pomoč pri zaposlovanju je stroškovno učinkovita predvsem na kratek rok, na daljšega pa takrat, ko je usmerjena k težje zaposljivim skupinam kandidatov. Stroškovno učinkovite so tudi zmanjševanje nadomestil in sankcije za neaktivnost brezposelnih, so pa taki ukrepi pogosto sporni.

Neposredne subvencije za ohranjanje delovnih mest (»work-sharing«, subvencioniranje zaposlenih s krajšim delovnim časom) je zelo drag ukrep, ki ima na dolgi rok potencialno zelo negativne posledice, koristen je lahko le na zelo kratek rok ob zelo

strogih omejitvah. Podobno velja tudi za druge oblike neposrednega subvencioniranja delovnih mest ali plač. Vsako tako subvencioniranje praviloma privede do nadomeščanja nesubvencioniranih s subvencioniranimi delovnimi mesti ter prerazporejanja dohodka. Javna dela so prav tako draga in neučinkovita na dolgi rok, so pa lahko na kratek rok alternativa pasivnim politikam.

Za potrebo ocene stroškov uvajanja fleksibilne varnosti smo ugotovitve zgoraj omenjene študije razvrstili v standardno klasifikacijo ukrepov, kot jo uporablja EUROSTAT. Skupine ukrepov in njihova stroškovna učinkovitost je predstavljena v spodnji tabeli.

1. Storitve politik trga dela	Nujna infrastruktura za ukrepe ALMP
Ukrepi politike trga dela (LMP measures)	
2. Izobraževanje, prekvalifikacije, itd.	Najučinkovitejši ukrepi na dolgi rok, ukrepi naj vključujejo sodelovanje delodajalcev in zagotavljajo pridobitev formalne izobrazbe
3. Job rotation in delitev delnih mest	Dragi in neučinkoviti ukrepi
4. Spodbude za zaposlovanje pri podjetjih	Stroškovno učinkoviti ukrepi ohranjanja delovnih mest
5. Izdatki za zaposlovanje manj zaposljivih oseb	Ukrep je učinkovit, posebej ko je povezan s premikom takih oseb is pasivnih ukrepov podpore
6. Odpiranje novih delovnih mest (npr. javna dela)	Dragi in dolgoročno neučinkoviti ukrepi
7. Podpora za podjetništvo (npr. izdatki za namen podpiranja samozaposlovanja)	Potencialno učinkovit ukrep, uporaben le v omejenem obsegu

Kot lahko vidimo iz zgornje tabele, so učinkoviti predvsem ukrepi iz druge skupine (izobraževanje in prekvalifikacije) in deloma iz četrte skupine (ko gre za ohranjanje delovnih mest, pri ustvarjanju novih delovnih mest pri delodajalcih ukrepi praviloma nimajo pravega učinka, saj izrinjanjo običajna delovna mesta).

V spodnji tabeli je predstavljena struktura finančnih izdatkov v Sloveniji, povprečju EU ter Danski in Nemčiji v letu 2009.

Država/Politika trga dela	Povprečje EU (27 držav)	Danska	Nemčija	Slovenija
1. Storitve politik trga dela	10.9	9.7	14.8	10.4
2. Izobraževanje, prekvalifikacije, itd.	10.1	9.3	13.7	6.8
3. Job rotation in delitev delnih mest	0.1	0.1	0.0	0.0
4. Spodbude za zaposlovanje pri podjetjih	6.1	6.0	4.2	4.8
5. Izdatki za zaposlovanje manj zaposljivih oseb	3.6	21.2	1.4	0.0
6. Odpiranje novih delovnih mest (npr. javna dela)	3.1	0.0	2.4	6.4
7. Podpora za podjetništvo (npr. izdatki za namen podpiranja samozaposlovanja)	1.7	0.0	2.7	5.8
8. Nadomestila za brezposelnost	60.7	40.1	58.6	65.7
9. Zgodnje upokojevanje	3.7	13.7	2.2	0.0
Skupaj aktivne politike (2-7)	24.7	36.5	24.4	23.9
Skupaj pasivne politike (8-9)	64.4	53.8	60.8	65.7

Kot lahko vidimo iz zgornje tabele, za same storitve politik trga dela Slovenija namenja približno enak delež celotnih sredstev, namenjenih politikam trga dela. Pasivne politike poberejo približno dve tretjini celotnih sredstev, kar je primerljivo s povprečjem EU, nekoliko več kot v Nemčiji in bistveno več kot na Danskem.

V primerjavi s povprečjem EU ter Nemčijo Slovenija namenja malenkost nižji delež celotnih izdatkov za politike trga dela aktivnim politikam, na Danskem pa je na primer ta delež bistveno višji. Problematična je predvsem struktura izdatkov. Med aktivnimi politikami Slovenija veliko sredstev namenja odpiranju novih delovnih mest in spodbudam za podjetništvo – v raziskavah se prvi ukrep izkaže kot drag, dolgoročno neučinkovit in potencialno škodljiv, spodbude podjetništvu pa so uporabne le v omejenem obsegu, zato se postavlja vprašanje upravičenosti takšnega obsega sredstev v Sloveniji.

Slovenija ne namenja sredstev za zaposlovanje težje zaposljivih oseb, ki je precej ključen ukrep zagotavljanja »varnosti« v sistemu fleksibilne varnosti. Ukrepa se v večji meri poslužuje predvsem Danska, ki v tej skupini porabi več kot polovico sredstev namenjenih ALMP. Bistveno manj Slovenija namenja tudi izobraževanju in prekvalifikacijam, ki so običajno navedene kot stroškovno najbolj učinkovit ukrep.

11.1. Ocena stroškov uvajanja fleksibilne varnosti

Že v delu poročila, ki govori o vzdržnosti sistema fleksibilne varnosti je bilo omenjeno, da Slovenija namenja ukrepom in politikam trga dela razmeroma majhen delež v BDP. Leta 2009 je bil ta delež na primer manj kot odsotek (0.96 odstotka), medtem ko je bilo povprečje EU skoraj 2.2 odstotka, v Nemčiji preko 2.5 odstotka, na Danskem z najbolj razvitim sistemom fleksibilne varnosti pa kar 3.2 odstotka BDP. Glede na te deleže lahko ugotovimo, da bo verjetno Slovenija morala v prihodnosti za te namene nameniti več finančnih sredstev.

Na več mestih tega poročila ugotavljamo, da slovenska zakonodaja dopušča precejšnjo stopnjo fleksibilnosti pri zaposlovanju in odpuščanju. Pomemben element, ki odstopa od praks v primerljivih državah, so stroški odpuščanja. Slovenska podjetja se zaradi visokih stroškov odpuščanja ne morejo prilagoditi razmeram na trgu dela in z odpuščanjem odlašajo tako dolgo, da podjetje konča v stečaju. Ker ideja o varnosti tistega, ki zaposlitev izgubi, ne dopušča radikalnega znižanja stroškov odpuščanja, predlagamo, da se breme teh stroškov porazdeli med podjetja in državo.

Ukrep participacije države pri stroških odpuščanja bi tako lahko šel v več smereh:

- Popolno kritje stroškov odpuščanja s strani državnega proračuna
- Porazdelitev stroškov med državo in proračun po polovici
- Delna participacija države pri kritju stroškov odpravnin v višini 20 odstotkov

Posledice finančnih učinkov lahko hitro ovrednotimo. Kot pričakovano bi največji učinek imel predlog popolnega kritja stroškov odpuščanja, kar bi zneslo dobrih 277 mio € na letni osnovi. V primeru, ko bi prišlo do stopnjevanja odpuščanj na raven iz leta 2009 in 2010, bi ti stroški lahko narasli na 366 mio €.

Po drugem scenariju bi bili stroški za državni proračun pol nižji, torej 138,5 mio € oziroma 183 mio € v primeru poslabšanja gospodarske aktivnosti.

Po tretjem scenariju pa bi država prispevala 20 odstotkov, kar znese 55,4 mio € oziroma 73,2 mio € v primeru poslabšanja gospodarske aktivnosti.

Ukrep bi se lahko izvajal tudi selektivno. Večji prispevek države pri stroških odpuščanja bi si lahko zagotovila podjetja, ki bi izkazala višji investicijsko dejavnost. S tega vidika bi bilo ovrednotenje posrednih stroškov in koristi, ki bi se kazale tudi v višjem zaposlovanju v prihodnosti, nujno.

Na strani varnosti za zaposlene je sistem podpor primeren in povsem primerljiv z drugimi državami, tako z vidika višine kot tudi z vidika trajanja nadomestil, pa tudi

spodbude za zaposlovanje. Delež v BDP, namenjen sistemom podpore je sicer nižji kot je povprečje EU – leta 2009 je bilo v EU v povprečju sistemom podpore namenjenih 1.4 odstotka BDP, podobno tudi v Nemčiji in na Danskem, v Sloveniji pa 0,63 odstotka. Nižji delež lahko ob podobnih pravicah brezposlenih verjetno pripišemo drugačni strukturi brezposelnih.

Verjetno bolj kritičen del »varnostnega« vidika brezposlenosti je verjetno del, povezan z aktivnimi politikami trga dela. Že v prejšnji točki smo ugotavljali, da struktura izdatkov za aktivne politike trga dela ni optimalna z vidika stroškovne učinkovitosti, predvsem pa z vidika strukturnega prilagajanja, omogočanja zaposlovanja težko zaposljivih skupin prebivalstva ter odpravljanja dolgoročne brezposelnosti. Glede slednje je sicer treba ugotoviti, za Slovenija dosega razmeroma dobre rezultate, saj je po podatkih Evrostata povprečno trajanje brezposlenosti v Sloveniji nekaj nad 15 mesecev, kar je rahlo pod povprečjem EU in bolje od Nemčije (21.2 meseca; v nemčiji so sicer ogromne razlike med posameznimi zveznimi deželami, relativno dolgo trajanje je predvsem na račun dežel bivše vzhodne Nemčije). Severne države, na primer Danska, sicer dosegaja bistveno krajše dobe iskanja zaposlitev. Na Danskem traja povprečno trajanje brezposlenosti le nekaj nad sedem mesecev, leta 2011 je v treh mesecih našlo delo preko 37 odstotkov iskalcev, v manj kot letu pa kar 75 odstotkov vseh (V Sloveniji sta ta dva odstotka 20 oz. 56).

Pri oceni potrebnih stroškov vzpostavitve fleksibilne varnosti v Sloveniji izhajamo iz deležev, ki jih za posamezne politike namenjajo druge članice EU in predpostavimo, da bi uvajanje fleksibilne varnosti Slovenijo po deležu izdatkov v BDP vsaj za določene politike približalo državam, ki imajo fleksibilno varnost uvedeno v večji meri. Kaj bi to pomenilo konkretno podajamo v spodnji tabeli

Politika trga dela	Izdatki za politike v Sloveniji, 2009	Dodatna sredstva, da bi bil delež izdatkov v BDP enak kot v		
		Povprečju		
		EU	Danski	Nemčiji
1. Storitve politik trga dela	35.4	49.2	74.5	97.4
2. Izobraževanje, prekvalifikacije, itd.	23.0	55.1	82.3	100.3
3. Job rotation in delitev delovnih mest		0.7	0.6	0.0
4. Spodbude za zaposlovanje pri podjetjih	16.5	30.4	51.0	21.1
5. Izdatki za zaposlovanje manj		28.2	241.0	12.9

zaposljivih oseb				
6. Odpiranje novih delovnih mest (npr. javna dela)	21.9	1.9	-21.9	-0.7
7. Podpora za podjetništvo (npr. izdatki za namen podpiranja samozaposlovanja)	19.9	-6.6	-19.9	4.6
8. Nadomestila za brezposelnost	223.8	245.6	231.0	302.7
9. Zgodnje upokojevanje		28.8	155.8	19.8
Skupaj aktivne politike (2-7)	81.3	109.7	333.1	138.4
Skupaj pasivne politike (8-9)	223.8	274.4	386.9	322.5

Glede na vse že podane argumente se bomo osredotočili predvsem na izdatke, ki bi bili dodatno potrebni za aktivne politike trga dela in znotraj tega na tiste dele politik, ki se v literaturi kažejo kot najbolj učinkovite.

Slovenija namenja, relativno glede na BDP, za politike trga dela manj od evropskega povprečja in bistveno manj kot na primer Danska. Iz zgornje tabele lahko vidimo, da bi za vzpostavitev podobnega nivoja izdatkov za aktivne politike trga dela, kot veljajo v povprečju EU ali v bolj razvitih državah v primerjavi, potrebovali med 110 in 330 milijonov evrov dodatno letno. Verjetno bi v Sloveniji na področju aktivnih politik trga dela največ dosegli s širitvijo programov izobraževanja in prekvalifikaciji – relativno je tukaj primanjkljaj dokaj visok, dodatno bi potrebovali med 55 in 100 milijonov evrov. Večji poudarek pri teh programih je potrebno nameniti izobraževanjem, ki vodijo do pridobitve formalne izobrazbe.

Kot razmeroma učinkovite se navajajo tudi spodbude za zaposlovanje pri podjetjih, posebej takrat, ko so te namenjene ohranjanju delovnih mest. Za te ukrepe bi, za doseg primerljivih deležev v BDP, potrebovali med 20 in 50 milijoni dodatnih sredstev.

Po drugi strani pa Slovenija relativno preveč sredstev namenja podporam za podjetništvo, za katere literatura navaja, da so sicer učinkoviti, a uporabni le v omejenem obsegu. Del sredstev iz teh programov, med šest in 20 milijoni evrov) bi tako kazalo nameniti v druge programe.

Pod črto lahko ugotovimo, da bi za vzpostavitev najučinkovitejših programov aktivne politike zaposlovanja v primerljivem evropskem obsegu potrebovali med 55 in 150 milijoni dodatnih sredstev.

12. Oblikovanje napotil in smernic za uvedbo varne prožnosti

Zgolj sprememba zakonodaje ne bo omogočila večje prožnosti in hkrati varnosti. Za to

so potrebne tudi druge aktivnosti, ki spodbujajo uresničevanje predlaganih konceptov. Na področju odpovedi pogodbe o zaposlitvi je mogoče skleniti, da izpeljava postopka odpovedi ni enostavna. Kar je deloma razumljivo, saj odpoved pogodbe o zaposlitvi posameznemu delavcu največkrat pomeni hudo posledico za delavca v obliki odhoda s trga dela. Zato tudi mednarodna načela in pravni akti poudarjajo, da lahko delodajalec to stori le z utemeljenim razlogom, ki ga mora znati razložiti in dokazati. Ravno so delodajalci zavezani k izpeljavi določenih postopkovnih pravil, kot je na primer pravica do obrambe delavca. Po drugi strani pa je tako iz sodne kot iz podjetniške prakse razvidno, da bi bilo mogoče postopek na določenih mestih olajšati tako, da bi ga bilo lažje izpeljati v praksi. Sindikati ob takšnih argumentih pogosto odgovorijo, da temu ni tako, saj naj bi bilo to predvsem posledica neznanja delodajalcev. Deloma bi lahko temu pritrdili. Zagotovo delodajalci nimajo enakega znanja, zlasti so razlike prisotne med večjimi in manjšimi delodajalci. Slednji ne razpolagajo s tolikim znanjem, da bi lahko brez (večjih) napak izpeljali postopek odpovedi pogodbe o zaposlitvi. Morda bi v tej luči bilo vredno razmisliti o kakšnih "olajšavah" za manjše delodajalcev, kakor je to deloma že uvedeno pri nekaterih institutih, denimo zaposlovanju za določen čas. To je nenazadnje tudi evropski trend.

Z vidika celotnega urejanja delovnih razmerij pri konceptu varne prožnosti se je treba temeljito vprašati, kakšna je smer, v katero gremo ter kakšni so cilji, ki jih je treba doseči. O varni prožnosti se govori že precej časa. Tuje in domače izkušnje kažejo, da je v celoti to cilj, ki ga je zelo težko oziroma morda nemogoče uresničiti. Zato je treba zelo skrbno pretehtati, kje so tiste možnosti, ko lahko to uveljavimo (in kar je zdržno z vidika proračuna) in kjer to nima smisla. Pri tem je nujno upoštevati dosedanje ureditev, sodno prakso ter situacijo na trgu dela.

Prožnost delovnega časa

Slovenska delovna zakonodaja omogoča relativno prožno organizacijo delovnega časa, saj dopušča, da socialni partnerji določijo dolžino polnega delovnega časa znotraj zakonskih okvirjev, dopušča, da delovni čas skupaj z nadurami znaša 48 ur, da delovni dan traja 13 ur, da delavec opravlja delo 6 dni v tednu, prav tako dopušča enakomerno kot neenakomerno razporeditev delovnega časa. Upošteva tudi dejstvo, da lahko med letom prihaja do nepredvidenih situacij, ki zahtevajo podaljšan ali spremenjen delovni čas, saj ureja možnost odreditve nadurnega dela in možnost začasne prerazporeditve delovnega časa. Socialni partnerji lahko v kolektivnih pogodbah predvidijo različne oblike prožne organizacije delovnega časa, kot so gibljivi delovni čas, izmensko delo, deljeni delovni čas in podobno, ter nekatera vprašanja v zvezi z delovnim časom uredijo bolj fleksibilno (daljše referenčno obdobje; omejitev nadur kot povprečje, počitek kot

povprečje,...). V primeru določenih kategorij delavcev je zaradi narave njihovega dela dopustno tudi s pogodbo o zaposlitvi odstopiti od zakonske ureditve.

Hkrati ZDR tudi ustrezno varuje položaj delavcev, saj določa maksimalni polni delovni čas, zagotavlja pravico do ustreznega počitka, določa razumne omejitve pri razporejanju delovnega časa, omejuje nadurno delo in natančno ureja postopek odrejanja nadurnega dela in začasnega razporejanja delovnega časa.

Da je veljavna slovenska ureditev delovnega časa dovolj prožna, izhaja tudi iz novih kazalnikov Svetovne banke, razvidnih iz poročila Svetovne banke Doing Business 2011, ki pri indeksu togosti ureditve delovnega časa merijo:

- ali obstajajo omejitve glede nočnega dela (upoštevajoč višino dodatka)
- ali obstajajo omejitve glede dela čez vikend (upoštevajoč višino dodatka)
- ali je delovni teden lahko 5.5 dni ali je več kot 6 dni
- ali se delovni teden v obdobju 2 mesecev letno lahko raztegne do 50 ur ali več (vključno z nadurami) v primeru sezonskega povečanja proizvodnje
- ali je plačani letni dopust delavca z 1 letom delovne dobe, s 5 leti delovne dobe in z 10 leti delovne dobe več kot 26 delovnih dni ali manj kot 15 dni.²⁷⁴

Če upoštevamo, da je v Sloveniji dovoljen 50-urni teden, da je maksimalno število delovnih dni v tednu 6,0, da večjih omejitev za nadurno delo ni, dodatek za nočno delo pa znaša 30%, da obstajajo omejitve za delo čez vikend, dodatek za delo v nedeljo pa je 50%, in da je plačani letni dopust 21,0 dni,²⁷⁵ lahko ugotovimo, da so ti podatki primerljivi s podatki evropskih držav, kot so Avstrija, Nemčija, Italija, Luksemburg, Finska (pri Sloveniji izstopajo le omejitve za delo čez vikend). Slovenska ureditev delovnega časa je torej tudi po kazalnikih Svetovne banke relativno prožna.

Koliko delodajalci v posamezni državi uvajajo prožne oblike organizacije delovnega časa je odvisno več okoliščin, predvsem od ureditve teh oblik v zakonodaji in kolektivnih pogodbah, od dejavnosti, s katero se družba ukvarja in od značilnosti posameznega delodajalca, kot je število zaposlenih in organizacijska struktura.²⁷⁶

²⁷⁴ Glej Doing Business 2011, stran 132.

²⁷⁵ Glej podatke za Slovenijo v Doing Business 2011, stran 103.

²⁷⁶ Chung H., Kerkhofs M., Ester P., Working time flexibility in European companies, Establishment survey on working time 2004-2005, European foundation for the improvement of living and working conditions, Dublin, 2007, stran 11.

Iz podatkov o razširjenosti fleksibilnih oblik delovnega časa je mogoče razbrati, da slovenski delodajalci premalo uporabljajo možnosti gibljivega delovnega časa,²⁷⁷ bolj razširjena oblika je nadurno delo in delo v manj ugodnih urah. V zvezi z nadurnim delom, počitki in neenakomerno razporeditvijo delovnega časa je v praksi tudi največ kršitev zakonskih določb, namenjenih varovanju delavcev.²⁷⁸

Vse navedeno nas pripelje do zaključka, da ni potrebe po spreminjanju delovne zakonodaje, ki ureja delovni čas, kaže pa na potrebo po širši uporabi vseh zakonskih možnosti glede prožne organizacije delovnega časa s strani socialnih partnerjev (v kolektivnih pogodbah) in s strani delodajalcev, ob hkratnem spoštovanju zakonskih omejitev.

Funkcionalna prožnost

Kot je bilo prikazano v IV. poglavju, podatki različnih raziskav kažejo, da je v Sloveniji kroženje na različnih delih razširjeno, prav tako timsko delo, k čemur nedvomno prispeva tudi visok odstotek odraslih oseb, ki se izobražujejo in velik delež podjetij, ki delavcem omogočajo odsotnost z dela zaradi izobraževanja. Pri tem je treba dodati, da pri opravljanju različnih del prevladujejo dela, za katera se zahtevajo znanja določene stopnje oziroma vrste, in da so avtonomni timi v veliki manjšini.

Z ZDR predvideno delovno mesto ali vrsta dela, ki je lahko opredeljeno poljubno široko, in ki omogoča delodajalcem, da delavcem odredijo različna dela brez spremembe pogodbe o zaposlitvi in brez njihovega soglasja ob hkratni varovalki, da mora iti za dela iste stopnje in vrste (ki so praviloma tudi podobno ovrednotena) predstavljajo nek kompromis med prožnostjo in varnostjo.

V zakonodaji manjka le možnost, da bi tudi delodajalci, ki niso pokriti s kolektivnimi pogodbami (ki te možnosti praviloma določajo) lahko delavcem začasno odredili delo, ki ne sodi v njihovo delovno mesto ali vrsto dela (na podlagi zakona ali na podlagi ureditve v pogodbi o zaposlitvi). S predlogom ZDR se ta primanjkljaj odpravlja.

²⁷⁷ Tudi iz raziskave, cit. v prejšnji opombi izhaja, da je v Sloveniji najpogostejši tip organizacije z nizko stopnjo uporabe fleksibilnih oblik organizacije delovnega časa.

²⁷⁸ Glej poročilo o delu Inšpektorata za delo Republike Slovenije za leto 2010, strani 120 do 124.

Kar se tiče izobraževanja, je ureditev v ZDR relativno skopa, in je težišče urejanja tega področja na kolektivnih pogodbah (tako na panožni kot na podjetniški ravni). Menim, da bi bilo primerno področje izobraževanja tudi zakonsko ustrezneje urediti.

Plačna prožnosti

Na plačno prožnost vpliva več faktorjev, med katerimi so ključni instrumenti določanja plač, kot so pokritost s kolektivnimi pogodbami in nivo kolektivnega dogovarjanja (podjetniški, panožni...), razmerje moči med sindikati in delodajalci, obstoj in pomembnost sistemov plačila za delo v odvisnosti od uspešnosti, minimalna plača in podobno.

Kar se tiče določanja plač s kolektivnimi pogodbami, je v Sloveniji situacija podobna kot v starih članicah EU (razen Velike Britanije), saj prevladuje sklepanje kolektivnih pogodb na višji ravni, ne pa na ravni posameznega podjetja.²⁷⁹ Kot izhaja iz ECS 2009,²⁸⁰ je v Sloveniji med delavci v podjetjih z več kot 10 zaposlenimi, ki so pokriti s kolektivnimi pogodbami, 60% delavcev pokritih s kolektivnimi pogodbami višje ravni (od tega jih nekaj % pokritih tako s kolektivnimi pogodbami višje ravni kot s podjetniškimi, nekaj % pa s kolektivnimi pogodbami višje ravni, ki vsebujejo derogacijske klavzule),²⁸¹ 40% pa je pokritih le s podjetniško kolektivno pogodbo.²⁸² V državah, kjer prevladuje sklepanje kolektivnih pogodb na višji ravni je vidna tudi večja pokritost delavcev s kolektivnimi pogodbami (se pravi delež delavcev, za katere velja katera od kolektivnih pogodb). V Sloveniji je ta delež več kot 90%,²⁸³ višji je le še v Avstriji in v Belgiji.

Podjetja, za katera veljajo kolektivne pogodbe na višji ravni (kolektivne pogodbe dejavnosti, splošne kolektivne pogodbe) so torej pri določanju osnovnih plač vezana z najnižjimi osnovnimi plačami, določenimi v teh kolektivnih pogodbah, prav tako so vezana z ostalimi določbami o plači (dodatki, regres, povračilo stroškov itd). Le v

²⁷⁹ Medtem ko je v 11 novih članicah EU (vseh razen v Sloveniji) in Veliki Britaniji več kot 50% delavcev, ki so pokriti s kolektivnimi pogodbami, pokritih s podjetniškimi kolektivnimi pogodbami.

²⁸⁰ Glej ECS 2009, stran 57, tabela 52.

²⁸¹ Gre za klavzule, ki omogočajo, da se s kolektivno pogodbo na ravni delodajalca zniža raven pravic, določena v kolektivni pogodbi na višji ravni.

²⁸² S temi podatki je Slovenija zelo blizu povprečju na ravni EU-27. V okviru EU je med delavci, ki so pokriti s kolektivnimi pogodbami. 61% delavcev pokritih s kolektivnimi pogodbami višje ravni.

²⁸³ Industrial relations in Europe 2010, stran 36, tabela 1.9.

primeru, kjer kolektivne pogodbe dejavnosti to omogočajo, lahko na podjetniški ravni odstopijo od minimalnih standardov, določenih v teh kolektivnih pogodbah in plače prilagajajo okoliščinam na trgu.

V vzhodnoevropskih državah, pa tudi v nekaterih starih članicah EU je vidna decentralizacija – prenašanje težišča kolektivnega določanja plač na podjetniško raven,²⁸⁴ v Sloveniji pa je še vedno v veljavi cela vrsta panožnih kolektivnih pogodb, ki urejajo tudi plače. Tudi v Sloveniji pa je prišlo do premika od urejanja minimalnih standardov v zvezi s plačilom za delo na splošni ravni (prej Splošna kolektivna pogodba za gospodarske dejavnosti, kasneje KPPI, ki je dejansko funkcionirala kot splošna kolektivna pogodba) na panožno raven (KPPI je leta 2009 prenehala veljati, nova pa ni bila sklenjena).

Slovenija se uvršča med 20 članic EU, ki imajo (bodisi z zakonom ali kolektivno pogodbo) določeno minimalno plačo, ki pomeni nek minimum, pod katerega delodajalci ne morejo znižati plač, ne glede na trende v poslovanju, s tem pa se zagotavlja minimalno varstvo delavcev.

Medtem ko zakonsko določena minimalna plača in določanje plač s kolektivnimi pogodbami na višji (panožni ali državni) ravni omejujejo prilagajanje plač okoliščinam na trgu in v posameznem podjetju, pa sistemi plačila v odvisnosti od uspešnosti prispevajo k plačni prožnosti. Kot je bilo prikazano v poglavju IV., so variabilni sistemi plačila, še posebej plačilo po uspešnosti v Sloveniji zelo razširjeni. K temu nedvomno prispeva delovna zakonodaja, ki izrecno predvideva del plače iz naslova delovne uspešnosti, pa tudi kolektivne pogodbe, ki določajo kriterije in merila za delovno uspešnost.

Glede na navedeno je mogoče zaključiti, da delovna zakonodaja omogoča plačno prožnost, hkrati pa zagotavlja minimalno varnost, faktorji, ki vplivajo na dejansko stopnjo plačne prožnosti pa so v veliki meri izven nje.

Na podlagi makroekonomskih kazalcev in mikroekonomskega prilagajanja podjetij v času ekonomske krize bi lahko dodali, da varna fleksibilnost temelji na konkurenčnem gospodarstvu, v okviru katerega podjetja ustvarjajo nova delovna mesta na podlagi pričakovanj o rasti trga v prihodnosti. Evropska ekonomska in socialna komisija je že leta 2009 sprožila pomembno vprašanje ali lahko koncept varne fleksibilnosti preživi tudi v času ekonomske recesije oziroma na kakšen način se lahko ljudi zadrži v okviru zaposlitvenih razmerij in obenem ustvarja nove zaposlitvene priložnosti za tiste, ki so

²⁸⁴ Industrial relations in Europe 2010, stran 131.

izven tega sistema zaposlitev.

Evropsko združenje delavcev v obrti in podjetništvu ponazarja, da koncept prožne varnosti jasno poudarja glavne probleme, s katerimi se danes srečujejo mnoge evropske države v okviru nacionalnega trga dela, vendar sam po sebi ne rešuje ničesar. Nosilci ukrepov ekonomske politike bi morali oblikovati sistem ukrepov, ki bi v celoti podpirali sistem kot pa samo uvesti posamezne (izolirane) ukrepe varne prožnosti, če bi želeli resno pristopiti k reševanju problemov na trgu dela (EurActiv, 2007).

Splošne smernice, po kateri naj bi članice EU oblikovale in uveljavile svoj specifičen sistem varne prožnosti so sledeče (European Commission, 2007):

1. Vključitev štirih komponent, ki so omenjene zgoraj
2. Potrebna je uravnoteženost med pravicami in obveznostmi vseh igralcev na trgu dela (delodajalci, delavci, iskalci zaposlitve, država)
3. Varna fleksibilnost ni en model trga dela ali ena politična strategija: prilagojena mora biti notranji dinamiki in institucijam trga dela vsake posamezne države članice;
4. Cilj varne fleksibilnosti je zmanjševati razlike med insiderji in outsiderji na trgu dela
5. Promovirati je potrebno tako notranjo kot zunanjo fleksibilnost in omogočiti varne prehode med zaposlitvami
6. Varna fleksibilnost mora ponujati enake priložnosti za posebno ranljive skupine, ki vključujejo ženske, imigante, starejše zaposlene, mlade in invalide ter mora nuditi možnosti za kombiniranje dela z družinskim življenjem;
7. Varna fleksibilnost zahteva dobro razvit socialni dialog in zaupanje med socialnimi partnerji;
8. Vpeljava sistema varne fleksibilnosti mora upoštevati proračunske stroške in njihovo vzdržnost.

13. Viri in literatura

1. A.R. Manca, M. Governatori, M. Mascherini; Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: a Comprehensive Approach, EU/JRC, 2010
2. AJPES (2010) Podatkovna baza.
3. Andersen, T., Haah, J. H., Hansen, M. E. in Holm-Pedersen, M. (2008). *Job Mobility in the European Union: Optimising its Social and Economic Benefits*. Final report. Taastrup: Danish Technological Institute, Centre for Policy and Business Analysis.
4. Arrowsmith, J. (2006). *Temporary agency work in an enlarged European Union*. Dublin: Eurofound – European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/>

139/en/1/ef05139en.pdf (Februar 2011).

5. Atkinson J., Flexibility, uncertainty and manpower management, IMS Report No. 89, Brighton, Institute of manpower Studies, 1984.
6. Atkinson J., Meager N., Changing working patterns: How companies achieve flexibility to meet new needs, London, Institute of manpower Studies, National Economic Development Office, 1986.
7. Auer, P./Berg, J./Coulibaly, I. (2005): Is a stable workforce good for productivity?, International Labour Review, vol. 144, št. 3, ILO, Geneva, s. 319-343
8. Auer, P./Cazes, S. (ur.) (2003): Employment stability in an age of flexibility – Evidence from industrialized countries, ILO, Geneva
9. B. Gernigon, A. Odera, H. Guido, 2000, ILO principles concerning collective bargaining, v: International Labour Review, Vol. 139 (2000) No. 1.
10. Bamber, Greg J. in Philippe Pochet. 2010. Employment Protection v *Regulating Relations, Work and Labour Laws*, ur. Blanpain, Roger, 118 – 134. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
11. Bečan I. et al., Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem, GV Založba, 2008, Ljubljana
12. Belopavlovič, Nataša. 2011. Odpoved pogodbe o zaposlitvi. *HRM* 9 (42): 14 – 17.
13. Blanchard, O., Giavazzi, F., Amighini, A. (2010) Macroeconomics, European adaptation. Pearson Education.
14. Blanke T., Rose E., 2005, *Erosion or renewal? Crisis of collective wage formation in Germany*, str. 5-31
15. Blanpain R. (ed.), Collective Bargaining and Wages in Comparative Perspective (Germany, France, The Netherlands, Sweden and the United Kingdom), Kluwer Law International, 2005:
16. Blanpain, R. (2010): European Labour Law, Kluwer, The Hague
17. Boni, G. 2009, Towards socially sensitive corporate restructuring? Comparative remarks on collective bargaining developments in Germany, France and Italy, v: International Labour Review, Vol. 148 (2009), No. 1-2, str. 69-91
18. Bosman, M. in soavtorji. 2007. *Flexicurity = flexibility plus security*. Intensive Programme. FLEXEM 2007. Finland, Oulu.
19. Bredgaard, T., Larsen, F. in Madsen, P. K. (2005). The flexible Danish labour market – a review, *CARMA Research Paper*, 2005: 01.
20. Bruun, Niklas. 2003: The autonomy of collective agreement, v: Blanpain Roger (ur.), *Collective Bargaining, Discrimination, Social Security and European*

Integration, Kluwer, 2003, str. 3-46

21. C. Vaguer, A. V. Bastelaer, Working overtime, *Statistics in focus*, 11/2004, Eurostat.
22. Canoy, M., P. Donker van Heel in E. Hazebroek (2009). *Temporary Agency Work as a leading economic indicator*. Working Paper. [Http://www.ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Temporary_Agency_Work_as_leading_indicator_-_February_2009.pdf](http://www.ciett.org/fileadmin/templates/eurociett/docs/Temporary_Agency_Work_as_leading_indicator_-_February_2009.pdf) (Februar 2011).
23. Carone, G., Stovicek, K., Pierini, F. in Sail, E. (2009). Recent reforms of the tax and benefit systems in the framework of flexicurity, *European Economy Occasional Papers*, 43.
24. Changes over time – First findings from the fifth European Working Conditions Survey (2010), European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/en/3/EF1074EN.pdf>
25. Chung H., Kerkhofs M., Ester P., Working time flexibility in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007
26. Chung H., Kerkhofs M., Ester P., Working time flexibility in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007
27. Ciuca, V. in Luise, M. (2009). Assessing Flexicurity Policy - Case Study for Romania. *Social Science Research Network*, dosegljivo na <http://ssrn.com/abstract=1483061> (20. 5. 2010).
28. Council of the European Union, Flexicurity in times of crisis, Council conclusions, Luxemburg, 2009.
29. De Vos, Marc. 2009. European Flexicurity and Globalization: A Critical Perspective. *The international Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 3 (25): 209 – 235.
30. Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights; 1. september 2008, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf
31. Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta o določenih vidikih organizacije delovnega časa) UL L 299, 18. 11. 2003 (združena verzija)
32. Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o

- določenih vidikih organizacije delovnega časa UL L 299, 18. 11. 2003 (združena verzija)
33. Direktiva 2006/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2006 o uresničevanju načela enakih možnosti ter enakega obravnavanja moških in žensk pri zaposlovanju in poklicnem delu (preoblikovano).
 34. Direktiva 2008/94/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2008 o varstvu delavcev v primeru plačilne nesposobnosti delodajalca
 35. Direktiva 92/85/EGS z dne 19. oktobra 1992 o uvedbi ukrepov za spodbujanje izboljšav na področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo.
 36. *Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2008/104/ES* o delu prek agencij za zagotavljanje začasnega dela.
 37. Direktiva Sveta 01/23/ES z dne 12. marca 2001 o približevanju zakonodaje članic v zvezi z ohranjanjem pravic delavcev v priemru prenosa podjetij ali delov podjetij ali obratov. Uradni list EU, št. 82/01.
 38. Direktiva Sveta 1999/70/ES z dne 28. junija 1999 o okvirnem sporazumu o delu za določen čas, sklenjenem med ETUC, UNICE in CEEP; UL (Uradni list Evropske unije) L 175, 10. 7. 1999, strani 43-48
 39. Direktiva Sveta 2000/43/ES z dne 29. 6. 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost
 40. Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu
 41. *Direktiva Sveta 91/383/EEC* s katero se dopolnjujejo ukrepi za spodbujanje izboljšav glede varnosti in zdravja pri delu za delavce z delovnim razmerjem za določen čas ali z začasnim delovnim razmerjem.
 42. Direktiva Sveta 91/533/EGS z dne 14. oktobra 1991 o obveznosti delodajalca, da zaposlene obvesti o pogojih, ki se nanašajo na pogodbo o zaposlitvi ali delovno razmerje
 43. Direktiva Sveta 94/33/ES z dne 22. junija 1994 o varstvu mladih ljudi pri delu
 44. Direktiva Sveta 98/59/ES z dne 20. julija 1998 o približevanju zakonodaje članic v zvezi s kolektivnimi odpusti. Uradni list EU, št. 225/98.
 45. Doing Business 2011, dostopno na <http://www.doingbusiness.org/~media/FDPKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB11-FullReport.pdf>
 46. Doing business methodology (2010). URL: <http://www.doingbusiness.org/methodology>
 47. Dolenc, P. in Vodopivec, M. (2005). Does work pay in Slovenia? *Financial*

- Theory and Practice*, 29(4): 341-362.
48. Dolenc, P., Vodopivec, M., Laporšek, S., Redek, T., Domadenik, P. in Ograjenšek, I. (2010). Analiza institucionalne strukture trga dela v Sloveniji: zaključno poročilo o raziskovalnem projektu. *Koper: Fakulteta za management*.
 49. Engblom, S. (2008): Fixed-term-at-will: the new regulation of fixed-term work in Sweden, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, letnik 24, št. 1/2008, s. 133-149
 50. EU-Jobrotation (1999). *Hot Rotation. An Integrated Strategy for Business Development*.
[Http://www.bcmeurope.com/openspace/documents/4_12_5_hot%20rotation.pdf](http://www.bcmeurope.com/openspace/documents/4_12_5_hot%20rotation.pdf) (Februar 2011).
 51. EU, *European Company Survey 2009, Flexibility profiles of European companies*, 2010,
 52. Eurofound (2010). *Denmark: Job Rotation / Temporary Replacement Work*.
[Http://www.eurofound.europa.eu/emire/DENMARK/JOBROTATIONTEMPORARYREPLACEMENTWORK-DN.htm](http://www.eurofound.europa.eu/emire/DENMARK/JOBROTATIONTEMPORARYREPLACEMENTWORK-DN.htm) (Februar 2011).
 53. *European Commission* (2007): Flexibility and Competitiveness: Labour Market Flexibility, Innovation and Organisational Performance (Flex-Com), Final report, Luxembourg
(<http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/KINA21950ENS/KINA21950ENS:002.pdf>).
 54. *European Commission* (2007a). *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
 55. *European Commission* (2007b). *Employment in Europe 2007*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
 56. *European Commission* (2008). *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training: Indicators and Benchmarks 2008*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
 57. *European Commission* (2010). *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
 58. *European Commission*, *Employment in Europe 2010*
 59. *European Commission*, *Industrial relations in Europe 2010*
 60. *European Commission*, ITC ILO, 27 National Seminars Anticipating & Managing Restructuring, VC/2008/0667
 61. *European Expert Group on Flexicurity* (2007). *Flexicurity Practices*. Brussels: European Expert Group on Flexicurity.

62. *European Union* (2010): Report on equality between women and men 2010, Publications Office of the European Union, Luxembourg
63. *European Union* (2011): Youth employment measures, Publications Office of the European Union, Luxembourg
64. Eurostat (2010). Statistical Database, dosegljivo na
65. Eurostat (2011) Database. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy
66. Eurostat (2011a). *The European Union Labour Force Survey*. Http://circa.europa.eu/irc/dsis/employment/info/data/eu_lfs/index.htm (Marec 2011).
67. Eurostat (2011b). *Employment and Unemployment (LFS) Database*. Http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/introduction (Marec 2011).
68. Evropska Komisija (2007). *Towards Common Principles of Flexicurity: More and Better Jobs Through Flexibility and Security*. Communication from the Commission to the Council. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
69. Evropska komisija. 2007. Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security.
70. Evropska socialna listina (spremenjena). Uradni list RS – Mednarodne pogodbe št. 7/99, Uradni list RS, št. 24/1999.
71. *Fagan, C./Hebson, G.* (2007): 'Making work pay' from a gender perspective, European Commission, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg,
72. Ferligoj, A. (1989). *Razvrščanje v skupine: teorija in uporaba v družboslovju*. Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo.
73. Finance (2008) Slovenija nad povprečjem EU po Vir: CB Richard Ellis deležu lastniških stanovanj. URL: <http://www.finance.si/215260/Slovenija-nad-povpre%EB9jem-EU-po-Vir-CB-Richard-Ellis-dele%BEu-lastni%BB9kih-stanovanj>
74. Fourth European Working Conditions Survey (2005), European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin. Dosegljiva je na <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/surveys/index.htm>
75. Franca, Valentina. 2007. Prožno delovno razmerje – pravni temelji in ravnanje s človeškimi viri. *Podjetje in delo* 33 (2): 399–419.
76. *Fuchs M., 2005*: National report Germany,v: The evolving structure of

Collective Bargaining in Europe 1990-2004, European Commission

77. Fudge, J./Owens, R. (eds.) (2006): Precarious work, women, and the new economy, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon
78. Fuller, A. (2010). *Overview of mobility in the current labour market and recent trends*. Brussels: European Commission. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database (20. 6. 2010).
79. Globočnik N., Možnosti delodajalcev v času gospodarske krize, Zbornik razprav, Gospodarska zbornica, Ljubljana, december 2008
80. Hardarson O., The flexibility of working time arrangements for women and men, Statistics in focus, 96/2007, Eurostat.
81. Hohmeyer, K. in J. Wolff (2007). *A fistful of Euros. Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of Lifelong Learning and Employability*. IAB Discussion Paper 32. <Http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/dp3207.pdf> (Februar 2011).
82. http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c10159_en.htm (11. 6. 2012).
83. <Http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1106010s/tn1106010s.htm>
84. http://www.id.gov.si/fileadmin/id.gov.si/pageuploads/Splosno/Letno_porocilo_I_RSD_2010.pdf
85. http://www.id.gov.si/fileadmin/id.gov.si/pageuploads/Splosno/Letno_porocilo_I_RSD_2010.pdf
86. Http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/publikacije/BILTEN_SS_2008-12_junij_09.pdf (6. 4. 2010).
87. Http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/statistika/stat_sodna_2007_celotna.pdf (6. 4. 2010).
88. *Humblet, Patrick. 2006. Social dialogue and human rights, v: The Essence of Social Dialogue in (South East) Europe*, Rigaux M., Jan Rombouts (ur.), Intersentia, 2006, str. 1-10
89. Ichniowski, C. et al. (1996), What works at work: Overview and assessment, Industrial Relations, July, strani 299-333
90. ILO, Information Sheet No. WT-14, International Labour Office Geneva, maj 2004; <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-14.pdf>
91. Industrial Relations in Europe 2010, European Commission, Luxemburg, 2011
92. Information Sheet No. WT-12, International Labour Office Geneva, maj 2004;

- <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-12.pdf>
93. Information Sheet No. WT-2, International Labour Office Geneva, maj 2004;
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-2.pdf>
94. Information Sheet No. WT-8, International Labour Office Geneva, 2004;
<http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/infosheets/wt-8.pdf>
95. Inšpektorat za delo Republike Slovenije, Poročilo o delu za leto 2010
96. Inšpektorat za delo Republike Slovenije. 2008. Poročilo o delu IRSD.
Http://www.id.gov.si/fileadmin/id.gov.si/pageuploads/Splosno/Letno_porocilo_IRSD_2008.pdf (26. 1. 2010).
97. Inšpektorat za delo Republike Slovenije. 2008. Poročilo o delu IRSD.
Http://www.id.gov.si/fileadmin/id.gov.si/pageuploads/Splosno/Letno_porocilo_IRSD_2008.pdf (26. 1. 2010).
98. Kajzer, A. (2005). *Fleksibilnost trga dela - Problem definicije in merjenja. Statistični dnevi, 2005*. Ljubljana: Statistični urad RS.
99. Kajzer, A. (2006). *Spremembe na trgu dela v Sloveniji v obdobju 1995-2005. Delovni zvezek UMAR, 5*. Ljubljana: UMAR.
100. Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja 2011 (2011) Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. URL: http://www.ess.gov.si/_files/2175/Katalog_APZ_1_3_2011.pdf
101. Katalog ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2006, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. URL: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/KatalogUkrepovAPZ2006.pdf
102. Klampfer, M. (2005): Pogodba o zaposlitvi za določen čas, Podjetje in delo, letnik 31, št. 6-7/05, s. 1620-1637
103. Klampfer, Marta. 2003. Odpoved pogodbe o zaposlitvi v luči sodne prakse. *Delavci in delodajalci* 3 (3-4): 565–588.
104. Klampfer, Marta. 2003b. Odpoved pogodbe o zaposlitvi v luči sodne prakse. *Delavci in delodajalci* 3 (3-4): 565–588.
105. Kolektivna pogodba dejavnosti trgovine Slovenije, Uradni list RS, št. 94/2008.
106. Kolektivna pogodba gradbenih dejavnosti (Uradni list RS, št. 1/05.
107. Kolektivna pogodba o izredni uskladitvi plač za leto 2007 in načinu usklajevanja plač, povračilu stroškov v zvezi z delom in drugih osebnih prejemkih za leti 2008 in 2009 (KPPI). Uradni list RS, št. 62/2008
108. Kolektivna pogodba za dejavnost kovinskih materialov in livarn

- Slovenije (Uradni list št. 14/06).
109. Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS). Uradni list RS, št. 57/2008
 110. Kolektivna pogodba za kmetijsko in živilsko industrijo Slovenije (Uradni list RS št. 45/06);
 111. Kolektivna pogodba za lesarstvo (Uradni list RS, št. 132/06).
 112. Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (KPND). Uradni list RS, št. 18/1991-I, 53/1992, 34/1993, 12/1994, 27/1994, 59/1994, 80/1994, 39/1995, 60/1995, 64/1995, 2/1996, 20/1996, 37/1996, 56/1996, 1/1997, 19/1997, 25/1997, 37/1997, 40/1997, 79/1997, 87/1997, 3/1998, 7/1998, 9/1998, 51/1998, 2/1999, 39/1999, 59/1999, 3/2000, 62/2000, 67/2000, 81/2000, 116/2000, 122/2000, 3/2001, 8/2001, 23/2001, 43/2001, 99/2001, 6/2002, 8/2002, 9/2002, 19/2002, 73/2003, 115/2005, 57/2008.
 113. Konvencija MOD št. 1 o delovnem času v industriji, 1919
 114. Konvencija MOD št. 100 o enakem plačilu delavcev in delavk za delo enake vrednosti, 1951
 115. Konvencija MOD št. 103 o varstvu materinstva. Uradni list FLRJ, št. 9/55.
 116. Konvencija MOD št. 106 o tedenskem počitku v trgovini in uradih, 1957
 117. Konvencija MOD št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih, 1981
 118. Konvencija MOD št. 131 o določanju minimalne plače s posebnim poudarkom na države v razvoju, 1970
 119. Konvencija MOD št. 135 o varstvu in olajšavah za predstavnike v podjetju. Uradni list SFRJ, št. 14/82.
 120. Konvencija MOD št. 14 o tedenskem počitku v industrijskih podjetjih, 1921
 121. Konvencija MOD št. 140 o plačanem dopustu za izobraževanje, 1970
 122. Konvencija MOD št. 142 o poklicnem usmerjanju in strokovnem usposabljanju za razvoj človekovih sposobnosti, 1975
 123. Konvencija MOD št. 156 o enakih možnostih delavcev in delavk ter njihovem enakem obravnavanju (delavci z družinskimi obveznostmi). Uradni list SFRJ, št. 7/87.
 124. Konvencija MOD št. 175 o delu s krajšim delovnim časom. Uradni list SFRJ, št. 4/01.
 125. Konvencija MOD št. 30 o delovnem času v trgovini in uradih, 1930

126. Konvencija MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, 1948
127. Konvencija MOD št. 89 o nočnem delu žensk zaposlenih v industriji, 1949
128. Konvencija MOD št. 90 o nočnem delu otrok v industriji, 1919
129. Konvencija MOD št. 95 o varstvu plač, 1949 in Konvencija MOD št. 173 o varstvu delavskih terjatev v primeru insolventnosti delodajalca, 1992
130. Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja, 1949
131. Konvencijo MOD št. 171 o nočnem delu, 1990
132. Konvencijo MOD št. 175 o delu s krajšim delovnim časom iz leta 1994
133. Korpič – Horvat, Etelka. 2010. Ali je novela zakona o delovnih razmerjih dovolj povezana z Zakonom o urejanju trga dela. *HRM* 8 (36) : 6 – 11.
134. Korpič Horvat E., Osnovna plača in delovna uspešnost, Posvetovanje o aktualni problematiki s področja gospodarskega prava, Gospodarski subjekti na trgu, Maribor 2012
135. Kosi, T. (2007) Progresivnost obdavčitve dela v razvitih državah in trg dela. Magistrsko delo, Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani. URL: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/kosi79-B.pdf>
136. Krašovec, Darko. 2008. *Veliki komentar zakona o delovnih razmerjih*. Ljubljana: Primath.
137. Kresal B., Fleksibilne ali prekerne oblike zaposlitve, v: Delavci in delodajalci št. 2-3/2011, str. 169-182
138. Kresal Šoltes K. 2011(3), Vsebina kolektivnih pogodb, GV založba, Ljubljana, 2011
139. *Kresal Šoltes, K. (2001): Delo s krajšim delovnim časom in zaposlitev za določen čas – mednarodnopravni standardi, Delavci in delodajalci, letnik I, št. 4/2001, s. 356-366*
140. Kresal Šoltes, K. (2011): Prenova ZDR – ali potrebujemo spremembe ali doslednejše izvajanje v praksi in sodni praksi, v: HRM št. 40, let. 9, 2011, str. 38-40.
141. Kresal Šoltes, Katarina, 2011(1), Vsebina kolektivnih pogodb z mednarodnega in primerjalnopravnega vidika, v: Delavci in delodajalci št. 1/2011, str. 19-38
142. Kresal Šoltes, Katarina, 2011(2), Aktualna vprašanja vsebine kolektivnih pogodb v slovenski zakonodaji in praksi, v: Gospodarski subjekti na trgu – novosti in aktualna vprašanja gospodarskega prava, Univerza v Mariboru,

Inštitut za gospodarsko pravo Maribor, Portorož 2011, str. 215-222

143. Kresal Šoltes, Katarina. 2007: Posebnosti normativnega urejanja delovnih razmerij z vidika upoštevanja socialnega dialoga in avtonomije kolektivnega pogajanja. Zaključno poročilo (Raziskovalna naloga, pogodba št. 2611-07-010067, naročnik: Republika Slovenija, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve). Ljubljana, november 2007, strani 68
144. Kresal, B. (2007): Analiza pravne ureditve fleksibilnih oblik zaposlovanja v luči evropskega socialnega modela prožne varnosti, Zaključno poročilo, MDDSZ po pogodbi št. 2611-07-010068
145. Kresal, B. (2008): Zaposlovanje za določen čas v luči domače sodne prakse in primerjalnopravne ureditve, Delavci in delodajalci, letn. 8, št. 2/3, s. 215-245
146. Kresal, B. (2010): Ali potrebujemo spremembe delovne zakonodaje in kakšne, Podjetje in delo, 2010, letn. 36, št. 6/7, str. 1183-1189.
147. Kresal, Barbara, Katarina Kresal Šoltes in Darja Senčur Peček. 2002. Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem in stvarnim kazalom. Ljubljana: Založniška hiša Primath.
148. Kresal, Barbara. 2006. Odpoved pogodbe o zaposlitvi: »flexicurity« ali securibility«? *Delavci in delodajalci* 6 (2–3): 147–161.
149. Kümmerling A., Lehdorff S., Extended and unusual working hours in European companies, Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2007.
150. Labour market policy database: Methodology, 2006. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-BF-06-003/EN/KS-BF-06-003-EN.PDF
151. Letourneux, V. (1998): Precarious employment and working conditions in Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
152. Living Conditions in Europe, Data 2003-2006, Eurostat, 2008 Edition.
153. Mandl I., Hurley J., Mascherini M. in Storrie D., Extending flexicurity- The potential of short-time working schemes, ERM Report 2010, Publication office of the European Union, Luxemburg
154. Mednarodni pakt o ekonomskih in socialnih in kulturnih pravicah. Uradni list SFRJ, št. 7/17.
155. Mežnar, D. (2008). Prožna varnost zaposlitve na trgu dela (flexicurity), *Podjetje in delo*, 8: 17-44.
156. Ministrstvo za pravosodje. 2007. *Sodna statistika za leto 2006*.

157. Ministrstvo za pravosodje. 2008. *Sodna statistika za leto 2007*.
158. Ministrstvo za pravosodje. 2009. *Sodna statistika za leto 2008*.
159. Ministrstvo za pravosodje. 2010. *Sodna statistika za leto 2009*.
[Http://www.insys-sp.si/ss/biltenss2009-12verzija14-koncnaverzija_2.pdf](http://www.insys-sp.si/ss/biltenss2009-12verzija14-koncnaverzija_2.pdf) (6. 4. 2010).
160. Ministrstvo za pravosodje. 2011. *Sodna statistika za leto 2010*.
[Http://www.arhiv.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/110327_BILTEN_SS_2010-12.pdf](http://www.arhiv.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/110327_BILTEN_SS_2010-12.pdf) (15. 6. 2012).
161. Ministrstvo za pravosodje. 2012. *Sodna statistika za leto 2011*.
[Http://www.arhiv.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/120327_BILTEN_SS_2011-12_koncna_verzija_26_Marec_2012.zip](http://www.arhiv.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/120327_BILTEN_SS_2011-12_koncna_verzija_26_Marec_2012.zip) (15. 6. 2012).
162. MOL (2010). Job alternation leave. *Ministry of Employment and the Economy, Employment and Economic Development Office*.
[Http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/92_brochures/alternationleave_brochure.pdf](http://www.mol.fi/mol/en/99_pdf/en/92_brochures/alternationleave_brochure.pdf) (Februar 2011).
163. MOL (2011). Labour Legislation. *Ministry of Employment and the Economy, Employment and Economic Development Office*.
[Http://www.mol.fi/mol/en/03_labourlegislation/index.jsp](http://www.mol.fi/mol/en/03_labourlegislation/index.jsp) (Februar 2011).
164. Muffels, Ruud. 2008. Balancing Labour Market Mobility and Employment Security Across European Welfare Regimes v *The European Social Model and Transitional Labour Markets*, ur. Rogowski, Ralf, 293 - 322. Farnham; Burlington : Ashgate.
165. Mulder, J. M. (2006). *Incentives for indefinite employment Statements and Comments*. Netherlands. Ministry of Social Affairs and Employment, Peer Review.
[Http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/PeerReviews/68/Netherlands%20Off%20ES_06.pdf](http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/PeerReviews/68/Netherlands%20Off%20ES_06.pdf) (Februar 2011)
166. Nakakubo, H./Araki, T. (2010): Regulation of Fixed-Term Employment Contracts – a Comparative Overview, Wolters Kluwer
167. Nätti, J. (2002). Job Rotation in Finland: National and Local Experiments. Str. 57-91. V: Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementation? Uredili: Rouault, S., H. Oschmiansky in I. Schömann. Proceedings of a conference organised by the WZB on the 27-28 September 2001.
168. Novak M., et.al (2006): Konvencije MOD s komentarjem, GV Založba, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2006
169. Novak, Mitja. 2002. Globalizacija in delovno pravo. *Podjetje in delo* 26 (6): 1302 – 1311. 1331

170. Obligacijski zakonik (OZ). Uradni list RS, št. 83/01, 32/04, 28/06, 29/07, 40/07, 97/07.
171. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-284/06-26 iz 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 83/09)
172. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-284/06-26 iz 1. 10. 2009 (Uradni list RS, št. 83/09)
173. OECD (2004). *OECD Employment Outlook 2004*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
174. OECD (2010). *OECD Indicators of Employment Protection*, dosegljivo na <http://www.oecd.org/> (20. 6. 2010).
175. OECD.Stat (2010). *OECD Statistics*, dosegljivo na <http://stats.oecd.org/Index.aspx> (20. 6. 2010).
176. Oppenheim, C. (2010). *Connecting welfare-to-work services to local labour markets*. Institute for Public Policy Research. <Http://www.ippr.org.uk/articles/index.asp?id=3894> (Februar 2011).
177. *Pélissier J., Supiot A., Jeammaud A., 2008, Droit du Travail, 24. izdaja, Dalloz, Paris*
178. *Peña-Casas, R./Latta, M. (2004): Working poor in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin*
179. Prašnikar, J. (ur.). *How are different capitalist systems coping with the current crisis?. 1st printing. Ljubljana: Časnik Finance, 2009*
180. Predlog Zakona o delovnih razmerjih, <http://www.mdds.gov.si/si/> (20. 9. 2012)
181. Predlog Zakona o kolektivnih pogodbah, prva obravnava, Poročevalec RS, št. 2/2006 iz 10. 1. 2006
182. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih – prva obravnava – EPA 1604 – IV, stran 3.
183. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih – prva obravnava – EPA 1604 – IV, stran 3.
184. Priporočilo 92/443/EGS o vzpodbujanju participacije zaposlenih v dobičku in rezultatih podjetja
185. Priporočilo MOD št. 166 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca. 1982. Http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:8641913613643587::NO:12100:P12100_ILO_CODE:R166:NO (15. 2. 2012).
186. Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2007-2013,

- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. URL: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/apz_2007_2013.pdf
187. Reilly P. A., Balancing flexibility – Meeting the interests of employer and employee, *European Journal of Work and Organisational Psychology*, Vol. 7. Issue 1, 1998, strani 7-22;
188. Resolucija Evropskega parlamenta z dne 6. julija 2010 o netipičnih pogodbah, zanesljivih poklicnih poteh, prožni varnosti in novih oblikah socialnega dialoga (ref. št. 2009/2220(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0263+0+DOC+XML+V0//SL>)
189. Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2006-2010 (UrL 39, 13.4. 2006, str. 4190), URL: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_NACP53.html
190. *Richard, Reinhard. 1996. Empfiehlt es sich, die Regelungsbefugnisse der Tarifparteien im Verhältnis zu den Betriebsparteien neu zu ordnen?, Gutachten B zum 61. Deutschen Juristentag Karlsruhe 1996, Verlag C.H.Beck*
191. Riedmann A. et al., Working time and work-life balance in European Companies; Establishment Survey on Working Time 2004-2005, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2006
192. *Rose E., 2005, Ideas and suggestions. Input for German debate, str. 145-158*
193. Schneider, S. in B. Graef (2010). *Germany's jobs miracle. Short-time work, flexible labour contracts and healthy companies*. Deutsche Bank Research Briefing. Http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000256976.pdf (Februar 2011).
194. Schömann, K., R. Mytze in S. Gülker (1998). *Institutional and Financial Framework for Job Rotation in Nine European Countries*. Berlin: WZB Discussion Paper FS I 98 -207.
195. Second European Company Survey 2009, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/05/en/1/EF1005EN.pdf>
196. Skupno poročilo Sveta in Komisije o napredku pri izvajanju delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje 2010 za leto 2008 – Vseživljenjsko učenje za znanje, ustvarjalnost in inovacije, Uradni list C 086 , 05/04/2008 str. 0001 – 0031
197. Sodbe SEU (Adeneler C-212/04, Mangold C-144/04, Tele Danmark C-109/00, Melgar C-438/99, Vassallo C-180/04, Marrosu C-53/04)

198. Sodna statistika za leto 2006. 2007. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje. [Http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/statistika/stat_sodna_2006_celotna.pdf](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/statistika/stat_sodna_2006_celotna.pdf) (6. 4. 2010).
199. Sodna statistika za leto 2007. 2008. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje. [Http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/statistika/stat_sodna_2007_celotna.pdf](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/statistika/stat_sodna_2007_celotna.pdf) (6. 4. 2010).
200. Sodna statistika za leto 2008. 2009. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje. [Http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/publikacije/BILTEN_SS_2008-12_junij_09.pdf](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/publikacije/BILTEN_SS_2008-12_junij_09.pdf) (6. 4. 2010).
201. Sodna statistika za leto 2009. 2010. Ljubljana: Ministrstvo za pravosodje. [Http://www.insys-sp.si/ss/biltenss2009-12verzija14-koncnaverzija_2.pdf](http://www.insys-sp.si/ss/biltenss2009-12verzija14-koncnaverzija_2.pdf) (6. 4. 2010).
202. Sodstvo RS. 2010. Sodna praksa. [Http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/](http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/) (15. 5. 2010).
203. Sol, E. in S. Engelsman (2009). *The Netherlands: Temporary agency work and collective bargaining*. Netherlands: HIS University of Amsterdam. [Http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0807019s/nl0807019q.htm](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn0807019s/nl0807019q.htm) (Februar 2011).
204. Sørensen, J. H. (2002). *Job-rotation schemes in Denmark: An active labour market policy instrument and its dependence on qualification strategies and economic situation of firms*, str. 39-56. V: *Reacting in time to qualification needs: Towards a cooperative implementation?* Uredili: Rouault, S., H. Oschmiansky in I. Schömann. Proceedings of a conference organised by the WZB on the 27-28 September 2001.
205. Splošna kolektivna pogodba za gospodarske dejavnosti, Uradni list RS, št. 40/1997
206. Sporočilo Komisije 'Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast', Bruselj, 3.3.2010 COM(2010) 2020 konč. (http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_SL_ACT_part1_v1.pdf); Sklepa Evropskega sveta, Bruselj, EUCO 13/10, 17. 6. 2010 (<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/115346.pdf>) in EUCO 7/10, 26.3.2010 (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/SL/ec/113616.pdf).
207. Sporočilo o oblikovanju skupnih načel prožne varnosti – Nova in boljša delovna mesta v povezavi s prožnostjo in varnostjo, COM (2007) 359 final, Bruselj, 27. 6. 2007 (http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/flex_comm_en.pdf).
208. Statistične informacije, št. 94, 7. april 2005; Trg dela, št. 10, Statistični urad Republike Slovenije
209. Statistični urad RS, Podatkovna baza (2011), URL: <http://www.stat.si/pxweb/Dialog/statfile2.asp>

210. Stone, I. (2010). Encouraging small firms to invest in training: learning from overseas. *UKCES – UK Commission for Employment and Skills, Praxis 5*. [Http://www.ukces.org.uk/upload/pdf/PRAXIS%20Edition%205%20WEB%20PDF_1.pdf](http://www.ukces.org.uk/upload/pdf/PRAXIS%20Edition%205%20WEB%20PDF_1.pdf) (Februar 2011).
211. Šercer, Miha. 2011. Odpoved pogodbe o zaposlitvi v praksi podjetja. *HRM 9* (41): 41 – 44.
212. The Conference Board (2010). The Conference Board Total Economy Database, dosegljivo na <http://www.conference-board.org/data/economydatabase/> (15. 7. 2010).
213. Tonin, M. (2009). Employment protection legislation in central and east European countries, *South-East Europe Review*, 4/2009: 477-491.
214. Uredba o delovnem času v organih državne uprave. Uradni list RS, št. 115/2007
215. Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06
216. Ustavno sodišče RS. 2009. Odločba št. U-I-284/06
217. Ustavno sodišče RS. 2009. Odločba št. U-I-284/06. Uradni list RS, št. 83/2009.
218. Ustavno sodišče RS. 2009. Odločba št. Up-2755/07-11. Uradni list RS, št. 18/2009.
219. Vaguer C., Bastelaer A. V., Working overtime, *Statistics in focus*, 11/2004, Eurostat.
220. Valdés Dal-Re, Fernando (ur.), 2005: Freedom of Association of Workers and Employers in the countries of the European Union, *Informes y estudios: General Num. 19*, Ministerio de trabajo y Asuntos sociales Spain
221. Vandenberg P. (2008) Is Asia adopting flexicurity? A survey of employment policies in six countries. International labour organization, Working Paper series. URL: http://www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_113927/index.htm
222. Viebrock, E. in Clasen, J. (2009). Flexicurity – a state-of-the art review. *Working Paper on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe*, REC-WP 01/2009.
223. Vigneau C., Sobczak A., 2005, France – The helping hand of the state, str. 31-48
224. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2003. Sklep Pdp 1069/2003.
225. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2003. Sklep Pdp 1104/03.

226. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2003. Sklep Pdp 1257/2003.
227. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2003. Sklep Pdp 1309/2003.
228. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2003. Sklep Pdp 1495/2003.
229. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2003. Sklep Pdp 1578/03.
230. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2003. Sklep Pdp 311/2003.
231. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2003. Sklep Pdp 590/2003.
232. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2004. Sklep Pdp 1256/03.
233. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2004. Sklep Pdp 1375/04.
234. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2004. Sklep Pdp 1422/03.
235. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2004. Sklep Pdp 1633/04.
236. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2004. Sklep Pdp 1704/04.
237. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2004. Sklep Pdp 1996/2003.
238. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2004. Sklep Pdp 22/04.
239. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2004. Sklep Pdp 279/04.
240. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2004. Sklep Pdp 296/04.
241. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2004. Sodba Pdp 215/2004.
242. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2005. Sklep Pdp 1177/05.
243. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2005. Sklep Pdp 1466/05.
244. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2005. Sklep Pdp 1484/2005.
245. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2005. Sklep Pdp 1596/04.
246. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2005. Sklep Pdp 1884/04.
247. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2005. Sklep Pdp 624/04.
248. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2005. Sklep Pdp 711/05.
249. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2005. Sklep Pdp 948/05.
250. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2005. Sodba Pdp 1612/04.
251. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2005. Sodba Pdp 1847/04.
252. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2005. Sodba Pdp 899/05.
253. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2006. Sklep Pdp 1666/04.
254. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2006. Sklep Pdp 676/06.
255. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2006. Sklep Pdp 79/06.
256. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2006. Sodba Pdp 183/06.

257. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2006. Sodba Pdp 275/05.
258. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2006. Sodba Pdp 620/04.
259. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2006. Sodba Pdp 860/06.
260. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2007. Sodba in sklep Pdp 1016/06.
261. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2007. Sodba in sklep Pdp 1016/2006.
262. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2007. Sodba Pdp 1407/2005.
263. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2007. Sodba Pdp 552/06.
264. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2008. Sklep Pdp 1031/08.
265. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2008. Sodba Pdp 1039/07.
266. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2009. Sklep Pdp 676/2008.
267. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2009. Sodba Pdp 167/09.
268. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2009. Sodba Pdp 314/08.
269. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2010. Sklep Pdp 328/10.
270. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2010. Sklep Pdp 736/10.
271. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2010. Sodba Pdp 1172/09.
272. Višje delovno in socialno sodišče RS. 2010. Sodba Pdp 211/10.
273. Vlada Republike Slovenije (2005). *Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, dosegljivo na http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/projekti_do_2009/Okvir_gosp-soc-reform-2005-Vlada.pdf (15. 2. 2011).
274. Vodopivec Milan (B.L.) Passive labour market policies: issues and options. World Bank (HDNSP). URL: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/76309/dc2002/proceedings/pdfppt/module3mv1.pdf>
275. Vodopivec, M. (1996). The Slovenian labour market in transition: evidence from microdata, *Development & International Cooperation*, 12(22): 89-151.
276. Vodopivec, M. (2004). *Analiza mobilnosti dela in fleksibilnosti sistema plač. Vmesno poročilo o raziskovalnem projektu*. Koper: Fakulteta za management.
277. Vodopivec, M. in Dolenc, P. (2009). Live longer, work longer : making it happen in the labour market. *Pension reform in Southeastern Europe: linking to labor and financial market reform, (Directions in development, Finance)*.

Uredili: Holzmann, R., Mackellar, L., in Repanšek, J. Washington, D. C.: The World Bank; Ljubljana: Center of Excellence in Finance.

278. Vogler-Ludwig, K., H.Giernalczyk in L. Stock (2010). *European Employment Observatory: Germany. Economic recovery and budget consolidation.* Economix Discussion Paper. [Http://www.economix.org/QR%2010-2.pdf](http://www.economix.org/QR%2010-2.pdf) (Februar 2011).
279. Vrhovno sodišče RS. 2003. Sodba VIII Ips 313/06.
280. Vrhovno sodišče RS. 2004. Sklep VIII Ips 215/04.
281. Vrhovno sodišče RS. 2004. Sodba VIII Ips 250/03.
282. Vrhovno sodišče RS. 2005. Sklep Ips 227/2005.
283. Vrhovno sodišče RS. 2005. Sklep Ips 294/2005.
284. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sklep Ips 20/2005.
285. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sklep Ips 219/2006.
286. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sklep Ips 263/2006.
287. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sklep Ips 291/2006.
288. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sklep VIII Ips 20/05.
289. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sklep VIII Ips 219/06.
290. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sklep VIII Ips 291/06.
291. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba in sklep Ips 236/2006.
292. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 110/2006.
293. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 153/2006.
294. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 154/2006.
295. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 156/2006.
296. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 160/2006.
297. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 181/2006.
298. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 210/2006.
299. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 231/2006.
300. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 232/2006.
301. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 25/2006.
302. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 262/2006.
303. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 313/2006.
304. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 316/2005.

305. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 33/2006.
306. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 347/2006.
307. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 354/2006.
308. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 4/2006.
309. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 447/2006.
310. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 69/2006.
311. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba Ips 86/2006.
312. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 153/06.
313. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 154/06.
314. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 156/06.
315. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 160/06.
316. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 210/06.
317. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 232/06.
318. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 25/06.
319. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 262/06.
320. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 33/06.
321. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 354/06.
322. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 447/06.
323. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 69/06.
324. Vrhovno sodišče RS. 2006. Sodba VIII Ips 86/06.
325. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sklep Ips 13/2007.
326. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sklep Ips 6/2007.
327. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sklep VIII Ips 13/07.
328. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sklep VIII Ips 6/07.
329. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba in sklep Ips 194/2006.
330. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba in sklep VIII Ips 194/06.
331. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba in sklep VIII Ips 78/07.
332. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba Ips 16/2007.
333. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba Ips 2/2007.
334. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba Ips 228/2006.
335. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba Ips 307/2006.

336. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba Ips 345/2006.
337. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba Ips 357/2006.
338. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba Ips 36/2006.
339. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba Ips 380/2006.
340. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba Ips 422/2006.
341. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba Ips 448/2006.
342. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba Ips 462/2006.
343. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba VIII Ips 307/06.
344. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba VIII Ips 345/06.
345. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba VIII Ips 357/06.
346. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba VIII Ips 422/06.
347. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba VIII Ips 438/06.
348. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba VIII Ips 474/06.
349. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba VIII Ips 477/06.
350. Vrhovno sodišče RS. 2007. Sodba VIII Ips 483/06.
351. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sklep Ips 187/2007.
352. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sklep Ips 196/2007.
353. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sklep Ips 388/2007.
354. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sklep Ips 425/2007.
355. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sklep VIII Ips 388/07.
356. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ipd 67/2007.
357. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 138/2007.
358. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 14/2007.
359. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 162/2007.
360. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 177/2007.
361. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 179/2007.
362. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 191/2007.
363. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 204/2007.
364. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 211/2007.
365. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 213/2007.
366. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 223/2007.

367. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 246/2007.
368. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 250/2007.
369. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 274/2007.
370. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 302/2007.
371. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 342/2007.
372. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 35/2007.
373. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 382/2007.
374. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 436/2008.
375. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 48/2007.
376. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 499/2007.
377. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 62/2007.
378. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 68/2007.
379. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 71/2007.
380. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba Ips 88/2007.
381. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba VIII Ips 179/07.
382. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba VIII Ips 204/07.
383. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba VIII Ips 223/07.
384. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba VIII Ips 250/07.
385. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba VIII Ips 342/07.
386. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba VIII Ips 35/07.
387. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba VIII Ips 382/07.
388. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba VIII Ips 436/08.
389. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba VIII Ips 499/07.
390. Vrhovno sodišče RS. 2008. Sodba VIII Ips 88/07.
391. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sklep Ips 176/2008.
392. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sklep Ips 278/2008.
393. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sklep Ips 4/2006.
394. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sklep VIII Ips 176/08.
395. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sklep VIII Ips 251/08.
396. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sklep VIII Ips 278/08.
397. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba in sklep Ips 70/2008.

398. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba in sklep VIII Ips 70/08.
399. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 179/2007.
400. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 18/2008.
401. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 247/2006.
402. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 28/2008.
403. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 280/2007.
404. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 288/2007.
405. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 301/2007.
406. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 430/2007.
407. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 44/2008.
408. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 454/2007.
409. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 46/2008.
410. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 474/2007.
411. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 56/2008.
412. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba Ips 99/2008.
413. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba VIII Ips 18/08.
414. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba VIII Ips 280/07.
415. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba VIII Ips 288/07.
416. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba VIII Ips 301/07.
417. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba VIII Ips 430/07.
418. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba VIII Ips 44/08.
419. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba VIII Ips 454/07.
420. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba VIII Ips 46/08.
421. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba VIII Ips 56/08.
422. Vrhovno sodišče RS. 2009. Sodba VIII Ips 99/08.
423. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba in sklep Ips 242/2009.
424. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba in sklep VIII Ips 242/09.
425. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 12/2009.
426. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 140/2008.
427. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 193/2008.
428. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 255/2009.

429. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 265/2009.
430. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 34/2009.
431. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 342/2009.
432. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 36/2009.
433. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 372/2009.
434. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 389/2008.
435. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 422/2009.
436. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 423/2008.
437. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 513/2008.
438. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba Ips 89/2009.
439. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 12/09.
440. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 140/08.
441. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 193/08.
442. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 255/09.
443. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 265/09.
444. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 34/09.
445. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 36/09.
446. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 372/09.
447. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 389/08.
448. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 422/09.
449. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 423/08.
450. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 513/08.
451. Vrhovno sodišče RS. 2010. Sodba VIII Ips 89/09.
452. Wallace C., Work Flexibility in eight European countries: A cross-national comparison, Sociological Series 60, Vienna, Institute for Advanced Studies, 2003.
453. Weinkopf, C. (2009). *Germany: Precarious Employment and The Rise of Mini-Jobs*. Comparative Perspectives Database Working Paper. [Http://www.genderwork.ca/cpdworkingpapers/weinkopf.pdf](http://www.genderwork.ca/cpdworkingpapers/weinkopf.pdf) (Februar 2011).
454. Wilthagen T., Tros F., The concept of »flexicurity«: A new approach to regulating employment and labour markets«, Transfer – European Review of Labour and Research, Vol. 10, No. 2, 2004, strani 166-186.

455. Wilthagen, T. (2004). *Balancing Flexibility and Security in European Labor Markets*. Conference on Recent Developments in European Industrial Relations, The Hague, 7-8 October 2004.
456. Wilthagen, Tros, 2004; van Velzen M., »Moving on and up? Facilitating transitions for flexible workers in value added logistics«, TLM Working paper No. 2005-18, Amsterdam, SISWO/Social Policy Research, 2005
457. Working time developments – 2010, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin. dosegljiva na <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1106010s/tn1106010s.htm>
458. World Bank in IFC (2010). *Employing Workers Database*, dosegljivo na <http://www.doingbusiness.org/ExploreTopics/EmployingWorkers/> (15. 7. 2010).
459. Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa (Uradni list RS, št. 5/09, 40/09 in 57/09).
460. Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), Uradni list RS, št. 42/2002, 103/2007.
461. Zakon o javnih uslužbencih, Uradni list RS, št. 63/2007-UPB3, 65/2008.
462. Zakon o kolektivnih pogodbah (ZKolP) Uradni list RS, št. 43/2006
463. Zakon o minimalni plači, Uradni list RS (ZMinP), št. 13/2010
464. Zakon o sodelovanju delavcev pri upravljanju. (ZSDU). Uradni list RS, št. 42/93, 61/00, 56/01, 26/07, 42/07, 23/09.
465. Zakon o uravnoveženju javnih financ (ZUJF). Uradni list št. 40/12.
466. Zakon o urejanju trga dela (ZUTD). Uradni list RS, št. 80/10.
467. *Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB), Ur. l. RS, št. 107/2006.*
468. Zakona o pravnem postopku (ZPP). Uradni list RS, št. od 26/99 do 58/11.
469. Zavod za zaposlovanje, podatkovna baza (2010) URL: http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah
470. Zavod za zaposlovanje, podatkovna baza (2011) URL: http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah
471. ZEW (2010) Passive labour market policy. URL: <http://www.zew.de/en/publikationen/evaluation/passiveAMPolitik.php>