

DENARNO NADOMESTILO ZA BREZPOSELNOST V SLOVENIJI IN EU – ANALIZA IN OCENA

Tanja Česen

23

Povzetek

Nadomestilo za brezposelnost je denarno nadomestilo izgube dohodka brezposelnim osebam, ki ga plača država, javna institucija za zaposlovanje ali sindikalne organizacije (Ghentov sistem). Temelji na obveznem in/ali prostovoljnem zavarovanju zaposlenih za brezposelnost. Zneski nadomestila med državami se razlikujejo in se gibljejo od minimalnih življenjskih stroškov do delnega ali polnega nadomestila izgube plače. Nadomestila za brezposelnost prejmejo registrirano brezposelne osebe, ki želijo delati, so sposobne delati in delo aktivno iščejo. Aktivno iskanje dela je pogoj za status brezposelnosti, zato sodijo med aktivno prebivalstvo. Brezposelne osebe, ki želijo delati, vendar dela aktivno ne iščejo, so 'delovna rezerva' in sodijo med neaktivne osebe, le-te pa v okviru socialne politike lahko prejmejo le socialno pomoč. Nadomestilo za brezposelnost je pomemben instrument pomoči politike trga dela – dohodkov izven dela, ki predstavlja varnost v konceptu fleksibilne varnosti. V strukturi izdatkov politike trga dela ima 35 % delež v povprečju EU-28 oziroma 58 % delež v Sloveniji. Glede na višino izdatkov politike trga dela so nadomestila najpomembnejša aktivnost politike trga dela, večja od vseh aktivnih ukrepov politike trga dela skupaj. V obdobju gospodarske krize in ob uvedbi večje fleksibilnosti je pomembno poskrbeti za varnost zaposlenih, zato je potrebno olajšati dostopnost, podaljšati prejetje nadomestila za brezposelnost in povišati nadomestilo izgube dohodka. Poleg tega bi bilo potrebno uvesti druge oblike pomoči, in sicer: pomoč za brezposelnost, predčasno upokojevanje in nadomestilo plač presežnim delavcem in zaposlenim v insolventnih podjetjih.

Summary

Unemployment benefit is financial compensation of loss of income for unemployed, paid by the state, public institution or trade unions (Ghent system), which is based on obligatory or voluntary insurance for unemployment. Amounts of unemployment benefit vary among the countries and range from the minimal living costs to partial or full compensation of the loss of income. Unemployment benefits receive unemployed persons, who wish to work, are capable for working and are actively seeking work. Actively seeking work is precondition for the status of unemployed, for this reason they are active population. Those unemployed who wish to work but do not actively search for work are labour reserve and non active population, who receive social assistance within the social policy. Unemployment benefit is important instrument of the labour market policy supports – out of work income, which represent security in the concept of flexicurity. Benefits account for 35 % in the labour market policy expenditures in the EU-28 and 58 % in Slovenia. According to the amount of expenditures unemployment benefit is the most important activity of labour market policy, larger than all the measures. It is important to take care for the security of employed in the period of economic crisis and implementation of more flexibility, therefore it is important to ease accessibility, prolong period of unemployment benefit and increase the amount of loss of income compensation. Beside that it is necessary to implement other forms of supports: unemployment assistance, early retirement and compensation of not paid wages of redundant workers and employed in the insolvent enterprises.

1. Evropska metodologija pomoči politike trga dela

Politika trga dela po osnovni definiciji vključuje vse intervencije na trgu dela s ciljem doseči njegovo učinkovito delovanje ter odpraviti neravnovesja. V primerjavi s politiko zaposlovanja predstavlja ožji koncept, značilno se razlikuje po ciljnih skupinah, ki jim je namenjena. Vse intervencije so namenjene v korist ciljnim skupinam tudi v primerih, ko sredstva prejmejo izvajalci storitve. Intervencije so financirane iz sredstev državnega in občinskih proračunov ter strukturnih skladov EU.

Vrste intervencij evropske politike trga dela (LMP Labour Market Policy)¹ so: storitve – '*services*' (kategorija 1): storitve, pomoč pri iskanju zaposlitve, priprave na delo, ukrepi – '*measures*' (kategorije 2-7): izobraževanje, spodbude, ustvarjanje zaposlitev, samozaposlitev, pomoči – '*supports*' (kategoriji 8-9): nadomestilo za brezposelnost, pomoči, zgodnje upokojevanje.

25

Ciljne skupine vseh intervencij politike trga dela so: 1) brezposelni, 2) presežni delavci in 3) neaktivne osebe, ki dela iz različnih razlogov (šolanje, družina, bolezen) ne iščejo, vendar želijo delati (delovna rezerva). Pomoči so intervencije v obliki finančne podpore navedenim ciljnim skupinam. V okvir pomoči sodijo dohodki izven dela - podpore in pomoči ter zgodnje upokojevanje. Evropska klasifikacija pomoči politike trga dela (kategoriji 8 in 9) vključuje:

8. Dohodki izven dela – podpore in pomoči

Nadomestilo za brezposelnost – zavarovanje in pomoč

Delno nadomestilo za brezposelnost

Delno nadomestilo za brezposelnost – krajši delovnik

Nadomestilo za presežne delavce

Nadomestilo za stečaj

9. Zgodnje upokojevanje

Pogojno: polno in delno

Brezpogojno: polno in delno

Dohodki izven dela (LMP kategorija 8) vključujejo denarne pomoči za nadomestilo izgube plače osebam, ki so sposobne delati in delo aktivno iščejo, vendar ne najdejo primerne dela, sočasno brezposelne (sezonsko delo) ali so izgubile delo zaradi prestrukturiranja ali stečaja podjetja, vključno z osebami, ki še niso bile zaposlene.

¹ Labour market policy database methodology, Revision of June 2006, European Commission, Eurostat. Več o politiki trga dela: Česen T., Analiza in merjenje učinkovitosti politike trga dela, Gospodarska gibanja EIPF, št. 404, junij-julij 2008; in o pomočeh politike trga dela: Česen T., Pomoči politike trga dela, Gospodarska gibanja EIPF, št. 413, april 2009.

Dohodki izven dela oz. pomoči in podpore v okviru dohodkov izven dela vključujejo:

- Nadomestilo za brezposelnost na osnovi sheme zavarovanja zaposlenih (kat 8.1.1),
- Pomoč brezposelnim izven sheme zavarovanja (kat. 8.1.2) za osebe, ki še niso bile zaposlene ali po poteku pravice do nadomestila,
- Delno nadomestilo za brezposelnost (kat. 8.2) za osebe, ki so izgubile zaposlitev za določen čas ali delajo s skrajšanim delovnikom (poslovna recesija, okvare opreme, nezgode) in se nadaljuje delovno razmerje pri delodajalcu,
- Delno nadomestilo za brezposelnost (kat. 8.3) za osebe, ki imajo zaposlitev s krajšim delovnikom in želijo delati ter iščejo zaposlitev za poln delovnik,
- Nadomestilo za presežne delavce (kat. 8.4) je denarno plačilo iz javnih sredstev odpuščenim osebam, ki so izgubile zaposlitev v podjetju zaradi prenehanja poslovanja ali zmanjšanja obsega poslovanja,
- Nadomestilo ob stečaju (kat. 8.5) je denarno plačilo iz javnih sredstev kot nadomestilo neizplačanih plač zaradi stečaja / insolventnosti podjetja.

Zgodnje upokojevanje (LMP kategorija 9) je pomoč brezposelnim, presežnim delavcem ali neaktivnim starejšim osebam (55-64 let), ki imajo zelo malo ali nobene možnosti za zaposlitev. Ukrep države izvajajo v obdobju gospodarske krize, ko število presežnih delavcev izredno poraste. Pomoči so namenjene le za čas do polne upokojitve in vključuje:

- Pogojno zgodnje upokojevanje delavcev v primerih, ko se delodajalec zaveže, da bo namesto starejšega delavca zaposlil drugo osebo iz ciljnih skupin; polno zgodnje upokojevanje je v primerih, kje starejši delavec popolnoma preneha z delom, delno pa v primerih, kjer starejši delavec še dela s krajšim delovnikom,
- Nepogojno zgodnje upokojevanje starejših delavcev v primerih, ko delodajalec ne prevzame obveznosti, da bo zaposlil drugo osebo iz ciljnih skupin; polno nepogojno zgodnje upokojevanje je v primerih, ko starejši delavec popolnoma preneha z delom in postane neaktiven na trgu dela, delno pa v primeru, ko ostane zaposlen s krajšim delovnikom.

Praviloma so prejemniki nadomestila, brezposelne in druge osebe, vključeni v aktivnosti naprednih storitev (LMP kategorija 1) in ohranijo status brezposelne osebe, medtem ko so tisti, ki so vključeni v ukrepe politike trga dela (LMP kat. 2-7), izbrisani iz registra brezposelnih oseb in zato tudi izgubijo pravico do prejemanja nadomestila.

Nadomestilo za brezposelnost v evropski politiki trga dela

Nadomestilo za brezposelnost (kat 8.1.1) je nadomestilo izgube dohodka zaradi izgube zaposlitve osebam, ki so sposobne in pripravljene delati ter aktivno iščejo delo, toda dela ne najdejo. V okviru nadomestila za brezposelnost sta dve vrsti dohodka izven dela: nadomestilo na osnovi zavarovalne sheme in pomoči za brezposelnost. Značilnost osnovnega nadomestila je shema zavarovanja za brezposelnost (*unemployment insurance*), praviloma so plačila časovno omejena in pogojena z aktivnim iskanjem zaposlitve.

Brezposelne osebe, udeleženci ukrepov politike trga dela, lahko prejemajo nadomestilo za brezposelnost namesto pomoči za izobraževanje, nadomestila plače ipd. Vpliv udeležbe v ukrepu na status brezposelne osebe in glede na obdobje aktivacije je različen, lahko je: i) prekinjen, ii) miruje, iii) se nadaljuje, ali iv) miruje in se nato nadaljuje. V Sloveniji je brezposelni udeleženec v času trajanja ukrepa izpisan iz registra brezposelnih (i) in če po zaključku ukrepa ne najde zaposlitve, se lahko na novo vpiše v register brezposelnih. Upošteva se kot na novo brezposelna oseba, pri tem se izgubi informacija o brezposelnosti.

Pomoč za brezposelnost (kat 8.1.2) je denarno nadomestilo za tiste brezposelne, ki ne izpolnjujejo pogoja zavarovanja za brezposelnost (prvi iskalci zaposlitve, zaposleni krajši čas) ali jim je potekla pravica do nadomestila. V Sloveniji je bila pomoč ukinjena leta 2006.

27

2. Izdatki za politiko trga dela in za pomoči v EU

Celotni izdatki za politiko trga dela² merijo 1,9 % Bruto domačega proizvoda v Evropski uniji in 2 % BDP v razvitih evropskih državah EU-15 po podatkih Eurostata³ v letu 2006. Med izdatki je bilo v EU namenjenih 62,2 % za pomoči, 26,6 % za ukrepe in 11,2 % za storitve politike trga dela; v Sloveniji pa 58,8 % za pomoči, 26,9 % za ukrepe in 14,3 % za storitve.

Višina in raven izdatkov politike trga dela se med evropskimi državami razlikujeta. Nominalno najvišji izdatki za politiko trga dela so v Nemčiji (70 milijonov Evrov) in Franciji (41 mio. evrov). Relativno najvišji izdatki za politiko trga dela – merjeno z deležem izdatkov v BDP – so na Danskem 4,1 %, v Nemčiji in Belgiji 3 %, sledijo Nizozemska, Finska Francija in Švedska.

Slovenija je leta 2006 potrošila za politiko trga dela 202 mio Evrov sredstev državnega proračuna in sredstev Evropskega socialnega sklada ali 0,66 % BDP, kar jo uvršča na spodnji del na lestvice. V primerjavi s povprečjem EU je Slovenija za politiko trga dela potrošila trikrat manj. Najnižje izdatke za politiko trga dela imajo nove države članice EU, in sicer je najnižje Estonija z 0,15 % BDP, nato Latvija, Romunija, itd.

Pomoči politike trga dela so nadomestila za brezposelnost in zgodnje upokojevanje (LMP kategoriji 8 in 9) in predstavljajo povprečno 62 % vseh izdatkov. Pregled po državah prikazuje velike razlike, pomoči so najpomembnejše v Nemčiji (70 %), nato v Španiji, Avstriji, Portugalski in Finski (66 %), Slovenija je z 59 % blizu Franciji (60 %) in Italiji (62 %). Najnižji delež pomoči imata Švedska (42 %), kjer so najpomembnejši ukrepi, in Velika Britanija (31 %), kjer so najpomembnejše storitve politike trga dela - aktivacija.

² Eurostat, Statistics in Focus, Population and social conditions, 94/2008.

³ Vir podatkov za Slovenijo: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Informacijski sistem indikatorjev trga dela LMIS - Modul LMP Politika trga dela. Projekt LMIS je prejel nagrado SAS Intelligence award za javni sektor, avtorica članka je vodja projekta. Projekt LMIS je od avgusta 2008 dalje blokiran, zato ni na razpolago novejših podatkov za Slovenijo.

Indikator izdatki za pomoči politike trga dela v BDP prikazuje najvišjo vrednost 2,5 % na Danskem, kjer je nastala ideja o fleksibilni varnosti na trgu dela, sledi Nemčija z 2,1 %, nad povprečjem so še Belgija Finska, Nizozemska, Španija, Francija, Avstrija.

V okviru pomoči je v EU v strukturi izdatkov največ 57 % namenjenih različnim oblikam nadomestila za brezposelnost (LMP Kategorija 8), 4,4 % pa pomoči zgodnjemu upokojevanju (LMP kategorija 9). Zgodnje upokojevanje je najvišje na Poljskem (39 %) in Slovaški (33 %), ter Finskem (16 %), Belgiji (14 %) in Avstriji (12 %).

Slovenija je leta 2006 potrošila za pomoči 118 mio Evrov oziroma 0,39 % BDP sredstev državnega proračuna, in sicer za nadomestila za brezposelnost in za pomoči brezposelnim, medtem ko se pomoči presežnim delavcem in delavcem ob stečaju podjetja ter zgodnje upokojevanje niso izvajale.

Slovenija je potrošila za pomoči politike trga dela, ki predstavljajo le nadomestilo za brezposelnost, povprečno na prejemnika trikrat manj kot v povprečju države EU in se v grafikonu nahaja na spodnjem delu lestvice med državami novimi članicami EU.

Indikatorji so poleg izdatkov za pomoči v BDP še izdatki na udeleženca in povprečni izdatki na osebo, ki želi delati. Pri podatku o izdatkih na udeleženca je potrebno upoštevati, da prikazuje celoten letni znesek, upoštevati je potrebno še povprečen čas prejemanja pomoči. Nadomestilo za brezposelnost je povprečno letno (*stock*) prejemale 22.756 oseb⁴, povprečno trajanje prejemanja je bilo 165 dni, in sicer 80 dni so prejemale brezposelni mlajši od 25 let, 155 dni v starosti 25-55 let in 240 dni starejši od 55 let. Pomoč za brezposelne⁵ je prejemale 7.771 oseb, povprečno trajanje prejemanja je bilo 240 dni.

Med osebe, ki želijo delati, vključujemo poleg brezposelnih oseb še tiste neaktivne osebe, ki želijo delati, toda iz različnih razlogov dela ne iščejo. Indikator »Delovna rezerva« (*Labour reserve*)⁶ je eden izmed evropskih analitičnih indikatorjev politike zaposlovanja. V Sloveniji je bilo leta 2006 povprečno 61 tisoč brezposelnih in 80 tisoč neaktivnih, ki so želeli delati, skupno 141 tisoč oseb brez dela in so želeli delati. Stopnja brezposelnosti je bila 6 %, stopnja delovne rezerve 7,2 %; skupno je torej 13,2 % aktivnih oseb (aktivno prebivalstvo in delovna rezerva) želelo delati, vendar ni imelo dela; to je realna brezposelnost.

Med registrirano brezposelnimi v evropskih državah EU-24 jih povprečno 34 % prejema nadomestilo za brezposelnost. Relativno največ je prejemnikov nadomestila med brezposelnimi v Veliki Britaniji 100 %, najmanj na Poljskem 14 %. V Sloveniji je prejemale po podatkih Eurostat nadomestilo za brezposelnost 23 % brezposelnih ali 38 % manj od povprečja EU. Po najnovejših podatkih ZRSZ je februarja 2010 delež porasel na 31,8 %, ker se je ob 50 % rasti brezposelnosti število odpuščenih - prejemnikov nadomestil v obdobju krize podvojilo.

4 Vir: mikro podatki Zavoda RS za zaposlovanje, preračun MDDSZ LMIS modul LMP.

5 Pomoč za brezposelnost je bila s spremembo zakona o zaposlovanju ukinjena julija 2006.

6 Vir: mikro podatki SURS Anketa o delovni sili, preračun MDDSZ LMIS - Modul Indikatorji.

Izdatki za nadomestila imajo 35 % delež v strukturi vseh izdatkov politike trga dela v povprečju držav EU-28, med državami se razlikujejo od 8 % na Malti do 64 % v Latviji. V Sloveniji imajo nadomestila nadpovprečen 58 % delež v celotnih izdatki za politiko trga dela. Drugi indikator za analizo nadomestil so povprečni izdatki na prejemnika, ki znašajo 10 tisoč € in se gibljejo v razponu od 513 € na Malti do 26 tisoč € v Luksemburgu. V Sloveniji je letni bruto izdatek za nadomestila povprečno na prejemnika 6 tisoč € (500 € mesečno) ali 40 % nižji od evropskega povprečja ter 54 % nižji v primerjavi z Avstrijo. V primerjavi z Dansko, ki jo pogosto navajajo kot vzorno državo z modelom fleksibilne varnosti, znaša povprečno slovensko nadomestilo 27,7 % povprečnega nadomestila na Danskem. V raziskavi ETUI je Slovenija uvrščena med države z nizko ravnijo izdatkov za nadomestila za brezposelnost⁷. Najvišja raven nadomestil za brezposelnost je na Danskem, Belgiji, Nizozemski in Švedski.

3. Kvantitativno poročilo pomoči politike trga dela – nadomestilo za brezposelnost

Udeležence aktivnosti je potrebno po enotnih evropskih standardih politike trga dela spremljati bolj podrobno. Pomembno je spremljati povprečno letno število prejemnikov ter povprečen čas prejemanja nadomestila. Podatke o udeležencih – prejemnikih nadomestila prikazujejo naslednje spremenljivke: povprečno letno število udeležencev (glede na čas trajanja) ter tokove: prilive (*inflow*) in odlive (*outflow*). Podatek o povprečnem letnem številu udeležencev (*stock type data*) je preračunan glede na povprečno trajanje udeležbe; npr. povprečno letno število udeležencev 10 je 120 udeležencev v ukrepu, ki traja 1 mesec, ali 10 udeležencev v ukrepu, ki traja 12 mesecev, ipd.

V stolpcih enotne sheme so vsi podatki o udeležencih podrobneje prikazani: i) po spolu: skupaj, moški, ženske; ii) starosti: skupaj, do 25 let, 25-54 let in nad 55 let; ter iii) po trajanju brezposelnosti: skupaj, do 6 mesecev, od 6 do 12 mesecev in nad 12 mesecev.

Prilivi (*inflow*) podatki pa so podrobneje prikazani glede na predhodni status udeležencev na trgu dela: zaposleni, iskalci dela, brezposelni, neaktivni. Odlivi (*outflow*) podatki pa so prikazani glede na status po zaključku aktivnosti: zaposleni, subvencionirana zaposlitev, drug ukrep, brezposelnost, neaktivnost. Podatek o izhodih udeležencev prikazujejo učinkovitost aktivnosti, izhod v zaposlitev po zaključku je uspeh, medtem ko je subvencionirana zaposlitev še vedno udeležba v ukrepu.

Spremljanje destinacije udeležencev po zaključku aktivnosti omogoča spremljanje izvajanja aktivnosti, prehod med statusi, podrobno analizo in merjenje učinkovitosti. Večinoma evropske države terminsko spremljajo izhod udeležencev: takoj po zaključku ukrepa (30 dni), 3 mesece, 6 mesecev in 12 mesecev po zaključku aktivnosti. Spremljanje destinacije udeležencev je bilo v LMIS razvito leta 2008, in sicer 30 dni, 3, 6, 9 in 12 mesecev po

⁷ Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis, 2010, ETUI Bruselj.

zaključku. S tem je bilo omogočeno meriti učinkovitost aktivnosti politike trga dela in uspešnost Zavoda RS za zaposlovanje.

Smiselno je na podoben način – po enotni shemi spremljati tudi prejemnike nadomestila za brezposelnost, kjer bi bilo potrebno podrobneje opazovati čas prejemanja in višino zneskov. V tem primeru bi bilo potrebno spremljati izhode udeležencev v zaposlitev ter učinkovitost naprednih storitev – aktivacije (kat. 1) in vključitev v ukrepe (kat. 2-7).

Povprečen podatek o prejemnikih nadomestila in drugih aktivnosti politike trga dela je pomemben, ker prikazuje realno stanje. Evropski standard namreč preprečuje napihovanje podatkov s številnimi udeleženci v kratkotrajnih aktivnostih⁸, preprečuje tudi dvojno štetje udeležencev, če se aktivnost izvaja v dveh koledarskih letih. Pomembno je analizirati realne podatke o udeležencih v primerjavi z izdatki, za merjenje učinkovitosti aktivnosti in dela javne institucije za zaposlovanje.

Informacijski sistem trga dela LMIS je v okviru modula LMP v celoti implementiral evropsko politiko trga dela, vendar je bil razvoj projekta na MDDSZ ustavljen, ker je od avgusta 2008 blokiran. S tem je na MDDSZ onemogočeno spremljanje izvajanje in merjenje učinkovitosti politike trga dela. Potrebno je poudariti, da ZRSZ prikazuje le skupno število prejemnikov nadomestil in udeležencev aktivnosti politike trga dela ter s tem onemogoča spremljanje izvajanja politike trga dela in merjenje učinkovitosti ter s tem uspešnosti njihovega dela.

4. Kvalitativno poročilo pomoči politike trga dela⁹ – nadomestilo za brezposelnost

Namen pomoči politike trga dela je zaščititi presežne delavce in neprostoVOLjno brezposelne, ki aktivno iščejo delo, ter jim nadomestiti izgubo dohodka zaradi izgube zaposlitve. Iz pregleda oblik pomoči po državah članicah EU-15 je razvidno, da so ciljne osebe presežni delavci in brezposelni ter zaposleni, ki ne prejmejo plač zaradi insolventnosti podjetja in katerih zaposlitev je ogrožena.

Nadomestilo za brezposelnost je osnovna oblika pomoči, ki je odvisna od predhodne zaposlitve ter zavarovanja za brezposelnost. Višina nadomestila je v evropskih državah različna: od 40 % (Italija), 60 % (Avstrija, Belgija, Nemčija), 65 % (Portugalska), 70 % (Nizozemska, Španija), 80 % (Švedska), 90 % (Danska) do 100 % plače (Francija), čas

⁸ ZRSZ je za december 2009 objavil podatek o izredno visokem številu udeležencev v ukrepu 1: 1.1.1. Splošno svetovanje 686.993 in 91.973 udeležencev v 1.1.2. CIPS informiranje, skupno 778.996 udeležencev; kar predstavlja 92 % delovno aktivnega prebivalstva (844.655), brezposelnih pa je bilo 96.672 oseb. <http://www.ess.gov.si/slo/Dejavnost/StatisticniPodatki/MesecneInformacije/2009/MI-2009.htm>
ZRSZ te nesmiselne podatke o več sto tisoč udeležencih ne samo objavlja v publikacijah, ampak jih tudi pošilja na Eurostat; v poročilu o politiki trga dela za leto 2007 (Labour market policy – expenditure and participants, data 2007, Eurostat, 2009 edition) je prikazano 542.498 udeležencev storitev svetovanja (str. 161), medtem ko je bilo brezposelnih povprečno le 61.676 oseb (str. 186).

⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy
9 Vir: Eurostat Working papers and Studies, Labour Market Policy Qualitative reports 2006, 2008.

prejemanja je od 5 mesecev (Avstrija) do 48 mesecev (Danska). Nadomestilo je odvisno od starosti, delovne dobe in družinskih razmer.

1. AVSTRIJA

8/1 Nadomestilo za brezposelnost

Nadomestilo za brezposelnost sestavlja osnova in dodatki za družino. Socialne prispevke plača AMS. Osnova za nadomestilo je neto dohodek v zadnjih 12 mesecih. Brezposelni prejmejo povprečno 690 Evrov mesečno, in sicer največ 60 % (samski) in 80 % (vključno z družinskimi dodatki) v primerjavi s prejšnjimi dohodki. Čas prejemanja nadomestila je od 20 do 78 tednov. Pogoj za prejemanje nadomestila je dohodek, nižji od 333 Evrov in zaposlitev neprekinjeno najmanj 53 tednov v zadnjih 104 tednih za prvo prijavo oziroma 28 tednov v zadnjih 53 tednih za drugo prijavo. Pravna osnova: Zakon o zavarovanju za brezposelnost; Ciljna skupina: registrirano brezposelni; Institucija AMS.

31

2. BELGIJA

8/1 Nadomestilo za brezposelnost

Nadomestilo za brezposelnost prejmejo brezposelni, ki aktivno iščejo zaposlitev. Višina nadomestila je 60 % in več plače, odvisno od starosti, delovne dobe (najmanj 31 dni v zadnjih 18 mesecih ali 624 dni v preteklih 36 mesecih) in od družinskega stanja. Ciljna skupina: vsi registrirano brezposelni.

3. NEMČIJA

8/1 Nadomestilo za brezposelnost

Nadomestilo za brezposelnost prejmejo brezposelni, ki aktivno iščejo zaposlitev najmanj 15 ur na teden in so bili prej zaposleni najmanj 360 dni v zadnjih 3 letih (180 dni za sezonske delavce). Čas prejemanja nadomestila je 6-36 mesecev, odvisno od starosti in delovne dobe. Brezposelni mlajši od 55 let lahko prejmejo nadomestilo največ 12 mesecev, starejši od 55 let pa največ 36 mesecev. Višina nadomestila je 60 % plače v zadnjih 52 tednih, 67 % v primeru družine z enim vzdrževanim otrokom.

4. DANSKA

8/1 Nadomestilo za brezposelnost

Nadomestilo za brezposelnost prejmejo brezposelne osebe, ki so bile prej zaposlene ali samozaposlene in so bile vključene v zavarovanje za brezposelnost. Brezposelni prejmejo nadomestilo v višini 90 % plače, in sicer 1 leto, z možnostjo podaljšanja za 3 leta. Pogoj za prejemanje nadomestila je polna zaposlitev najmanj 52 tednov v 3 letih, za delno zaposlitev pa 34 tednov v 3 letih. Prejemniki nadomestila morajo aktivno iskati zaposlitev, imajo pravico in obveznost do izobraževanja, morajo biti vpisani v register brezposelnih. Pravna osnova: Zakon o zavarovanju za brezposelnost.

5. ŠPANIJA

8/5 Nadomestilo za brezposelnost

Nadomestilo za brezposelnost prejmejo brezposelne osebe, ki so izgubile zaposlitev in želijo ter so sposobne delati. Višina nadomestila je 70 % plače (180 dni), kasneje 60 % plače. Nadomestilo ne more biti nižje od 100 % ali 75 % minimalne plače ter ne sme biti višje od 170 % oziroma 220 % minimalne plače, če ima vzdrževane otroke. Čas prejemanja nadomestila je omejen na 2 leti. Pogoj je zaposlitev za poln delovnik najmanj 360 dni v zadnjih 6 letih in zavarovanje za brezposelnost.

6. FINSKA

32 8/1 Pomoč za brezposelnost v povezavi z dohodkom

Brezposelni, ki želijo in so sposobni delati ter delo aktivno iščejo, prejmejo po vpisu v register brezposelnih pomoč za brezposelnost. Pomoč v povezavi z dohodkom za brezposelnost sestavljajo: osnovna pomoč, dodatek za vzdrževane otroke (<18 let), dodatek glede na prejšnji dohodek, dodatno povečanje pri izgubi zaposlitve zaradi ekonomskih razlogov osebam z več kot 20 let delovne dobe (prvih 150 dni). Pomoč lahko prejema največ 500 dni, če so delali najmanj 43 tednov v zadnjih 24 mesecih. Starejšim od 59 let se lahko podaljša do starosti 65 let; pogoj je, da so bili zaposleni najmanj 5 let v zadnjih 20 letih. Pomoč prejmejo brezposelne osebe, ki so bile vključene v zavarovanje za brezposelnost. Pravna osnova: Zakon o nadomestilih za brezposelnost.

7. FRANCIJA

8/1 Nadomestilo za brezposelnost – pomoč za vračilo na delo

Brezposelni, ki aktivno iščejo delo in so bili prej zaposleni najmanj 6 mesecev v zadnjih 22 mesecih ter zavarovani za brezposelnost, imajo pravico do prejemanja pomoči, skladno z načrtom vračila na delo. Višina pomoči je enaka plači brez odbitkov. Pomoč je odvisna od trajanja plačila zavarovanja za brezposelnost in ima za osebe nad 50 let večje ugodnosti. Čas prejemanja je omejen na maksimalno 36 mesecev.

8. IRSKA

8/1 Nadomestilo za brezposelnost

Brezposelni, ki so sposobni za delo, aktivno iščejo delo in so bili zavarovani za brezposelnost, imajo pravico do prejemanja nadomestila za brezposelnost. Pogoj je, da so izgubili službo in da so prej delali vsaj 3 dni v obdobju 6 dni. Čas prejemanja je omejen na 15 mesecev. Prejemniki imajo pravico do pomoči za ogrevanje, do dodatne finančne pomoči in zdravstvene kartice.

9. ITALIJA

8/71 Nadomestilo za brezposelnost

Registrirani brezposelni, ki so bili odpuščeni neprostovoljno in so bili zavarovani za brezposelnost; ter so bili zaposleni vsaj 52 tednov v dveh letih pred brezposelnostjo. Višina nadomestila je 40 % prejšnjih dohodkov. Čas trajanja pravice je normalno 180 dni, največ 270 dni (za starejše od 50 let).

8/72 Nadomestilo za brezposelnost – znižano

Registrirani brezposelni, ki so bili odpuščeni neprostovoljno in so bili zavarovani za brezposelnost manj kot 52 tednov; ter so bili zaposleni vsaj 78 dni v zadnjem letu. Višina nadomestila je 30 % prejšnjih dohodkov. Čas trajanja pravice je odvisen od števila delovnih dni, normalno 78 dni, največ 156 dni (za starejše od 50 let).

8/73 Nadomestilo za brezposelnost v kmetijstvu

Registrirani brezposelni, ki so bili registrirani kot delavci v kmetijstvu; ter so bili zavarovani za brezposelnost vsaj 2 leti in so delali vsaj 102 dni v dveh letih ali 78 dni v letu pred brezposelnostjo. Višina nadomestila je 30 % plače po kolektivni pogodbi za kmetijstvo, ali od višine plače za redno zaposlene. Čas trajanja pravice je največ 90 dni.

33

8/74 Posebno nadomestilo za brezposelnost v kmetijstvu (66 %)

Registrirani brezposelni, ki so bili registrirani kot delavci v kmetijstvu; ter so bili zavarovani za brezposelnost vsaj 2 leti in so delali vsaj 151 dni. Višina nadomestila je do 66 % plače po kolektivni pogodbi za kmetijstvo ali od višine plače za redno zaposlene. Čas trajanja pravice je največ 90 dni.

8/75 Posebno nadomestilo za brezposelnost v kmetijstvu (40 %)

Registrirani brezposelni, ki so bili registrirani kot delavci v kmetijstvu; ter so bili zavarovani za brezposelnost vsaj 2 leti in so delali vsaj 101 dan. Višina nadomestila je do 40 % plače po kolektivni pogodbi za kmetijstvo ali od višine plače za redno zaposlene. Čas trajanja pravice je največ 90 dni.

8/76 Posebno nadomestilo za brezposelnost v kmetijstvu - znižano

Registrirani brezposelni, ki so bili registrirani kot delavci v kmetijstvu in so postali večkrat brezposelni; ki niso bili zavarovani za brezposelnost 52 tednov in so delali vsaj 78 dni. Višina nadomestila je do 30 % plače po kolektivni pogodbi za kmetijstvo ali od višine plače za redno zaposlene. Čas trajanja pravice je odvisen od števila delovnih dni v zadnjem letu, največ 156 dni.

8/77 Posebno nadomestilo za brezposelnost v gradbeništvu

Registrirani brezposelni, ki so bili odpuščeni kot delavci v gradbeništvu ter so delali 10 mesecev ali 43 tednov s plačilom zavarovanja. Pogoji je, da so delali v regijah z višjo brezposelnostjo in gospodarsko ogroženostjo ter da je bilo pred odpuščanjem delavcev opravljenega vsaj 70 % planiranega dela. Višina nadomestila je enaka pomoči za mobilnost. Čas trajanja pravice je največ 18 mesecev, s podaljšanjem na 27 mesecev.

8/78 Nadomestilo za brezposelnost v gradbeništvu

Registrirani brezposelni, ki so delali v gradbeništvu, so bili odpuščeni neprostovoljno in so bili zavarovani za brezposelnost; ter so bili zaposleni vsaj 52 tednov v dveh letih pred brezposelnostjo. Višina nadomestila je 40 % prejšnjih dohodkov. Čas trajanja pravice je normalno 180 dni, največ 270 dni (za starejše od 50 let).

10. LUKSEMBURG

8/5 Nadomestilo za brezposelnost

Registrirani brezposelni, ki so sposobni za delo in delo aktivno iščejo, imajo pravico do nadomestila. Pogoj je, da so prej delali določen čas vsaj 16 ur na teden. Višina nadomestila je 80 % plače, tako da ne presega 250 % minimalne plače, po 182 dneh se zniža na 200 %. Čas prejemanja je večinoma 12 mesecev, maksimalno 24 mesecev, izjemoma pa se lahko podaljša za 6, 9 ali 12 mesecev in zniža na 150 %. Prava osnova: Zakon o delu.

11. NIZOZEMSKA

34 8/61 Nadomestilo za brezposelnost za državne uradnike

Registrirani brezposelni državni uslužbenci prejmejo nadomestilo za brezposelnost iz posebnega sklada pri Ministrstvu za finance. Plačilo nadomestila izvaja bivši delodajalec na osnovi kolektivne pogodbe med delodajalcem in sindikatom.

8/31 Nadomestilo za brezposelnost

Registrirani neprostovoljno brezposelni, ki želijo delati in so na razpolago za delo, prejmejo nadomestilo za brezposelnost, če so bili prej zavarovani za brezposelnost. Brezposelni, ki so bili zaposleni vsaj 26 tednov v zadnjih 39 tednih, prejema 6 mesecev 70 % minimalne plače. Brezposelni, ki izpolnjujejo dodatne pogoje in so bili zaposleni vsaj 52 dni v zadnjih 5 letih, prejema 6 mesecev nadomestilo v višini 70 % plače, po tem prejema 70 % minimalne plače največ do 5 let.

12. NORVEŠKA

8/1 Nadomestilo za brezposelnost

Registrirani brezposelni, ki aktivno iščejo delo in ki so imeli plačo enako ali višjo od minimalne plače, ali povprečno plačo v obdobju 3 let, prejema nadomestilo za brezposelnost. V okvir nadomestila sodi tudi plačilo nadomestila za izgubo plače zaradi stečaja podjetja. Trajanje in višina nadomestila je odvisno od zaposlenosti, normalno je 6 mesecev, največ 2 leti. Dohodek je definiran kot dohodek od dela, drugi dohodki ne vplivajo na višino nadomestila. Samozaposleni ne prejema nadomestila. Pravico do nadomestila brezposelni izgubi, če zavrne ponujeno zaposlitev.

13. PORTUGALSKA

8/75 Nadomestilo za brezposelnost

Neprostovoljno brezposelni, ki so bili zavarovani za brezposelnost, ki so registrirani na uradu za delo, so sposobni za delo in delo aktivno iščejo, imajo pravico do nadomestila. Pogoj je, da so bili prej zaposleni vsaj 540 dni v 2 letih pred brezposelnostjo. Višina nadomestila je 65 % plače, ki ne sme presegati višine 3 garantiranih plač. Čas prejemanja nadomestila je odvisen od starosti, in sicer: 12 mesecev <30, 18 mesecev 30-39, 24 mesecev 40-44 in 30 mesecev starejše od 45 let, ter po 2 meseca več na vsakih 5 let. Prejemanje nadomestila se prekine, če prejemnik najde zaposlitev, če se udeleži ukrepa LMP npr. izobraževanje, če zavrne ponujeno primerno delo ali izobraževanje. Za drugač brezposelne se obdobje obvezne zaposlitve zmanjša od 540 na 270 dni v 12 mesecih.

14. ŠVEDSKA

8/16 Nadomestilo za brezposelnost

Registrirani brezposelni in drugi iskalci zaposlitve, ki želijo delati in delo aktivno iščejo, so pripravljene sprejeti primerno delo ali ukrep LMP, imajo pravico do nadomestila. Pravica temelji na prostovoljnem zavarovanju za brezposelnost. Višina nadomestila ne presega 80 % plače, čas prejemanja je omejen na 300 dni. Pogoji so, da so bili zavarovani vsaj 12 mesecev, da so delali vsaj 6 mesecev (najmanj 70 ur na mesec) v zadnjih 12 mesecih ali so delali vsaj 450 ur (najmanj 45 ur na mesec) v zadnjih 6 mesecih. Če ne najdejo primerne zaposlitve in jim pravica do nadomestila poteče, imajo pravico do podaljšanja za 300 dni. Pri tem se upošteva kot pogoj čas, ko so se izobraževali ali so delali s krajšim delovnikom. Brezposelni, ki niso bili zavarovani za brezposelnost, prejemajo znatno nižje nadomestilo. V primeru, da brezposelni odkloni primerno delo, se nadomestilo zniža.

15. VELIKA BRITANIJA

8/3 Nadomestilo za iskalce dela

Registrirani brezposelni, ki želijo delati, aktivno iščejo delo, imajo pravico do nadomestila. Osebe, ki so bile zavarovane za brezposelnost zadnji dve leti, imajo pravico prejemati nadomestilo 6 mesecev v višini glede na plačo. Pogoji so, da podpišejo z uradom za delo dogovor o iskanju zaposlitve, kjer opredelijo vrsto zaposlitve, omejitve pri delu, aktivnosti pri iskanju dela. Pravico do nadomestila izgubijo, če je njihov partner zaposlen 24 ur ali več na teden. Prejemniki nadomestila lahko delajo do 16 ur na teden. Drugi, ki niso bili zavarovani ali jim ne krije izgube dohodka, imajo pravico do nadomestila na osnovi dohodkov za sebe in vzdrževane člane. Čas prejemanja je neomejen. Izjemoma, v primeru invalidnosti, imajo pravico tudi do plačila obrokov stanovanjskega kredita ali stanarine in znižanje davkov.

Denarno nadomestila za brezposelnost na Švedskem

Politika trga dela na Švedskem temelji na konceptih aktivne politike trga dela in nadomestilu za brezposelnost za pomoč pri prilagoditvi posameznikov trgu dela. Švedski sistem zavarovanja za brezposelnost temelji na osnovnem in prostovoljnem zavarovanju. Registrirani brezposelni osebi (starejši od 20 let), ki ima načrt zaposlitve in aktivno išče delo, osnovno zavarovanje omogoča prejemati nadomestilo za brezposelnost v višini 320 SEK na delovni dan (33 €). Do nadomestila po osnovnem zavarovanju je upravičena brezposelna oseba, ki ni prostovoljno zavarovana. Prostovoljno zavarovanje za nadomestilo izgube dohodka je organizirano v neodvisnih skladih za brezposelnost pri sindikalnih organizacijah (36), ki imajo podoben status kot vladne agencije. V sistem prostovoljnega zavarovanja je vključeno 90 % zaposlenih. Po enem letu članstva je zavarovanec upravičen do nadomestila za brezposelnost v višini 80 % plače (največ do 680 SK dnevno), in sicer do 200 dneva brezposelnosti, nato 70 % od 201 do 300 dneva, in 65 % od 301 do 450

dneva brezposelnosti (starši mladoletnih otrok). Večino sredstev za nadomestila zagotavlja državni proračun, iz zavarovalnin se krije le 9,4 % izdatkov skladov. Nekateri sindikati omogočajo kolektivno dodatno zavarovanje, ki krije nadomestilo za brezposelnost v višini 80 % plače.

Skladi za pomoč so bili prva oblika zavarovanja za brezposelnost na Švedskem leta 1870. Lokalni uradi za zaposlovanje imajo tradicijo od 1930 leta, ko je država pod vplivom Keynesianske politike začela financirati nadomestila za brezposelnost. Od 1940 dalje zavarovanje za brezposelnost omogoča denarno pomoč v prehodnem času aktivnega iskanja dela. Leta 1948 so bili lokalni uradi za zaposlovanje nacionalizirani in oblikovana je bila nacionalna uprava za trg dela (*Arbetsmarknadstyrelsen – AMS, Arbetsförmedlingen*), ki nadzira prostovoljne sklade pri sindikatih. Od leta 2004 dalje je te naloge prevzela nova Uprava za zavarovanje za brezposelnost (IAF).

36

Pravna podlaga: Zakon o zavarovanju za brezposelnost (1997)

5. Nadomestilo za brezposelnost v Sloveniji - pravice

Pravica do denarnega nadomestila za brezposelnost je opredeljena v Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 107/2006 z dne 17.10.2006), in sicer:

Zavarovanje: Za primer brezposelnosti se obvezno zavarujejo zaposleni, ki so v delovnem razmerju, samo zaposleni pa prostovoljno.

Pogoji: Neprostopvoljna brezposelnost, aktivno iskanje dela, ...

Denarno nadomestilo

Pravico do denarnega nadomestila lahko uveljavi zavarovanec, katerega delovno razmerje pred prenehanjem je trajalo vsaj 12 mesecev v zadnjih 18 mesecih. Zavarovanec, ki je po pogodbi o zaposlitvi za določen čas opravljal sezonsko delo, ima pravico do denarnega nadomestila, če ima po preračunu ur v delovne dni s polnim delovnim časom najmanj 12 mesecev zavarovalne dobe v zadnjih 18 mesecih pred nastankom brezposelnosti.

Osnova za denarno nadomestilo

Osnova za odmero denarnega nadomestila je povprečna mesečna plača zavarovanca, ki jo je prejemal v dvanajstih mesecih pred nastankom brezposelnosti.

Višina denarnega nadomestila

Denarno nadomestilo zavarovanca znaša prve tri mesece prejemanja 70 %, v naslednjih mesecih pa 60 % od osnove iz prejšnjega člena. Od odmerjenega nadomestila se obračuna prispevke po stopnjah, določenih s predpisi o prispevkih za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zaposlovanje. Denarno nadomestilo ne sme biti nižje od 45,56 % minimalne plače in ne višje od trikratnika tako določenega najnižjega nadomestila.

Čas trajanja pravice do denarnega nadomestila

Pravica do denarnega nadomestila lahko traja najdlje:

- 3 mesece za zavarovanje od 1 do 5 let,
- 6 mesecev za zavarovanje od 5 do 15 let,
- 9 mesecev za zavarovanje od 15 do 25 let,
- 12 mesecev za zavarovanje nad 25 let,
- 18 mesecev za zavarovanje, starejše od 50 let in za zavarovanje nad 25 let,
- 24 mesecev za zavarovanje, starejše od 55 let in za zavarovanje nad 25 let.

V zavarovanje se ne upošteva čas, ko je bila brezposelna oseba vključena v javna dela.

Znižanje denarnega nadomestila

Denarno nadomestilo se za dva meseca zniža za 50 %, če zavarovanec odkloni: primerno delo po podjemni pogodbi ali pogodbi o naročilu avtorskega dela, ali primerno začasno / občasno humanitarno ali drugo podobno delo. Primerno je delo, ki ustreza do ene stopnje nižji stopnji in vrsti strokovne izobrazbe brezposelne osebe. V takih primerih ne velja določba o višini najnižjega denarnega nadomestila, zavarovanec pa je upravičen do prevoznih stroškov z javnim prevoznim sredstvom in stroškov prehrane.

6. Nadomestilo za brezposelnost v Sloveniji – dejansko stanje

Prispevek za zavarovanje za brezposelnost, ki se obračunava od bruto plače zaposlenih in samozaposlenih, se giblje od 3,4 % v obdobju od leta 1991 do 0,2 % od leta 1996 dalje. V letih 1991 do 1993 je bil prispevek 3,4 %, leta 1994 se je znižal na 1,25 % ter leta 1995 na 0,8 %. V tem obdobju je bil prispevek enakomerno razdeljen med delojemalce in delodajalce. Leta 1996 se je prispevek znižal na 0,2 %, in sicer 0,14 % za delojemalce in 0,06 % za delodajalce, kar je v veljavi še sedaj. V večini evropskih držav prispevek za zavarovanje za brezposelnost plačujejo enakomerno delojemalci in delodajalci, razen v Italiji in ZDA, kjer prispevek plačujejo le delodajalci¹⁰. Slovenija se je z 2/3 deležem

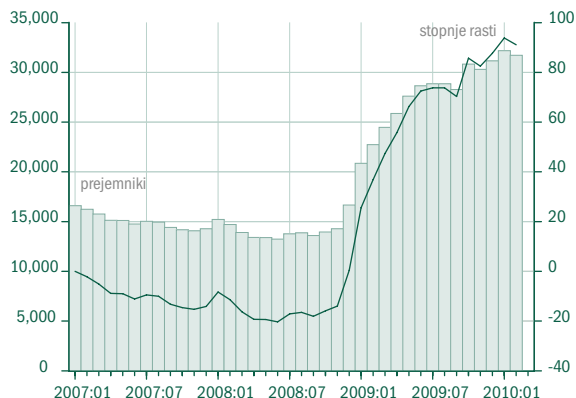
¹⁰ Lefresne Florence, A comparative overview of unemployment benefit: striving to provide security for employees in their career path, p.9-43, Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis, 2010, ETUI, Brussels.

prispevka delojemalcev približala modelu ZDA, verjetno pod vplivom monetarne politike Washingtonskih institucij.

Število prejemnikov nadomestil za brezposelnost se je v Sloveniji od začetka gospodarske krize oktobra 2008 povečalo enkrat hitreje kot število brezposelnih. Število registrirano brezposelnih je začelo naraščati oktobra 2008, septembra 2008 jih je bilo 59.303, in je do februarja 2010 poraslo na 99.784, to je 40.481 več brezposelnih ali 68,3 % več. V istem obdobju se je število prejemnikov nadomestil za brezposelnost povečalo od 13.604 oseb na 31.723 oseb, kar je 18.119 prejemnikov več ali 133,2 % več. Na porast število prejemnikov nadomestil vpliva porast presežnih delavcev in odpuščanje zaposlenih ter stečajev podjetij.

38

Slika 1
Prejemniki nadomestil za brezposelnost



Navedeni skupni podatek o številu prejemnikov nadomestil je edini razpoložljivi podatek ZRSZ. Za analizo in oceno razvoja bi bili potrebni bolj podrobnejši podatki o prejemnikih, vendar jih ZRSZ ni bil sposoben posredovati, ker jih nima in bi moral naročiti programiranje. Potrebni bi bili podatki o številu prejemnikov (stanje, priliv in odliv) ter povprečni zneski nadomestila po starostnih skupinah, spolu in povprečnem času prejemanja. Za analizo podatkov in za prognoze bi bila potrebna večletna časovna serija mesečnih podatkov.¹¹ Prognoze (*forecasting*) omogoča analitsko orodje SAS Enterprise Guide, testne prognoze so bile narejena leta 2008, vendar je sedaj programska oprema SAS skupaj z LMIS blokirana. Podatki modula LMP za leto 2006 (ni novejših podatkov zaradi blokade LMIS) prikazujejo

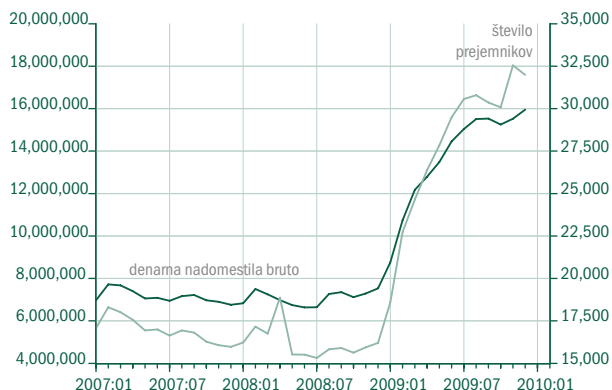
¹¹ Delovni team LMIS je v okviru modula LMP leta 2008 pred nesmiselno blokado LMIS delal na razvoju mesečnih prikazov o udeležencih podrobno po vseh aktivnostih politike trga dela LMP za napredne analize in predvsem v pomoč pri delu skrbnikom za spremljanje izvajanja programov na MDDSZ.

povprečno letno 22.756 prejemnikov nadomestila, od tega je 74,2 % v starostni skupini 25-55 let, 23,3 % starejših od 55 let in 2,5 % mlajših od 25 let. Povprečno trajanje prejemanja nadomestila je bilo 5,4 mesecev, moški 5,8 mesecev in ženske 5,1 mesecev; mladina do 25 let 3,2 mesece, mladi moški 3,4 mesece in mlade ženske 3 mesece; in povprečno 8 mesecev starejši od 55 let.

Izdatki za nadomestila za brezposelnost so se v enem letu povečali od 99 mio € leta 2008 na 191,6 mio € v letu 2009 (Vir: MDDSZ). V strukturi izdatkov so neto nadomestila 62,5 %, prispevki zavarovancev 19,8 %, prispevki delodajalca 13,8 % in akontacija dohodnine 3,9 %. Povprečno mesečno bruto nadomestilo je decembra 2009 znašalo 499 €, povprečno neto nadomestilo pa 349 €. Indikator neto nadomestila (*net replacement rate*) je 36,4 % decembra 2009, t.j. povprečno neto nadomestilo v primerjavi s povprečno neto plačo.

39

Slika 2
Izdatki za nadomestila za brezposelnost



Po podatkih Ministrstva za finance je bilo leta 2009 v proračun vplačanih skupno 28 mio € sredstev prispevka za zaposlovanje. Večino sredstev prispevka 70 % so vplačali zaposleni in samozaposleni, le 27 % prispevkov pa so vplačali delodajalci. V primerjavi z izdatki za nadomestila, je bilo pokritje s prispevki le 14,6 %, stopnja pokritja je bila enkrat nižja v primerjavi z 29,3 % v letu 2008.

Izdatki za nadomestila so primer proračunskih izdatkov, ki bi jih bilo potrebno podrobneje analizirati glede na povprečno višino nadomestil po starosti in spolu prejemnikov ter času prejemanja. Razpoložljivi so le podatki o skupnem številu prejemnikov in skupnem znesku izplačil. Ni pa znano število, višina, značilnosti in trendi tistih, ki prejemanje nadomestila na primer do 3 mesece. Kakšna je zaposljivost prejemnikov nadomestil po karakteristikah in v kakšnem času po prenehanju prejemanja. Če bi bili podrobnejši analitični podatki znani, bi lahko ocenili potrebna proračunska sredstva ali sredstva zavarovanja za brezposelnost.

Če bi želeli imeti enako 29 % pokritje izdatkov s prispevki, bi morali prispevek podvojiti od 0,2 % na 0,4 % bruto plače, in sicer tako, da bi bil porazdeljen enakomerno 0,2 % delojemalci in 0,2 % delodajalci. Če pa bi želeli imeti polno pokritje izdatkov za nadomestila za brezposelnost, bi bilo potrebno povišati prispevek za zaposlovanje na 1,4 % bruto plače, in sicer enakomerno po 0,7 % delojemalci in 0,7 % delodajalci.

40 Glede na to, da podjetja v gospodarskih težavah pospešeno odpuščajo presežne delavce, bi bilo smiselno, da plačujejo višji prispevek za zaposlovanje. S tem prevalijo finančno breme krize na državo, ki ima v obdobju krize finančne težave zaradi manjših prihodkov proračuna. Glede na to, da izvira po evropskih standardih nadomestilo z brezposelnost iz zavarovanja za brezposelnost, je smiselno, da prispevek za zaposlovanje v celoti pokrije izdatke.

Upoštevanje dobro prakso razvitih evropskih držav bi bilo smiselno oblikovati samostojen zakon o zavarovanju za brezposelnost in ustanoviti sklad za zavarovanje za brezposelnost. Sklad za zavarovanje za brezposelnost bi upravljale sindikalne organizacije, ki bi izvajale izplačila nadomestila, javna institucija za zaposlovanje ZRSZ pa bi se s tem razbremenila administrativnega dela in bi se lahko bolj posvetila svojemu osnovnem delu – bolj naprednim storitvam svetovanja, modernizaciji, večji učinkovitosti in uspešnosti svojega dela.

7. Priporočila

OECD

Strokovnjaki OECD so pripravili v okviru priprav za članstvo Slovenije v OECD tudi analizo trga dela in socialne politike v Sloveniji.¹² V okviru 2. poglavja o fleksibilni varnosti in politiki aktivacije so analizirali tudi nadomestilo za zaposlenost glede na starostne skupine do 25 let, 25-39 let in 40 let in več, in glede na delovno dobo. Glede na to, da le 23 % brezposelnih prejema nadomestilo, menijo da preveč brezposelnih ne prejema nadomestila, zato predlagajo sprostitev strogih pogojev. Predvsem preveč mladih brezposelnih ne prejema nadomestila, zato predlagajo, da bi znižali minimalni pogoj delovne dobe od 12 na 9 mesecev in najkrajši čas prejemanja od 3 na 6 mesecev. Ob tem pa so mnenja, da bi po krizi omejili čas prejemanja na največ 12 mesecev za brezposelne starejše od 50 let.

V okviru priporočil OECD Sloveniji je, poleg odpiranja novih delovnih mest in spodbujanja zaposlovanja mladih, uveljavitev politike trga dela – napredne storitve, nadomestila in ukrepi.

¹² OECD Reviews of Labour Market and Social Policies, Slovenia, 2009.

EU

Evropska komisija je pripravila in sprejela gradivo Program oživitve gospodarstva¹³ (*Economic Recovery Plan*, 26.11.2008), v katerem so opredeljena ključna področja aktivnosti EU in držav članic. Glede na razsežnosti krize EU potrebuje usklajen pristop, ki bo dovolj obsežen in dovolj ambiciozen, da bo ponovno vzpostavil zaupanje potrošnikov in podjetij. Povezati mora vse vzvode politik, ki so na voljo na ravni EU in na nacionalni ravni. Večina vzvodov ekonomske politike, zlasti tistih, ki lahko kratkoročno spodbudijo povpraševanje potrošnikov, pa je v rokah držav članic. Vse države članice EU bi morale sprejeti ukrepe za reševanje krize in oživitev gospodarstva.

Na področju politike zaposlovanja je poudarek na izvajanju aktivnega vključevanja in politikah prožne varnosti s poudarkom na ukrepih aktivacije, prekvalifikacije in strokovnem izpopolnjevanju za spodbujanje zaposljivosti delavcev, ki so izgubili delo, njihovo hitro ponovno vključevanje na trg dela in preprečevanje dolgotrajne brezposelnosti. V tem okviru je pomembna socialna zaščita, ki zagotavlja spodbude za delo in hkrati ohranja kupno moč.

41

Evropska komisija je pripravila v okviru Programa za oživitev na področju trga dela predlog več aktivnosti: 1) finančno spodbudo Evropskega socialnega sklada, s katerim bodo države članice spodbudile zaposlovanje, in sicer z aktivacijo - napredne storitve in ukrepi politike trga dela – subvencije, pomočni politike trga dela in s spodbujanjem strokovnega izobraževanja; poleg dodatnih sredstev Evropskega socialnega sklada je v pomoč tudi Evropski globalizacijski sklad za sofinanciranje v večjih podjetjih v prestrukturiranju; 2) ustvarjanje povpraševanja na trgu dela bo spodbudilo znižanje prispevkov na najnižje plače ter znižanje stopnje DDV v delovno intenzivnih dejavnostih.

Evropska komisija je kasneje pripravila in sprejela novo gradivo Aktivnosti za Program oživitve gospodarstva (*Driving Economic Recovery*, 4.3.2009), v katerem so opredeljene med drugim tudi potrebne aktivnosti držav članic za ublažitev posledic krize za posameznike. Pri oblikovanju ustreznih in učinkovitih ukrepov lahko državam članicam med drugim pomagajo naslednji elementi:

- ohranitev delovnih mest s finančno podporo začasni prilagoditvi delovnega časa -skrajšani delovnik je aktivnost preprečevanja odpuščanja ter izgube človeškega kapitala,
- okrepitev aktivacije in pomoči politike trga dela za brezposelne, podaljšanje prejemanja nadomestila za brezposelnost in povečanje minimalnega dohodka;
- preusposabljanje in strokovno usposabljanje za presežne delavce in za sektorje v krizi,
- spodbujanje povpraševanja po izobraževanju in usposabljanju, nadaljevanje šolanja zdajšnjih študentov in spodbujanje prekvalifikacij odpuščenih delavcev,
- vključitev ukrepov prožne varnosti za izboljšanje delovanja trga dela.

Med elementi pri oblikovanju ustreznih in učinkovitih ukrepov državam članicam pomagajo: okrepitev aktivacije in zagotovitev ustrezne dohodkovne podpore za tiste, ki jih je upočasnitev

¹³ European Commission Economic and Financial Affairs, The financial and economic crisis - facts, analysis and policies; http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/index_en.htm

gospodarstva najbolj prizadela, z uporabo vseh razpoložljivih socialnih prejemkov v skladu s pristopom prožne varnosti. Države, kjer je zavarovanje za primer brezposelnosti časovno strogo omejeno, bi morale razmisliti o njegovem začasnem podaljšanju in/ali okrejitvi določb o minimalnem dohodku. Spodbude za ponovno vključevanje na trg dela je treba ohraniti, prav tako tudi podporo ranljivim skupinam v skladu s strategijo aktivnega vključevanja. (*Driving European Recovery, str. 14*)

Slovenija programa oživitve gospodarstva in trga dela ni pripravila pravočasno. Za obdobje krize bi bila najbolj pomembna implementacija politike trga dela, ki še ni implementirana.

42

Pomoči politike trga dela predstavljajo varnost v novem konceptu 'fleksibilne varnosti'. Nabor pomoči politike trga dela je v razvitih tradicionalno kapitalističnih zahodno evropskih državah EU obširen: nadomestila in pomoči brezposelnim, nadomestilo dohodka presežnim delavcem in delavcem ob stečaju podjetja, ter zgodnje upokojevanje.

Glede na to, da se s spremembo delovne zakonodaje skrajšujejo odpovedni roki in znižujejo odpravnine predvsem starejšim delavcem, s pokojninsko reformo pa podaljšuje starost in delovna doba ob upokojitvi, bi bilo smiselno uvesti oblike pomoči, namenjene starejšim delavcem. Poleg tega narašča število presežnih delavcev in delavcev v insolventnih podjetjih, ki ne prejemajo plač, ki jih je država skladno z ustavo in evropsko socialno listino dolžna zaščititi. V Sloveniji pa obstaja kljub krizi še vedno v veljavi le nadomestilo za brezposelnost in tudi v osnutku Zakonu o urejanju trga dela ni predlagana uvedba nobene druge oblike pomoči politike trga dela.

8. Zaključek in priporočila

1. Upoštevanje priporočil OECD in EU za uveljavitev politike trga dela: okrepitev aktivacije in pomoči politike trga dela za brezposelne, podaljšanje časa prejemanja nadomestila za brezposelnost in povečanje minimalnega dohodka.
2. Potrebno je implementirati evropsko politiko trga dela (*LMP Labour Market Policy*) v Zakon o politiki trga dela in vsebinsko spremeniti predlog Zakona o urejanju trga dela. Za področje nadomestil za brezposelnost pa je potrebno pripraviti samostojen Zakon o zavarovanju za brezposelnost in izvesti prenos pristojnosti na sindikalne organizacije.
3. Potrebno je uvesti zvišanje prispevka delodajalcev in zaposlenih za zavarovanje za brezposelnost, na 1,4 % bruto plače, in sicer enakomerno po 0,7 % delojemalci in 0,7 % delodajalci.
4. V okviru koncepta varne fleksibilnosti je potrebno povečati varnost, skladno s predlogom spremembe v novi delovni zakonodaji, ki skrajšuje odpovedne roke zaposlenim z več kot 15 let ter več kot 25 let delovne dobe in povečuje fleksibilnost dalj časa zaposlenih.

Za večjo varnost je predlagano zvišanje nadomestila za brezposelnost od 70 % na 80 %

za prve tri mesece, ter kasneje od 60 % na 70 % ter na novo opredeliti minimalni znesek nadomestila, ki naj bi bil najmanj 70 % minimalne plače.

Potrebno bo podaljšati čas prejemanja nadomestila, in sicer:

Pravica do denarnega nadomestila – aktualno in predlog sprememb

Aktualno		Predlog sprememb	
Čas pravice	zavarovanje	Čas pravice	zavarovanje
3 mesecev	od 1 do 5 let	3 mesecev	od 1 do 5 let
6 mesecev	5 do 15 let	6 mesecev	od 5 do 10 let
9 mesecev	15 do 25 let	9 mesecev	od 10 do 15 let
12 mesecev	nad 25 let	12 mesecev	od 15 do 20 let
18 mesecev	nad 25 let + 50 let +	18 mesecev	od 20 do 25 let
24 mesecev	nad 25 let + 55 let +	24 mesecev	nad 25

43

Za oceno potrebnih finančnih sredstev bi bilo potrebno pripraviti poglobljeno analizo, (kar ni mogoče na osnovi le ene številke ZRSZ o številu prejemnikov), in sicer časovne serije podatkov o povprečnih zneskih in o številu prejemnikov nadomestila (stanje, prilivi in odlivi) glede na čas prejemanja nadomestila, starost, spol. Napredno analizo in simulacije predlaganih sprememb nadomestil ter vplivov na javne izdatke bi bilo možno izvesti s sodobno analitsko programsko opremo v informacijskem sistemu trga dela LMIS na MDDSZ. Priprava poglobljenih ekonomskih analiz trga dela je bila eden osnovnih namenov LMIS, zato bi bilo priporočljivo LMIS čim prej re-aktivirati in omogočiti razvoj.

5. Glede na priporočila EU in OECD o pomočeh in o mladih brezposelnih ter glede na to, da predlog sprememb pokojninske zakonodaje ukinja vse olajšave, med drugim tudi za predčasno upokožitev za starejše presežne delavce, bo potrebno pripraviti več oblik pomoči politike trga dela. Uvesti bo potrebno več oblik pomoči politike trga dela LMP:

- pomoč za brezposelnost, in sicer tistim, ki jim je potekla pravica do nadomestila in tistim brezposelnim (predvsem mladim) in mladim prvim iskalcem zaposlitve, ki ne izpolnjujejo pogojev za nadomestilo; Pravna osnova: Zakon o politiki trga dela.
- predčasno upokoževanje, na osnovi dobrih praks evropskih držav, starejši presežni delavci in brezposelni, ki jim je potekla pravica do nadomestila in imajo eno leto ali manj do izpolnitve minimalnih pogojev za upokožitev, bi prejeli finančno pomoč (npr. v višini 70 % plače). Pravna osnova: Zakon o zavarovanju za brezposelnost;
- nadomestilo plač presežnim delavcem v insolventnih podjetjih: delavci in bivši delavci bi prejeli nadomestilo za izgubo dohodka zaradi stečaja ali insolventnosti delodajalca (npr. 3 mesece). Pravna osnova: Zakon o zavarovanju za insolventnost.