

RAZVOJ SKUPNE EVROPSKE POLITIKE ZAPOSLOVANJA IN SPREMEMBE V OBDOBJU NJENEGA IZVAJANJA NA TRGU DELA V EU-15

Labour Market Developments and European Employment Policy in the EU-15 in the Period of Its Implementation

Uvod

V devetdesetih letih je Evropska unija (v nadaljevanju EU) beležila vztrajno visoke stopnje brezposelnosti – z 9,2 odstotka, kolikor je znašala leta 1992, se je v dveh letih povzpela na 11,1 odstotka in potem vse do leta 1998 vztrajno nihala okoli te ravni. Avtorji teorij histereze brezposelnosti (npr. Blanchard in Summers 1988; Lindbeck in Snower 1988) so že v osemdesetih opozarjali na vzroke za vztrajnost brezposelnosti, vendar je odgovor na opozorila s strani nosilcev ekonomske politike v EU prišel šele v drugi polovici devetdesetih let. Skrb za področje reševanja problema brezposelnosti in reforme trga dela se je namreč šele v drugi polovici devetdesetih pojavila tudi v uradnih dokumentih EU. Z msterdamsko pogodbo je »spodbujanje zaposlovanja postalo stvar skupne skrbi in koordinacije«. Osnovni cilj, ki si ga je postavila evropska strategija zaposlovanja, tj. visoka raven zaposlenosti, naj bi bil upoštevan pri oblikovanju in uresničevanju vseh politik in aktivnosti v EU.

Lonnhroth (2000) je potrebo po novem integralnem pristopu k politiki zaposlovanja utemeljil z napakami, ki so bile narejene v preteklosti. Nauke iz preteklosti pa je simbolično strnil v naslednjih deset zapovedi: (1) polne zaposlenosti ne moreš zagotoviti z zakonom, (2) polne zaposlenosti ne moreš zagotoviti z ustvarjanjem proračunskih primanjkljajev, (3) v Uniji ne moreš voditi politike, s katero bi brezposelnost izvozil v sosednjo državo, (4) konkurenčnosti ne moreš graditi na socialnem dumpingu oziroma zniževanju stroškov na račun zniževanja socialnih standardov, (5) novih delovnih mest ne smeš kreirati samo v javnem sektorju, (6) učinkovitost delovanja trga kapitala in trga dela moraš spodbujati s spremembami predpisov in zakonov, ki sledijo novim zahtevam tehnologije in razmer v družbi, (7) povečevati moraš zaposljivost in prilagodljivost delovne sile, vendar se moraš zavedati, da bodo delojemalci pripravljene na spremembe le, če jim boš zagotavljal določeno stopnjo varnosti, (8) tudi sistem socialne varnosti mora ljudi – delodajalce in delojemalce – spodbujati k zaposlovanju, (9) socialni partnerji niso "svobodni jezdeci", ampak morajo prispevati k zaposlovalnim ciljem tako z odgovornim dogovarjanjem o plačah kot tudi s pripravljenostjo na spremembe delovnega okolja in pogojev, (10) politike morajo biti med seboj povezane in konsistentne, saj bodo le takšne vzpostavile zaupanje potrošnikov in proizvajalcev ter imele dolgoročen in pozitiven učinek na zaposlenost.

V članku skušamo s krajšim pregledom nekaterih teorij brezposelnosti in razvoja evropske politike zaposlovanja odgovoriti na vprašanje, katere teorije brezposelnosti so vplivale na oblikovanje evropske strategije in politike zaposlovanja. V ta namen v prvem poglavju najprej podajamo krajši pregled predvsem teorij histereze brezposelnosti, ki so označevale osemdeseta in devetdeseta leta v teorijah brezposelnosti. V drugem poglavju predstavljamo razvoj skupne politike zaposlovanja na ravni EU in v tretjem delu pregled sprememb na trgu dela v EU v času izvajanja skupne politike zaposlovanja in z vidika doseganja vmesnih lizbonskih ciljev.

dr. Alenka Kajzer, doc.

Urad za makroekonomske analize in razvoj

Izvilleče k

UDK: 331.522:339.923:061.1 EU
Članek predstavlja teorije histereze brezposelnosti, ki so pomembno vplivale na oblikovanje usmeritev evropske politike zaposlovanja, in spremembe te politike v obdobju izvajanja. Analiziramo gibanja na trgu dela v EU-15 v obdobju 1997–2004. Ugodna gibanja v obdobju 1998–2001 so povezana z dinamično gospodarsko rastjo in jih ne bi mogli pripisati le izvajanju evropske strategije zaposlovanja. V obdobju 2001–2004 so se razmere na trgu dela nekoliko poslabšale, vendar manj kot ob podobni upočasnitvi na začetku devetdesetih let, kar je deloma tudi rezultat strukturnih sprememb in reform na trgu dela.

Ključne besede: evropska politika zaposlovanja, teorije brezposelnosti, stanje na trgu dela

Abstract

UDC: 331.522:339.923:061.1 EU
The paper presents the theories of unemployment hysteresis, which had a significant impact on European employment policy. We present changes in European employment policy. The paper presents labour market developments in the EU-15 in the period 1997–2004. Positive labour market developments in the 1998–2001 period were linked to dynamic economic growth. In the period 2001–2004 the situation in the labour market deteriorated slightly, but the negative impact was smaller than during a similar slowdown at the beginning of the 1990s, which is partly the result of structural changes and the labour market reform.

Key words: European employment policy, theories of unemployment, labour market situation

1 Kratek pregled teorij histereze brezposelnosti

Učinek histereze¹ v gibanju brezposelnosti pojasnjujejo tri teorije ali – kot pravita Blanchard in Summers (1988, 317–319) – tri zgodbe: zgodba o človeškem kapitalu, zgodba o fizičnem kapitalu in insider-outsider teorija.

Zgodba o človeškem kapitalu vztrajno visoke stopnje brezposelnosti povezuje z internim in eksternim razvrdenjem človeškega kapitala. Izguba zaposlitve pomeni izgubo možnosti ohranjanja in razvijanja sposobnosti za delo, kar lahko sproži pojav demoraliziranosti in izgube motivacije za delo oziroma interno razvrdenje človeškega kapitala. Zmanjšanje povpraševanja po določenih profilih znanja zaradi strukturnih sprememb na trgih blaga in storitev pa povzroča eksterno razvrdenje človeškega kapitala.

Zgodba o fizičnem kapitalu vztrajnost brezposelnosti povezuje z zmanjšanjem obsega osnovnih sredstev in s premajhno investicijsko aktivnostjo gospodarstev, ki se soočajo z vztrajno visokimi stopnjami brezposelnosti.

Tretja zgodba o histerezi brezposelnosti pa je insider-outsider teorija. Insider-outsider teorije izhajajo iz predpostavke, da je izziv cenejšega dela na trgu za podjetja sicer mamljiv, ampak hkrati zelo drag. Zamenjava starih (zaposlenih) delavcev z novimi (brezposelnimi), ki so sicer pripravljene delati za nižja plačila, je lahko za podjetje nerentabilna odločitev zaradi visokih stroškov, ki jih povzročijo odpuščanje starih delavcev ter najemanje in usposabljanje novih. Kot osnovno značilnost insider-outsider teorij lahko izpostavimo poudarjanje posledic specifičnega tržnega položaja zaposlenih, ki je posledica stroškov zamenjave delavcev, na raven plač, zaposlenost in brezposelnost. Insider-outsider teorije namreč stabilno visoko raven plač in vztrajno visoko raven brezposelnosti pojasnjujejo z ravno plač, ki je zaradi specifične tržne moči zaposlenih višja od ravni, ki bi izenačila ponudbo in povpraševanje na trgu dela.

Predstavimo osnovno idejo insider-outsider teorij s pomočjo preprostega modela.² Predpostavimo, da celotno ponudbo dela sestavljajo tri homogene skupine: zaposleni (insiderji), katerih odpuščanje podjetju povzroča velike stroške; novinci, ki so v opazovanem obdobju sicer že v podjetju, ampak se v delo šele uvajajo, njihovo odpuščanje pa ne povzroča stroškov; in brezposelni (outsiderji). V podjetju je zaposlenih LI insiderjev, ki prejemajo plačo WI in LE novincev, ki prejemajo plačo WE. Proizvodno funkcijo lahko torej zapišemo kot:

$$Q = f(LI + LE) \quad (1)$$

¹ Glavni značilnosti sistema ali pojava, ki ga označuje histereza, sta: a) obnašanje sistema ali gibanja pojava ne moremo pojasniti zgolj s sedanjimi dogajanjem, temveč moramo upoštevati tudi zgodovino sistema oziroma pretekla gibanja obravnavanega pojava, b) na sistem ali pojav ne moremo vplivati zgolj s spreminjanjem sedanjih determinant.

² Model je povzet po Lindbeck in Snower (1988, 69–70).

za katero velja, da je $f' > 0$ in $f'' < 0$. V modelu so upoštevani samo stroški odpuščanja starih in stroški najemanje in usposabljanja novih delavcev. Kot zunanje spremenljivke v modelu se pojavljajo: WE, ki je konstanta in enaka »sprejemljivi plači« (angl. reservation wage), WI, ki je rezultat pogajanj med zaposlenimi in delodajalci, in m, ki označuje število zaposlenih v prejšnjem obdobju. Če upoštevamo omenjene predpostavke, lahko problem, s katerim se sooča podjetje, zapišemo:

$$\begin{aligned} \text{Max } \pi = & P \cdot F(LI + LE) - WI \cdot LI - WE \cdot LE - \\ & - CI(m-LI) - CE(LE) \end{aligned} \quad (2)$$

kjer π označuje profit podjetja, P cena proizvodov podjetja, WI*LI stroške dela insiderjev, WE*LE stroške dela novincev, CI (m-LI) stroške odpuščanja insiderjev, CE(LE) pa stroške najemanja in usposabljanja novincev. Problem maksimiranja lahko razrešimo s pomočjo razrešitve enačb:³

$$d\pi / dLI = P \cdot f' - WI + CI' \geq 0$$

$$d\pi / dLE = P \cdot f' - WE + CE' \leq 0$$

z združitvijo obeh enačb dobimo pravilo, ki določa pogajalsko pozicijo delodajalca v pogajanjih o plačah z insiderji v naslednji obliki:

$$WI - WE < CI' + CE' \quad (3)$$

Stroške, ki so za podjetje relevantni ob sprejemanju odločitev o zamenjavi zaposlenih, razdelita Linbeck in Snower na stroške, vezane na proizvodnjo, in na stroške, ki so povezani z ekonomsko rento zaposlenih. V modelih se kot stroški, ki so relevantni za odločitev o zamenjavi zaposlenega, ob stroških najemanja in usposabljanja novih delavcev ter odpuščanja starih delavcev (odpravnine) največkrat pojavljajo stroški izpada proizvodnje zaradi manjše produktivnosti kot posledice nekooperativnega odnosa insiderjev do novincev.

Najpomembnejša ekonomsko-politična posledica elementov insiderstva je asimetričnost gibanja zaposlenosti v obdobju depresije in ekspanzije – depresija praviloma bolj zmanjša zaposlenost, kot jo uspe ekspanzija povečati. Pozitiven učinek ekspanzije na zaposlenost namreč zmanjšuje naraščanje plač. Brezposelni (outsiderji) ne sodelujejo pri oblikovanju plač in zaradi visokih stroškov zamenjave delavcev ne morejo "izpodriniti" insiderjev niti s pripravljenostjo delati za manjše plačilo. V splošnem velja, da v gospodarstvu s prisotnimi insider-outsider elementi padec zaposlenosti, ki je posledica neugodnega eksternega šoka, presega povečanje zaposlenosti, ki ga prinese vzpostavitev prvotne ravni povpraševanja. Velik del pozitivnega učinka na zaposlenost, ki naj bi ga dal ponovni vzpon gospodarske aktivnosti, namreč zmanjšuje naraščanje plač.

Vztrajnost brezposelnosti v insider-outsider teorijah pa ni samo posledica obnašanja podjetja in insiderjev. Pomembno vlogo imajo tudi outsiderji. Vztrajnost brezposelnosti je namreč lahko tudi posledica stigmatizacije

³ Prvi zapis označuje funkcijo povpraševanja po insiderjih, drugi pa povpraševanja po novincih.

brezposelnih s strani podjetij, ki izhajajo iz dejstva, da podjetja na osnovi trajanja brezposelnosti brezposelnim pripisujejo zmanjšano potencialno produktivnost in zmanjševanje intenzivnosti iskanja zaposlitve s strani brezposelnih s trajanjem brezposelnosti (Lindebeck in Snower 2002).

Skupna evropska politika zaposlovanja je na začetku skušala odpravljati predvsem vzroke za razvrednotenje človeškega kapitala z ukrepi usmerjenimi v preprečevanje dolgotrajne brezposelnosti, ki jo poudarja zgodba o človeškem kapitalu, na drugi strani pa se je z oblikovanjem ukrepov za spodbujanje podjetništva dotaknila tudi vprašanja premajhne investicijske aktivnosti kot vzroka za visoko in vztrajno brezposelnost, ki jo poudarja zgodba o fizičnem kapitalu.

Insider-outsider teorije brezposelnosti pa so pomembnejši vpliv na politiko zaposlovanja dobile šele po letu 2003, ko je Kokova strokovna skupina za oceno politike zaposlovanja (Kok 2003) izpostavila pomen strukturnih reform na trgu dela za uspešnost politike zaposlovanja.

Vsekakor pa je skupna politika zaposlovanja presegla pojmovanje politike zaposlovanja kot zgolj neposrednega posredovanja na trgu dela, ampak je politiko zaposlovanja postavila kot izrazito medsektorsko politiko, ki zahteva usklajeno in konsistentno izvajanje predvsem socialne, izobraževalne, davčne politike in politike regulacije trga dela (delovna razmerja, kolektivna pogajanja, plače, zakonska regulacija poklicev ipd.) ter se zaveda tudi vpliva ukrepov industrijske politike na trg dela. Politika zaposlovanja je v obdobju 1998–2005 doživela precej sprememb, zato v nadaljevanju predstavljamo razvoj skupne politike zaposlovanja v tem obdobju.

2 Razvoj politike zaposlovanja na ravni EU

V devetdesetih letih so takratne članice EU (v nadaljevanju EU-15) beležile vztrajno visoke stopnje brezposelnosti, ki je postala tudi v percepciji nosilcev ekonomske politike pomemben problem.

Konec devetdesetih let postane visoka raven zaposlenosti eden izmed razvojnih ciljev EU, ki so zapisani tudi v ustanovitveni pogodbi. Na lizbonskem vrhu leta 2000, ki velja za začetek lizbonske strategije, so si članice zastavile cilj do leta 2010 dvigniti stopnjo zaposlenosti v EU na okoli 70 odstotkov zaposlenosti prebivalstva v starosti od 15 do 64 let, pri čemer naj bi se stopnja zaposlenosti žensk do leta 2010 dvignila na 60 odstotkov, stopnja zaposlenosti starejših (55–64 let) pa na 50 odstotkov. Na stockholmskem vrhu marca 2001 pa je Evropski svet v okviru strategije za več zaposlitev in boljše zaposlitve opredelil tudi naslednje vmesne cilje: skupna stopnja zaposlenosti naj bi do začetka leta 2005 dosegla 67 odstotkov, stopnja zaposlenosti žensk 57 odstotkov. Za doseganje omenjenih ciljev je potrebna koordinacija vseh aktivnosti in oblikovanje t. i. novega evropskega socialnega modela, v okviru katerega imata politika zaposlovanja in socialna politika pomembno vlogo. Koordinacija aktivnosti na področju politike zaposlovanja se je začela izvajati že v letu 1998, z letom 2001 pa se začenja

tudi koordinacija na področju programov boja proti revščini in socialni izključenosti. Članice morajo pripravljati letne akcijske načrte zaposlovanja, ki sledijo sprejetim smernicam.

Osnovni cilj, ki si ga je postavila evropska strategija zaposlovanja, tj. visoka raven zaposlenosti, naj bi bil upoštevan pri oblikovanju in uresničevanju vseh politik in aktivnosti EU. V obdobju 1998–2004 so se skupne usmeritve politike zaposlovanja sprejemale vsako leto in se spreminjale na osnovi slabih in dobrih izkušenj pri izvajanju politik ter dogajanj na trgu delovne sile. V obdobju 1998–2003 so usmeritve oblikovale štiri osnovne stebre te politike: povečevanje zaposljivosti (prvi steber), pospeševanje podjetništva (drugi steber), pospeševanje in spodbujanje prilagodljivosti posameznikov in podjetij (tretji steber), in politika izenačevanja možnosti zaposlovanja (četrti steber).

Programi in ukrepi za povečevanje zaposljivosti prebivalstva so bili v obdobju 1998–2003 usmerjeni v zmanjševanje dolgotrajne brezposelnosti, lažšanju problemov mladih pri vstopu na trg dela, k spodbujanju vseživljenjskega učenja, k spodbujanju zaposlovanja starejših, vzpostavljanju fleksibilnih in kakovostnih sistemov izobraževanja, zmanjševanju potencialnih neskladij med ponudbo in povpraševanjem (povečevanje regionalne in poklicne mobilnosti, razvoj hitrih, učinkovitih sistemov posredovanja med iskalci zaposlitve in delodajalci). Vse več pa je bilo tudi programov za pridobitev računalniške pismenosti in znanja jezikov.

Namen usmeritev na področju spodbujanja podjetništva (drugi steber) je bil predvsem razvoj ugodne podjetniške klime in spodbujanje nastajanja in razvoja malih in srednjih podjetij. Ker je nastajanje in razvoj malih in srednjih podjetij za zaposlovanje zelo pomembno, so se v številnih državah oblikovali programi, ki so širili vedenje o možnostih in tveganjih podjetništva in odpravljali ovire za nastajanje in razvoj malih in srednjih podjetij. Usmeritev k postopnemu zmanjševanju visokih davčnih obremenitev dela pa so največkrat ostale samo na papirju. Usmeritve za izboljšanje poslovnega okolja in zmanjševanje administrativnih ovir so v okviru prenovljene lizbonske strategije postale sicer del integriranih ekonomskih smernic, niso pa del zaposlovalnih smernic, s čimer se ta naloga prenaša na celotno ekonomsko politiko in ne zgolj na politiko zaposlovanja.

Koncept strategije zaposlovanja daje pomembno vlogo socialnim partnerjem, saj je uresničevanje smernic na področju spodbujanja prilagodljivosti podjetij in posameznikov (tretji steber) odvisno predvsem od dogovora med socialnimi partnerji. Za modernizacijo organizacije dela je potrebno znanje in pripravljenost delodajalcev in delojemalcev. Evropska komisija v svojem poročilu po treh letih izvajanja politike ugotavlja, da je uresničevanje usmeritev na tem področju dokaj skromno. Medtem ko so se socialni partnerji v večini držav na različnih ravneh uspeli sporazumeti o pomembnosti vseživljenjskega učenja, praktično ni bilo napredka na področju uzakonjanja novih fleksibilnih oblik dela.

Politika zagotavljanja enakih možnosti (četrti steber) je usmerjena v zagotavljanje enakih možnosti dostopa do zaposlitve, napredovanja, zmanjševanja razlik v plačilih za enako delo in vzpostavljanju pogojev za lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja za oba spola. Pravzaprav je vidik spolne segregacije prisoten v številnih ukrepih, ki sodijo v druge stebre. Premik v smeri zmanjševanja razkora med stopnjo brezposelnosti žensk in moških pa v večini držav ostaja skromen, na ravni EU-15 pa se je v obdobju 1998–2004 zmanjšal le za nekaj desetink odstotnih točk.

Izkušnje po petih letih izvajanja nove politike zaposlovanja v EU so pokazale, da se je štiristebrena politika izvajala dokaj neuravnoteženo. Zaostajal je predvsem tretji steber – spodbujanje prilagodljivosti podjetij in posameznikov, sorazmerno šibko pa je bilo tudi uresničevanje usmeritev na tudi področju spodbujanja podjetništva (drugi steber).

Novembra 2003 je skupina strokovnjakov za trg dela pod vodstvom Wima Koka na osnovi analize rezultatov izvajanja skupne zaposlovalne politike v obdobju 1998–2003 opredelila 4 osnovne pogoje za povečanje zaposlenosti in produktivnosti v EU: (i) povečanje prilagodljivosti zaposlenih in podjetij, (ii) privabiti več ljudi na trg dela, (iii) investirati več in bolj učinkovito v človeški kapital, (iv) zagotoviti učinkovito izvajanje strukturnih reform. Evropska komisija je skupna usmeritve za politiko zaposlovanja že v letu 2004 preoblikovala v skladu s temi priporočili.

Tako so bile usmeritve politike zaposlovanja za leto 2004, na katere so se morale odzvati članice v svojih nacionalnih akcijskih programih politike zaposlovanja, že spremenjene in naslednje: 1) aktivni in preventivni ukrepi za brezposelne in neaktivne; 2) spodbujanje podjetništva in ustvarjanja novih delovnih mest; 3) odzivanje na spremembe in spodbujanje prilagodljivosti in mobilnosti na trgu dela; 4) spodbujanje razvoja človeških virov in vseživljenjskega učenja; 5) povečanje ponudbe delovne sile in promocija aktivnega staranja 6) enakost med spoloma, 7) spodbujanje integracije in boja proti diskriminaciji »prizadetih« skupin na trgu dela; 8) povečanje privlačnosti delovne aktivnosti; 9) preoblikovanje nepriljubljenega dela v redne zaposlitve; 10) zmanjševanje regijskih razlik v zaposlenosti.

Eksplisitno sta bila izpostavljena torej še dva dodatna problema, ki se jih morajo države lotiti, in sicer problem sive ekonomije in interakcije sistemov socialne varnosti in davkov, ki ne spodbuja k delovni aktivnosti.

V okviru preнове lizbonske strategije in njenega novega začetka pa so bile sredi leta 2004 sprejete t. i. integrirane usmeritve za rast in zaposlitve, ki združujejo tako imenovane široke usmeritve ekonomske politike in usmeritve zaposlitvene politike za obdobje 2005–2008, katere cilj je doseči polno zaposlenost, zmanjšati brezposelnost in neaktivnost s povečanjem povpraševanja po delovni sili in njene ponudbe. Integrirane smernice poleg smernic na področju politike zaposlovanja vključujejo tudi makroekonomske in mikroekonomske smernice in upoštevajo obstoj medsebojne povezave in sinergije med ukrepi na makro in mikro ravni ter njihove posledice za trg

dela. V okviru teh integriranih smernic je bilo sprejetih osem usmeritev za politiko zaposlovanja, ki jih lahko razdelimo v tri skupine:

V prvo skupino spadajo ukrepi, ki hočejo privabiti in zadržati več ljudi v delovni aktivnosti in modernizirati sisteme socialne varnosti. V to skupino spadajo prve štiri usmeritve:

- izvajati politike zaposlovanja za zagotavljanje polne zaposlenosti;
- spodbujati pristop življenjskega cikla na področje dela, ki zahteva lažšanje dostopa do zaposlitve za mlade; zmanjševati razlike med spoloma v zaposlenosti, brezposelnosti in plačilu za delo, omogočiti boljše usklajevanje dela z družinskim življenjem, spodbujanje delovne aktivnosti, izboljšanje delovnih pogojev, ki bi omogočili aktivno staranje;
- zagotavljati inkluziven trg dela za iskalce zaposlitve in prizadete skupine;
- izboljšati ustrežanje potrebam trga dela z modernizacijo institucij trga dela, predvsem zavodov za zaposlovanje, večjo transparentnostjo zaposlitvenih in izobraževalnih možnosti v EU.

V drugo skupino pa spadajo ukrepi za povečanje prilagodljivosti zaposlenih in podjetij ter fleksibilnosti trga dela in vsebujejo naslednje usmeritve:

- spodbujati fleksibilnost, ki jo spremlja zaposlitvena varnost in zmanjšati segmentacijo trga dela;
- zagotoviti rast plač in stroškov dela, ki bo prijazno do zaposlitev z oblikovanjem načina pogajanj, ki daje veliko vlogo socialnih partnerjev in v katerih je plača odsev razlik v produktivnosti in razmer na trgu dela.

Tretjo skupino ukrepov pa predstavljajo ukrepi za povečanje vlaganj v človeški kapital z boljšim izobraževanjem in usposabljanjem. Usmeritvi pa sta naslednji:

- povečati in izboljšati investicije v človeški kapital z oblikovanjem strategij vseživljenjskega izobraževanja in spodbud ter mehanizmov delitve stroškov usposabljanja za podjetja, javne institucije in posameznike, zmanjšati osip in povečati dostopnost šolanja na vseh stopnjah;
- oblikovati sistem izobraževanja in usposabljanja, ki bo dal odgovore na zahteve po novih vrstah znanja in sposobnostih.

2. Spremembe na trgu dela v obdobju izvajanja evropske strategije zaposlovanja

Čeprav so natančne in podrobne analize učinkov novega pristopa k problemu brezposelnosti in politiki zaposlovanja v EU možne samo na ravni posamezne države in posameznih ukrepov, bomo v nadaljevanju pogledali spremembe na trgu dela v EU-15 v obdobju izvajanja skupne politike zaposlovanja, ki jih lahko delno interpretiramo kot rezultat politike zaposlovanja, čeprav so gibanja na trgu dela v veliki meri povezana predvsem z gospodarskim ciklom.

Analizo sprememb na trgu dela v obdobju izvajanja evropske strategije zaposlovanja pa bomo razdelili v dve

obdobji : na obdobje 1997–2001, ki ga je označevala skoraj 3-odstotna letna rast, in obdobje 2001–2004, ki ga lahko pogledamo tudi z vidika uresničevanja t. i. lizbonskih ciljev na področju zaposlovanja.

Začetek izvajanja evropske strategije zaposlovanja sovpada s precejšnjo pospešitvijo gospodarske rasti, ki je pozitivno vplivala na gibanje zaposlenosti. Po nekajletni stagnaciji ali skromni rasti zaposlenosti sredi devetdesetih let je bila tako v letih 1998 in 1999 zabeležena kar 1,6-odstotna letna rast. Stopnja zaposlenosti prebivalstva v starosti od 15 do 64 let v EU-15 se je z 60,7 odstotka, kolikor je znašala leta 1997, leta 2001 povzpela na 64 odstotkov. To je bilo prvo obdobje izvajanja skupne politike zaposlovanja v EU-15, ki jo je spremljala skoraj 3-odstotna povprečna letna gospodarska rast, ki je pozitivno vplivala na rast zaposlenosti, saj se je v tem obdobju stopnja zaposlenosti v EU-15 povečala za 3,3 odstotne točke, k temu pa je pomembno prispevalo predvsem povečanje stopnje zaposlenosti žensk (za 4,2 odstotni točki). Nadpovprečno se je stopnja zaposlenosti v tem obdobju povečala v Španiji, na Irskem, Nizozemskem, Finskem in Švedskem.

Tabela 1: Razvrstitev držav glede na povečanje stopenj zaposlenosti v obdobju 1997–2001

Podpovprečen napredek (0,3 do 2,7 o. t.)	Grčija, Danska, Nemčija, Velika Britanija, Avstrija
Povprečen napredek (2,8 do 3,8 o. t.)	Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Portugalska
Nadpovprečen napredek (več kot 3,8 o. t.)	Španija, Nizozemska, Irsko, Finska, Švedska

Vir: EUROSTAT portal in lastni izračuni.

Če pogledamo razvrstitev držav glede napredek pri stopnji zaposlenosti vidimo, da je velik napredek značilen predvsem za države z relativno nizko stopnjo zaposlenosti (izjema je le Nizozemska).

V tem prvem obdobju izvajanja skupne zaposlovalne politike se je stopnja brezposelnosti v EU-15 zmanjševala s 9,8 odstotka v letu 1997 na 7,2 odstotka leta 2001. Brezposelnost se je najbolj zmanjšala v Španiji, na Finskem in Švedskem, samo v Grčiji pa se je povečala.

Tabela 2: Stopnje brezposelnosti po spolu v EU-15

	1997	2001	Razlika v o. t.
Skupaj	9,8	7,2	-2,6
Moški	8,4	6,1	-2,3
Ženske	11,8	8,4	-3,4

Vir: EUROSTAT portal.

Drugo obdobje izvajanja evropske strategije zaposlovanja pa sovpada z izvajanjem lizbonske strategije, za to bomo to obdobje pogledali z vidika uresničevanja vmesnih lizbonskih ciljev na področju zaposlovanja. Obdobje 2001–2004 označuje izrazita umiritev gospodarske rasti. Postavljeni lizbonski cilji, npr. 70-odstotna stopnja zaposlenosti do leta 2010, pa so predvidevali nadaljevanje 3-odstotne povprečne letne stopnje gospodarske rasti. Po ocenah Evropske komisije naj bi bilo zaradi bistveno nižje gospodarske rasti (povprečno letno 1,6 odstotka) v obdobju 2001–2004 v EU-15 kumulativno ustvarjenih 5 milijonov

manj delovnih mest, kot bi jih bilo ob predpostavljene gospodarski rasti (EC 2005, 76). Tezo o velikem pomenu gospodarske rasti za gibanje na trgu dela v EU-15 potrjujejo tudi Karanassou idr. (2003), ki analizirajo dejavnike gibanja brezposelnosti v EU v obdobju 1970–1999. Njihovi rezultati kažejo na največji pomen dejavnikov rasti, kamor uvrščajo investicije, tehnološke spremembe in obseg delovno sposobnega prebivalstva.

Tabela 3: Stopnja zaposlenosti in brezposelnosti v EU-15

	2001	2002	2003	2004
Stopnja zaposlenosti skupaj	64,0		64,8	64,8
Stopnja brezposelnosti	7,2	7,6	8,0	8,1

Vir: EUROSTAT portal.

Čeprav se je stopnja brezposelnosti v obdobju 2001–2004 povečala, analize odzivnosti zaposlenosti na gospodarsko rast kažejo, da je upočasnitev gospodarske rasti v obdobju 2001–2003 imela manj neugodne posledice za gibanje zaposlenosti kot podobna upočasnitev na začetku devetdesetih let. Slednje je na eni strani posledica strukturnega izboljšanja delovanja trga dela v EU na eni strani, na drugi strani pa dejstva, da je bila upočasnitev v obdobju 2001–2003 manj izrazita kot na začetku devetdesetih let.

Stopnja zaposlenosti se je v obdobju 2001–2004 v večini držav zmanjšala, po rasti stopnje zaposlenosti pa izstopata Italija in Španija, ki sta konec devetdesetih izvedli pomembnejše reforme trga dela, hkrati pa je bila izhodiščna raven zaposlenosti v obeh državah relativno nizka.

Tabela 4: Razvrstitev držav glede na povečanje stopenj zaposlenosti v obdobju 1997–2004

Podpovprečen napredek (do 3,1 o. t.)	Avstrija, Nemčija, Danska, Združeno kraljestvo, Luksemburg
Povprečen napredek (3,2 do 5,1 o. t.)	Belgija, Francija, Italija, Nizozemska, Luksemburg, Portugalska
Nadpovprečen napredek (več kot 5,1 o. t.)	Španija, Irsko, Finska,

Vir: EUROSTAT portal, lastni izračuni.

Nadpovprečen napredek pri povečanju stopnje zaposlenosti so naredile Španija, Irsko in Finska. Pri tem je napredek Irske v veliki meri rezultat hitre gospodarske rasti in fleksibilnega trga dela, Finci pa so velik napredek naredili predvsem pri stopnji zaposlenosti starejših, saj so v obdobju 1998–2001 izvajali strategijo aktivnega staranja. Njihova strategija aktivnega staranja temelji na treh stebrih: zdravje, vključenost in varnost. Politika mora: (i) preprečevati in zmanjševati kronične bolezni in prezgodnjo smrtnost; (ii) zagotavljati možnosti vseživljenjskega učenja, (iii) zagotavljati zaščito, varnost in dostojanstvo starejših z zagotavljanjem njihove socialne, finančne in fizične varnosti. Za promocijo aktivnega staranja morajo biti zdravstveni sistemi usmerjeni v vseživljenjsko promocijo zdravja in zdravega načina življenja, preventivo in zagotavljati primeren dostop do kvalitetne zdravstvene oskrbe in dolgotrajne nege (OECD 2004).

Če ocenimo še uresničevanje vmesnih lizbonskih ciljev za države EU-15, vidimo, da skupna stopnja zaposlenosti precej zaostaja za zastavljenim vmesnim ciljem 67 odstotkov do leta 2005, zelo pa so se države EU-15 približale ciljem pri stopnji zaposlenosti žensk, ki je v letu 2004 znašala 56,8 odstotka in torej skoraj dosegla vmesni cilj 57 odstotkov. Vendar se je stopnja zaposlenosti najbolj povečala v Španiji in na Irskem, kjer je bila izhodiščna raven v letu 1997 izrazito nizka. Stopnje zaposlenosti starejših pa so se povečale predvsem v obdobju 2001–2004 kot rezultat reform pokojninskih sistemov.

Sklep

Teorije histereze so z opozarjanjem na vzroke za trdovratnost brezposelnosti v Evropi vplivale na oblikovanje usmeritev evropske politike zaposlovanja. Evropska politika zaposlovanja je v obdobju svojega izvajanja doživela precej sprememb. Vse bolj glasno poudarjanje pomena strukturnih reform in reform trga dela pa bo vpliv sodobnih teorij brezposelnosti, ki izpostavljajo pomen institucij na trgu dela, v prihodnje verjetno še okrepil. Pričakujemo nadaljnji razvoj evropske politike zaposlovanja v smeri večjega poudarka reformam trga dela in v smeri varne fleksibilnosti.

Z vidika ekonomske misli predstavlja skupna evropska politika zaposlovanja iskanje kombinacije zdravil, ki jih najdemo pri zagovornikih ekonomike ponudbe, ob aktivni vlogi države in vseh akterjev na trgu dela, s kančkom keynesianskih zdravil, katerih uporaba pa ne sme povzročati javnofinančnih neravnovesij.

Gibanja na trgu dela v EU-15 so bila v obdobju 1998–2001 izrazito pozitivna, vendar močno povezana z dinamično gospodarsko rastjo v tem obdobju. Z upočasnitvijo gospodarske rasti v obdobju 2001–2003 so se razmere na trgu dela nekoliko poslabšale, vendar pa je bil negativni vpliv

manjši kot ob podobni upočasnitvi na začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja, kar je deloma tudi rezultat strukturnih sprememb na trgu dela.

Uporabljena literatura in viri

1. Blanchard, O. J. in Summers, L. H. (1988): *Hysteresis and European Unemployment Problem*. V: Cross, R. (ed): *Unemployment, Hysteresis and the Natural rate Hypothesis*. Oxford: Basil Blackwell.
2. EC (2005). *Employment in Europe 2005*. Bruxelles: European commission.
3. EC (2005a). *Employment guidelines 1998–2005*. Dosegljivo: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/guidelines_en.htm.
4. EUROSTAT portal. Dosegljivo: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL.
5. Lonnroth, Karl-Johan (2000). *Intervention at Conference on European Employment and Social Policy and Enlargement*. Prague, 11–12 May. Draft.
6. Landesmann, M. A.; in Stehrer (1999): *The European Unemployment Problem: A Structural Approach*. Viena: WIIW, tipkopi, marec, str. 68.
7. Lindbeck, A. in Snower, D. (1988). *The Insider-Outsider Theory of Employment and Unemployment*. Cambridge (Mass.): MIT Press.
8. Lindeck, A. in Snower, D. (2002). *The insider-outsider theory: A survey*. IZA Discussion paper No. 534, Bon: IZA.
9. Karanassou idr. (2003). *Unemployment in the European union: Institutions, Prices and growth*. IZA Discussion paper No. 89, Bon: IZA.
10. Kok, W. (2003). *Jobs, jobs, jobs – creating more employment in Europe*. Brussels: Report of employment taskforce.
11. OECD (2004). *Ageing and Employment policies – Finland*. Paris: OECD.