

Povzetek

Gospodarska kriza še vedno zaznamuje stanje na trgu dela v EU. Padec gospodarske aktivnosti v EU je v letu 2009 na trgu dela sprožil proces prilagajanja nižji ravni gospodarske aktivnosti, ki je še prisoten. V obdobju 2008–2011 se je v povprečju EU stopnja delovne aktivnosti zmanjšala za 1,5 o. t. (na 64,3 %), stopnja brezposelnosti pa povečala na 9,6 %, kar je za 2,8 o. t. več kot leta 2008. V letu 2009 je večina držav okrepila izvajanje aktivnih posegov na trg dela, v letu 2010 pa so nekatere države izdatke za aktivne posege že zmanjšale. Skromno povpraševanje po delovni sili v letih 2010 in 2011 je pripeljalo do povečanja stopnje dolgotrajne brezposelnosti, ki je leta 2011 v EU v povprečju znašala 4,1 % (za 1,4 o. t. več kot leta 2008). Podobno kot v prejšnjih recesijah se je delovna aktivnost najbolj zmanjšala pri mladih in nizko izobraženih. Zaradi velikega padca aktivnosti v gradbeništvu pa se je v obdobju 2008–2011 bolj zmanjšala delovna aktivnost moških kot žensk. Posebnost tokratne recesije pa je povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših, ki se je v EU v obdobju 2008–2011 v povprečju povečala za 1,8 o. t.

Tudi v Sloveniji nižja raven aktivnosti še vedno vpliva na razmere na trgu dela. V Sloveniji se je v obdobju 2008–2011 stopnja delovne aktivnosti (15–64 let) zmanjšala za 4,2 o. t. (na 64,4 %), stopnja brezposelnosti pa povečala na 8,2 %, kar je za 3,8 o. t. več kot leta 2008. Nižji ravni gospodarske aktivnosti so se z zmanjševanjem zaposlenosti prilagajala podjetja v dejavnostih zasebnega sektorja, kjer se je število delovno aktivnih zmanjšalo za 8,8 %. Najbolj se je število delovno aktivnih zmanjšalo v gradbeništvu in predelovalnih dejavnostih, kar je vplivalo na nadpovprečno zmanjšanje delovne aktivnosti mladih, nizko izobraženih in moških. V dejavnostih javnih storitev se je število delovno aktivnih kljub krizi povečalo, kar je posledica nedomišljenih linearnih omejitev zaposlovanja, ki ob naraščanju potreb po določenih javnih storitvah (storitve vrtcev, domov za starejše, zdravstvene storitve) niso bile realizirane. Zakon o uravnoteženju javnih financ, sprejet sredi leta 2012, sicer predvideva omejevanje zaposlovanja, vendar je že v prvih mesecih leta 2012 prišlo do precejšnjega povečanja števila zaposlenih v dejavnostih javnih storitev.

Nizka stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let), ki je že dalj časa prisoten problem v Sloveniji, se je v obdobju 2008–2011 še znižala. Stopnja delovne aktivnosti starejših (55–64 let), ki je v Sloveniji že vrsto let ena najnižjih v EU, je bila leta 2011 (kljub povečanju v letih 2009 in 2010) nižja kot leta 2008. Veliko zmanjšanje te stopnje v letu 2011 bi lahko povezali z velikim povečanjem starejših brezposelnih ob koncu leta 2010 (na kar so verjetno vplivale tudi spremembe v regulaciji trga dela in napovedana pokojninska reforma) in z zmanjšanim obsegom neformalne aktivnosti starejših. Za povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših bi morala biti čim prej sprejeta pokojninska reforma, ki bi prispevala tudi k izboljšanju dolgoročne vzdržnosti javnih financ. Oblikovanje in čimprejšji sprejem pokojninske reforme pa bi morala spremljati tudi strategija aktivnega staranja, ki bi poleg strategije spodbujanja zdravega življenja in spodbujanja vseživljenjskega učenja morala vključevati tudi ukrepe za prilagajanje delovnih mest starejši populaciji.

Kljub okrepljenemu izvajanju aktivne politike trga dela v letih 2009 in 2010 so se strukturna neskladja v Sloveniji povečala. Na slabšanje razmer na trgu dela se je država v letu 2009 odzvala z intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja (APZ), ki jih je nadalje okrepila še v letu 2010, a že v letu 2011 močno zmanjšala. Na povečanje strukturnih neskladij na trgu dela kaže stopnja dolgotrajne brezposelnosti, ki se je v obdobju 2008–2011 skoraj podvojila, in povečevanje števila brezposelnih na prosto delovno mesto. Ocenjujemo, da dolgotrajno brezposelni in nizko izobraženi niso bili v zadostni meri vključeni v programe aktivne politike zaposlovanja, kar bi lahko prispevalo k zmanjšanju strukturnih neskladij. Prav tako je bilo zmanjšanje izdatkov za aktivne programe že v letu 2011 z vidika zmanjševanja naraščajočih neskladij neustrezno. Programe APZ bi bilo treba bolj usmeriti v zmanjševanje strukturnih neskladij. Zato bi bilo treba programe usposabljanja in izobraževanja čim bolj

prilagoditi potrebam delodajalcev ter oblikovati sisteme spremljanja in napovedovanja povpraševanja po delovni sili, ki bi lahko pomagali pri oblikovanju APZ programov in politike izobraževanja. Slednje bi lahko prispevalo tudi k lažjemu prehodu mladih iz izobraževanja v delovno aktivnost in izboljšanju položaja mladih na trgu dela, ki se je v krizi nadpovprečno poslabšal.

Na položaj mladih na trgu dela, ki se je v obdobju 2008–2011 močno poslabšal, v Sloveniji pomembno vpliva visoka vključenost mladih v izobraževanje in pogosto združevanje šolanja z delovno aktivnostjo.

Stopnja delovne aktivnosti mladih v starosti 15–24 let se je v obdobju 2008–2011 znižala za 6,9 o. t., v starostni skupini 25–29 let pa za 8,1 o. t., kar je bistveno več kot v drugih starostnih skupinah. Močno so se zmanjšale predvsem zaposlitvene možnosti mladih s terciarno izobrazbo, na kar kaže relativno največje povečanje števila registrirano brezposelnih mladih s terciarno izobrazbo in povečanje deleža mladih v starosti 25–29 let, ki niso vključeni niti v zaposlitev niti v izobraževanje ali usposabljanje. Visoka vključenost mladih v izobraževanje, ki je pri nas bistveno nad povprečjem EU, zmanjšuje aktivnost mladih. Vendar Slovenija hkrati spada med države z visokim deležem mladih, ki združujejo izobraževanje in delovno aktivnost. Pomemben del aktivnosti mladih v Sloveniji predstavlja študentsko delo, ki je zaradi proceduralne enostavnosti in cenovne ugodnosti zelo privlačno za delodajalce. Slovenija tako že vrsto let izstopa po deležu začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah mladih, ki je najvišji v EU. Močna segmentacija trga dela tudi v krizi ostaja osrednji problem trga dela v Sloveniji in je posledica sistemske regulative trga dela. Zaradi velikega deleža začasnih zaposlitev med mladimi se je delovna aktivnost mladih močno zmanjšala. Za zaposlovanje mladih v Sloveniji pa obstajajo podobne ovire kot v drugih državah, ki izhajajo tako iz ponudbe kot povpraševanja po delu.

Ocenjujemo, da so najbolj pomembne ovire za zaposlovanje mladih v Sloveniji: neskladje med ponudbo in povpraševanjem, relativno močno varovanje zaposlitve in relativno visoki stroški dela.

V Sloveniji na težave mladih pri zaposlovanju v veliki meri vplivajo neskladja med ponudbo in povpraševanjem, ki so povezane s strukturo vpisa mladih v izobraževalne programe in premajhnim vplivom delodajalcev na vsebino programov. Neskladja so prisotna tako pri mladih s srednješolsko izobrazbo kot tudi mladih, ki so končali terciarno raven izobraževanja. Reševati bi jih bilo treba z večjo prilagoditvijo sistema izobraževanja in usposabljanja potrebam trga dela. Zaradi velike razširjenosti študentskega dela, ki je proceduralno in cenovno privlačno za delodajalce, bi lahko sklepali, da zaposlitvene možnosti mladih zmanjšujeta tudi relativno močno varovanje redne zaposlitve in relativno visoka obdavčitev dela oz. visoki stroški dela (vključno s stroški povračil v zvezi z delom).

Zaradi omejene fleksibilnosti plač in povišanja minimalne plače je prilagajanje trga dela v manjši meri potekalo preko stroškov dela, kar je vplivalo na poslabšanje stroškovne konkurenčnosti.

Fleksibilnost plač v zasebnem sektorju je v veliki meri omejena na plačila za nadure, izredna izplačila, ki so odvisna od uspešnosti poslovanja in usklajevanja plač z rastjo cen in produktivnosti. Rast povprečne bruto plače so v obdobju 2008–2011 močno zaznamovali gospodarska kriza, dvig minimalne plače in prenovljeni sistem plač v javnem sektorju ter varčevalni ukrepi vlade. Zaradi slednjih je zvišanje povprečne bruto plače na zaposlenega v državi v letih 2010 in 2011 izviralo le iz dejavnosti zasebnega sektorja. Po upočasnjeni rasti plač zaradi odziva na padec aktivnosti v letu 2009 (zmanjšanje števila opravljenih nadur in krajšanje delovnega časa) je na rast plač v zasebnem sektorju (v pogojih nizke gospodarske aktivnosti in spremenjene strukture zaposlenih) v zadnjih dveh letih vplival predvsem dvig minimalne plače. V dejavnostih javnih storitev pa je uvedba novega plačnega sistema sovpadla z začetkom krize in povzročila visoko rast povprečne bruto plače v letih 2008 in 2009. Varčevalni ukrepi, ki so se zaradi splošnega gospodarskega in javnofinančnega položaja z dopolnitvami sprejemali vse od leta 2009, pa so v zadnjih dveh letih povsem ustavili rast povprečne bruto plače v dejavnostih javnih storitev. V okviru dosedanjih ukrepov na področju plač v dejavnostih javnih storitev ostaja problematično predvsem zamrzovanje vseh stimulativnih elementov plačnega sistema (delovna uspešnost, napredovanje), ki predstavljajo motivacijo za delo vsem zaposlenim, še posebej pa mlajšim uslužbencem. Za to je izziv oblikovanje rešitev, ki bodo predstavljale stabilnejšo in bolj motivacijsko naravnano plačno politiko v dejavnostih

javnih storitev. Rast plač je vplivala na poslabšanje konkurenčnosti gospodarstva, saj so se stroški dela na enoto proizvodnje v obdobju 2008–2010 povečali za 9,1 %. Stroškovno konkurenčnost pa je še dodatno poslabševalo dejstvo, da je bila rast stroškov dela na enoto proizvoda tudi precej manj ugodna kot v EU.

Osrednja izziva ekonomske politike na trgu dela sta povečanje obsega delovne aktivnosti in oblikovanje celovite reforme trga dela, ki bo usmerjena k zmanjšanju segmentacije. Ob padcu stopnje delovne aktivnosti v obdobju 2008–2011 se je Slovenija močno oddaljila od cilja 75-odstotne stopnje delovne aktivnosti (v starostni skupini 20–64 let) v letu 2020 (cilj EU 2020). V letu 2011 je omenjena stopnja znašala 68,4 %. Za doseganje omenjenega cilja bi Slovenija morala oblikovati sklop ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, in zagotavljati večjo skladnost posameznih politik, ki vplivajo na razmere na trgu dela in niso omejene zgolj na politike trga dela. Za zmanjšanje starostne segmentacije, ki izvira iz sistemske regulative trga dela, pa bi bilo treba (i) zmanjšati veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas in (ii) drugače urediti študentsko delo. Povečanje koncesije na študentsko delo, ki jo uvaja Zakon o uravnoteženju javnih financ, bo sicer zmanjšalo cenovno privlačnost študentskega dela, vendar ne bo vplivalo na druge vzroke za njegovo privlačnost za delodajalce. Poleg tega mladim ne bo omogočilo, da se čim prej vključijo v sisteme socialnih zavarovanj. Ker je analiza študentskega dela (velik del delovne aktivnosti mladih) pokazala, da večino opravljenih del predstavljajo fizična in manj zahtevna dela, bi bilo smiselno študentsko delo bolj povezati s pridobivanjem izkušenj, ki bi pozitivno vplivale na karierno pot študenta/dijaka, in s tem olajšati prehod iz izobraževanja v zaposlitev. Izolirane in delne korekcije posameznih problemov ne bodo rešile težav trga dela, zato bi bilo treba oblikovati konsenz o nadaljevanju in vsebini reform trga dela ter oblikovati ukrepe, ki se bodo lotevali ključnih problemov trga dela. Ponovno se napovedujejo spremembe Zakona o delovnih razmerjih, ki bi morale potekati v smeri varne prožnosti in biti del celovite reforme trga dela.

Uvod

Gospodarska kriza še vedno zaznamuje stanje na trgu dela. Padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 je sprožil proces prilagajanja trga dela nižji ravni aktivnosti. Analiza dinamike plač v krizi v EU je pokazala, da je do prilagajanja prišlo, vendar ne v zadostni meri, da ne bi prišlo do povečanja stroškov dela na enoto proizvodnje (Arpaia, A., in Curci, N., 2010).¹ Podobno velja tudi za Slovenijo, kjer je bilo povečanje stroškov dela na enoto proizvodnje v obdobju krize celo največje v EU. Večji del prilagajanja je zato potekal v obliki zmanjševanja števila opravljenih ur in števila delovno aktivnih. Večina držav EU je v letih 2009 in 2010 okrepila izvajanje ukrepov politike trga dela in zanjo namenila tudi več sredstev. Kljub temu se je v obdobju 2008–2011 število delovno aktivnih v povprečju EU zmanjšalo za 2 %, stopnja delovne aktivnosti pa na 64,3 % (za 1,5 o. t. manj kot leta 2008). Stopnja brezposelnosti se je povečala na 9,6 % v letu 2011 (za 2,8 o. t. več kot leta 2008). V Sloveniji se je v obdobju 2008–2011 stopnja delovne aktivnosti (15–64 let) zmanjšala na 64,4 %, kar je za 4,2 o. t. manj kot leta 2008, stopnja brezposelnosti pa povečala na 8,2 % (za 3,8 o. t. več kot leta 2008). Podobno kot v preteklih recesijah se je položaj na trgu dela močno poslabšal mladim in nizko izobraženim. Zaradi velikega padca aktivnosti v gradbeništvu pa se je zaposlenost moških zmanjšala bolj kot žensk.

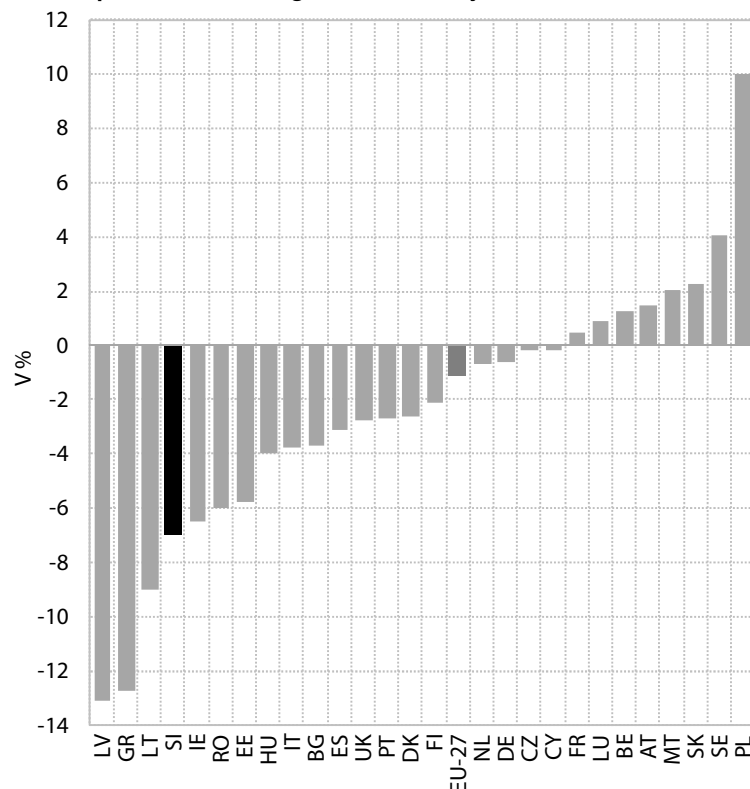
V prispevku prikazujemo analizo gibanj na trgu dela v času gospodarske krize in odziv države s politiko trga dela v Sloveniji. Analiza je predstavljena v treh poglavjih. V prvem poglavju prikazujemo vpliv gospodarske krize in politiko trga dela v EU. V drugem poglavju podrobno prikazujemo gibanja na trgu dela v Sloveniji v času gospodarske krize, pri čemer se posebej posvetimo analizi položaja mladih na trgu dela in dejavnikov, ki vplivajo na položaj mladih na trgu dela (vključenost v izobraževanje, ovire in spodbude za zaposlovanje mladih). V tretjem poglavju predstavljamo gibanje in politiko plač v dejavnostih zasebnega in javnega sektorja, kjer izpostavljamo tudi izzive za politiko plač in obvladovanje stroškov dela v javnem sektorju, ter oceno vpliva minimalne plače na zaposlenost. V zadnjem poglavju pa skušamo izpostaviti ključne izzive za politiko trga dela.

¹ Možnosti za prilagajanje že izpogajanih plač so omejene (variabilni deli plač), ukrepi za spodbujanje skrajševanja delovnih ur pa so spodbujali zadrževanje delovne sile v podjetjih (padec produktivnosti).spodbujali zadrževanje delovne sile v podjetjih (padec produktivnosti).

1. Trg dela in politika trga dela v EU v obdobju 2008–2011

Gospodarska aktivnost v večini držav EU je bila leta 2011 še nižja kot leta 2008, kar še vedno zaznamuje gibanja na trgu dela. V drugi polovici leta 2008 se je v EU začela recesija, ki je dno dosegla v letu 2009, ko se je v večini razvitih držav gospodarska aktivnost močno skrčila. Bruto domači proizvod EU se je v letu 2009 zmanjšal za 4,2 %, največji padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 so zabeležile baltiške države (Latvija: 18 %, Litva: 14,7 % in Estonija: 13,9 %), ki jim sledita Finska in Slovenija z okoli 8-odstotnim padcem bruto domačega proizvoda. V letih 2010 in 2011 je večina držav EU beležila skromno rast BDP in še ni povsem nadoknadila padca gospodarske aktivnosti. Gospodarska kriza tako že vedno zaznamuje stanje na trgu dela v EU.

Slika 1: Sprememba realnega BDP v obdobju 2008–2011

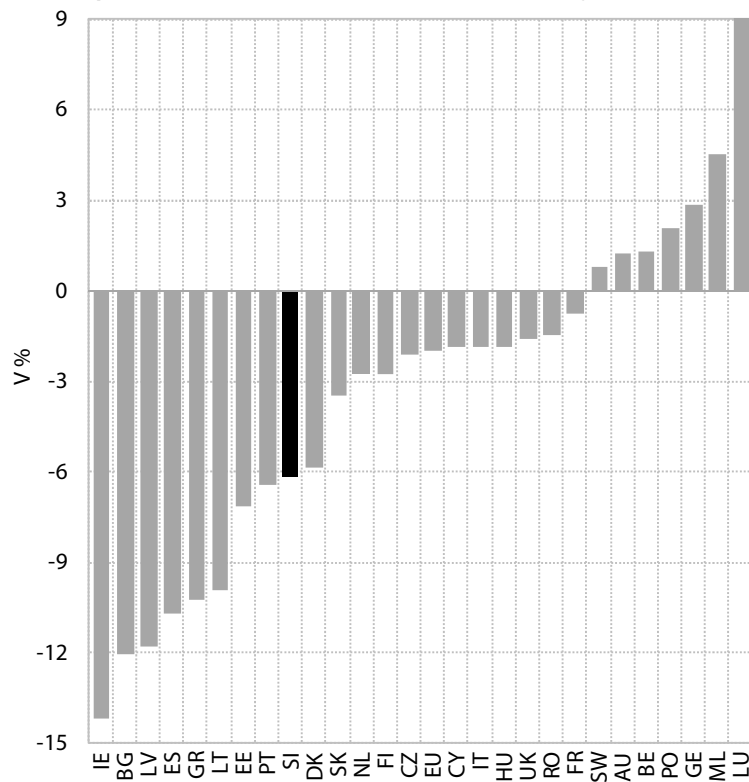


Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Padec gospodarske aktivnosti je povzročil zmanjšanje zaposlenosti, ki je bilo večje za moške kot ženske. Trg dela je na padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 odreagiralo s procesom zmanjševanja zaposlenosti, ki se je nadaljeval tudi v letu 2010. Čeprav se je v povprečju EU v letu 2011 število delovno

aktivnih povečalo za 0,3 %, je bilo še vedno za 2,0 % manjše kot leta 2008. Največje zmanjšanje števila delovno aktivnih, zabeleženo v obdobju 2008–2011, je bilo zabeleženo na Irskem, kjer se je močno zmanjšala gospodarska aktivnosti in je fleksibilen trg dela omogočil hitro prilagoditev na nižjo raven aktivnosti (glej slika 2). Število delovno aktivnih moških v EU se je zmanjšalo bolj kot število delovno aktivnih žensk², kar lahko povežemo z zmanjšanjem aktivnosti gradbeništva v številnih državah EU. V obdobju 2008–2011 se je tako stopnja delovne aktivnosti moških (v starosti 15–64 let) v povprečju EU zmanjšala za 2,6 o. t., žensk pa za 0,4 o. t. Glede na izobrazbo se je v povprečju EU najbolj znižala stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih.³

Slika 2: Sprememba števila delovno aktivnih v obdobju 2008–2011, v %



Vir: Eurostat, preračuni UMAR.

Ob zmanjševanju zaposlenosti se je v letu 2009 začela povečevati brezposelnost. Stopnja brezposelnosti je v EU začela naraščati v drugi polovici leta 2009 in je v povprečju leta znašala 9 %. Zaradi odloženega vpliva krize na trg dela in počasnega gospodarskega okrevanja se je nadaljevalo naraščanje brezposelnosti tudi v letih 2010 in 2011, ko je dosegla 9,7 % (za 2,6 o. t. več kot leta 2008). V letu 2011 se je zaradi oživljanja gospodarske aktivnosti naraščanje stopnje brezposelnosti v številnih državah ustavilo, v nekaterih pa se je že znižala. Stopnja brezposelnosti se je najbolj povečala v Latviji, Grčiji in Španiji,⁴ kjer je bila v obdobju

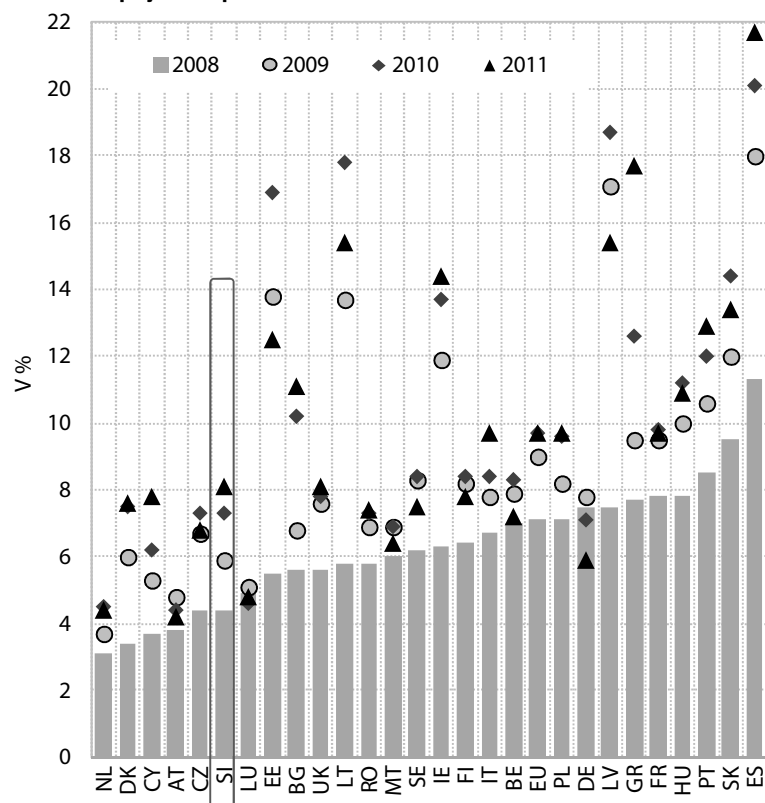
² V obdobju 2008–2011 se je v povprečju EU število delovno aktivnih moških zmanjšalo 3,3 %, žensk pa za 0,4 %.

³ V povprečju EU je bila stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih leta 2011 za 3,3 o. t. nižja kot leta 2008, za srednje izobražene je bila nižja za 2,1 o. t. in za terciarno izobražene 1,7 o. t.

⁴ V omenjenih državah je stopnja brezposelnosti v letu 2011 za okoli 10 o. t. višja kot v letu 2008.

2008–2011 najvišja (glej slika 3). Več kot podvojila pa se je stopnja brezposelnosti tudi v ostalih baltiških državah in na Irskem, kjer so bili zabeleženi tudi največji padci gospodarske aktivnosti. Nasprotno je bila v Nemčiji zaradi okrevanja gospodarstva in politike trga dela stopnja brezposelnosti že leta 2010 nekoliko nižja kot v letu 2008.

Slika 3: Stopnje brezposelnosti v EU 2008–2011



Vir: Eurostat.

Stopnja brezposelnosti mladih v EU se je v obdobju 2008–2011 povečala bolj kot brezposelnost drugih starostnih skupin. Kot je razvidno iz tabele 1, se je stopnja brezposelnosti v obdobju 2008–2011 v mlajših starostnih skupinah povečala bolj kot v drugih starostnih skupinah. V obdobju 2008–2011 je bilo razmerje med stopnjo brezposelnosti mladih in celoto stopnjo brezposelnosti višje kot pred krizo⁵. Stopnja brezposelnosti mladih (15–24 let) se je v povprečju EU povečala tudi v letu 2011 (za 0,4 o. t.), ko se je naraščanje stopnje za druge starostne skupine že ustavilo. V Grčiji in Španiji je v začetku leta 2012 presegla 50 %. Mednarodna organizacija dela opozarja na nevarnost trajno prizadete (izgubljene) generacije mladih, ki so vstopale na trg dela v času gospodarske krize v obdobju 2008–2011.

⁵ V obdobju 2008–2011 to razmerje znašalo 2,22, v obdobju pred krizo 2,11.

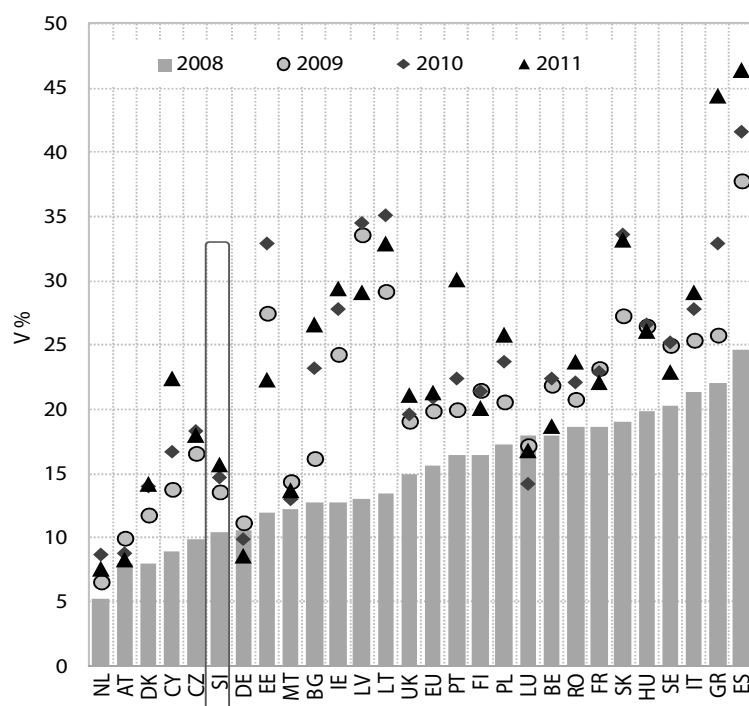
Tabela 1: Stopnje brezposelnosti v EU po starostnih skupinah, v %

	15-24 let	25-29 let	25-49 let	50-74 let	15-74 let
2005	18,5	11,1	8,1	6,6	9,0
2006	17,1	9,9	7,4	6,1	8,2
2007	15,5	8,7	6,4	5,2	7,1
2008	15,6	8,6	6,3	5,0	7,0
2009	19,9	11,5	8,2	6,1	8,9
2010	20,9	12,6	8,9	6,6	9,6
2011	21,3	12,6	9,0	6,6	9,6
razlika 2011-2008 v o. t.	5,7	4,0	2,7	1,6	2,6

Vir: Eurostat.

Na večjo prizadetost mladih v krizi kaže tudi večje zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti v mlajših starostnih skupinah. V povprečju EU se je stopnja delovne aktivnosti v starostni skupini 15–64 let v obdobju 2008–2011 znižala na 64,3 % (za 1,5 o. t.), pri čemer se je za mlade v starosti 15–24 let znižala za 3,8 o. t. (na 33,6 %), v starostni skupini 25–54 let pa je bila leta 2011 nižja za 1,9 o. t. Mladi so nadpovprečno prizadeti v vseh dosedanjih recesijah predvsem zaradi velike izpostavljenosti začasnim zaposlitvam. Povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših (55–64 let), ki je v povprečju EU v obdobju 2008–2011 znašalo 1,8 o. t., pa je posebnost te krize in ni značilno za prejšnje (OECD, Employment Outlook 2010).

Slika 4: Stopnja brezposelnosti mladih (15–24 let) v EU v obdobju 2008–2011, v %



Vir: Eurostat.

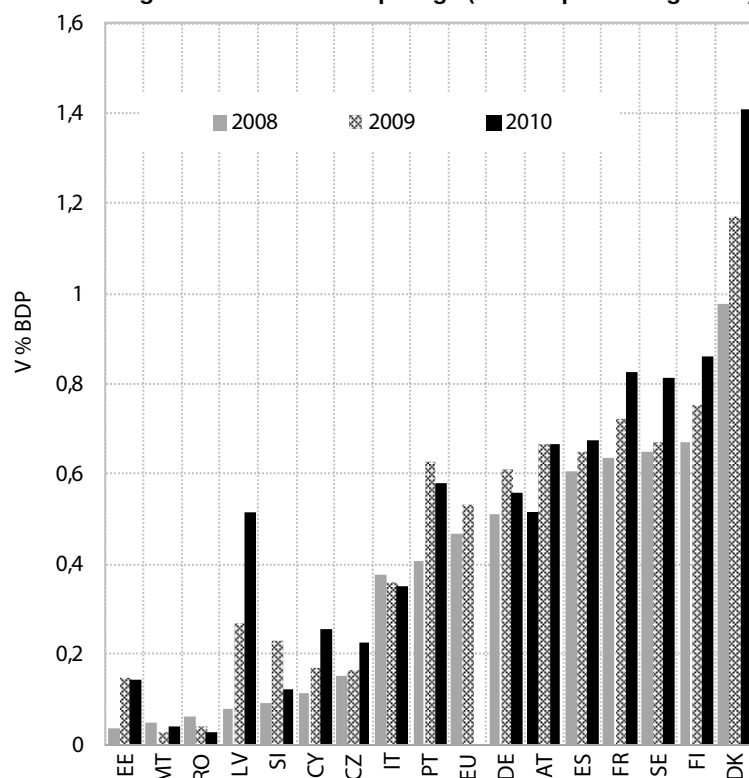
V obdobju 2008–2011 so se v EU povečala strukturna neskladja. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti v EU je leta 2011 znašala 4,1 %, kar je za 1,4 o. t. več kot leta 2008. Ker se po drugem četrtletju 2009 priliv v brezposelnost ni več povečeval, ohranjanje visoke brezposelnosti in njenega trajanja lahko pojasnimo predvsem s skromnim zaposlovanjem oziroma skromnimi odlivi iz brezposelnosti. Ujemanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela v evrskem območju se je poslabšalo, saj je naraščalo število brezposelnih ob relativno nespremenjenem številu prostih delovnih mest (EC. Labour market developments in EU; 2011). Trajanje brezposelnosti se je zato povečalo, kar zmanjšuje človeški kapital in možnosti za bistveno zmanjšanje brezposelnosti na kratek rok.

Leta 2009 je večina držav v EU povečala izdatke za aktivne posege na trgu dela⁶, leta 2010 pa so jih nekatere že znižale. V povprečju EU so se izdatki za aktivne posege v letu 2009 nominalno povečali za 8,6 %. Najbolj jih je povečala Estonija (za 393 %), vendar so v primerjavi z BDP še vedno med najnižjimi v EU (glej slika 5). V letu 2010 (zadnji razpoložljivi podatki) so nekatere države obseg teh izdatkov že znižale, vendar so v vseh državah še nad obsegom pred krizo. Cazes in drugi (2009) na osnovi pregleda ukrepov v 79 državah OECD ugotavljajo, da so razvite države največkrat posegle po usposabljanju brezposelnih in oseb, ki jim je grozilo odpuščanje.⁷ Na področju pasivnih ukrepov pa je 17 razvitih držav spremenilo sistem zavarovanja za primer brezposelnosti v smeri povečanja dostopa do nadomestil in njihovega trajanja. Številne države v EU so se odločile za subvencioniranje krajšanja delovnega časa, kar naj bi doprineslo k ohranjanju delovnih mest.

⁶ Po metodologiji Eurostat med aktivne posege sodijo naslednje aktivnosti: izobraževanje in usposabljanje, rotacija in delitev delovnih mest, spodbude za zaposlovanje, podpora zaposlitev in rehabilitacija, neposredno ustvarjanje delovnih mest in začetne spodbude.

⁷ Ukrep je uporabilo 27 držav.

Slika 5: Obseg izdatkov za aktivne posege (aktivna politika trga dela) v nekaterih državah EU*, v % BDP



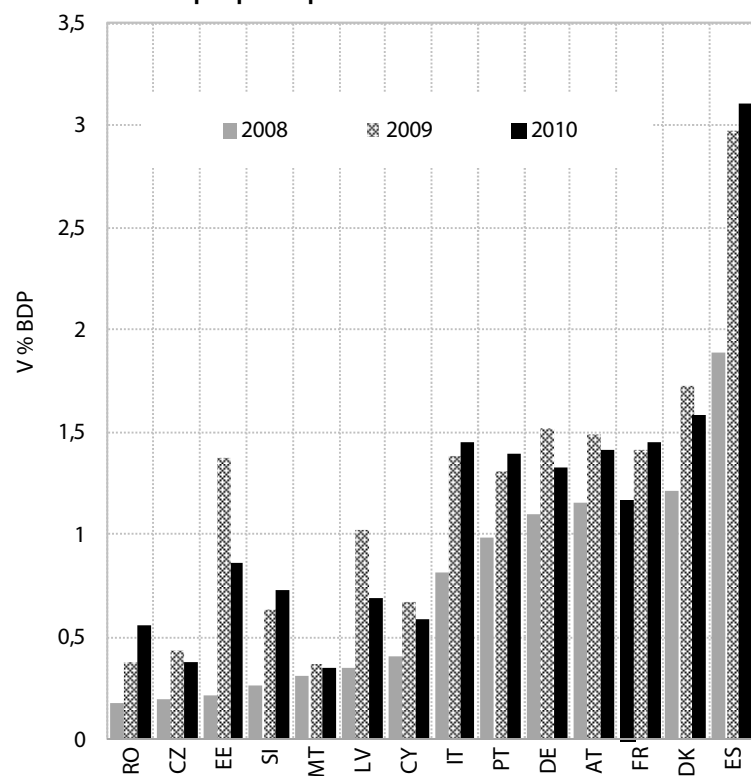
Vir: Eurostat.

Opomba: * vključene so države, za katere so bili podatki za leto 2010 objavljeni sredi maja 2012

Kriza je močno povečala tudi izdatke za podporne politike (pasivno politiko trga dela). S povečanjem brezposelnosti se je povečalo tudi število upravičencev do nadomestil za brezposelnost. V nekaterih državah pa so tudi povečali dostopnost do nadomestil za primer brezposelnosti. V povprečju EU so se tako izdatki za pasivno politiko v letu 2009 povečali za 37,2 %. Največje nominalno povečanje teh izdatkov so v letu 2009 zabeležile baltske države,⁸ največje tovrstne izdatke v primerjavi z BDP v času krize pa ima Španija, kjer je tudi najvišja brezposelnost.

⁸ V Estoniji je povečanje teh izdatkov po podatkih Eurostat znašalo 454 %, v Latviji 327 % in v Litvi 227 %.

Slika 6: Izdatki za podporne politike v nekaterih državah EU* v letih 2008–2010, v % BDP



Vir: Eurostat.

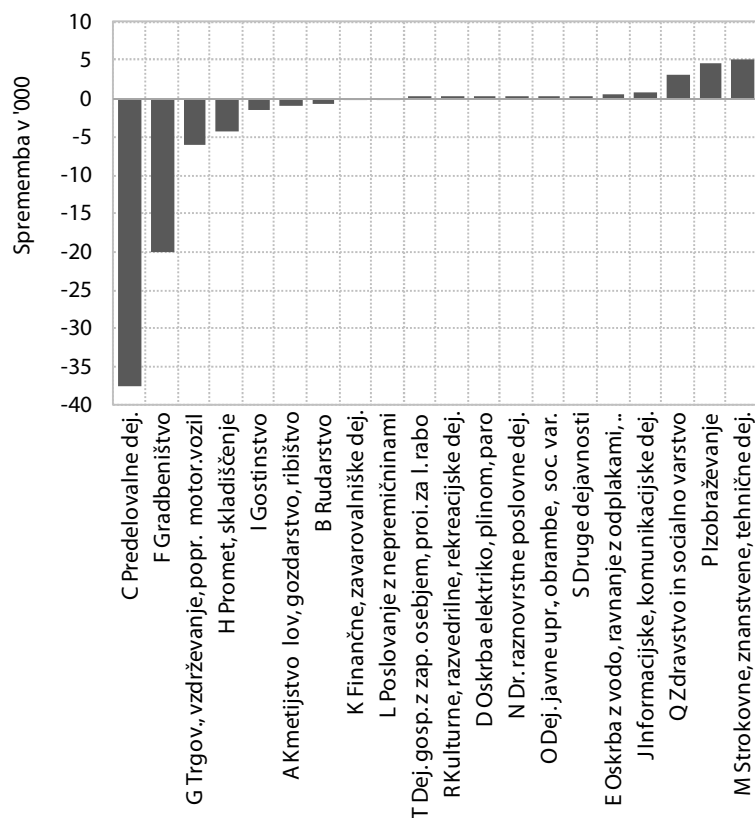
Opomba: * vključene so države, za katere so bili podatki za leto 2010 objavljeni v začetku maja 2012

2. Trg dela in politika trga dela v Sloveniji v obdobju 2008–2011

Trg dela se je v Sloveniji krizi prilagodil predvsem z zmanjšanjem števila zaposlenih. Trg dela se sicer lahko na krizo odzove s pomočjo (i) fleksibilnosti stroškov dela, (ii) mobilnosti dela, ki zajema geografsko mobilnost in mobilnost med sektorji, in (iii) prilagajanja količine angažiranega dela – s spremembami števila zaposlenih ali spremembami števila opravljenih delovnih ur. V Sloveniji se je v krizi prilagajal predvsem z zmanjšanjem števila zaposlenih, le delno pa tudi s prilagajanjem plač. Ob padcu povpraševanja so podjetja najprej zmanjšala število nadur, leta 2009 pa so se odločala tudi za krajšanje delovnega časa, kar je spodbujal in podpiral tudi Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, ki je do neke mere povzročil kopičenje delovne sile (labour hoarding). Fleksibilnost plač v zasebnem sektorju je bila v veliki meri omejena na plačila za nadure, izredna izplačila, ki so odvisna od uspešnosti poslovanja, ter usklajevanja plač z rastjo cen in produktivnosti. Vsi trije elementi so vplivali na umiritev rasti plač, v podjetjih s skrajšanim delovnim časom pa so se plače praviloma znižale. Rast povprečne bruto plače v zasebnem sektorju se je zato leta 2009 močno upočasnila, leta 2010 je prilagajanje plač prekinilo povišanje minimalne plače, leta 2011 pa je bila rast najnižja v zadnjih dvajsetih letih (glej poglavje 2.3). Prilagajanje plač zaradi omejenih možnosti na področju fleksibilnosti in povišanja minimalne plače ni bilo zadostno, da ne bi prišlo do velikega povišanja stroškov dela na enoto proizvodnje v obdobju 2008–2011.⁹ Podobno kot v drugih državah so se tudi pri nas v krizi možnosti za zaposlitev močno zmanjšale mladim, ki so še posebej izpostavljeni začasnim zaposlitvam. Zato posebno poglavje posvečamo položaju mladih na trgu dela in dejavnikom, ki vplivajo na položaj mladih na trgu dela.

Nižji ravni gospodarske aktivnosti so se zmanjševanjem zaposlenosti prilagajala predvsem podjetja v dejavnostih zasebnega sektorja. V obdobju 2008–2011 se je najbolj zmanjšalo število delovno aktivnih v gradbeništvu (22,9 %) in predelovalnih dejavnostih (16,9 %). V dejavnostih zasebnega sektorja se je tako število delovno aktivnih v tem obdobju zmanjšalo za 8,8 %, v dejavnostih javnih storitev pa povečalo za 5 %. Za omejevanje zaposlovanja v dejavnostih javnega sektorja je zato v letošnjem letu Zakon o uravnoteženju javnih financ predvidel možnost zaposlovanja le na podlagi soglasja in prenehanje pogodbe o zaposlitvi javnim uslužbencem, ki imajo polno delovno dobo in izpolnjujejo pogoje za upokojitve. Slednje bi lahko prispevalo k zmanjšanju že tako nizke stopnje delovne aktivnosti starejših (glej slika 9).

Slika 7: Sprememba števila delovno aktivnih v obdobju 2008–2011 po dejavnostih



Vir: SURS, preračuni UMAR.

2.1. Vpliv krize na trg dela v Sloveniji

Zaradi manjše gospodarske aktivnosti se je v Sloveniji v obdobju 2008–2011 povečala brezposelnost. V

Sloveniji se je gospodarska aktivnost leta 2009 zmanjšala (merjeno z BDP za 8 %), leta 2010 in prvi polovici leta 2011 je prišlo do postopnega okrevanja gospodarske aktivnosti, ki se je leta 2010 povečala za 1,4 %, leta 2011 pa smo beležili ponovno zmanjšanje za 0,2 %. Zmanjševanje gospodarske aktivnosti se je leta 2010 in 2011 nadaljevalo predvsem v gradbeništvu. Padec gospodarske aktivnosti leta 2009 je sprožil proces prilagajanja na trgu dela, ki je pripeljal do zmanjšanja zaposlenosti in povečanja brezposelnosti. Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili se je v obdobju 2008–2011 povečala za 3,8 o. t. in leta 2011 dosegla 8,2 %. Močan padec aktivnosti v gradbeništvu je pomemben vzrok za večje povečanje stopnje brezposelnosti moških kot stopnje brezposelnosti žensk v obdobju 2008–2011.¹⁰ Nadpovprečno se je povečala stopnja

¹⁰ V obdobju 2008–2011 se je stopnja brezposelnosti žensk povečala za 3,1 o. t. (na 7,9 % leta 2011), moških pa za 4,2 o. t. (na 8,2 % v letu 2011).

brezposelnosti mladih (več o tem glej poglavje 2.2). Število registriranih brezposelnih je bilo konec decembra 2011 za 90 % večje kot septembra 2008, ko je bilo najnižje doslej. Število brezposelnih po anketi o delovni sili (ADS) pa se je od zadnjega četrtertja 2008 do zadnjega četrtertja 2011 skoraj podvojilo, kar se je odrazilo tudi v povečanju stopnje brezposelnosti po ADS za 3,8 o. t.

Tabela 2: Stopnje brezposelnosti po starostnih skupinah, v %

	15–24 let	25–49 let	50–74 let	15–74 let
2000	16,4	5,6	6,5u	6,9
2001	15,7	4,7	3,8u	5,7
2002	14,8	5,1	3,9u	6
2003	15,3	5,9	3,9u	6,5
2004	14	5,3	4,2u	6
2005	15,9	5,8	3,9u	6,5
2006	13,9	5,5	3,5u	6
2007	10,1	4,4	3,7u	4,9
2008	10,4	3,8	3,3u	4,4
2009	13,6	5,5	3,9u	5,9
2010	14,7	7,3	4,4	7,3
2011	15,7	7,8	6,5	8,2

Vir: Eurostat, u-nezanesljiv podatek.

Kriza je močno znižala delovno aktivnost nizko izobraženih. Padec gospodarske aktivnosti v letu 2009 je z zamikom povzročil zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti, ki je bila v starostni skupini 15–64 let leta 2010 za 2,4 o. t. manjša kot leta 2008. V obdobju 2008–2011 se je močno znižala predvsem stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih, ki je leta 2011 znašala 35,3 % (za 7,6 o. t. manj kot leta 2008), velik padec je bil zabeležen tudi pri stopnji delovne aktivnosti srednje izobraženih (za 5,6 o. t.), bistveno manjši pa pri visoko izobraženih (za 2 o. t.).

V obdobju 2008–2011 se je delovna aktivnost moških znižala bolj kot delovna aktivnost žensk. Podobno kot v EU se je tudi v Sloveniji v obdobju 2008–2011 število delovno aktivnih moških znižalo bolj kot žensk. Po anketi o delovni sili je število delovno aktivnih žensk leta 2011 za 5,2 % manjše kot leta 2008, število delovno aktivnih moških pa je manjše za 7 %. ¹¹ Stopnja delovne aktivnosti moških v starosti 15–64 let je leta 2011 znašala 67,7 %, kar je za 5 o. t. manj kot leta 2008, omenjena stopnja za ženske pa je leta 2011 znašala 60,8 % (za 3,4 o. t. manj kot leta 2008). Velik padec aktivnosti v gradbeništvu je pomemben vzrok za večje zmanjšanje stopnje delovne aktivnosti moških kot žensk v obdobju 2008–2011.

¹¹ V povprečju EU se je število delovno aktivnih moških znižalo za 3,3 %, žensk pa za 0,3 %.

Tabela 3: Stopnje delovne aktivnosti po starostnih skupinah, v %

	15-24 let	25-54 let	55-64 let	15-64 let	20-64 let
2000	31,2	82,6	22,3	62,7	68,5
2001	30,3	83,8	23,4	63,6	69,4
2002	31,1	84,1	25,9	64,3	70,0
2003	28,6	82,6	22,7	62,5	68,1
2004	33,8	84,0	30,1	65,6	71,0
2005	34,1	83,8	30,7	66,0	71,1
2006	35,0	84,2	32,6	66,6	71,5
2007	37,6	85,3	33,5	67,8	72,4
2008	38,4	86,8	32,8	68,6	73,0
2009	35,3	84,8	35,6	67,5	71,9
2010	34,1	83,7	35,0	66,2	70,3
2011	31,5	83,1	31,2	64,4	68,4

Vir: Eurostat.

V obdobju 2009–2011 so se povečala strukturna neskladja na trgu dela. Stopnja dolgotrajne brezposelnosti v Sloveniji je leta 2011 znašala 3,6 % in se je v primerjavi z letom 2008 skoraj podvojila, povečala se je tudi stopnja zelo dolgotrajne brezposelnosti, ki je leta 2011 znašala 1,7 % (za 0,7 o. t. več kot leta 2008). Število registriranih dolgotrajno brezposelnih¹² je bilo konec leta 2011 za 84,2 % višje kot konec leta 2008, njihov delež v skupnem številu brezposelnih pa se je povišal za 3,8 o. t. in konec leta 2011 znašal 50,2 %.¹³ Število brezposelnih oseb, starejših od 50 let, ki imajo pogosto večje težave pri iskanju zaposlitve, pa je bilo konec decembra 2011 za 75 % višje kot decembra 2008. Na povečanje strukturnih neskladij kaže tudi gibanje Beveridge krivulje (glej okvir 1).

¹² Dolgotrajno brezposelne so osebe, ki so brezposelne eno leto in več.

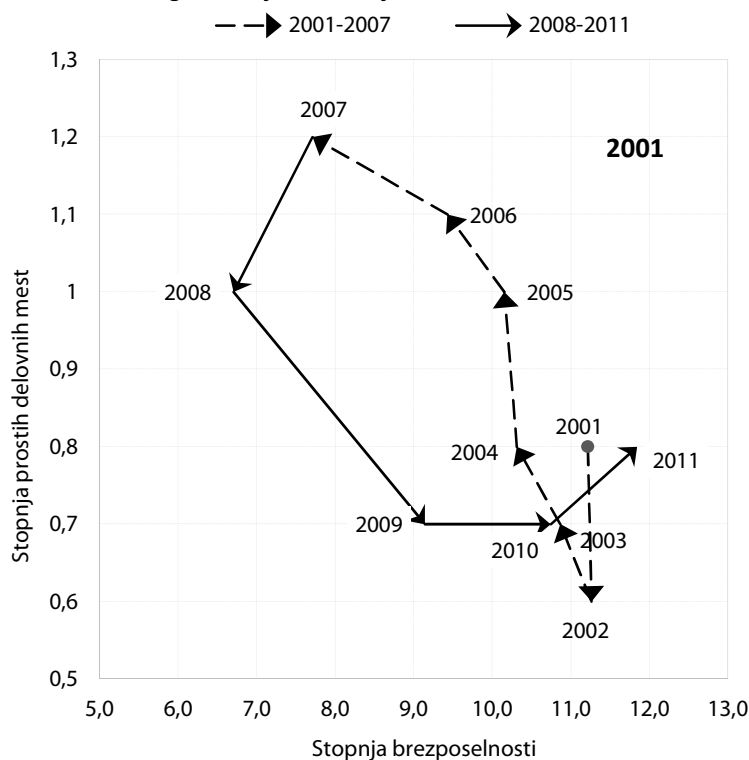
Okvir 1: Beveridge krivulja

Beveridge krivulja predstavlja povezavo med stopnjo prostih delovnih mest in stopnjo brezposelnosti. Krivulja je ponavadi padajoče oblike, njena dinamika pa razkriva strukturne premike na trgu dela. Premiki Beveridge krivulje proti izhodišču nakazujejo učinkovito zapolnjevanje prostih delovnih mest z brezposelnimi, kadar pa se krivulja odmika od izhodišča, je to znak strukturnih problemov na trgu dela, saj vedno več brezposelnih ne zapolnjuje naraščajočo število prostih delovnih mest. Takšno neučinkovito zapolnjevanje prostih delovnih mest je lahko posledica neskladja med potrebami podjetij po delovni sili z določenimi veščinami in veščinami, ki jih imajo brezposelni.

V obdobju 2008–2011 Beveridge krivulja kaže na povečanje neskladij na trgu dela.

Kot je razvidno iz slike 8, se je obdobju 2001–2007 povečala stopnja prostih delovnih mest in zmanjševala stopnja brezposelnosti. Beveridge krivulja se je tako približevala izhodišču, kar kaže na zmanjševanje strukturnih neskladij na trgu dela. V obdobju 2008–2011 se je stopnja prostih delovnih mest zmanjšala, stopnja brezposelnost pa povečala, kar je premaknilo Beveridgeovo krivuljo še bolj navzdol in v desno, stran od izhodišča. Takšno gibanje krivulje je znak povečanega neskladja med potrebami podjetij po določenem kadru in veščinami brezposelnih.

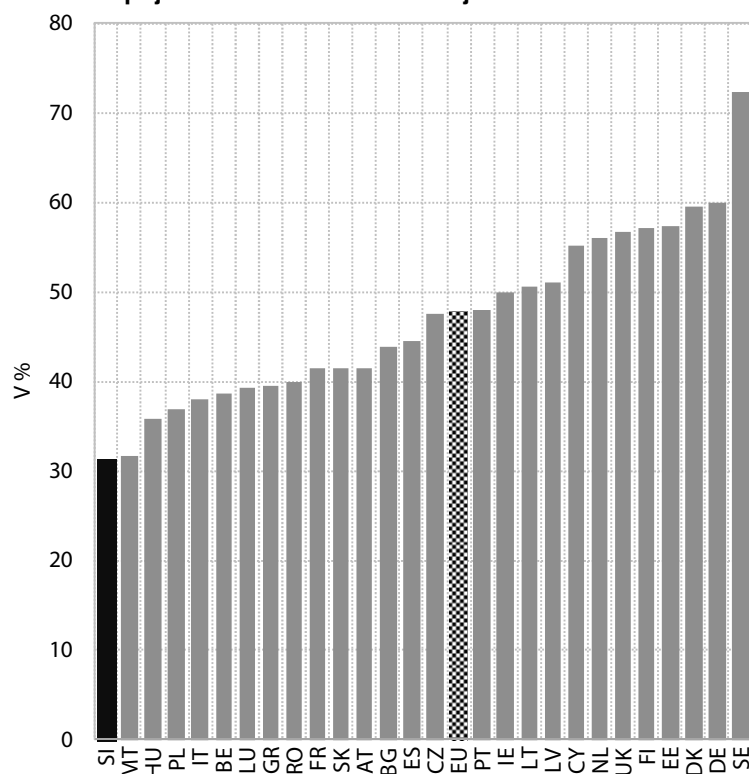
Slika 8: Beveridge krivulja v obdobju 2001–2011



Vir: SURS

Nizka stopnja delovne aktivnosti starejših je dalj časa prisoten problem v Sloveniji. Slovenija ima že vrsto let eno najnižjih stopenj delovne aktivnosti starejših v starosti 55–64 let. V letih 2009 in 2010 se je povečala (glej tabela 3), vendar je bila še vedno med najnižjimi v EU. V letu 2011 se je močno zmanjšala, na 31,2 %, kar je za 1,6 o. t. manj kot leta 2008. Velik padec (za 3,8 o. t.) v letu 2011 bi lahko povezali z velikim povečanjem starejših brezposelnih ob koncu leta 2010, ki je verjetno povezan s spremembami v regulaciji trga dela in napovedano pokojninsko reformo, in z zmanjšanim obsegom neformalne aktivnosti starejših. Nizka stopnja je posledica zgodnjega izstopa iz trga dela (upokojevanja) in strukturne brezposelnosti, ki pogosteje prizadene prav starejše. Nizka stopnja negativno vpliva tudi na dolgoročno vzdržnost javnih financ (glej poglavje Fiskalna gibanja in politika). Za povečanje stopnje delovne aktivnosti starejših bi morala biti čim prej sprejeta pokojninska reforma. Oblikovanje in čimprejšnji sprejem pokojninske reforme bi morala spremljati tudi strategija za aktivno staranje, ki bi med drugim vključevala prilagajanje delovnih mest starejši populaciji, saj po raziskavi o delovnih pogojih¹⁴ le okoli ena četrtnina vprašanih pri nas ocenjuje, da bo lahko opravljala enako delo kot sedaj pri starosti 60 let (Parent–Thirion, A. 2010).¹⁵

Slika 9: Stopnje delovne aktivnosti starejših v starosti 55–64 let v EU v letu 2011



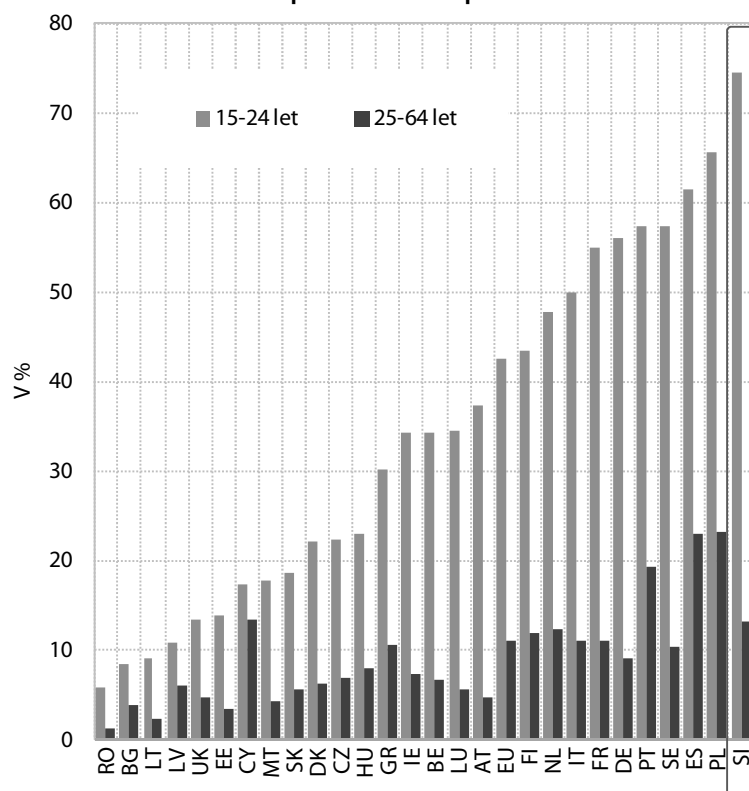
Vir: Eurostat.

¹⁴ Gre za preliminarne rezultate 5. Evropske raziskave o delovnih pogojih, ki jo izvaja European foundation for the improvement of living and working conditions.

¹⁵ V povprečju EU je takšnih zaposlenih okoli 60 %.

Velik problem trga dela v Sloveniji predstavlja segmentacija trga dela. Delež začasnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah (starostna skupina 15–64 let) je v Sloveniji nad povprečjem EU že od leta 2002, še posebej pa izstopa najvišji delež začasnih zaposlitev med mladimi (15–24 let). Leta 2000 je delež začasnih zaposlitev med vsem zaposlitvami v starostni skupini 15–64 let znašal 12,8 % (EU:13,6 %), leta 2011 pa že 18 % (EU: 14 %). Močno nadpovprečen delež mladih v začasnih zaposlitvah je povezan z obstojem študentskega dela, ki je davčno in proceduralno privlačno za delodajalce za hitro prilagajanje povpraševanje po delu (več glej poglavje 2.2.3).

Slika 10: Delež začasnih zaposlitev med zaposlenimi v starosti 15–24 let in 25–64 let



Vir: Eurostat.

2.2. Mladi na trgu dela v Sloveniji

Na položaj mladih na trgu dela v Sloveniji pomembno vpliva visoka vključenost mladih v izobraževanje in pogosto združevanje šolanja z delovno aktivnostjo. Vključenost mladih, starih 15–19 let, v srednješolsko izobraževanje, je bila leta 2009 najvišja med državami EU in je presegala povprečje EU (Slovenija: 77,7 %; EU: 58,6 %). Prav tako je v Sloveniji visoka vključenost mladih (20–24 let) v terciarno izobraževanje, ki je bila leta 2009 (zadnji razpoložljiv mednarodni podatek) najvišja v EU (več glej poglavje 2.2.1). Strokovnjaki OECD opozarjajo, da je pri analizi delovne aktivnosti mladih treba upoštevati razlike med državami glede vključenosti v izobraževanje in možnosti za kombiniranje šolanja in različnih oblik delovne aktivnosti. Z analizo povprečne starosti ob izstopu iz šolanja in deleža šolajočih v starosti 15–29 let, ki so delovno aktivni, so države OECD razdelili v štiri skupine držav. Slovenija sodi v skupino držav¹⁶, ki ima nadpovprečno starost ob izstopu iz šolanja in več kot tretjino šolajočih, ki so tudi delovno aktivnih (OECD, 2010, str. 55). Velik delež šolajočih v Sloveniji, ki so tudi delovno aktivni, je v veliki meri posledica dela prek študentskih servisov. Predvsem v starostni skupini 25–29 let pa narašča delež mladih, ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje.

Na položaj mladih na trgu dela dolgoročno vplivajo tudi demografska gibanja. Kljub neprekinjeni rasti števila prebivalcev (do leta 2009 predvsem kot posledica povečanega selitvenega prirasta, od leta 2006 dalje pa tudi kot posledica ponovnega pozitivnega naravnega prirasta) se število mladih v Sloveniji zmanjšuje že dobrih 10 let. Vzrok je neprekinjeno zmanjševanje števila rojstev v obdobju 1980–2003 (z izjemo leta 2000), ponovni porast števila rojstev od leta 2004 dalje pa bo na ponovno povečevanje kontingenta mladega prebivalstva vplival šele po letu 2020. Leta 2011 je bilo v Sloveniji 375.365 mladih, v starosti 15–29 let, kar je skoraj 14 % manj kot leta 2000, njihov delež v celotnem prebivalstvu pa se je zmanjšal za dobre 3 o. t. Do leta 2020 naj bi po projekcijah prebivalstva EUROPOP2010¹⁷ število mladih še naprej upadalo. V primerjavi z letom 2011 naj bi jih bilo za 16 %, tj. okrog 60 tisoč, manj, od tega več kot 34 tisoč manj v starosti 15–24 let in dobrih 25 tisoč manj v starosti 25–29 let, tako da bi mladi v starosti 15 do 24 let predstavljali manj kot desetino, mladi v starosti 25 do 29 let pa 5,6 % prebivalstva. Ob stalnem podaljševanju pričakovanega trajanja življenja se med prebivalstvom neprekinjeno povečujeta število in delež starejših, delež delovno sposobnega prebivalstva v starosti 20–64 let, ki se že od leta 2005 let dalje giblje na ravni nekaj čez 64 % (predvsem zaradi visokega selitvenega prirasta delovno sposobnega prebivalstva v letih 2005–2009), pa se bo po omenjeni projekciji do leta 2020 zmanjšal na dobrih 60 % in to kljub predpostavki projekcij o relativno visokem selitvenem prirastu, ki verjetno ne bo dosežena.

Tabela 4: Mladi in delovno sposobni, Slovenija, 2000–2020

	število			delež		
	2000	2011	2020	2000	2011	2020
Mladi 15–24 let	292.101	229.830	195.709	14,7	11,2	9,1
Mladi 25–29 let	143.700	145.535	119.982	7,2	7,1	5,6
Mladi SKUPAJ	435.801	375.365	315.691	21,9	18,3	14,7
Delovno sposobni 15–64 let	1.391.981	1.420.392	1.393.402	70,0	69,3	65,0
Prebivalstvo	2.046.976	2.050.189	2.142.217	100,0	100,0	100,0

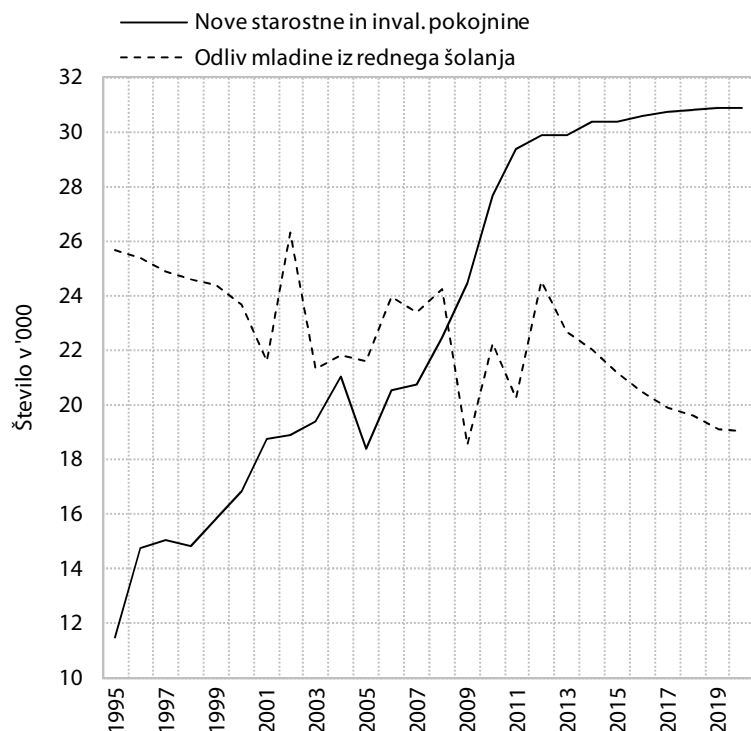
Vir: SURS, 2020; Eurostat; preračuni UMAR.

¹⁶ V to skupino se poleg Slovenije uvrščajo še Finska, Danska, Norveška in Nizozemska

¹⁷ Projekcije prebivalstva do leta 2060 EUROPOP2010 je Eurostat objavil sredi leta 2011. Za začetno vrednost upoštevajo število prebivalcev na stanje 1. januarja 2010, od tod njihovo ime.

Strokovnjaki OECD menijo, da bi teoretično morala manjša populacija mlajše delovne sile in zmanjševanje delovno sposobnega prebivalstva dolgoročno pozitivno vplivati na položaj mladih na trgu dela. Čeprav mladi običajno ne zasedajo delovnih mest, ki jih pri upokojevanju izprazniijo starejši, pa upokojevanje lahko do določene mere vpliva na povpraševanje po novi delovni sili. V Sloveniji je v preteklosti število mladih, ki so po zaključenem rednem izobraževanju vstopali na trg dela, presegalo število novih upokojencev, ki so ta trg zapuščali. Od leta 2008 dalje pa odliv starejših (novih upokojencev) s trga dela presega priliv mladih na ta trg¹⁸. Podobno bo tudi v prihodnjih letih: generacije mladih, ki bodo vstopale na trg dela, se bodo stalno zmanjševale, generacije, ki se bodo upokojevale, pa bodo ostale visoke.

Slika 11: Odliv mladine iz šol ter nove starostne in invalidske upokojitve v obdobju 2000–2010 in projekcija do leta 2020



Vir: Ocena in projekcija UMAR na osnovni podatkov SURS in ZPIZ ter projekcije prebivalstva Europop 2010.

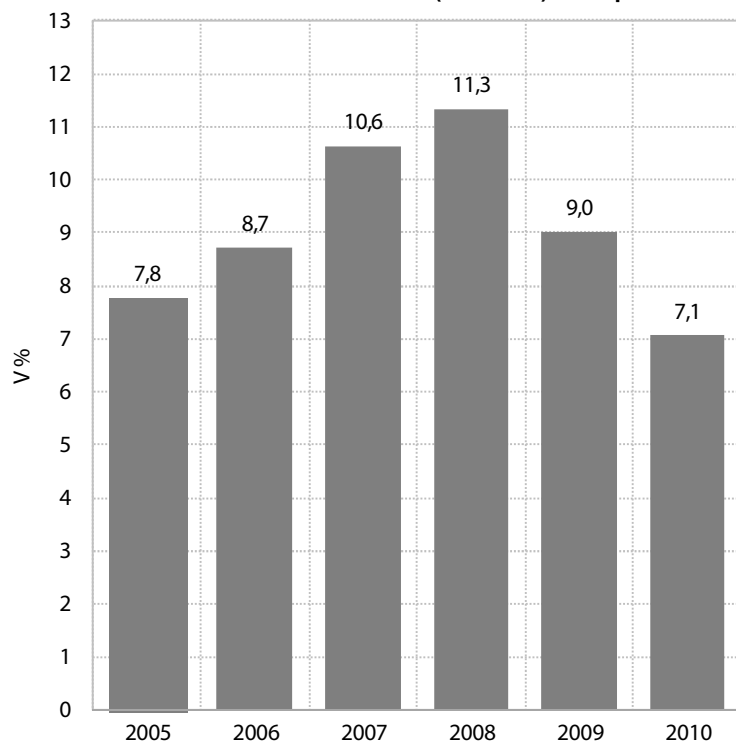
Stopnja delovne aktivnosti mladih (15–24 let) je v obdobju 2000–2008 v Sloveniji hitro naraščala, s krizo pa se je močno zmanjšala. Stopnja delovne aktivnosti mladih (v starosti 15–24 let) se je v obdobju 2000–2008 povečala za 7,2¹⁹ o. t., v obdobju 2008–2011 pa se je zmanjšala za 6,9 o. t. Stopnja delovne aktivnosti mladih (v starosti 15–24 let) v Sloveniji je vse do leta 2004 močno zaostajala za povprečjem EU, kar lahko povežemo

¹⁸ Izrazito zmanjšan odliv mladih iz rednega šolanja v letu 2009 si lahko razložimo s težnjo po odlaganju vstopa mladih na trg dela, ki ga je kriza še povečala. V tem letu se je namreč relativno več osnovnošolcev vpisalo v srednje šole in več srednješolcev v redni študij, ta povečan vpis pa se pozna čez pet let s povišanim odlivom diplomantov in srednješolcev. Ponovni porast odliva iz šol po letu 2009 pa je predvsem posledica povišanega števila diplomantov kot rezultat predhodno povišanega vpisa v redni študij v predhodnih letih. Podobno je bilo tudi v letu 2002, ko se je pomembneje povečalo število rednih diplomantov.

¹⁹ Po podatkih Eurostata.

tudi z nadpovprečno visoko vključenostjo mladih v izobraževanje (glej poglavje 2.2.1). V obdobju 2005–2008 pa je zaradi naraščanja obsega študentskega dela in zaposlovanja mladih v hitro rastočem gradbeništvu hitro naraščala in presegla povprečje EU. Naraščanje obsega študentskega dela v obdobju 2000–2008 pa je pomembno prispevalo k izjemno velikemu deležu začasnih zaposlitev med mladimi.²⁰ Delež začasnih zaposlitev v starostni skupini 15–24 let je v Sloveniji že vrsto let najvišji v EU (glej sliko 10). Poleg študentskega dela, ki je davčno in proceduralno privlačno za delodajalce, je vzrok za močno segmentacijo trga dela tudi velika razlika v varovanju zaposlitve med pogodbami za določen čas in pogodbami za nedoločen čas. Stopnja delovne aktivnosti v starostni skupini 25–29 let se je v obdobju 2000–2011 spreminjala bistveno manj kot v starostni skupini 15–24 let, kar lahko povežemo z manjšim pomenom študentskega dela za delovno aktivnost te starostne skupine. Stopnja delovne aktivnosti mladih (v starosti 15–24 let in v starosti 25–29 let) se je v času krize v Sloveniji znižala bolj kot v povprečju EU.

Slika 12: Delež delovno aktivnih mladih (15–24 let) v skupnem številu delovno aktivnih v gradbeništvu



Vir: SURS; preračuni UMAR.

Na nadpovprečno znižanje delovne aktivnosti mladih v obdobju 2008–2011 je vplivala močna izpostavljenost mladih začasnim zaposlitvam. V obdobju 2008–2011 se je stopnja delovne aktivnosti mladih v starosti 15–24 let znižala za 6,9 o. t., v starostni skupini 25–29 let pa za 5,9 o. t. (glej tabelo 6). Veliko zmanjšanje obsega študentskega dela, velika razširjenost začasnih zaposlitev (vključno s študentskim delom) med mladimi in visok delež delovno aktivnih mladih v gradbeništvu in predelovalnih dejavnostih, ki ju je kriza naj

²⁰ Delež začasnih zaposlitev v starostni skupini 15–24 let je v letu 2008 znašal 69,8 % (za 26,6 o. t. več kot leta 2000) in se do leta 2011 povečal 74,5 %.

bolj prizadela, so glavni dejavniki nadpovprečnega zmanjšanja delovne aktivnosti mladih. Leta 2011 je bil obseg študentskega dela za 20,8 % manjši kot leta 2008, število vseh začasno delovno aktivnih mladih pa je bilo nižje za 26,4 %. Glede na izobrazbo se je v obdobju 2008–2011 v starostni skupini 15–24 let in 25–29 let močno znižala stopnja delovne aktivnosti srednje izobraženih.

Tabela 5: Delovna aktivnost mladih v starostni skupini 15–24 let v obdobju 2002–2011, v tisočih

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
število delovno aktivnih	88	83	94	91	91	96	98	87	88	73,5
zaposleni	80	77	83	79	81	86	87,8	75,6	68,6	62,3
začasno delovni aktivni	44	42	54	50	52	58	61,3	50,3	47,8	45,1
študentsko delo	15	17	25	24	27	32	36	32	38	28,5
delež študentskega dela v delovni aktivnosti v %	17,0	20,5	26,6	26,4	29,7	33,3	36,7	36,8	43,2	38,8

Vir: SURS; anketa o delovni sili.

V gospodarski krizi se je stopnja delovne aktivnosti mladih (25–29 let) najbolj znižala tistim s srednjo izobrazbo. Dosežena izobrazba praviloma povečuje možnosti za zaposlitev, na kar kaže dejstvo, da so stopnje delovne aktivnosti bolj izobraženih višje v primerjavi s stopnjami delovne aktivnosti manj izobraženih. Slednje velja tako za celotno populacijo kot tudi v mlajših starostnih skupinah. Ob tem ko se je v obdobju 2008–2011 v starostni skupini 25–64 let najbolj zmanjšala stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih, se je pri mladih v starosti 25–29 let najbolj zmanjšala za tiste s srednjo izobrazbo.

Tabela 6: Stopnje delovne aktivnosti po starostnih in izobrazbenih skupinah v Sloveniji, v %

	SKUPAJ		Nizka izobrazba		Srednja izobrazba		Visoka izobrazba	
	15-24 let	25-29 let	15-24	25-29	15-24	25-29	15-24	25-29
2000	31,2	81	10,8	65,9	48,5	81,3	73,0 ^u	88,8
2001	30,3	82,3	11,3	72,3	46,2	81,9	64,5 ^u	89,5
2002	31,1	82	9,3	68,5	47,2	82,6	61,0 ^u	86,7
2003	28,6	78,7	7,7	67,6	43,4	78,2	69,6 ^u	84,3
2004	33,8	80,6	13,2	62,4	50,2	80,4	68,4 ^u	86,9
2005	34,1	79,8	14,0	62	48,1	78,8	68,1 ^u	87,1
2006	35,0	77,5	14,9	60,4	48,9	76,4	69,0 ^u	84,6
2007	37,6	80,6	16,4	62,2	51,2	80,3	79,4 ^u	84,8
2008	38,4	82,9	17,9	63,3	51,3	82,3	68,6 ^u	87,4
2009	35,3	77,6	16,4	56,1	47,3	76,4	71,8 ^u	84,9
2010	34,1	75,7	17,1	54,8	45,4	75,4	60,0 ^u	81,4
2011	31,5	74,8	13,3	61,3	43,5	73,2	53,9 ^u	81

Vir: Eurostat, opomba: u-nezanesljiva ocena

Tudi pri mladi generaciji je kriza moške prizadela nekoliko bolj kot ženske, stopnja delovne aktivnosti moških pa je še vedno večja kot pri ženskah. Stopnja delovne aktivnosti se je v obdobju 2008–2011 v obeh

starostnih skupinah (15–24 in 25–29) znižala bolj med moškimi kot med ženskami.²¹ Podobno kot pri celotni populaciji lahko večje znižanje delovne aktivnosti mladih moških povežemo z velikim padcem aktivnosti in zaposlenosti v dejavnostih, v katerih so zaposleni pretežno moški (npr. gradbeništvo in predelovalne dejavnosti). Manjša razlika med spoloma v prvi starostni skupini je verjetno posledica tega, da je zmanjšanje obsega študentskega dela enako prizadelo oba spola.

Tabela 7: Stopnje delovne aktivnosti po starostnih skupinah in spolu

	15–24 let		25–29 let	
	Ženske	Moški	Ženske	Moški
2000	27,4	34,7	81	80,9
2001	26,4	34,1	77,9	86,3
2002	27,2	34,8	78	85,9
2003	23,6	33,3	75,8	81,5
2004	29,1	38,3	76,9	84
2005	29,8	38,1	77,2	82,2
2006	30,3	39,2	72,3	82,8
2007	31,4	43,2	75,3	85,8
2008	33,2	43	78,8	86,7
2009	31	39,1	73,6	81,5
2010	30	37,6	73,1	78,3
2011	26,9	35,7	72,4	77,2

Vir: Eurostat.

Po daljšem obdobju zniževanja stopnje brezposelnosti mladih se je s krizo stopnja brezposelnosti mladih močno povečala. Stopnja brezposelnosti (po anketi o delovni sili) med mladimi v starostni skupini 15–24 let se je v obdobju 2000–2007 znižala na 10,1 % v letu 2007 (za 6,3 o. t. manj kot leta 2000). Z upočasnitvijo gospodarske rasti v letu 2008 in padcem v letu 2009 je začela naraščati in se v obdobju 2007–2011 povečala za 5,6 o. t., in leta 2011 znašala 15,7 %, kar je sicer manj kot v povprečju EU (21,3 %). V drugi starostni skupini mladih (25–29 let) pa se je povečala za 7,7 o. t. in v letu 2011 znašala na 14,2 %, kar je več kot v povprečju EU (12,6 %).

²¹ V obdobju 2008–2011 se je za v starostni skupini 15–24 let za ženske znižala za 6,3 o. t., za moške pa 7,3 o. t. v starostni skupini 25–29 let pa se je za ženske znižala 6,4 o. t., za moške pa 9,5 o. t.

Tabela 8: Stopnja anketne brezposelnosti za starostni skupini 15–24 in 25–29 let in po spolu

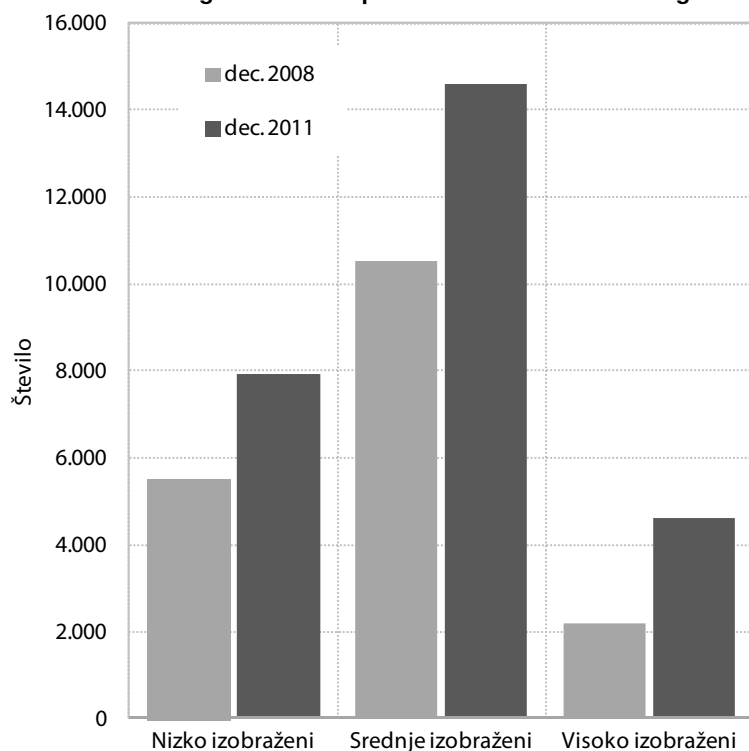
	15–24			25–29		
	skupaj	moški	ženske	skupaj	moški	ženske
2000	16,4	14,8 ^u	18,5 ^u	7,5	7,3 ^u	7,8 ^u
2001	15,7	15,0 ^u	16,6 ^u	6,2	5,3 ^u	7,1 ^u
2002	14,8	13,5 ^u	16,7 ^u	6,6	4,5 ^u	8,9 ^u
2003	15,3	13,1 ^u	18,4 ^u	10	8,7 ^u	11,6 ^u
2004	14,0	11,2 ^u	17,7 ^u	8,6	7,0 ^u	10,4 ^u
2005	15,9	14,5 ^u	17,8 ^u	9,3	8,3 ^u	10,5 ^u
2006	13,9	11,6 ^u	16,8 ^u	10,4	7,5 ^u	13,5 ^u
2007	10,1	9,4 ^u	11,2 ^u	8,1	5,4 ^u	11,2 ^u
2008	10,4	9,9 ^u	11,3 ^u	6,5	4,8 ^u	8,5 ^u
2009	13,6	13,8 ^u	13,4 ^u	10,1	8,9 ^u	11,3 ^u
2010	14,7	15,2 ^u	13,8 ^u	13,0	12,8 ^u	13,3 ^u
2011	15,7	15,0 ^u	16,8 ^u	14,2	13,0 ^u	15,4 ^u

Vir: Eurostat,

opomba: u-nezanesljiva ocena

V krizi se je relativno najbolj povečalo število tistih registriranih brezposelnih mladih oseb, ki so visoko izobraženi. Število registriranih brezposelnih mladih oseb v starostni skupini 15–29 let se je v obdobju med decembrom 2008 in decembrom 2011 povečalo za 48,9 %. V tem obdobju se je število registriranih mladih z visoko izobrazbo povečalo za 112 %, mladih s srednjo šolo za 38,4 % in z nizko izobrazbo za 43 %. Na veliko povečanje brezposelnih mladih z visoko izobrazbo je vplivalo manjše povpraševanje po izobraženi delovni sili, veliko povečanje števila diplomantov v obdobju 2008–2010 in strukturna neskladja med ponudbo in povpraševanjem po tako izobraženih kadrih (več o tem v poglavju 2.2.3).

Slika 13: Število registrirano brezposelnih v starosti do 29 let glede na izobrazbo konec leta 2008 in 2011



Vir: ZRZS.

Gospodarska kriza je podaljšala tudi čas, ki ga mladi preživijo v brezposelnosti. Manjše število prostih delovnih mest²² v povezavi z odpuščanji in nepodaljševanjem pogodb o zaposlitvi za določen čas, ki prevladujejo predvsem med mladimi²³, se je zrcalilo v podaljšanju časa, ki ga mladi preživijo v brezposelnosti. Med mladimi v starostni skupini 15–29 let je bila povprečna dolžina trajanja brezposelnosti leta 2011 za 2 meseca in 4 dni daljša kot leta 2009. Mladi z nizko izobrazbo so leta 2011 v brezposelnosti preživeli v povprečju 1 leto in 25 dni in so tako že izpostavljeni dolgotrajni brezposelnosti.

Tabela 9: Povprečno trajanje brezposelnosti v starostni skupini 15–29 let po različnih izobrazbenih skupinah.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skupaj	11m29d	12m22d	12m6d	10m25d	8m3d	9m8d	10m7d
nizka izobrazba	14m10d	15m29d	16m5d	14m10d	10m9d	11m24d	12m25d
srednja izobrazba	11m3d	11m23d	11m1d	9m22d	7m10d	8m15d	9m14d
Visoka izobrazba	8m16d	8m25d	8m21d	7m26d	6m7d	7m4d	8m5d

Vir: ZRSZ, preračuni UMAR.

²² V obdobju 2008–2011 se je število prostih delovnih mest zmanjšalo za 22,3 %.

²³ Delež začasnih zaposlitev med vsemi zaposlitvami mladih (15–24) je bil v letu 2011 74,5 % (Eurostat).

2.2.1. Vključenost mladih v izobraževanje v obdobju 2000–2010

Število mladih, vpisanih v srednje šole, se je v obdobju 2000–2010 močno zmanjšalo zaradi demografskih razlogov, vključenost pa je zelo visoka. Vključenost mladih, starih 15–19 let, v srednješolsko izobraževanje, je bila leta 2009 najvišja med državami EU in presegala povprečje EU (Slovenija: 77,7 %; EU: 58,6 %). V obdobju 2000–2009 se je vključenost nekoliko povečala, vendar se je zaradi demografskih razlogov (manjšanje velikosti generacij za vpis v srednjo šolo) število mladih, vpisanih v srednjo šolo, v obdobju 2000/2001–2010/2011 močno zmanjšalo (za 21,5 %) ²⁴.

Število mladih, vpisanih v srednje šole, se je v obdobju 2000–2010 zmanjšalo na vseh programih, razen na poklicnem in maturitetnem tečaju. Število vpisanih se je najbolj zmanjšalo v dveletnih nizkih in triletnih srednjih poklicnih programih (glej tabelo 10). Zmanjševanje števila mladih v poklicnih programih povzroča probleme na trgu dela, kjer primanjkuje določenih kadrov s to izobrazbo. Ob tem se je v obdobju 2000/2001–2010/2011 močno zmanjšalo tudi število vpisanih v poklicno-tehniške programe, ki mladim s končano 3-letno poklicno šolo omogočajo nadaljevanje izobraževanja na terciarni ravni. Zmanjšalo se je tudi število mladih, vpisanih v štiri- in petletne tehniške in druge strokovne programe ter v gimnazije, vendar za bistveno manj kot v poklicne šole. Močno pa se je povečalo število vpisanih v maturitetni tečaj. Ob takšnih gibanjih se je spremenila tudi struktura vpisanih po vrstah programov. Močno se je zmanjšal delež, vpisanih v nižje in srednje poklicne programe (s 27,7 % v letu 2000/2001 na 15,5 % v letu 2010/2011), precej pa sta se povečala deleža vpisanih na gimnazije in v štiriletne in petletne tehniške in druge strokovne programe ²⁵. Zmanjšanje deleža vpisanih v nižje in srednje poklicne programe, ki ne omogočajo neposrednega nadaljevanja izobraževanja na terciarni ravni, je povezan tudi z nizkim ugledom poklicev z nizko in srednjo poklicno izobrazbo ²⁶.

Tabela 10: Mladi, vpisani v srednje šole, glede na vrsto izobraževalnega programa, 2000–2010*

	Število	Rast števila, v %	Razlika v številu	Struktura mladih v srednjih šolah, v %	
	2010	2000 - 2010	2000 - 2010	2000	2010
Skupaj	82.267	-21,5	-22.573	100,0	100,0
2-letni in 3-letni nižji in srednji poklicni programi	12.775	-56	-16.288	27,7	15,5
4-letni in 5-letni tehniški in drugi strokovni programi	30.715	-8,7	-2.909	32,1	37,3
Gimnazije	32.432	-4,4	-1.485	32,4	39,4
3+2 in diferencialni programi (+2 in PTI programi)	4.839	-37,7	-2.924	7,4	5,9
Poklicni tečaj	429	351,6	334	0,1	0,5
Maturitetni tečaj	1.077	184,9	699	0,4	1,3

Vir: SURS; preračuni UMAR.

Opomba: *Prikazani so podatki za začetek šolskega leta.

Zmanjševanje vpisa v poklicne in tehniške ter druge strokovne šole je z vidika potreb trga dela in zaposlovanja mladih problematično. Rezultati ankete, ki jo je izvedel ZRZS med delodajalci, kažejo, da za nekatere profile poklicne izobrazbe delodajalci težko dobijo ustrezne kadre ²⁷. Podobno kažejo tudi podatki ZRZS o številu prijavljenih potreb in

²⁴ Po podatkih za začetek šolskega leta je v šolskem letu 2010/2011 znašalo 82.267.

²⁵ Delež vpisanih na gimnazije je v letu 2010/2011 znašal 39,4 % in se je v primerjavi z letom 2000/2001 povečal za 7,1 o. t. Delež vpisanih na 4-letne in 5-letne tehniške in druge strokovne programe pa je v letu 2010/2011 znašal 39,4 % in se je v primerjavi z letom 2000/2001 povečal za 5,3 o. t.

²⁶ To so pokazali tudi izsledki raziskave Special Eurobarometer Attitudes towards vocational education and training (2011).

²⁷ Po Rezultatih ankete LPZAP Napoved zaposlovanja za leto 2011 (ZZRS) delodajalci najtežje pridobijo za zaposlitev kuharje, natakcarje, varilce, ključavničarje, zidarje, mizarje, tesarje ipd.

brezposelnih oseb za nekatere nazive poklicne izobrazbe.²⁸ S tega vidika je problematično zmanjševanje števila vpisanih v srednje tehniško in drugo strokovno izobraževanje, kjer je za nekatere profile strokovne izobrazbe število prostih del veliko, število brezposelnih na prosto delovno mesto pa majhno (na primer strojni tehnik, elektrotehnik, elektronika, elektrotehnik, računalniški tehnik, zdravstveni tehnik). Problematično pa je tudi zmanjšanje števila vpisanih v srednje šole, predvsem na področju tehnika, proizvodne tehnologije in gradbeništvo, kjer za veliko nazivov poklicne in strokovne izobrazbe delodajalci težko dobijo osebe za zaposlitev,²⁹ pa tudi število mladih brezposelnih s takšno izobrazbo je skromno (strojni tehnik³⁰).

Tudi število vpisanih in vključenost mladih v terciarno izobraževanje sta se v obdobju 2000–2010 precej povečali.

V šolskem letu 2010/2011 je bilo v terciarno izobraževanje vključenih 47,6 % mladih, starih 20–24 let, v primerjavi z letom 2000/2001 pa se je vključenost močno povečala (za 12,9 o. t.). V obdobju 2008–2010 se je vključenost mladih v terciarno izobraževanje ohranjala na približno enaki visoki ravni. V letu 2009 (zadnji razpoložljiv mednarodni podatek) je bila najvišja med državami EU in je presegala povprečje EU (Slovenija: 47,7 %; EU: 29,3 %). V šolskem letu 2010/2011 je bilo vpisanih 107.134, njihovo število pa se je v primerjavi z letom 2000/2001 povečalo za 17,1 %.

Z vidika potreb trga dela je pozitivno povečevanje deleža vpisanih na področju zdravstvo in sociala, na področju znanost, matematika in računalništvo ter na področju tehnika, proizvodne tehnologije in gradbeništvo, čeprav teh kadrov še vedno primanjkuje. V strukturi vpisanih je bil v letu 2010/2011 najvišji delež vpisanih na področju družbene vede, poslovne vede in pravo (2010/2011: 34,7 %), čeprav se je v primerjavi z letom 2000/2001 močno zmanjšal (za 8,3 o. t.). Zmanjšal se je tudi delež vpisanih na področju izobraževanja. Na teh področjih se je zmanjšalo tudi število vpisanih, na drugi področjih pa se je število vpisanih povečalo (glej tabela 11). Najbolj se je povečalo število vpisanih na področju zdravstva in sociala (za 74,1 %), kar je povezano z ustanavljanjem visokošolskih zavodov³¹ na področju zdravstva po letu 2000. Ob tem je bilo leta 2011³² število prostih del za doktorje medicine in diplomirane medicinske sestre veliko, število brezposelnih pa skromno, kar kaže na potrebo po diplomantih na tem področju izobraževanja. V obdobju 2000–2010 se je povečalo tudi število vpisanih na področju tehnika, proizvodne tehnologije in gradbeništvo, precej pa se je povečalo tudi na področju znanost, matematika in računalništvo. Povečanje vpisa na ti dve področji izobraževanja je povezano tudi s politiko na tem področju. Vendar pa bi bilo lahko povečanje števila vpisanih še večje, saj je bila v letu 2011 po različnih profilih diplomantov na omenjenih področjih (strojništvo, elektrotehnika, računalništvo in informatika) ponudba prostih del velika, število brezposelnih s takšno izobrazbo na prosto delovno mesto pa nizko.

²⁸ V letu 2011) je bilo na Zavodu RS za zaposlovanje prijavljenih 2.457 prostih del za kuharje, 2.745 za natakarje, 2.989 za varilce, 4.225 za ključavničarje, 1.122 za mizarje, 4.918 za zidarje, 2.772 za tesarje. Število brezposelnih na prosto delo kuharja pa je znašalo 0,5, za natakarja 0,4, za varilca 0,0, ključavničarja 0,3, mizarja 0,9, zidarja 0,2, tesarja 0,2.

²⁹ Strojni tehnik, kuhar, zidar, avtomehanic, mizar, oblikovalec kovin, orodjar, tesar (Rezultati ankete LPZAP Napoved zaposlovanja za leto 2011, 2011).

³⁰ Namere osnovnošolcev za vpis v srednjo šolo za šolsko leto 2012/2013, 2012.

³¹ Medicinska fakulteta v Mariboru (ustanovljena je bila leta 2003, prvi študenti so bili vpisani v študijskem letu 2004/2005) in visoke strokovne šole oziroma fakultete za zdravstvo.

³² Po podatkih Zavoda RS za zaposlovanje (za obdobje od 1. januarja do 31. decembra 2011).

Tabela 11: Vpisani v terciarno izobraževanje, po področjih izobraževanja¹, 2000–2010

	Število	Rast števila, v %	Razlika v številu	Struktura vpisanih, v %	
	2010	2000–2010	2000–2010	2000	2010
Skupaj	107.134	17,1	15.640	100,0	100,0
Izobraževanje	8.234	-12,9	-1.221	10,3	7,7
Umetnost in humanistika	9.078	44,2	2.782	6,9	8,5
Družbene vede, poslovne vede in pravo	37.134	-5,5	-2.169	43,0	34,7
Znanost, matematika in računalništvo	7.530	64,1	2.942	5,0	7,0
Tehnika, proizvodne in predelovalne tehnologije in gradbeništvo	20.915	30,5	4.889	17,5	19,5
Kmetijstvo in veterina	3.435	22,4	628	3,1	3,2
Zdravstvo in sociala	10.664	74,1	4.540	6,7	10,0
Storitve	10.144	47,1	3.249	7,5	9,5

Vir: SURS; preračuni UMAR.

Opombe: ¹ Mednarodna standardna klasifikacija izobraževanja ISCED 97 in priročnik Eurostat (Fields of Education and Training Manual, 1999).

2.2.2.1. Projekcija vključenosti mladih v izobraževanje do leta 2020

Število otrok, ki bodo končali osnovno šolo, bo začelo naraščati šele po letu 2018. Zaradi dolgoletnega zmanjševanja števila rojstev v obdobju 1980–2003 sta se šoloobvezna generacija in število otrok, vpisanih v osnovne šole v Sloveniji, stalno zmanjševala (in to tudi v času prehoda na devetletno osnovno šolo v obdobju 1999–2003). S tem se je zmanjševalo tudi število otrok, ki so vsako leto zaključili osnovno šolo (okrog 95 % demografske generacije). To število se bo (z izjemo leta 2015 zaradi povečanega števila rojstev v letu 2000) zmanjševalo še vse do leta 2018, oživitev rodnosti in naraščanje števila rojstev od leta 2004 dalje pa bosta vplivala na ponovno rast števila otrok s končano osnovno šolo šele od leta 2019 dalje³³.

Z upadanjem števila otrok, ki so oziroma bodo končali osnovno šolo, bo upadalo tudi število srednješolcev in rednih študentov. Število vpisanih v srednje šole se zmanjšuje že od leta 1999 dalje, od leta 2002 dalje pa se zmanjšuje tudi število tistih, ki so v posameznem koledarskem letu uspešno zaključili različne stopnje srednješolskega izobraževanja. Delež mladih, ki je po končani osnovni šoli uspešno zaključil vsaj eno stopnjo srednješolskega izobraževanja, je takrat dosegel okrog 90 % in se le počasi povečuje³⁴. Zato se bosta tako število vpisanih v srednje šole za mladino kot število mladine, ki bo te šole uspešno zaključila, iz demografskih razlogov še naprej zmanjševali (po naši projekciji prvo vse do leta 2020, drugo pa do leta 2023). S tem se je že v letu 2011 začelo zmanjševati tudi število rednih študentov, ki naj bi se zmanjševalo še naprej, vse do sredine prihodnjega desetletja, že v kratkem pa se bo začelo zmanjševati tudi število rednih

³³ Povečevanje števila rojstev od leta 2004 dalje je že v letu 2012 vplivalo na ponovno rast šoloobvezne generacije in s tem števila vpisanih v osnovno šolo. Po projekciji prebivalstva bo zaradi vse manjših generacij žensk v rodni dobi število rojstev začelo kmalu spet upadati, kljub še nekoliko povišani predvideni stopnji celotne rodnosti, kar pa bo imelo vpliv na zmanjševanje obsega šoloobvezne generacije in števila vpisanih v osnovno šolo šele po letu 2020. Pri tem tako pri projekciji števila vpisanih v osnovno šolo kot pri projekciji števila otrok, ki bodo uspešno zaključili osnovno šolo, izhajamo iz dosedanjih povprečnih razmerij do šoloobvezne generacije (okrog 97 %) oziroma do generacije, ki je v koledarskem letu, ko je zaključila osnovno šolo, dopolnila 15 let (okrog 95 %). Podrobneje o predpostavkah in metodologiji projekcije glej poglavje X v dodatku.

³⁴ V projekciji predpostavljamo, da naj bi se do leta 2020 povečal na 91 %. Delež generacije, ki ji po končani osnovni šoli ne uspe zaključiti vsaj ene stopnje srednjih šol za mladino, naj bi se tako zmanjšal na 9 % (z okrog 11 % v letih 2000–2003 oziroma z okrog 15 % in več v obdobju pred letom 1999).

diplomantov, kljub temu da naj bi se delež mladine, ki bo po končani srednji šoli uspešno diplomirala v okviru rednega študija, po naši projekciji še nekoliko povečal³⁵.

Obseg generacij mladih, ki bodo v prihodnjih letih (do leta 2020) zapuščale izobraževalni sistem, se bo tako počasi manjšal. Od sedanjih 23 tisoč se bo zmanjšal na le 19 tisoč leta 2020. Skupno bo v obdobju 2012–2020 izobraževalni sistem zapustilo okrog 185 tisoč mladih, od tega skoraj polovica z visokošolsko, tretjina pa s srednješolsko izobrazbo.

Tabela 12: Vključenost otrok, mladine in študentov v izobraževanja v obdobju 2000–2010 ter projekcija do leta 2020

	Povprečje 2000- 2004	Povprečje 2005- 2009	2010	2015	2020
ŠOLOOBVEZNI OTROCI, 6-14 let, 1.1. (1000)	189,1	172,9	166,5	175,9	197,9
- v osnovnih šolah	181,7	167,4	161,6	170,5	191,9
v % od šoloobvezne generacije	96,1	96,8	97,1	96,9	97,0
MLADINA V SREDNJIH ŠOLAH, 1.1. (1000)	100,7	92,3	82,2	74,3	73,9
v % od generacije 15-18 let:	95,4	99,5	99,2	98,0	98,8
- v nižjih poklicnih programih (1000)	2,7	1,5	1,0	1,0	1,0
- v srednjih poklicnih šolah in v poklicnem tečaju	23,1	15,6	12,0	10,9	11,0
- v tehničnih in drugih strokovnih srednjih šolah	32,3	31,0	30,0	26,4	26,1
- v gimnazijah in v maturitetnem tečaju	35,3	37,9	34,4	32,4	32,3
- v poklicnih tehničnih programih	7,3	6,3	4,8	3,6	3,5
ŠTUDENTI, 1.1. (1000)	96,1	114,6	114,9	112,1	109,0
- v % od prebivalstva v starosti 20-29 let	32,2	39,7	40,8	44,1	49,2
- redni študenti do 3. stopnje (1000)	61,3	73,4	79,2	67,9	63,0
- v % od generacije 19-23let	41,6	55,2	62,2	62,7	63,4
- višje stopnje (1000)	2,5	5,4	7,5	3,5	2,7
- 1. in 2. stopnje, visokošolski in stari univerzitetni (1000)	58,8	67,9	71,7	64,4	60,2
- izredni študenti do 3. stopnje (1000)	29,9	34,0	28,2	28,4	26,3
- v % od prebivalstva v starosti 25-64 let s srednjo izobrazbo	8,5	9,2	7,1	7,4	7,4
- višje stopnje (1000)	4,4	9,7	9,1	8,7	7,9
- 1. in 2. stopnje, visokošolski in stari univerzitetni (1000)	25,5	24,3	19,1	19,7	18,3
- študenti 3. stopnje (1000)	4,9	7,2	7,5	15,7	19,7

Vir: Podatki SURS in lastna projekcija na osnovni projekcije prebivalstva Europop 2010.

³⁵ Po projekciji naj bi delež generacije z zaključeno gimnazijo, tehnično ali drugo srednjo strokovno šolo, ki v rednem študiju diplomira na višji stopnji terciarnega izobraževanja, ostal na sedanjí ravni okrog 5 %, delež, ki diplomira na visoki stopnji v rednem študiju, pa naj bi se povečal s sedanjih skoraj 60 % na 65 %.

Tabela 13: Zaključevanje šolanja mladine in študentov ter odliv mladine iz šol v obdobju 2000–2010 in projekcija do leta 2020 (v 1000)

	Skupaj 2001- 2005	Skupaj 2006- 2010	Skupaj 2011- 2015	Skupaj 2016- 2020	Skupaj 2012- 2020
ZAKLJUČILI ŠOLANJE: MLADINA					
Končali osnovno šolo in šolo s prilagojenim programom	115,9	96,8	89,3	89,0	159,9
Niso končali osnovne šole ali šole s prilagojenim programom	6,0	5,0	5,0	4,7	8,7
Končali srednje šole	121,8	110,1	91,8	86,6	159,5
- nižji poklicni program	4,1	2,4	2,0	1,8	3,3
- srednjo poklicno šolo in poklicni tečaj	30,9	21,4	16,6	15,8	29,0
- opravili zaključni izpit	33,9	32,4	28,0	26,2	48,4
- opravili maturo	41,5	45,2	39,2	37,2	68,4
- opravili diferencialni zaključni izpit	13,2	10,1	6,7	6,2	11,4
Redni diplomanti do 3. stopnje	39,3	48,3	58,3	51,0	97,3
- višje stopnje (1000)	2,4	4,0	4,1	3,6	6,8
- 1. in 2. stopnje, visokošolski in stari univerzitetni	36,9	44,3	54,3	47,4	90,6
Izredni diplomanti do 3. stopnje	24,6	31,6	33,1	31,0	57,5
- višje stopnje (1000)	6,4	12,0	12,9	11,8	22,0
- 1. in 2. stopnje, visokošolski in stari univerzitetni	18,1	19,6	20,2	19,3	35,4
Zaključili 3. stopnjo študija (staro in novo)	7,0	8,9	16,8	27,4	42,1
ODLIV MLADINE IZ REDNEGA ŠOLANJA	112,6	113,0	111,8	96,9	184,5
Izobrazbena sestava (v %)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- brez izobrazbe	5,3	4,4	4,5	4,9	4,7
- s končano osnovno šolo	11,8	12,6	8,5	9,2	8,9
- z nižjo izobrazbo	3,6	2,1	1,8	1,8	1,8
- s končano srednjo poklicno izobrazbo	16,1	12,6	9,3	10,1	9,7
- s končano strok.ali splošno sr.šolo	28,2	25,5	23,8	21,4	22,1
- s končano višjo izobrazbo	2,2	3,6	3,6	3,7	3,7
- s končano visoko izobrazbo	32,8	39,2	48,6	48,9	49,1
Število let šolanja	12,4	12,9	13,4	13,4	13,4

Vir: Lastna ocena in projekcija na osnovni podatkov SURS ter projekcije prebivalstva Europop 2010.

2.2.2. Neaktivnost in zgodnje opuščanje šolanja med mladimi

Vključenost v izobraževanje in pridobljena formalna izobrazba vplivata na položaj mladih na trgu dela.

Kot smo pokazali v poglavju 2.2.1, je vključenost mladih v izobraževanje v Sloveniji visoko, vendar obstaja tudi del mladih, ki se ne odločijo za vstop na trg dela ali opustijo šolanje. Mladi, ki opustijo izobraževanje in imajo končano največ osnovno šolo, so pogostejše izpostavljeni brezposelnosti ter posledično socialni izključenosti in tveganju revščine (EC; 2011). Zato je pomembno, da spremljamo tudi delež mladih, ki ni vključen niti v zaposlitev niti v izobraževanje in usposabljanje (NEET kazalnik), in delež mladih osipnikov.³⁶

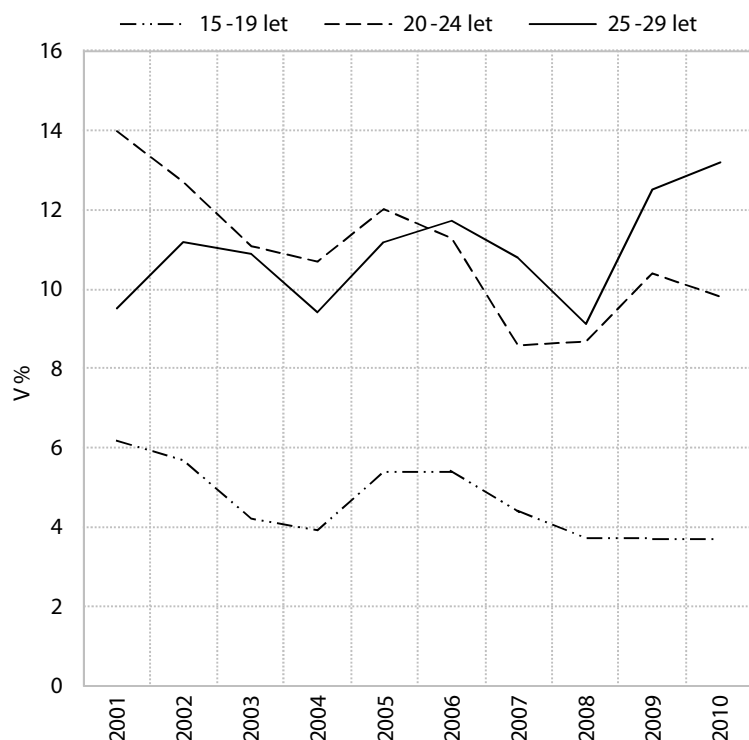
Delež mladih, ki niso zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje, se je v Sloveniji v obdobju 2008–2010 močno povečal v starostni skupini 25–29 let, v mlajših starostnih skupinah pa je ostal nizek.

Delež mladih, ki niso zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje (kazalnik NEET), je v Sloveniji v mlajših starostnih skupinah (15–19 let in 20–24 let) razmeroma nizek. V starostni skupini 15–19 let je v letu 2010 znašal 3,7 %, kar je bistveno manj kot v povprečju EU (7,0 %), v starostni skupini 20–24 let pa je znašal 9,8 %, kar je manj kot v povprečju EU (18,0 %). Nizka deleža sta povezana z visoko vključenostjo mladih, starih 15–19 let, v srednješolsko izobraževanje in mladih, starih 20–24 let, v terciarno izobraževanje. Delež omenjenih mladih v starostni skupini 25–29 let pa je višji kot v mlajših starostnih skupinah: v letu 2010 je znašal 13,2 % (povprečje EU 19,7 %). V obdobju 2008–2010 se je delež v tej starostni skupini povečal za 4,1 o. t. Višji delež in večje povečanje v starostni skupini 25–29 let v primerjavi s starostno skupino 20–24 let³⁷ kaže na probleme mladih diplomantov pri stopanju na trg dela. V starostni skupini 15–19 let je delež ostal skoraj nespremenjen zaradi visoke vključenosti v srednješolsko izobraževanje in velikega deleža mladih, ki z vpisom na terciarno raven odložijo vstop na trg dela.

³⁶ Kazalnik delež mladih osipnikov meri delež mladih, starih 18–24 let, s končano ali nedokončano osnovno šolo ali brez šolske izobrazbe, ki niso vključeni v izobraževanje ali usposabljanje.

³⁷ Delež mladih, ki niso zaposleni niti vključeni v izobraževanje ali usposabljanje, v starostni skupini 20–24 let, se je ob visoki vključenosti te skupine v terciarno izobraževanje povečal za 1,1 o. t.

Slika 14: Delež oseb, ki niso zaposlene niti vključene v izobraževanje ali usposabljanje po starostnih skupinah



Vir: Eurostat

Delež mladih osipnikov je v Sloveniji nizek in se tudi v krizi ni povečal. Ob visoki vključenosti mladih v izobraževanje in visoki stopnji dokončanja srednješolskega izobraževanja je delež mladih osipnikov nizek. V letu 2010 je znašal 5,2 % in bil bistveno nižji kot na ravni povprečja EU (15,2 %). V obdobju krize se je ob visoki vključenosti mladih v izobraževanje ohranil na približno enaki ravni. Vendar pa so pri deležu mladih osipnikov velike razlike med spoloma, delež je pri ženskah (3,3 %) veliko nižji kot pri moških (6,9 %). V Sloveniji se je kot učinkovit ukrep pri spodbujanju osipnikov k nadaljevanju izobraževanja izkazal program Projektno učenje za mlajše odrasle – PUM³⁸.

2.2.3. Ovire in spodbude za zaposlovanje mladih

Študija OECD kot najbolj pomembni oviri za zaposlovanje mladih pri ponudbi dela izpostavlja: zgodnje opuščanje šolanja in pomanjkanje znanj, ki so relevantna za trg dela. Z vidika ponudbe dela se največkrat kot ovira navaja zgodnje opuščanje šolanja, pomanjkanje ustreznih znanj in veščin, ki jih mladi pridobijo v izobraževanju, in pomanjkanje delovnih izkušenj. Obsežna študija OECD o zaposlovanju mladih (OECD 2010)

³⁸ Program PUM je program neformalnega izobraževanja, ki je namenjen mladim, starim 15–25 let, ki so brezposelni in niso vključeni v formalno izobraževanje in niso pridobili poklicne izobrazbe. Program je bil zasnovan z namenom, da mladim, ki so brez izobrazbe, poklica in zaposlitve, pomaga pri preseganju socialne osamelosti in jih spodbudi k nadaljevanju šolanja, kjer pa to ni mogoče, spodbuja pridobivanje veščin, ki olajšajo pot do zaposlitve.

posebej izpostavlja pomen kakovostnega izobraževanja in usposabljanja za izboljšanje prehoda iz izobraževanja v zaposlitev in relevantnost znanj in veščin z vidika potreb trga dela. Politike držav naj bi za to bile usmerjene v (i) zmanjševanje zgodnjega opuščanja šolanja, (ii) spodbujanje kombinacije usposabljanja in dela, (iii) omogočanje mladim še druge možnosti za pridobitev poklica (OECD, 2010).

Pri povpraševanju po delu pa se navajajo predvsem tri glavne ovire oziroma priložnosti za zaposlovanje mladih. Prva ovira v študiji OECD je struktura gospodarstva, ki v veliki meri določa tudi možnosti za zaposlovanje mladih, saj določeni sektorji gospodarstva v večji meri zaposlujejo mlajšo delovno silo. Večja zastopanost mladih v določenem sektorju, ki je v krizi bolj prizadet, lahko tako pripelje tudi do nadpovprečnega poslabšanja položaja mladih na trgu dela. Druga ovira so plače in stroški dela, kar je problem, ki ga številne države rešujejo s posebnimi predpisi glede določanja plač za mlade, s čimer vplivajo na lažje vstopanje mladih na trg dela. Številne mednarodne empirične raziskave kažejo, da ima lahko previsoka raven minimalne plače negativen vpliv na zaposlenost mladih, še posebej če jih spremljajo tudi visoki ostali stroški dela. Za zmanjšanje tega problema je slaba polovica držav, ki imajo zakonsko določeno minimalno plačo, uvedla nekoliko nižjo minimalno plačo za mlade. Hkrati pa se zaradi spodbujanja zaposlovanja mladih odločajo za zniževanje socialnih prispevkov v primeru zaposlovanja mladih in prejemnikov minimalnih plač. Tretji dejavnik v študiji pa je varovanje zaposlitve, ki zajema predvsem sklop predpisov o odpuščanju in najemanju zaposlenih z redno zaposlitvijo in predpise o uporabi začasnih zaposlitev. Rigidnost predpisov o varovanju zaposlitve, ki jih OECD meri z indeksom varovanja zaposlitve, praviloma spodbuja uporabo začasnih zaposlitev, ki so med mladimi še posebej pogoste.

Ocenjujemo, da tudi v Sloveniji ovire za zaposlovanje mladih izhajajo tako s strani ponudbe kot tudi povpraševanja. Za razliko od mnogih evropskih držav težave večinoma ne izvirajo iz zgodnjega opuščanja šolanja, saj je delež mladih osipnikov v Sloveniji relativno nizek³⁹ (kljub temu ne bi smeli zanemariti uspešnih programov, ki mladim omogočajo drugo možnost za pridobitev izobrazbe). V Sloveniji na težave mladih pri zaposlovanju v veliki meri vplivajo neskladja med ponudbo in povpraševanjem, ki so povezane s strukturo vpisa mladih v izobraževalne programe in premajhnim vplivom delodajalcev na vsebino programov. Neskladja so prisotna tako pri mladih s srednješolsko izobrazbo kot tudi mladih, ki so končali terciarno raven izobraževanja. Reševati bi jih bilo treba z večjo prilagoditvijo sistema izobraževanja in usposabljanja potrebam trga dela. Ker ima Slovenija med državami EU nadpovprečno starost ob izstopu iz šolanja in več kot tretjino šolajočih, ki so tudi delovno aktivni (ob tem pa je analiza študentskega dela (Šušteršič in drugi, 2010) pokazala, da večino opravljenih del predstavljajo fizična in manj zahtevna dela), bi bilo smiselno tudi študentsko delo bolj povezati s pridobivanjem izkušenj, ki bi pozitivno vplivale na karierno pot mladih s terciarno izobrazbo. Na strani povpraševanja pa v Sloveniji zaposlitvene možnosti mladih zmanjšujeta relativno močno varovanje zaposlitve in relativno visoka obdavčitev dela oz visoki stroški dela. V nadaljevanju podrobneje predstavljamo omenjene ovire za zaposlovanje mladih, ki so po naši oceni relevantne tudi za Slovenijo.

V Sloveniji neusklajena struktura diplomantov terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja s potrebami trga dela in veliko povečanje števila diplomantov v obdobju 2008–2011 povečujeta probleme mladih diplomantov pri zaposlovanju. Z vidika zaposlovanja mladih diplomantov terciarnega izobraževanja so bila gibanja števila diplomantov po področjih izobraževanja v obdobju 2000–2011 neugodna. Po rezultatih ankete, ki jo je leta 2011 ZRSZ izvedel med delodajalci⁴⁰, delodajalci težko dobijo za zaposlitev nekatere profile terciarno izobraženih s področij znanost, matematika in računalništvo, tehnika, proizvodne tehnologije in gradbeništvo⁴¹ ter zdravstvo. Podobno tudi podatki ZRSZ o številu prostih delovnih mest in številu brezposelnih

³⁹ V letu 2010 je v Sloveniji znašal 5,2 %, v povprečju EU 15,2 %.

⁴⁰ Gre za anketo LPZAP (Napoved zaposlovanja za leto 2011).

⁴¹ Po rezultatih ankete LPZAP delodajalci težko dobijo za zaposlitev diplomante strojništva, računalništva in informatike, elektrotehnike, gradbeništva.

po nazivih izobrazbe kažejo, da je za različne profile izobrazbe s teh področij izobraževanja število prostih delovnih mest veliko, število brezposelnih pa razmeroma nizko. Nasprotno pa za različne profile na področju humanistike in družbenih, poslovnih ved in prava število brezposelnih močno presega število prostih delovnih mest. Neusklajena ponudba delovnih mest za posamezne profile s številom brezposelnih je tudi posledica precej neugodnih gibanj števila diplomantov po področjih izobraževanja. V obdobju 2008–2010 se je število diplomantov terciarnega izobraževanja (starih do 29 let) povečalo za 24,9 %. Obenem pa se je zaradi krize v letu 2009 število prostih del za terciarno izobražene močno zmanjšalo⁴².

Tabela 14: Število prostih delovnih mest in brezposelnih glede na doseženo izobrazbo

	Število prostih del ¹			Število brezposelnih ²		
	2000	2008	2011	2000	2008	2011
Skupaj	155.503	240.532	194.468	104.583	66.239	112.754
Osnovnošolska	48.280	73.583	56.752	49.386	26.945	39.911
Nižja in srednja poklicna	55.151	85.267	71.229	28.145	15.949	28.173
Srednja tehnična in druga strokovna ter splošna	27.599	45.031	33.798	22.389	16.895	29.736
Terciarna	24.473	36.074	31.126	4.663	6.435	14.708
Neznan naziv	-	577	1.563	-	15	226

Vir: Zavod RS za zaposlovanje.

Opomba: ¹ Podatki o številu prostih del so za obdobje 1. 1.–31.12.. ² Podatki o številu brezposelnih so za konec obdobja.

Tudi na ravni srednješolskega in poklicnega izobraževanja obstaja neskladje med ponudbo in povpraševanjem. Zmanjševanje števila mladih, vpisanih v poklicne šole in tehniške ter druge strokovne šole, je z vidika možnosti za zaposlovanja mladih neugodno. Pri vpisu mladih v srednje šole po vrstah izobraževalnih programov so prisotna neskladja (prenizek vpis v poklicne programe) glede na potrebe trga dela, kar otežuje prehod mladih v zaposlitev. Drug problem na ravni srednješolskega izobraževanja je povezan s številom mladih, vpisanih po področjih izobraževanja in znotraj tega po nazivih poklicne in strokovne izobrazbe, ki ni skladno s potrebami trga dela. Tako bi bilo lahko v nekaterih programih število vpisanih večje (na primer področje tehnika, proizvodne tehnologije in gradbeništvo, področje zdravstva). Nasprotno velja za nekatere profile na področju družbene, poslovne, upravne in pravne vede (ekonomski tehnik, prodajalec), kjer je bilo leta 2012/2013 število razpisanih vpisnih mest v srednjih poklicnih in strokovnih šolah največje med vsemi programi. Prav število mladih s tema nazivoma, ki so brezposelni, pa je med vsemi nazivi poklicne in strokovne izobrazbe najvišje.⁴³

Težave zaradi neskladja med ponudbo in povpraševanjem številne države rešujejo z okrepitevijo poklicnega in izobražbenega svetovanja mladim in z oblikovanjem posebnih programov za zaposlovanje mladih. V Avstriji so tako okrepili poklicno in izobražbeno svetovanje. Mladim, ki so zaključili šolanje ali to še bodo, je zagotovljeno prvo svetovanje zavoda za zaposlovanje, kjer jim svetujejo o odločitvah glede njihove poklicne poti. Mlade, ki so zainteresirani za opravljanje vajeništva v organizacijah po končanju šolanja, registrirajo kot iskalce vajeništva ali pa jim, v primeru odprtih mest, nemudoma omogočijo opravljanje

⁴² Leta 2009 se je po podatkih ZRSZ število prostih del za terciarno izobražene zmanjšalo za 20,7 %, leta 2011 pa je bilo kljub povečanju še vedno za 13,7 % nižje kot leta 2008.

⁴³ Konec leta 2011 je bilo na Zavodu RS za zaposlovanje med mladimi s srednjo tehniško in drugo strokovno izobrazbo poleg gimnazijskih maturantov največ ekonomskih tehnikov (2.348), med mladimi s srednjo poklicno izobrazbo pa največ prodajalcev (1.241).

vajeništva v določeni organizaciji.⁴⁴ Na Danskem so v oblikovanje poklicnega izobraževanja vključeni tudi socialni partnerji – sodelujejo pri splošnem odločanju in vsakodnevnom izvajanju sistema poklicnega izobraževanja. Na Nizozemskem morajo tisti mladi med 18. in 27. letom, ki še niso zaključili srednje šole, to obvezno storiti ali pa se zaposliti, v nasprotnem primeru se jih lahko oglobi ali odvzame del socialne pomoči. Prehod mladih diplomantov iz šolanja v zaposlitev pa številne države spodbujajo s programi spodbujanja zaposlovanja s subvencijami za zaposlitve in s programi usposabljanja na delovnem mestu, v katerih mladi pridobljeno znanje uporabijo na realnih problemih v podjetjih pod okriljem mentorja. Takšne programe so uvedli med drugim na Cipru in v Estoniji, kjer sta programa uspešna. Na Irskem program zagotavljanja delovnih izkušenj izvajajo s prakso v podjetjih v javnem in zasebnem sektorju. V Veliki Britaniji pa vlada subvencionira opravljanje pripravništva pri delodajalcih v določenih gospodarskih panogah.

Na raven zaposlenosti vpliva tudi varovanje zaposlitve, ki je v Sloveniji relativno močno. Za mednarodne primerjave ureditve trga dela in razvrščanje držav po tem merilu so strokovnjaki OECD razvili »indeks varovanja zaposlitve« (OECD, 1999).⁴⁵ Bassanini in Duval (2004) sta ocenila, da zmanjšanje Indeksa varovanja zaposlitve za 2 standardna odklona lahko poveča stopnjo delovne aktivnosti mladih za 4 odstotne točke. Za Slovenijo omenjeni indeks kaže, da spada med države z manj fleksibilno delovno zakonodajo, saj se z vrednostjo indeksa 2,76 uvršča na 16. mesto med 21 članicami EU, ki so tudi članice OECD. Skupna vrednost indeksa za Slovenijo je primerljiva z vrednostjo za Belgijo, Italijo, Nemčijo in Norveško. Večina držav ima nekoliko bolj fleksibilno ureditev kot Slovenija. Manj fleksibilno je v Sloveniji urejeno varovanje redno zaposlenega zoper individualno odpoved, kjer bi lahko na osnovi podrobnejše analize podkomponent indeksa trdili, da imamo v Sloveniji bolj rigidno ureditev pri odpuščanju redno zaposlenih na področjih: (i) postopkov pri odpuščanju, (ii) možnosti vrnitve na delovno mesto po neupravičenem odpustu in (iii) opredelitve neupravičenega (un-fair) odpusta. Podrobna primerjava odpovednih rokov in odpravnin pa pokaže, da Slovenija ne odstopa od drugih držav po dolžini odpovednih rokov, nekoliko pa odstopa z višjimi odpravninami za zaposlene z daljšo delovno dobo. Glede na to, da je torej v Sloveniji manj fleksibilno urejeno varovanje zaposlitve za nedoločen čas, to zagotovo povečuje pogostost uporabe začasnih zaposlitev, ki so še posebej pogoste med mladimi (glej poglavje 2.2).

Poleg varovanja zaposlitve v Sloveniji tudi relativno visoki stroški dela verjetno zmanjšujejo možnosti za zaposlovanje mladih. Kot smo že omenjali na veliko razširjenost začasnih zaposlitev med mladimi v Sloveniji vpliva tudi študentsko delo, ki je za delodajalce proceduralno in cenovno (nižja obdavčitev) bolj privlačno. Poleg velike fleksibilnosti pri najemanju študentov in nižje davčne obremenitve kot v primeru redne zaposlitve privlačnost študentskega dela za delodajalce povečuje še dejstvo, da v primeru študentskega dela ni predpisanega minimalnega plačila kot v primeru rednega dela (minimalna plača), delodajalec pa tudi nima obveznosti za povračila stroškov v zvezi z delom (prehrana, prevoz, regres za letni dopust ...). Kot je razvidno iz slike 15, so bile že zgolj davčne obveznosti delodajalca v primeru dohodka v višini minimalne plače v letu 2011 v primeru študentskega dela za okoli 10 % nižje kot pri redni zaposlitvi delavca z minimalno plačo. Ker predstavlja študentsko delo velik del delovne aktivnosti mladih, bi lahko sklepali, da kombinacija relativno močnega varovanja zaposlitve in nižjih stroškov dela (do sedaj nižje obdavčitve študentskega dela, brez obveznosti za plačilo povračil v zvezi z delom) zmanjšujeta interes delodajalcev po rednem zaposlovanju mladih, ki so praviloma tudi brez delovnih izkušenj. Povečanje koncesije na študentsko delo, ki jo uvaja Zakon o uravnoteženju javnih financ,⁴⁶ bo sicer zmanjšalo cenovno privlačnost študentskega dela, ne bo pa vplivalo na

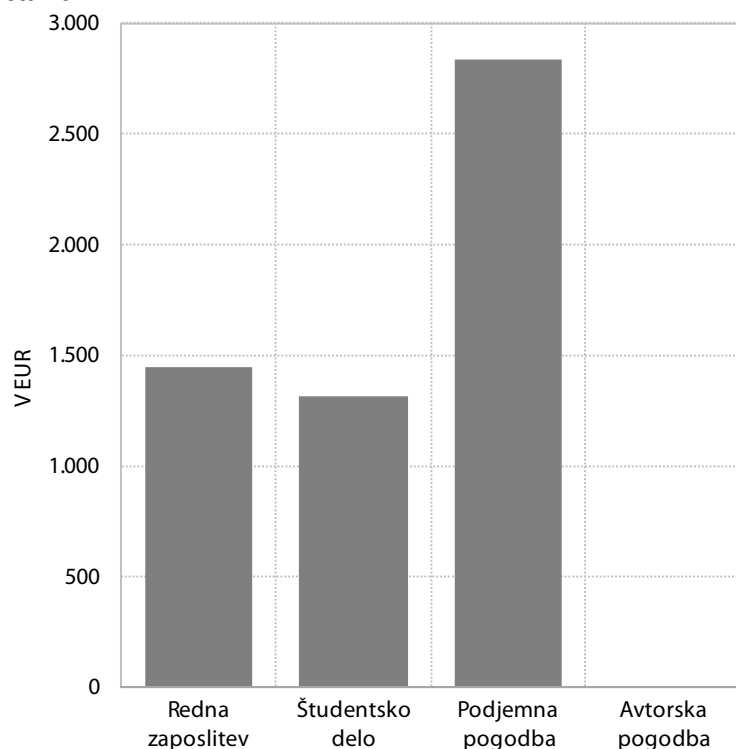
⁴⁴ Zagotovljeno opravljanje vajeništva naj bi pripomoglo k boljši integraciji mladih v primarni trg dela, podjetja pa so za zagotavljanje prostih mest vajencem deležna subvencij

⁴⁵ Indeks vsebuje opis 22 osnovnih delov ureditve trga dela, ki jih lahko združimo v tri področja oz. dele indeksa: (i) zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved; (ii) urejenost začasnih oblik zaposlenosti in (iii) specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju. Indeks ima lahko vrednost od 0 do 6, pri čemer višja vrednost indeksa označuje bolj togo ureditev in večje varovanje zaposlitve.

⁴⁶ Koncesijska dajatev se v skladu z zakonom povečuje na 23 % (prej 12 %).

druge vzroke za njegovo uporabo. Poleg tega mladim ne bo omogočilo, da se čim prej vključijo v sisteme socialnih zavarovanj (uvredba prispevkov za socialno zavarovanje bi bila zato po naši oceni primernejša rešitev kot povišanje koncesijske dajatve). Starostna segmentacija zato še naprej ostaja eden večjih nerešenih problemov trga dela.

Slika 15: Davčne obveznosti delodajalca pri različnih oblikah pogodbe pri dohodku v višini minimalne plače v letu 2011



Vir. MF, MDSZ, preračuni UMAR.

Probleme mladih pri zaposlovanju v Sloveniji bi kratkoročno lahko zmanjšali z okrepitvijo programov aktivne politike zaposlovanja, ki bi mladim omogočili pridobivanje izkušenj, dolgoročno pa s sistemom spremljanja in napovedovanja potreb po poklicnih profilih. Nekatere države OECD⁴⁷ redno pripravljajo projekcije sprememb v zaposlenosti po poklicih za naslednjih pet do deset let. Čeprav so projekcije večinoma narejene na agregatni ravni, se pogosto uporabljajo za oblikovanje podrobnejših kratkoročnih strategij za zmanjševanje pomanjkanja kadrov na določenih poklicnih področjih. Tako priprava agregatnih projekcij kot tudi podrobnejših strategij odprave strukturnih neskladij na trgu dela predstavlja dobro prakso, ki bi jo bilo smiselno vpeljati v tudi v Sloveniji. Strukturna neskladja na trgu dela namreč v Sloveniji predstavljajo pomembno oviro pri zaposlovanju mladih. Vključenost mladih v terciarno izobraževanje je v Sloveniji zelo visoka. Ob naraščajoči brezposelnosti oseb s terciarno izobrazbo nadaljnje povečevanje vključenosti mladih v terciarno izobraževanje ni smiselno. Ocenjujemo, da je del težav pri zaposlovanju mladih povezan tudi z visoko izobraženostjo mladih. Z visoko vključenostjo mladih v terciarno izobraževanje mladi namreč odlagajo vstop na trg dela in povečujejo

⁴⁷ Avstralija, Kanada, Koreja in ZDA.

individualno donosnost izobraževanja, ob tem pa primanjkuje določenih poklicnih profilov. Na kratek rok bi morala aktivna politika zaposlovanja mlade bolj vključevati v programe izobraževanja in usposabljanja, ki dajejo mladim znanja, ki jih potrebujejo podjetja. Tako bi bilo smiselno oblikovati in okrepiti programe delitve delovnih mest (job-rotation) in usposabljanja na delovnem mestu, subvencioniranje zaposlovanja pa bolj kot doslej uporabljati tudi za mlado populacijo. Za zmanjšanje starostne segmentacije, ki izvira iz sistemske regulative trga dela, pa bi bilo treba (i) zmanjšati veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas, in (ii) drugače urediti študentsko delo.

2.3. Politika trga dela v Sloveniji

Na slabšanje razmer na trgu dela se je država odzvala z intervencijskima zakonoma za ohranjanje delovnih mest in okrepljenim izvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja (APZ). V letu 2009 sta bila sprejeta dva intervencijska zakona, namenjena ohranjanju delovnih mest, ki sta ublažila padec zaposlenosti v Sloveniji. Januarja 2009 je bil sprejet Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa.⁴⁸ Konec maja 2009 je bil sprejet še Zakon o delnem povračilu nadomestila plač, ki ureja delno povračilo izplačanih nadomestil plač zaposlenim na »začasnem čakanju na delo«.⁴⁹ Največ delovno aktivnih je bilo v obe omenjeni shemi vključenih sredi leta 2009, ko je bilo vključenih okoli 4,8 % vseh delovno aktivnih po statističnem registru (več glej Ekonomski izzivi 2011). Število vključenih v programe APZ se je v letih 2009 in 2010 močno povečalo.⁵⁰

Okrepljeno izvajanje programov APZ in izvajanje intervencijskih zakonov je močno povečalo izdatke za aktivno politiko v letih 2009 in 2010. V letu 2009 so se izdatki za programe APZ več kot podvojili, kar je v veliki meri posledica sprejetja intervencijskih zakonov za ohranjanje delovnih mest,⁵¹ v letu 2010 pa so se izdatki še nekoliko povečali (za 19,4 % glede na leto 2009). V letih 2009 in 2010 se je delež izdatkov za aktivno politiko v skupnih izdatkih za politiko trga dela močno povečal (na okoli 38 %). Večji delež izdatkov za aktivne posege kot pasivne podpore je z vidika odpravljanja neskladij na trgu dela prava usmeritev.

V letu 2011 so se izdatki za politiko trga dela še nekoliko povečali, vendar je pri tem prišlo do močnega zmanjšanja izdatkov za aktivno politiko zaposlovanja. Po podatki ZRZS so se izdatki za politiko trga dela v letu 2011 v primerjavi z letom 2010 povečali za 7,6 %, pri čemer so se izdatki za aktivno politiko zmanjšali za 36,7 %, izdatki za pasivno politiko pa so se povečali za 35,1 %. Naraščanje teh izdatkov je posledica večjega števila prejemnikov nadomestil za brezposelnost in višjih odmernih stopenj v skladu z novim Zakonom o urejanju trga dela, ki je začel veljati v letu 2011. Delež izdatkov za aktivno politiko v skupnih izdatkih se je v letu 2011 znižal na 22,5 %. Zmanjšanje izdatkov za aktivne programe je z vidika zmanjševanja naraščajočih neskladij neustrezno in dolgoročno lahko prispeva k ohranjanju visoke brezposelnosti.

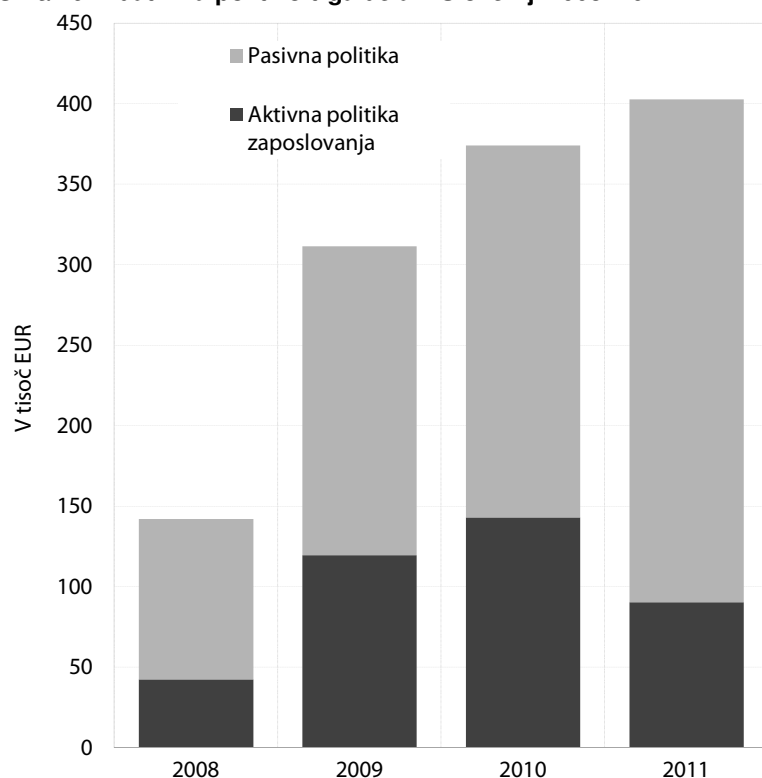
⁴⁸ Po tem zakonu so podjetja lahko pridobila subvencijo v višini 60–120 EUR mesečno za delavca, ki je vključen v shemo skrajšanega delovnega časa (skrajšanje za 4–8 ur).

⁴⁹ V skladu z omenjenim zakonom je delodajalec je lahko napotil na čakanje največ 50 % svojih delavcev. Delodajalec je izplačeval delavcu nadomestilo plače v višini 85 % njegove povprečne plače v zadnjih treh mesecih. Država pa je povrnila delodajalcu 50 % nadomestila. Delavci na čakanju imajo pravico in obveznost, da 20 % časa porabijo za usposabljanje. Programe usposabljanja mora delavcu zagotoviti delodajalec, država pa stroške usposabljanja sofinancira v višini 500 EUR na delavca.

⁵⁰ Število vključenih v programe APZ se je v letu 2009 povečalo za 77 % v primerjavi z letom 2008, v letu 2010 pa še za nadaljnjih 38 %.

⁵¹ Za obe shemi za ohranjanje delovnih mest je bilo v letu 2009 porabljenih okoli 32 mio EUR.

Slika 16: Izdatki za politiko trga dela v Sloveniji 2008–2011



Vir: ZRZS, letna poročila za leto 2008, 2009, 2010 in 2011

Vključenost brezposelnih v programe APZ se je leta 2011 močno zmanjšala. Po velikem povečanju vključenosti v programe APZ v letih 2009 in 2010 se je vključenost v letu 2011 močno zmanjšala. V letu 2011 se je število vključenih oseb v programe APZ zmanjšalo za 46,3 %. Najbolj se je zmanjšalo vključevanje v programe za povečanje socialne vključenosti in programe usposabljanja in izobraževanja. To je z vidika zmanjševanje strukturnih neskladij neustrezno.

V letu 2011 se je močno zmanjšal delež vključenih dolgotrajno brezposelnih in starejših, kar je problematično z vidika odpravlja strukturnih problemov. Za analizo obsega in ciljanosti programov APZ smo izračunali razmerje med številom vključenih v APZ iz določene skupine brezposelnih in celotnim številom brezposelnih te skupine in ga poimenovali stopnja vključenosti, ki nam služi kot približno merilo vključenosti posamezne skupine. Na osnovi teh razmerij bi lahko sklepali, da vključevanje brezposelnih oseb ni bilo v zadostni meri usmerjeno k zmanjševanju strukturnih neskladij, ampak je bila v ospredju politika vključevanja prejemnikov nadomestil za brezposelnost. Delež vključenih dolgotrajno brezposelnih, starejših od 50 let, in brezposelnih brez izobrazbe, se je v letu 2011 močno zmanjšal in bil celo nižji kot v letu 2010. Smotno bi bilo povečati vključenost omenjenih skupin brezposelnih in s tem povečati njihovo zaposljivost in socialno vključenost. Ker so javna dela lahko pogosto primerna oblika aktivacije za omenjene skupine brezposelnih, je smiselno okrepiti izvajanje javnih del. Empirična evalvacija ukrepa »usposabljanje in izobraževanje zaposlenih« kaže, da tudi vključenost zaposlenih v programe izobraževanja in usposabljanja zmanjšuje možnost za izgubo zaposlitve za okoli 10 % (Volčjak, Kavkler, 2012). Programe upodabljanja in izobraževanja bi bilo smiselno čim

bolj prilagoditi potrebam delodajalcev. Na ravni države bi bilo smiselno oblikovati sisteme spremljanja in napovedovanja povpraševanja po delovni sili, ki bi lahko pomagali pri oblikovanju APZ programov in politike izobraževanja.

Tabela 4: Število in stopnja vključenosti posamezne skupine brezposelnih

Leto	brezposelne osebe	iskalci prve zaposlitve	dolgotrajno brezposelni	brez strokovne izobrazbe	stari 50 let in več
Število brezposelnih oseb vključenih v programe APZ					
2008	27.593	4.712	4.121	4.464	3.201
2009	49.275	6.099	4.316	8.719	4.654
2010	68.827	7.898	8.116	10.341	5.555
2011	36.940	5.889	5.389	6.754	4.617
Stopnja vključenosti brezposelnih v programe APZ (v %)					
2008	43,6	44,1	12,7	17,6	14,6
2009	57,1	49,5	13,7	25,6	17,8
2010	68,5	54,4	19	27,6	17,7
2011	33,4	40,9	10,7	17,1	11,8

Vir: ZRZS, lastni izračuni.

2.4. Gibanje in politika plač

Rast plač so zadnja tri leta močno zaznamovali gospodarska kriza, dvig minimalne plače, prenovljeni sistem plač v javnem sektorju in varčevalni ukrepi vlade. Posledično je zvišanje povprečne bruto plače na zaposlenega v državi v letih 2010 (3,9 % nominalno) in 2011 (2,0 %) izviralo le iz dejavnosti zasebnega sektorja (Tabela 5). Po upočasneni rasti zaradi odziva na krizo v letu 2009⁵² je na rast plač v zasebnem sektorju v pogojih nizke gospodarske aktivnosti in spremenjene strukture zaposlenih⁵³ v zadnjih dveh letih vplival predvsem dvig minimalne plače.⁵⁴ Ob tem pa le rahla krepitev gospodarske aktivnosti in težnje podjetij po ohranjanju konkurenčnega položaja nista omogočali vidnejše rasti plač, večjih pritiskov na rast pa ni bilo tudi zaradi naraščajoče brezposelnosti in relativno nizke inflacije. V dejavnostih javnih storitev so varčevalni ukrepi, ki so se zaradi splošnega gospodarskega in javnofinančnega položaja z dopolnitvami sprejemali vse od leta 2009, v zadnjih dveh letih povsem ustavili rast plač. Niso pa ustavili zaposlovanja, ampak ga le upočasnili, medtem ko je bilo zmanjšanje zaposlenosti v zasebnem sektorju eden prvih odzivov na krizo in je skupaj z upočasnjeno rastjo plač močno znižalo rast mase plač v tem sektorju (Slika 21).

⁵² Dejavnosti zasebnega sektorja so se na krizo odzvale že ob koncu leta 2008 (z manj opravljenimi nadurami, skrajšanjem delovnega časa in nižjimi izrednimi izplačili), leta 2009 pa se je odziv še nadaljeval.

⁵³ Do te je prišlo zaradi odpuščanj zaposlenih, pretežno z nizkimi plačami, kar je statistično zvišalo raven povprečne plače. Po naši oceni je 0,9 o. t. rasti povprečne plače v dejavnostih zasebnega sektorja leta 2009 posledica tega učinka, v naslednjih dveh letih pa 0,5 oz. 0,2 o. t.

⁵⁴ Po naši oceni je k zvišanju bruto plače dejavnosti zasebnega sektorja v letu 2010 (5,1 %) prispeval okrog 3 o. t. V letu 2011 je imela postopnost dviga minimalne plače manjši vpliv (po naši oceni pod 1 o. t.) na rast povprečne plače zasebnega sektorja.

Tabela 15: Rast bruto plače na zaposlenega, 2000–2011

Leto	Nominalna rast bruto plače na zaposlenega, v %			Realna rast bruto plače na zaposlenega, v %		
	Skupaj	Dejavnosti zasebnega sektorja	Dejavnosti javnih storitev	Skupaj	Dejavnosti zasebnega sektorja	Dejavnosti javnih storitev
2000	10,6	10,3	11,2	1,6	1,3	2,1
2001	11,9	10,9	13,9	3,2	2,3	5,1
2002	9,7	10,0	8,7	2,0	2,3	1,1
2003	7,5	7,7	6,7	1,8	2,0	1,0
2004	5,7	6,8	2,8	2,0	3,1	-0,8
2005	4,8	5,4	3,4	2,2	2,8	0,9
2006	4,8	5,4	3,5	2,2	2,8	1,0
2007	5,9	6,9	4,1	2,2	3,2	0,4
2008	8,3	7,8	9,7	2,5	2,0	3,8
2009	3,4	1,8	6,7	2,5	1,0	5,8
2010	3,9	5,1	-0,1	2,1	3,2	-1,8
2011	2,0	2,6	0,0	0,2	0,8	-1,8

Opomba: Preračun bruto plače na zaposlenega za dejavnosti zasebnega sektorja vključuje do vključno leta 2008 dejavnosti A–K (SKD 2002), od leta 2009 dalje pa A–N; R–S (SKD 2008). Preračun bruto plače na zaposlenega za dejavnosti javnih storitev vključuje do vključno leta 2008 dejavnosti L–O (SKD 2002), od leta 2009 dalje pa O–Q (SKD 2008). Vir: SURS, preračuni UMAR.

Rast plač je vplivala na poslabšanje konkurenčnosti gospodarstva v obdobju 2008–2010, pritiski nanjo pa so popustili šele leta 2011, kar pa še ni bistveno izboljšalo konkurenčnega položaja gospodarstva.

Povečevanje realnih stroškov dela na enoto proizvoda je bilo značilno za triletno obdobje od 2008 do 2010, v katerem so se skupaj povečali za 9,1 %. Stroškovno konkurenčnost je dodatno poslabševalo dejstvo, da je bilo gibanje stroškov dela na enoto proizvoda v vseh treh letih tudi precej manj ugodno kot v EU, kjer je bilo kumulativno povečanje v enakem obdobju 2,2-odstotno. Z izjemo leta 2009, ko je bil glavni dejavnik poslabšanja padec produktivnosti zaradi znižanja gospodarske aktivnosti, ki se mu število zaposlenih še ni prilagodilo v tolikšni meri⁵⁵, smo bili v preostalih dveh letih (2008 in 2010) priča predvsem pritiskom naraščajočih stroškov dela.⁵⁶ Leta 2011 so se z nadaljnjim povečevanjem produktivnosti⁵⁷ in umiritvijo rasti plač prvič po treh letih zviševanja stroški dela na enoto bruto domačega proizvoda znižali (za 0,4 %), njihova raven pa je bila še vedno precej višja kot leta 2007 (za približno 8 %).⁵⁸

2.3.1. Gibanje plač v dejavnostih zasebnega sektorja

Če izvezamo dvig minimalne plače in spremembe v strukturi zaposlenosti, se je rast plač v dejavnostih zasebnega sektorja v času krize zelo upočasnila, v letu 2011 pa je bila sploh najnižja v zadnjih dvajsetih letih. Zvišanje povprečne bruto plače zasebnega sektorja v letu 2011 (2,6 %) je bilo bistveno manjše kot v letu 2010 (5,1 %), ko je ob uveljavitvi novega zakona o minimalni plači⁵⁹ večina delodajalcev znesek te takoj prilagodila zakonski višini, deloma pa je izviralo tudi še iz sprememb v strukturi zaposlenosti in rahle krepitve nadurnih, izrednih in zaostalih izplačil.⁶⁰ Zaradi dviga minimalne plače je bila rast plač v obdobju

⁵⁵ Predvsem zaradi interventnih zakonov za ohranjanje delovnih mest in delno zaradi običajnega odloga v prilagajanju zaposlenosti.

⁵⁶ Njihova rast je leta 2008 izvirala iz uskladitve plač z visoko preteklo inflacijo in gospodarsko aktivnostjo ter iz odprave dela plačnih nesorazmerij v javnem sektorju. Leta 2010 pa je prišlo do zvišanja minimalne plače, kar je pospešilo predvsem rast plač v dejavnostih zasebnega sektorja.

⁵⁷ Povečevanje produktivnosti je v letih 2010 in 2011 za razliko od EU v večji meri izhajalo iz znižanja zaposlenosti, gospodarska rast pa je bila šibkejša kot v EU.

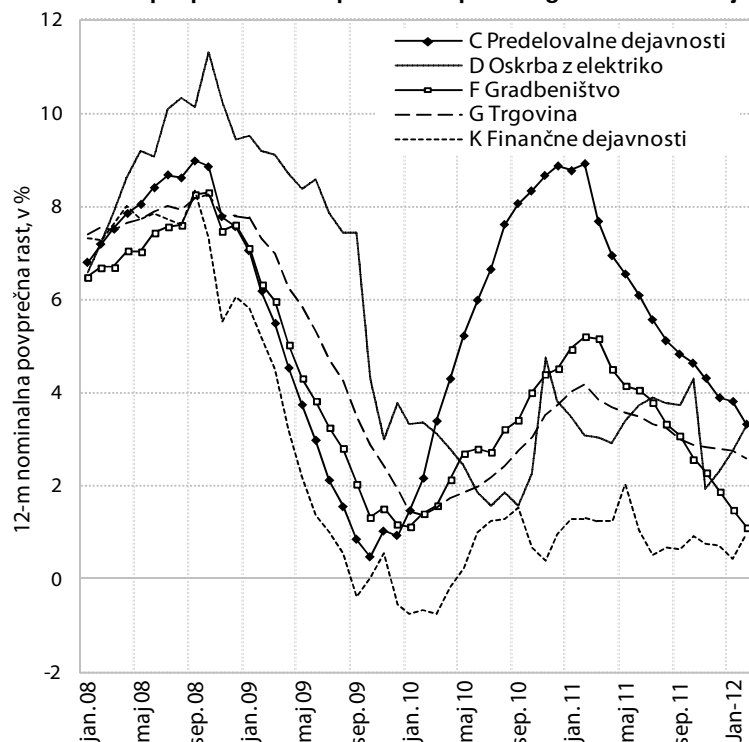
⁵⁸ Več glej v UMAR, Poročilo o razvoju 2012, poglavje 1.2.

⁵⁹ Marca 2010 uveljavljeni zakon je zvišal znesek minimalne plače za 22,9 %.

⁶⁰ Prispevek dviga minimalne plače okoli 3 o. t., sprememb v strukturi zaposlenosti okoli 0,5 o. t., nadurnih izplačil 0,2 o. t., izrednih in zaostalih izplačil pa 0,3 o. t.

2010–2011 precej višja kot v letu 2009, ko se je zaradi gospodarske krize v vseh dejavnostih sektorja izrazito upočasnila, na le 1,8 % v povprečju leta (s 7,8 % v 2008). Podjetja so se na krizo namreč takoj odzvala z manjšim obsegom opravljenih nadur in skrajševanjem delovnega časa, temu pa so sledila tudi odpuščanja in prilagoditve plač, ki pa so bila izrazitejša in hitrejša v industriji⁶¹ kot tržno–storitvenih dejavnostih.⁶² Z začetkom leta 2010 se je rast plač začela ponovno krepiti v vseh dejavnostih sektorja, a različno intenzivno. Z dvigom minimalne plače se je hitreje okrepila v industriji, tudi zaradi nizke primerjalne osnove (Slika 12). Finančno–zavarovalniška in predelovalna dejavnost, kjer sta bili umiritvi rasti plač kot odziv na krizo najizrazitejši,⁶³ po treh letih beležita povsem različno zvišanje plač. Bruto plača v predelovalni dejavnosti je bila v povprečju leta 2011 glede na obdobje tik pred krizo⁶⁴ višja za 15,8 %, ⁶⁵ v finančno–zavarovalniški dejavnosti pa le za 0,5 %. Stagnacija plač v tej dejavnosti je predvsem posledica precej nižjih izrednih izplačil, ki so se v času krize najbolj znižala prav v tej dejavnosti.⁶⁶

Slika 16: Rast povprečne bruto plače na zaposlenega v nekaterih dejavnostih zasebnega sektorja



Vir: SURS.

⁶¹ Vključuje predelovalne dejavnosti, gradbeništvo ter dejavnosti rudarstva, oskrbe z električno energijo in oskrbe z vodo.

⁶² Vključujejo trgovino, gostinstvo, promet in skladiščenje, poslovanje z nepremičninami ter informacijsko–komunikacijske, finančno–zavarovalniške, strokovno–znanstveno–tehnične, kulturno–rekreacijske in druge raznovrstne dejavnosti.

⁶³ Poleg gradbeništva in gostinstva.

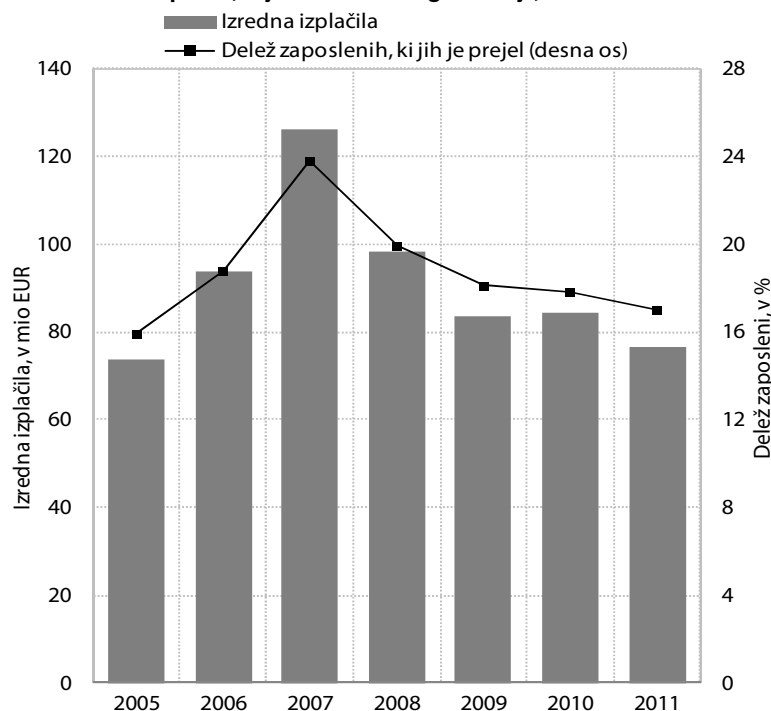
⁶⁴ Povprečje leta 2011 glede na drugo četrtletje 2008.

⁶⁵ Nadpovprečno zvišanje je poleg dviga minimalne plače izhajalo tudi iz krepitve obsega industrijske proizvodnje in produktivnosti dela, sprememb v strukturi zaposlenosti ter nizke primerjalne osnove, saj je bila rast plač v tej dejavnosti v letu 2009 blizu stagnacije.

⁶⁶ Znesek izrednih izplačil je v tej dejavnosti še vedno med višjimi, a se je glede na leto 2007 skoraj prepolovil, zato se je tudi masa izrednih izplačil najboljčutneje znižala prav v tej dejavnosti (s 24,6 mio EUR v letu 2007 na 7,2 mio EUR).

Izredna izplačila, ki odražajo uspešnost poslovanja podjetij in so element plač v funkciji spodbud zaposlenim, so se v obdobju krize znižala. Ob koncu leta 2011⁶⁷ so bila najnižja v zadnjih šestih letih. V ta namen je bilo v dejavnostih zasebnega sektorja izplačanih 75 mio EUR, kar je desetina manj kot v letu 2010, glede na predkrizno leto 2007 pa so bila nižja za skoraj 40 % (Slika 17). V primerjavi z letom 2010 sta bila nižja delež zaposlenih, ki so jih prejeli in povprečni znesek izplačila, oba pa sta bila nižja v večini dejavnosti. Kljub znižanju je delež zaposlenih, ki prejmejo izredna izplačila, tudi lani ostal najvišji v dejavnostih z najvišjimi povprečnimi plačami in hkrati z velikim deležem državnega lastništva t. j. oskrbi z elektriko in plinom, rudarstvu, oskrbi z vodo ter finančnih in zavarovalniških dejavnostih. Delež prejemnikov izrednih izplačil se je zadnje leto sicer najbolj znižal prav v oskrbi z električno energijo, kljub temu pa je še vedno nadpovprečno visok delež zaposlenih (61,5 %) prejel izredno izplačilo višje od tisoč evrov bruto. V vseh ostalih dejavnostih je bilo povprečno izplačilo nižje in v večini dejavnosti tudi nižje kot v predhodnem letu. Vlada je sicer z namenom varčevanja že v letu 2010 (za obdobje 2011–2012) sprejela priporočila,⁶⁸ da se prejemki iz naslova poslovne uspešnosti v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, ki so v večinski lasti države, ne izplačujejo, vendar so bila ta neobvezujoča in zato nezadostna. Vzpostavitev učinkovitejših mehanizmov, ki bodo zagotavljali skladnost izplačil plač in nagrad s poslovnimi rezultati tudi v teh podjetjih, je zato eden izmed izzivov učinkovitega upravljanja z državnimi podjetji.

Slika 17: Izredna izplačila, dejavnosti zasebnega sektorja, novembri 2005–2011



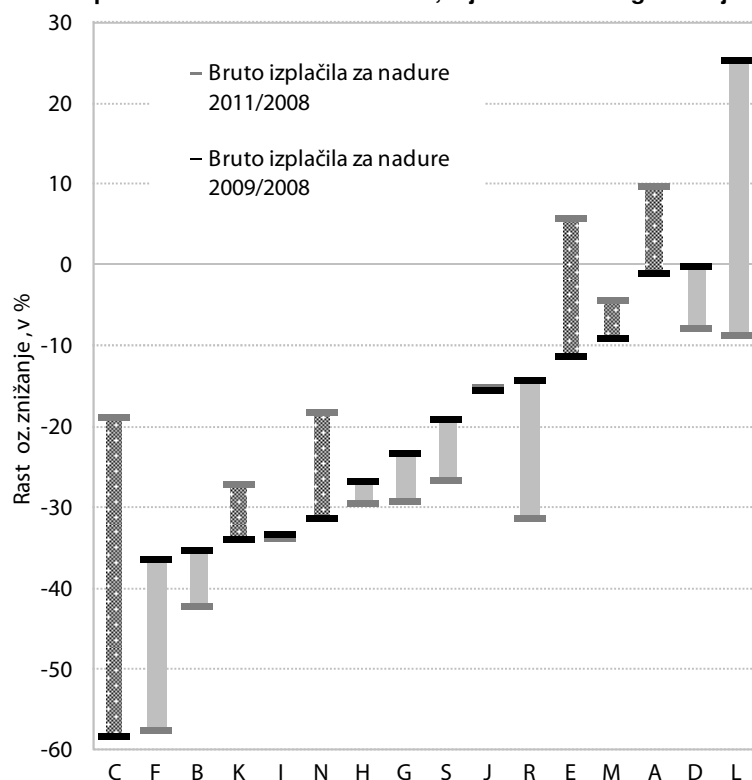
Vir: SURS, preračuni UMAR.

⁶⁷ Novembrska izredna izplačila, ki predstavljajo okrog 80 % vseh izplačil ob koncu leta.

⁶⁸ Priporočila Vlade upravam in nadzornim svetom oziroma upravnim odborom gospodarskih družb za omejitev plač in osebnih prejemkov zaposlenih v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, ki opravljajo gospodarske javne službe, ki so v neposredni večinski lasti države ali samoupravnih lokalnih skupnosti, za njihove odvisne družbe (hčerinske družbe) ter vse nadaljne odvisne družbe (družbe vnukinje, pravnukinje itd.) z 22. 7. 2010.

Obseg nadurnega dela, čigar krčenje je bil eden prvih odzivov podjetij na gospodarsko krizo in razlogov za upočasnitev rasti plač, je dosegel dno v začetku leta 2009, od takrat pa se le počasi krepi in še ne dosega predkrizne ravni. V povprečju leta 2009 se je obseg plačanih nadur v dejavnostih zasebnega sektorja močno znižal,⁶⁹ v naslednjih dveh letih pa se je zviševal⁷⁰ in lani dosegel 64 % ravni iz predkriznega leta 2008. Obseg nadurnega dela se je z nastopom krize zmanjšal v vseh dejavnostih,⁷¹ najbolj v predelovalnih in finančno-zavarovalniških dejavnostih ter gostinstvu. Lani se je drugo leto zapored zvišal le v treh dejavnostih (najbolj v predelovalnih). Od začetka krize se ves čas znižuje v šestih dejavnostih, pri tem najbolj v gradbeništvu, kjer je lani dosegel manj kot 40 % ravni iz leta 2008. Skladno z obsegom nadurnega dela se gibljejo tudi izplačila za nadure, ki se po prvem četrtletju 2009, ko so dosegla dno, zelo počasi krepijo. Najizrazitejši padec izplačil za nadure je bil od začetka krize zabeležen v gradbeništvu, gostinstvu in rudarstvu (Slika 14). V predelovalni dejavnosti, kjer sta se obseg nadurnega dela in nadurnih izplačil kot odziv na krizo najbolj in najhitreje znižala, se že od sredine leta 2009 počasi, a vztrajno zvišujeta. V lanskem letu sta dosegla 69,7 % oz. 81,2 % ravni iz leta 2008.

Slika 18: Izplačila za nadurno delo v času krize, dejavnosti zasebnega sektorja



Vir: SURS, preračuni UMAR.

⁶⁹ Za 44 % glede na predhodno leto.

⁷⁰ Za 14,8 % oz. 0,9 %.

⁷¹ Z izjemo dejavnosti poslovanja z nepremičninami.

Z januarjem 2012 se je zaključilo postopno dvigovanje⁷² minimalne plače, ki je v preteklih dveh letih pomembno vplivalo na zvišanje plač v dejavnostih zasebnega sektorja in zgostitev plač v spodnjem delu plačne lestvice, pa tudi na poslabšanje konkurenčnosti gospodarstva in izgubo delovnih mest. Zvišanje minimalne plače v letu 2011 (5,7 %) je bilo manjše kot v letu prej (14,6 %), ko je z marcem stopil v veljavo nov zakon o minimalni plači. Kot v povprečju obdobja po letu 2000 je bila rast minimalne plače tudi lani višja od rasti povprečne plače na zaposlenega, ki je bila skromna zaradi krčenja gospodarstva in varčevalnih ukrepov v javnem sektorju. Posledično se je razmerje med povprečno minimalno bruto plačo in povprečno bruto plačo lani še zvišalo (po naših izračunih za 1,7 o. t. na 47,1 %). Število prejemnikov minimalne plače⁷³ in njihov delež glede na vse zaposlene sta se lani (7,1 %) v primerjavi z letom 2010 (6,2 %) tudi še nekoliko zvišala, v primerjavi z letom 2009 (3 %) pa več kot podvojila. Dvig minimalne plače in relativno hiter prehod večine delodajalcev na njen zakonski znesek⁷⁴ sta prispevala k zgostitvi zaposlenih v spodnjem delu plačne lestvice, saj ob tem ni prišlo tudi do povečanja osnovnih plač in izhodiščnih plač po kolektivnih pogodbah. Hkrati je dvig minimalne plače vplival tudi na poslabšanje konkurenčnosti,⁷⁵ zlasti pri podjetjih z visokim deležem zaposlenih z nizko izobrazbo, ki ustvarjajo pretežno proizvode z nizko dodano vrednostjo. Oblikovanje sklopa ukrepov, ki bodo spodbudili strukturne spremembe v smeri proizvodnje z višjo dodano vrednostjo in omogočili drugačno porazdelitev in višino plač, predstavlja pomemben izziv ekonomske politike.

⁷² Ker je bil odstotek povečanja minimalne bruto plače visok, so bile k zakonu dodane prehodne določbe, ki so omogočale postopno prilagajanje zakonsko določeni višini bruto plače v obdobju do konca leta 2011. Možnost postopnega usklajevanja višine minimalne plače je bila dana delodajalcem, pri katerih bi izplačevanje minimalne plače v zakonski višini povzročilo velike izgube in ogrozilo obstoj podjetja ali imelo za posledico odpovedi pogodb o zaposlitvi iz poslovnih razlogov večjemu številu delavcev.

⁷³ V povprečju leta 2011 jih je bilo 43.565 (2010 38.588, 2009 19.047). Največ jih še naprej ostaja v predelovalnih dejavnostih (30,2 %), trgovini (16,1 %) in drugih raznovrstnih poslovnih dejavnostih (13,5 %). V slednjih prejema minimalno plačo že skoraj 30 % zaposlenih, med višjimi pa je delež še v gostinstvu, drugih dejavnostih in gradbeništvu, kjer se giblje med desetimi in dvajsetimi odstotki.

⁷⁴ Že marca 2010 je okoli 60 % prejemnikov minimalne plače prejelo to v najvišjem razredu, delež pa se je nato zviševal in v povprečju leta 2011 dosegel 80 %. AJPes je zaradi možnosti različnih višin izplačil minimalne plače sprva ločil tri razrede zneskov, na osnovi katerih je zbiral podatke: najnižji razred je bil leta 2010 do 654 EUR, srednji od 655 do 685 EUR in najvišji od 686 do 734 EUR. V letu 2011 sta po uskladitvi ostala le še dva razreda, do 698 EUR in od 699 do 748 EUR.

⁷⁵ Glej poglavje 3.1.

Okvir 2: Vpliv dviga minimalne plače v letu 2010 na izgubo delovnih mest – Ažurirana ocena funkcije povpraševanja po delu in ocena vpliva dviga minimalne plače ali stroškov dela na zaposlenost

Ekonomska teorija pozna štiri skupine učinkov minimalne plače (Lemos, 2004, str. 4): na plače (njen dvig zmanjšuje neenakost v porazdelitvi plač), na dobiček (njen dvig zmanjšuje dobiček podjetja), na cene (njen dvig dejavnosti prevladi v cene) in na zaposlenost (dvig minimalne plače povzroča večjo brezposelnost). Učinke slednjega prikazujemo v nadaljevanju.

Ocene posledic dviga minimalne plače smo dobili z upoštevanjem ocen kratkoročnih in dolgoročnih elastičnosti zaposlenosti na stroške dela in ob predpostavkah, da se porazdelitev zaposlenih od leta 2009 do uvedbe dviga minimalne plače v marcu 2010 ni bistveno spremenila in da je prišlo do takojšnjega dviga minimalne plače na zakonsko višino (734 EUR). Pri analizi smo uporabili bazo podatkov gospodarskih družb v Sloveniji,¹ iz katere smo izločili podjetja z nepopolnimi ali slabimi podatki ter tista z manj kot šestimi zaposlenimi.

Ocenjevana dinamična funkcija povpraševanja po delu, ki sledi iz Hamermeshevega dinamičnega modela povpraševanja po delu, kaže sposobnosti in možnosti delodajalcev za hitro spreminjanje ravni zaposlenosti v podjetjih in predvsem ključne dejavnike njihovih odločitev (stroški dela, prihodki od prodaje, stroški kapitala...) in v kolikšni meri. Za ocenjevanje smo uporabili posplošeno metodo momentov (GMM metodo) oziroma Blundell-Bond cenilko:

$$\ln EMP_{i,t} = \sum_{j=1}^n \alpha_j EMP_{i,t-j} + \sum_{j=1}^n \beta_j \ln LCEMP_{i,t-j} + \sum_{j=1}^n \gamma_j \ln S_{i,t-j} + \sum_{j=1}^n \lambda_j (\ln LCEMP_{i,t-j} \times D_{i,t-j}) + \sum_{j=1}^n \eta_j (\ln S_{i,t-j} \times D_{i,t-j}) + \sum_{j=1}^n \delta_j \ln R_{i,t-j} + \tau D_{i,t} + u_i + \sigma_i + \varepsilon_{i,t},$$

$$i = 1, \dots, N; t = 1, \dots, T_i$$

kjer i označuje podjetje, t pa leto. EMP pomeni povprečno število zaposlenih na podlagi delovnih ur v obračunskem obdobju, $LCEMP$ so realni stroški dela na zaposlenega (bruto bruto plača), S so realni čisti prihodki od prodaje, R so realni stroški najema kapitala, D pa je slamnata spremenljivka za velikost podjetja, izvoz, dobiček, regije, dejavnosti in cikel.

V Tabeli 16 so predstavljene ocene dinamične funkcije povpraševanja po delu za celotno gospodarstvo, za obdobje 1995–2010. Ocene so primerljive z ocenami za obdobje 1995–2007 in z ocenami dinamičnih funkcij povpraševanja po delu za različne evropske države,² avtorjev Checchi, Navaretti in Turrini (2003).

Glavni spremenljivki, ki določata povpraševanje po delu, sta stroški dela (w) in prihodki od prodaje (s). V tabeli 16 so podani koeficienti kratkoročne in dolgoročne elastičnosti zaposlenosti glede na ti dve spremenljivki. Za oceno vpliva dviga minimalne plače pa sta nas najbolj zanimala koeficienta kratkoročne in dolgoročne elastičnosti zaposlenosti na stroške dela.

Tabela 16: Ocene dinamične funkcije povpraševanja po delu za celotno gospodarstvo, odvisna spremenljivka je logaritem števila zaposlenih

	$l(t-1)$	$l(t-2)$	$w(t)$	$w(t-1)$	$d-r w$	$s(t)$	$s(t-1)$	$d-r s$
koef.	0,95***	-0,06***	-0,58***	0,43***	-1,42***	0,63***	-0,53***	0,93***
std. napaka	(0,03)	(0,01)	(0,10)	(0,10)	(0,30)	(0,03)	(0,04)	(0,09)
št. enot opazovanj=83.217 N=12.179 Sargan $\chi^2(87)=103,709$ P=0,1069 M1=-17,02 M2=1,19								

Opomba: WC-robustna dvostopenjska cenilka. Vse spremenljivke so v logaritmi. Regresija vključuje časovne slamnate spremenljivke. Robustne standardne napake v oklepajih. *** pomeni statistično značilne koeficiente pri eno odstotni stopnji tveganja. Konstanta ni poročana.

Legenda: l - zaposlenost (število zaposlenih glede na delovne ure), w - stroški dela, s - prihodki od prodaje, $d-r w$ - dolgoročni stroški dela, $d-r s$ - dolgoročni prihodki od prodaje, P - verjetnost. Stroški dela in prodaja sta deflacirana z indeksom cen proizvajalcev.

Kratkoročna elastičnost zaposlenosti na stroške dela znaša -0,58 %, kar pomeni, da se zaposlenost ob 1-odstotnem povečanju stroškov dela v povprečju zmanjša za 0,58 %. Dolgoročna elastičnost oz. vrednost, h kateri konvergirajo vrednosti kratkoročnih elastičnosti, pa znaša -1,42 %, kar pomeni, da se podjetja na 1-odstotno zvišanje stroškov dela dolgoročno v povprečju odzovejo z 1,42-odstotnim znižanjem zaposlenosti. Ocenjeni elastičnosti sta skladni z ocenami v drugih državah.

Okvir 2: Vpliv dviga minimalne plače v letu 2010 na izgubo delovnih mest – Ažurirana ocena funkcije povpraševanja po delu in ocena vpliva dviga minimalne plače ali stroškov dela na zaposlenost (nadaljevanje)

Kratkoročna elastičnost zaposlenosti na prihodke od prodaje je pozitivna in značilna ter nam pove, da se je zaposlenost v proučevanem obdobju zaradi povečanja prihodkov za 1 % v povprečju povečala za 0,63 %. Dolgoročna elastičnost je prav tako pozitivna in značilna ter znaša 0,93 %.

Upošteva se ocenjene elastičnosti zaposlenosti na stroške dela in predpostavki nespremenjene porazdelitve zaposlenih ter takojšnjega dviga minimalne plače na zakonsko višino se je približno tretjini novih prejemnikov minimalne plače bruto plača povečala za 25 %, ostalima tretjinama pa za 13,4 % oz. 3,8 %.

Ocenjujemo, da se je število zaposlenih zaradi dviga minimalne plače na kratek rok zmanjšalo za okoli 7 tisoč oseb (različno po plačnih razredih; za 14,5 %, 7,8 % oz. 2,2 %). Na dolgi rok pa se bi se lahko glede na rezultate ekonometrične analize zaposlenost po posameznih plačnih razredih zmanjšala za 35,5 %, 19 % in 5,4 % oz. skupaj za 17.679 zaposlenih (Tabela 17). Dolgoročno bo zaradi prilagoditev v gospodarstvu najverjetneje prihajalo do še nadaljne izgube delovnih mest⁴, kar pa v tej analizi ni bilo upoštevano.

Tabela 17: Ocena posledic dviga minimalne plače za celotno gospodarstvo

Plačni razred, v EUR	Delež prejemnikov MP – struktura (v %)	% povečanja MP na 734 EUR	Prejemniki MP	Zmanjšanje zaposlenih zaradi dviga MP (v %) – na kratek rok	Zmanjšanje števila zaposlenih – na kratek rok	Zmanjšanje zaposlenih zaradi dviga MP (v %) – na dolgi rok	Zmanjšanje števila zaposlenih – na dolgi rok
560-614	4,9	25,0	29.232	14,5	4.239	35,5	10.377
615-678	5,1	13,4	30.425	7,8	2.365	19,0	5.789
679-734	4,7	3,8	28.039	2,2	618	5,4	1.513
SKUPAJ			87.696		7.222		17.679

Po navedenih ocenah, ki temeljijo na dejanskem stanju v gospodarstvu v času uveljavitve interventnega ukrepa dviga minimalne plače marca 2010 za 22,9 % (na 734,15 EUR; ocenjene elastičnosti zaposlenosti na stroške dela do leta 2010 in porazdelitev plač v letu 2009), naj bi kratkoročno zaposlitev izgubilo okoli 2.000 in dolgoročno 500 več zaposlenih kot po predhodnih ocenah.³

¹ Niso zajeti samostojni podjetniki in zadrage.

² Glej Delovni zvezek UMAR: U. Lušina, A. Brezigar-Masten: Fleksibilnost trga dela v Sloveniji in povpraševanje slovenskih podjetij po delu, 3/2011. Checchi, Navaretti in Turrini (2003) so primerjali ocene dinamične funkcije povpraševanja po delu za enajst različnih evropskih držav, za obdobje od 1993 do 2000. Vrednosti kratkoročnih koeficientov elastičnosti stroškov dela se po posameznih državah spreminjajo med -0,31 in -1,06, dolgoročnih pa med -0,53 in -5,77. Vrednosti kratkoročnih koeficientov elastičnosti kapitala (prodaje) pa se gibljejo v intervalu med 0,20 in 0,68, dolgoročnih pa v intervalu med 0,44 in 4,01.

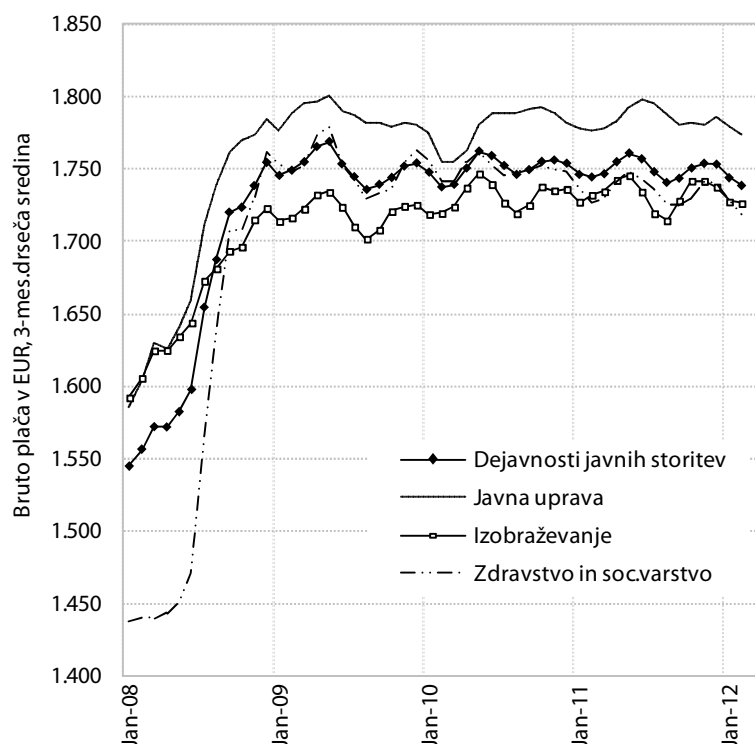
³ Za podrobnosti glej DZ UMAR: U. Lušina, A. Brezigar-Masten: Fleksibilnost trga dela v Sloveniji in povpraševanje slovenskih podjetij po delu, 3/2011 (str. 64–65) ter DZ UMAR: A. Brezigar-Masten in druge: Ocena posledic dviga minimalne plače v Sloveniji, 3/2010.

⁴ Zaradi stečajev podjetij, ki jim ne bo uspelo zvišati dodane vrednosti in že sedaj zaposlujejo predvsem nizkokvalificirano delovno silo; zaradi koriščenja kratkoročnih rezerv podjetij; zaradi dodatnih pritiskov na druge plače.

2.3.2. Gibanje plač v dejavnostih javnih storitev

Gibanje plač v dejavnostih javnih storitev sta v zadnjih treh letih zaznamovala prenovljeni sistem plač ter interventni varčevalni ukrepi, ki so se zaradi splošnega gospodarskega in javnofinančnega položaja z dopolnitvami sprejemali vse od leta 2009. Po visoki rasti plač v letu 2008 (9,7 %), ki je bila posledica več let načrtovane plačne reforme s ciljem odprave plačnih nesorazmerij med posameznimi poklicnimi skupinami javnega sektorja, je začetek krize terjal sprejetje ukrepov, ki so uspeli nekoliko zmanjšati rast plač v dejavnostih javnih storitev že v letu 2009⁷⁶ (6,7 %), v letih 2010 in 2011 pa jo povsem ustaviti (-0,1 %, 0,0 %, nominalno). Dosedanje⁷⁷ zvišanje bruto plače na zaposlenega glede na obdobje tik pred dejansko uvedbo novega plačnega sistema je po dejavnostih različno (Slika 15), skladno z višino nesorazmerij, ki so se z novim plačnim sistemom odpravljala. Najvišje je v zdravstvu in socialnem varstvu (19,6-odstotno), sledita pa dejavnosti javne uprave (8,8 %) in izobraževanja (6,1 %). Povprečna plača v zdravstvu se je lani zaradi nižjih nadurnih izplačil (dežurstev) sicer znižala (tudi predlani), v ostalih dveh dejavnostih pa zaradi zvišanj osnovnih plač (ki so najverjetneje posledica premestitev javnih uslužbencev na zahtevnejša delovna mesta) nekoliko zvišala.

Slika 19: Bruto plača na zaposlenega v dejavnostih javnih storitev, v EUR, 2008–2012



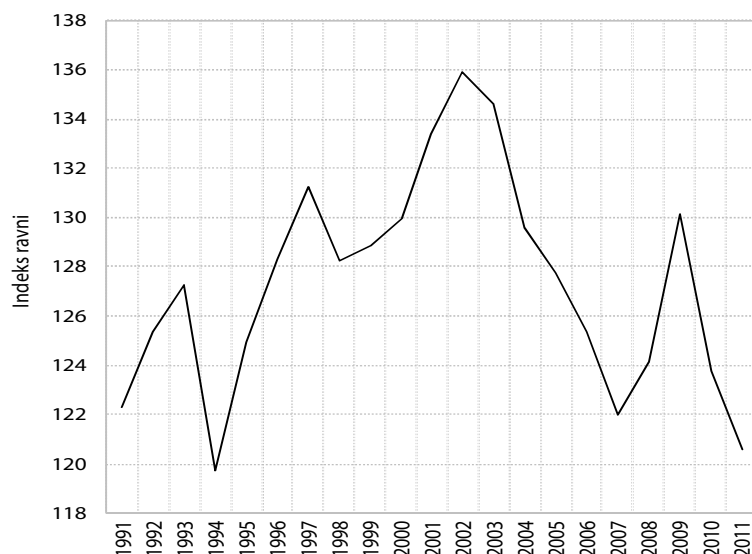
Vir: SURS, preračuni UMAR.

⁷⁶ Brez sprejetja ukrepov bi bila rast tudi v letih 2009 in 2010 okrog 10-odstotna (glej UMAR, Ekonomski izzivi 2010, poglavje 2.5.2.).

⁷⁷ Povprečje leta 2011 glede na drugo četrtletje 2008.

Po treh dogovorih⁷⁸ med vlado in sindikati javnega sektorja, sklenjenih v obdobju 2009–2011, je bil maja letos sklenjen nov dogovor o ukrepih na področju plač, ki skupaj z Zakonom za uravnoteženje javnih financ podpira uresničevanje rebalansa za letošnje leto. Zadnji dogovor⁷⁹ določa še bolj restriktivno plačno politiko javnega sektorja tako za letošnje kot prihodnje leto. Za letos je s 1. junijem predvideno izplačilo preostalih dveh četrtin odprave plačnih nesorazmerij, hkrati pa se bodo za 8 % znižale osnovne plače vsem javnim uslužbencem. Skupni neto učinek (prihranek) obeh ukrepov je ocenjen na 3 % letne mase plač javnih uslužbencev, v povprečju letošnjega leta pa bo zato po naši oceni nominalna rast bruto plače v dejavnostih javnih storitev za okrog 2 o. t. nižja, kot bi bila brez ukrepov. Hkrati se bodo ukinile varovane plače in znižala nekatera ostala povračila in nadomestila javnim uslužbencem, ki niso del plač (selektivno izplačilo regresa za letni dopust, prevoz na delo in z dela, regres za prehrano, jubilejne nagrade, odpravnine ob upokojitvi, dnevnicke za službene poti doma in v tujini, plačilo za delo v tujini, kilometrina za uporabo lastnega vozila v službene namene ipd.). Za drugo leto je (v juniju) predvideno izplačilo zaostalih napredovanj v plačne nazive (v letih 2011 in 2012) in napredovanj v plačni razred v letu 2012, neizplačevanje redne delovne uspešnosti in omejitev izplačil uspešnosti zaradi večjega obsega dela javnim uslužbencem pa je podaljšano vse do konca leta 2013. Dogovorjeno je, da se plače do takrat tudi ne bodo usklajevale za rast cen.

Slika 20: Razmerje med povprečno bruto plačo dejavnosti javnih storitev in zasebnega sektorja*, v %, 1991–2011, dejavnosti zasebnega sektorja=100



Vir: SURS, preračuni UMAR.

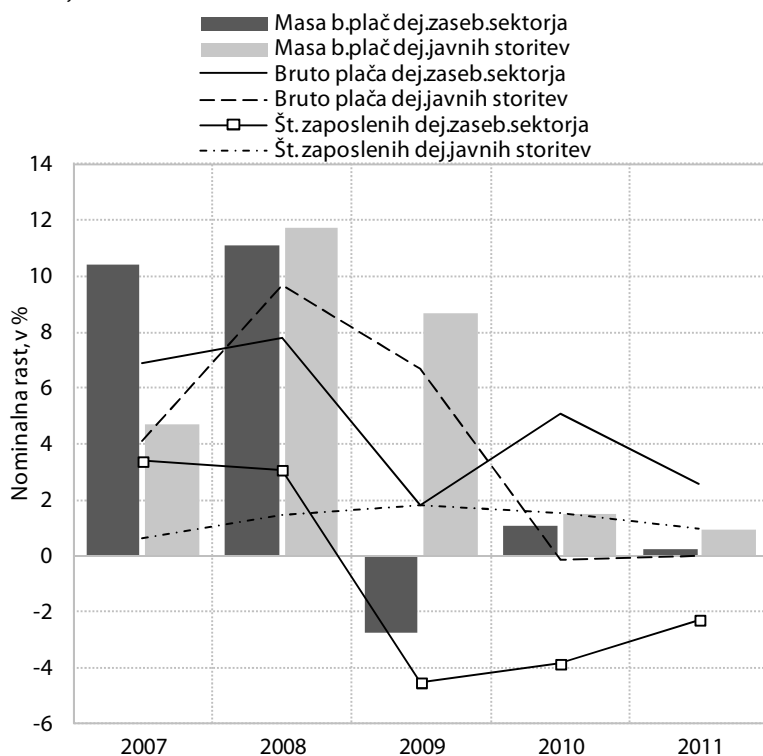
Opomba: *Do vključno leta 2008 so dejavnosti javnih storitev opredeljene kot dejavnosti L-O, zasebni sektor vse ostale dejavnosti (A-K), SKD 2002. Od leta 2009 dalje so dejavnosti javnih storitev opredeljene kot dejavnosti O-Q, zasebni sektor vse ostale dejavnosti (A-N; R-S), po SKD 2008. Vir: SURS, preračuni UMAR.

⁷⁸ Vlada in socialni partnerji so v obdobju 2009–2011 podpisali tri dogovore, ki so bili realizirani s pripadajočimi aneksi h Kolektivni pogodbi za javni sektor ter s sprejemom treh interventnih zakonov (zadnji od njih kot rezultat dogovora socialnih partnerjev in parlamentarnih strank). Na tej podlagi je bilo premaknjeno izplačilo tretje in četrte četrtine sredstev za odpravo plačnih nesorazmerij (na obdobje po presežanju 2,5-odstotne gospodarske rasti), v letu 2011 so bila zamrznjena napredovanja na delovnem mestu v višji plačni razred, zaostri se je mehanizem usklajevanja plač z inflacijo, višina regresa za letni dopust je ostala na ravni iz leta 2008, začasno je ukinjeno izplačevanje redne delovne uspešnosti, omejen pa je tudi obseg sredstev za izplačilo povečanega obsega dela. Ukrepi so veljali do konca junija 2012 oz. ponekod do konca letošnjega leta.

⁷⁹ Dogovor o ukrepih na področju plač, povračil in drugih prejemkov v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ za obdobje od 1. junija 2012 do 1. januarja 2014 (Uradni list RS št. 38/12) skupaj z Aneksom št. 5 h kolektivni pogodbi za javni sektor (Uradni list RS, št. 40/12).

Razmerje med bruto plačo dejavnosti javnih storitev in dejavnosti zasebnega sektorja se je zadnji dve leti opazno znižalo, letos pa se bo z napovedanimi posegi v plače javnega sektorja še bolj. Doseženo razmerje med bruto plačo dejavnosti javnih storitev in bruto plačo dejavnosti zasebnega sektorja je vedno posledica gibanja plač obeh skupin dejavnosti. Tako je bilo znižanje razmerja v letu 2010 posledica varčevalnih ukrepov na področju plač javnega sektorja, kot tudi okrepljene rasti plač zasebnega sektorja zaradi dviga minimalne plače in sprememb v strukturi zaposlenih. V letu 2011 doseženo razmerje (20,6 % višja povprečna bruto plača kot v dejavnostih zasebnega sektorja, Slika 16) se bo letos še znižalo zaradi še ostrejših ukrepov na področju plač javnega sektorja, tako da bo bruto plača v dejavnostih javnih storitev še za okoli 15 % višja od bruto plače v dejavnostih zasebnega sektorja. Razmerje je tudi sicer v obdobju zadnjih dvajset let precej nihalo, na kar so vplivale tudi sistemske spremembe ureditve plač javnega sektorja. V letu 1996 je bil sprejet Zakon o razmerjih plač v javnem sektorju s ciljem poenotenja plač, kasneje pa so bili uvedeni dodatki k plačam, ki so ponovno zvišali razmerje (1998–2002). Zakon o sistemu plač javnega sektorja je bil sprejet leta 2001 in temu je sledilo obdobje umirjanja razmerja vse do leta 2008, ko so se začele plače v javnem sektorju dejansko izplačevati po tem zakonu. Od leta 2009 se razmerje zopet umirja zaradi kriznih ukrepov.

Slika 21: Rast bruto plače, števila zaposlenih in mase plač v dejavnostih zasebnega sektorja in dejavnostih javnih storitev, v %

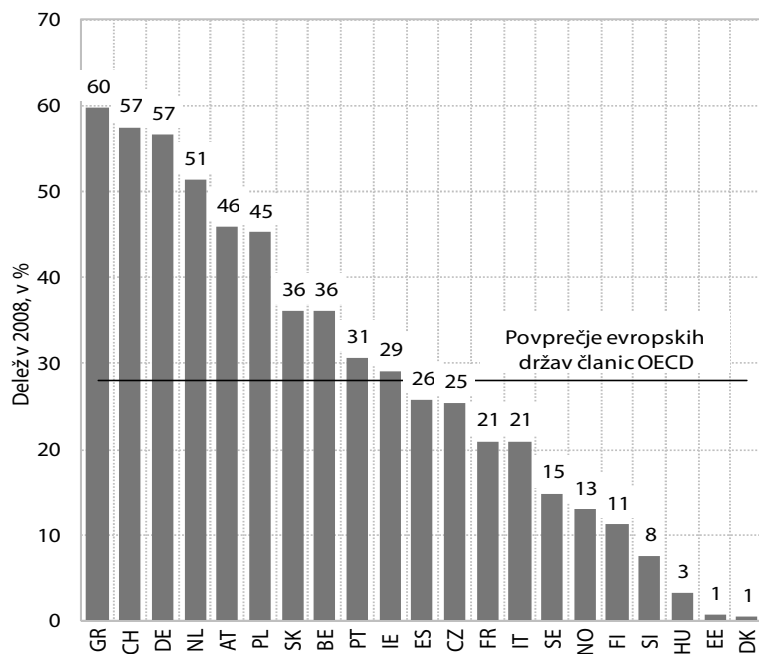


Vir: SURS, preračuni UMAR.

Opomba: Razmejitev na dejavnosti zasebnega sektorja in dejavnosti javnih storitev je (zaradi lažje in konsistentne primerjave rasti plač in produktivnosti dela) prilagojena SURS-ovi razmejitvi dejavnosti ob četrtletni objavi bruto domačega proizvoda. Javne storitve vključujejo dejavnosti O-Q, zasebni sektor pa vse ostale (A-N, R-S).

Ukrepi za javnofinančno konsolidacijo so že četrto leto zapored usmerjeni predvsem v omejevanje rasti plač zaposlenih v javnem sektorju, neučinkovito pa je bilo omejevanje zaposlovanja, ki prav tako pomembno zaznamuje višino stroškov dela v javnem sektorju. Za učinkovito nadzorovanje mase plač (Slika 17) je poleg gibanja povprečne bruto plače na zaposlenega namreč pomembno tudi gibanje števila zaposlenih. Dosedanja rast zaposlenosti v dejavnostih javnih storitev se ni umirjala toliko, kot je bilo predvideno, saj je bilo v letu 2011 število zaposlenih⁸⁰ za 4,4 % višje kot leta 2008 (v dejavnostih zasebnega sektorja pa v enakem obdobju za 10,3 % nižje). Rast zaposlovanja je posledica nedomišljenih linearnih omejitev zaposlovanja, ki ob naraščanju potreb po določenih javnih storitvah (storitve vrtcev, domov za starejše, zdravstvene storitve) niso bile realizirane. Zgolj zamrznitev elementov plač javnega sektorja in dosednji neučinkovit način omejevanja zaposlovanja zato ne moreta omogočiti dolgoročne zdržnosti izdatkov za plače javnega sektorja v okviru javnofinančne konsolidacije in dolgoročno tudi ne moreta biti primeren ukrep za obvladovanje izdatkov za plače. V okviru dosedanjih ukrepov postaja problematično predvsem zamrzovanje vseh stimulativnih elementov plačnega sistema (delovna uspešnost, napredovanje), ki predstavljajo motivacijo za delo vsem zaposlenim, še posebej mlajšim uslužbencem. Zato bi bilo treba najti rešitve, ki bodo predstavljale stabilnejšo in motivacijsko naravnano plačno politiko. Ob tem bo nujno bolj selektivno in ambiciozno omejevati zaposlovanje pri izvajalcih, ki sodijo v sektor država (oz. izvajanje teh storitev financirati iz zasebnih virov). Kjer je le mogoče in demografske spremembe ne zahtevajo nujno potrebnih novih zaposlitev, bi se smelo dopuščati le delno nadomeščanje odhajajočih javnih uslužbencev, kot so to v času krize že storile številne članice EU.⁸¹ Ob tem pa bo treba nujno odpreti tudi razpravo o strukturi zaposlenih v javnih storitvah, saj pri nas v bistveno višjem deležu kot v povprečju evropskih držav prevladujejo izvajalci, ki sodijo v sektor država, bistveno manj pa je zasebnikov (Slika 22).⁸²

Slika 22: Delež zaposlenih pri zasebnih izvajalcih dejavnosti javnih storitev (O–Q)



Vir: Eurostat, OECD, preračuni UMAR.

⁸⁰ Zaposlene osebe, ki so prejele plačo pri pravnih osebah (vir SURS, obrazec ZAP/M).

⁸¹ Glej UMAR, Poročilo o razvoju 2012, str. 18–19.

⁸² Več glej v UMAR, Poročilo o razvoju 2012, str. 66–67.

3. Izzivi

Zaradi povečanja strukturnih problemov na trgu dela, ki lahko povzročijo visoko brezposelnost, je oblikovanje sklopa ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, osrednji izziv ekonomske politike. Povečanje strukturnih problemov na trgu dela lahko v prihodnjih letih ob odsotnosti boljše regulacije in politike trga dela ter večje usklajenosti posameznih politik, ki vplivajo na trg dela, pripelje do tega, da bomo v pogojih skromne gospodarske rasti soočeni s stagnacijo zaposlovanja in trdovratno visoko brezposelnostjo. Ob padcu stopnje delovne aktivnosti v obdobju 2008–2011 se je Slovenija močno oddaljila od cilja 75-odstotne stopnje delovne aktivnosti (v starostni skupini 20–64 let) v letu 2020 (cilj EU 2020). Za doseganje tega cilja bi Slovenija morala oblikovati sklop ukrepov, ki bodo usmerjeni k povečanju obsega delovne aktivnosti, in zagotavljati večjo skladnost posameznih politik, ki pa niso omejene zgolj na politike trga dela. Do sedaj Slovenija na trgu dela še ni uspela uveljaviti reform v smeri koncepta varne prožnosti. Nov zakon o urejanju trga dela je sicer predvidel določene spremembe za večjo dohodkovno varnost v času brezposelnosti, ni pa bilo sprememb, ki bi povečeval fleksibilnost. Izolirane in delne korekcije posameznih problemov ne bodo rešile težav trga dela, zato bo po treba oblikovati konsenz o nadaljevanju in vsebini reform trga dela ter oblikovati ukrepe, ki se bodo lotevali ključnih problemov trga dela.

Močna segmentacija trga dela je pomemben izziv za politiko trga dela. Začasne zaposlitve so v Sloveniji bolj razširjene kot v povprečju EU, na kar vpliva zlasti večja delovnopravna varnost zaposlitve za nedoločen čas, kjer po togosti izstopa ureditev pri odpuščanju redno zaposlenih na področjih: (i) postopkov pri odpuščanju, (ii) možnosti vrnitve na delovno mesto po neupravičenem odpustu in (iii) opredelitve neupravičenega (un-fair) odpusta. Močno od povprečja odstopa razširjenost začasnih zaposlitev med mladimi, na kar še posebej vpliva študentsko delo. Za zmanjšanje starostne segmentacije, ki izvira iz sistemske regulative trga dela, pa bi bilo treba (i) zmanjšati veliko razliko v pravicah, ki izhajajo iz delovnih razmerij za določen in nedoločen čas in (ii) drugače urediti študentsko delo. Povečanje koncesije na študentsko delo, ki jo uvaja Zakon o uravnoteženju javnih financ,⁸³ bo sicer zmanjšalo cenovno privlačnost študentskega dela, vendar ne bo vplivalo na druge vzroke za njegovo privlačnost za delodajalce. Poleg tega mladim ne bo omogočilo, da se čim prej vključijo v sisteme socialnih zavarovanj. Ker je analiza študentskega dela (velik del delovne aktivnosti mladih) pokazala, da večino opravljenih del predstavljajo fizična in manj zahtevna dela (Šušteršič in drugi, 2010), bi bilo smiselno študentsko delo bolj povezati s pridobivanjem izkušenj, ki bi pozitivno vplivali na karierno pot študenta/dijaka in s tem olajšati prehod iz izobraževanja v zaposlitev.

Izziv predstavlja tudi zmanjšanje neskladij med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela, ki je posledica strukture vpisa mladih po programih na terciarni in srednješolski ravni. Neusklajena struktura diplomantov terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja s potrebami trga dela in veliko povečanje števila diplomantov v obdobju 2008–2011 sta povečala probleme mladih diplomantov pri zaposlovanju. Omenjeno neskladje obstaja tudi na ravni srednješolskega in poklicnega izobraževanja. Pogosto se soočamo s preveliko ponudbo diplomantov določenih profilov in hkrati s pomanjkanjem kadrov v določenih poklicih. Zato zagotavljanje ustreznega razmerja med spodbujanjem vključenosti v poklicno izobraževanje in terciarno izobraževanje ter spodbujanjem vključenosti v programe, kjer kadrov primanjkuje, predstavlja izziv. Za zmanjšanje strukturnih neskladij bi bilo kratkoročno smiselno okrepiti vlogo programov APZ na področju izobraževanja in usposabljanja, ki morajo biti bolj povezani s potrebami delodajalcev, in vzpostaviti sistem spremljanja in napovedovanja potreb delodajalcev po veščinah in znanjih.

⁸³ Koncesijska dajatev se v skladu z zakonom povečuje na 23 % (prej 12 %).

Še vedno pa ostaja izziv tudi oblikovanje celovite reforme trga dela v Sloveniji. Spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji so bile v zadnjih letih parcialne, zamujeno je bilo kar nekaj priložnosti za paketno sprejemanje reform, ki bi lažje pripeljalo do dogovora med socialnimi partnerji (Ekonomski izzivi 2011). Ponovno se napovedujejo spremembe Zakona o delovnih razmerjih, ki bi morale potekati v smeri varne prožnosti in biti del celovite reforme trga dela, predvsem pa bi morale prispevati k zmanjšanju segmentacije trga dela.

Uporabljena literatura in viri

Arpaia A. in Curci N.(2010). "EU labour market behaviour during the Great Recession", European Economy Economic Papers, no. 405, European Commission, Directorate General of Economic and Financial Affairs

Bassanini, A., in Duval, R. (2006): Employment Patterns in OECD Countries: reassessing the role of policies and institutions. OECD Economics Department Working Paper: 486.

Cazes in drugi (2009). Labour market policies in times of crisis. Geneva : ILO Employment Working Paper No. 35.

Eurostat portal page – Education and training. (2012). Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Eurostat portal page – Population. (2012). Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

Eurostat portal page –Labour market. (2012). Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

EC(2011). Labour market developments in EU;2011 European Economy. 2. August 2011. Dosegljivo na spletni strani http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/ee2_en.htm

Jobs for Youth – Australia (2009). Paris: OECD.

Jobs for Youth – Norway (2008). Paris: OECD.

Jobs for Youth – Denmark (2009). Paris: OECD.

Youth and Work in Austria (2010). Vienna: Federal Ministry of Labour, Social Affairs and Consumer Prot

Lušina,U, . Brezigar-Masten, A: Fleksibilnost trga dela v Sloveniji in povpraševanje slovenskih podjetij po delu, Delovni zvezek UMAR 3/2011.

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

OECD (2010), Off to a Good Start? Jobs for Youth, OECD Publishing. Dosegljivo na spletni strani: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096127-en>

Parent-Thirion, A.(2010): What workers say: 20 years of working conditions- preliminary results Launch of the first findings of Eurofound's 5th European Working Conditions Survey, 16-17 November 2010. Dosegljivo v decembru 2011 na spletni strani: <http://www.eurofound.europa.eu/events/2010/ewcs1110/documentation.htm>

Prosta dela, zaposlitve in brezposelni po nazivih poklicne oziroma strokovne izobrazbe, obdobje 2000 – 2011. (različna leta 2001 – 2012). Ljubljana: Zavod RS za zaposlovanje.

Rezultati ankete LPZAP Napoved zaposlovanja za leto 2011. (2011). Ljubljana: Zavod RS za zaposlovanje. Pridobljeno na http://www.ess.gov.si/files/2484/Rezultati_ankete_LPZAP_2010-11.pdf

Special Eurobarometer Attitudes towards vocational education and training. (2011). Bruselj: Evropska komisija. Pridobljeno na: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_369_en.pdf

Šušteršič in drugi (2010). Ekonomski vidiki študentskega dela. Dosegljivo na spletni strani:: <http://www.sizad.si/podrocja-delovanja>

UMAR (2011) Ekonomski izzivi 2011- Vpliv gospodarske krize na trg dela in izzivi za politiko.

UMAR (2012): Poročilo o razvoju 2012.

Youth Employment Measures 2010 (2011). Brussels: European Commission.

Priloga

Predpostavke in metodološka pojasnila k projekciji vključenosti mladih v izobraževanje do leta 2020

Projekcija vključenosti mladih v izobraževanje metodološko temelji na projekciji tranzicijskih koeficientov, to je verjetnosti prehoda iz posameznih zaključenih nižjih stopenj izobraževanja v višje stopnje. Te verjetnosti za mladino v srednjih šolah za preteklo obdobje ocenjujemo tako, da podatke o številu učencev in dijakov, ki so zaključili posamezne stopnje srednjega izobraževanja, primerjamo s številom učencev, ki so pred ustreznim številom let zaključili osnovno šolo, za redne študente pa tako, da število rednih diplomantov primerjamo s številom dijakov, ki so pred ustreznim številom let zaključili štiri ali petletno srednješolsko izobraževanje⁸⁴. Projekcijo izrednega in podiplomskega študija pa vezemo na izobrazbeno sestavo prebivalstva po podatkih anket o delovni sili⁸⁵. Pri projekciji upoštevamo smiselne trende ali smiselna povprečja zadnjih let oziroma v različnih dokumentih izražene cilje, če obstajajo. Ocenjene verjetnosti prehoda za obdobje 2000–2010 in projekcijo do leta 2020 prikazujemo v tabeli P1.

Povečuje se verjetnost, da bo generacija zaključila višje stopnje izobraževanja, kar upoštevamo tudi pri projekciji. Po ocenah, opisanih v prejšnjem odstavku, konča osnovno šolo vključno s šolo s prilagojenim programom okrog 95 % generacije. Od tega okrog 90 % (ali okrog 85 % demografske generacije) konča vsaj eno stopnjo srednješolskega izobraževanja. Znotraj tega se je v obdobju 1995–2005 relativno hitro povečeval delež generacije, ki je zaključila gimnazijo ali tehniško in drugo strokovno izobraževanje (zadnja leta se je ustalil na ravni okrog 78 % generacije s končano osnovno šolo), zniževal pa se je delež generacije s končano nižjo ali srednjo poklicno izobrazbo. V istem obdobju se je hitro povečevalo tudi število diplomantov terciarnega izobraževanja, ki je do leta 2010 doseglo že skoraj 65 % generacije, ki je opravila maturo ali zaključni izpit. Pri projekciji predvidevamo:

- da se bo delež generacije, ki bo uspešno zaključila nižji poklicni program, še nekoliko znižal (s sedanjih 2,4 % generacije s končano osnovno šolo). Delež generacije, ki bo uspešno zaključila srednje poklicno izobraževanje (v preteklosti se je gibal okrog 30 % generacije s končano osnovno šolo, do leta 2010 pa se je znižal na dobrih 17 %), naj bi, glede na pomanjkanje nekaterih poklicev s to izobrazbo na trgu dela, ostal na približno sedanji ravni. Brez večjih sprememb (to je okrog 30 %) naj bi ostal tudi delež generacije, ki po končani osnovni šoli opravi zaključni izpit, delež generacije, ki opravi maturo (oba

⁸⁴ Npr.: število učencev, ki so zaključili nižji poklicni program primerjamo s številom učencev, ki so zaključili osnovno šolo pred dvema leti, število učencev, ki so zaključili srednjo poklicno šolo, s številom učencev, ki so zaključili osnovno šolo pred tremi leti, število učencev, ki so zaključili splošne, strokovne in tehnične srednje šole, s številom učencev, ki so zaključili osnovno šolo pred štirimi leti, ter število učencev, ki so zaključili poklicni ali maturitetni tečaj ali program poklicnega tehničnega izobraževanja šolo, s številom učencev, ki so zaključili osnovno šolo pred petimi leti. Število rednih diplomantov višje stopnje primerjamo s številom dijakov, ki so zaključili 4-5-letno srednješolsko izobraževanje pred tremi, in število rednih diplomantov visokošolskega študija s številom dijakov, ki so zaključili 4-5-letno srednješolsko izobraževanje pred petimi leti. (Pri tem smo zaradi prekratke serije podatkov zanemarili ločevanje različnih vrst diplomantov visokošolskega študija glede na stopnje bolonjskega študija.) Verjetnost, da demografska generacija ne konča osnovne šole, smo ocenili s primerjavo podatkov o številu otrok, ki so končali osnovno šolo s številom prebivalcev, ki so v istem koledarskem letu dopolnili 15 let.

⁸⁵ Izredne diplomante primerjamo s številom prebivalcev v starosti 25-64 let s končano 4-5-letno srednjo šolo, osebe, ki so zaključile podiplomski študij pa s številom prebivalcev v starosti 25-64 let z visoko izobrazbo.

deleža sta imela v preteklosti tendenco počasnega naraščanja) pa bi se od sedanjih skoraj 40 % še nekoliko povečal.

- Del generacije po končani srednji šoli nadaljuje šolanje na srednji stopnji in opravi še poklicni ali maturitetni tečaj ali poklicno tehnično izobraževanje. Poklicni tečaj opravi po končani splošni ali strokovni srednji šoli okrog 0,6 % generacije s končano osnovno šolo, kar smo upoštevali tudi v projekciji. Delež generacije, ki opravi maturitetni tečaj, se počasi znižuje. V projekciji predvidevamo znižanje še za eno petino glede na leto 2010, to je do 0,6 % generacije s končano osnovno šolo. V projekciji smo upoštevali še, da okrog 40 % generacije, ki konča srednje poklicno izobraževanje, zaključi še dvoletno poklicno tehnično izobraževanje.
- Delež generacije z zaključeno gimnazijo, tehnično ali drugo srednjo strokovno šolo, ki v rednem študiju diplomira na višji stopnji terciarnega izobraževanja, naj bi ostal okrog 5-odstoten, delež, ki diplomira na visoki stopnji v rednem študiju, pa naj bi se povečal od sedanjih skoraj 60 % na 65 %.
- Pri projekciji izrednih in podiplomskih študentov, ki jo, kot smo že omenili, vežemo na izobrazbeno sestavo odraslega prebivalstva, ostajamo na ravni verjetnosti, doseženih v povprečju zadnjih petih let, le verjetnost uspešno opravljenega podiplomskega študija smo povečali, glede na sedanji trend povečanega vpisa na ta študij.

Tabela P1: Verjetnosti prehoda posameznih stopenj zaključenega izobraževanja: ocena za obdobje 2000–2010 in projekcija do leta 2020

	2000-2004	2005-2009	2010	2015	2020
Verjetnost, da šoloobvezna generacija					
- konča osnovno šolo	94,5	95,4	94,3	94,9	95,0
od tega OŠ s prilagojenim programom	1,7	1,3	1,1	1,2	1,2
- zapusti šolanje brez končane osnovne šole	5,5	4,6	5,7	5,1	5,0
Verjetnost, da generacija ki je končala osnovno šolo					
- zaključi vsaj eno stopnjo srednješolskega izobraževanja za mladino	88,0	88,9	89,6	90,8	91,0
od tega: - nižji poklicni program	3,8	2,4	2,4	2,1	2,0
- srednjo poklicno šolo	26,4	20,5	17,3	17,5	17,5
- opravi zaključni izpit	26,7	28,7	30,3	30,0	30,0
- opravi gimnazijo	31,2	37,3	39,6	41,2	41,5
- opravi poklicni ali maturitetni tečaj	1,3	2,1	1,5	1,3	1,2
- zaključi program poklicnega tehničnega izobraževanja	10,3	9,5	7,7	7,0	7,0
- zapusti šolanje brez končane srednje šole	10,3	9,2	10,4	9,2	9,0
Verjetnost, da generacija, ki je končala 4–5 letno SŠ:					
- redno diplomira na višji stopnji	3,6	4,1	5,1	5,0	5,0
- redno diplomira na visoki stopnji*)	48,6	48,5	59,2	64,2	64,9
- zapusti šolanje brez diplome v rednem študiju	44,5	48,4	35,6	30,7	30,1
Verjetnost (v %), da odrasla oseba (v starosti 25–64 let)					
- s končano 4–5 letno SŠ izredno diplomira na višji stopnji	0,3	0,6	0,7	0,6	0,6
- s končano 4–5 letno SŠ izredno diplomira na visoki stopnji*)	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0
- z visoko izobrazbo opravi magisterij ali doktorat	1,2	1,1	0,8	1,8	2,1

Vir: Lastna ocena in projekcija na podlagi podatkov SURS.

Opomba: *) Vključeni so tudi magisteriji na II. stopnji bolonjskega študija.

Tudi projekcijo vključenosti mladih in odraslih v srednje in terciarno izobraževanje vezemo na generacijske koeficiente. Za preteklo obdobje jih ocenjujemo tako, da podatke o številu učencev in dijakov v srednjih šolah za mladino primerjamo z vsoto števila učencev, ki so končali osnovno šolo v tolikšnem številu predhodnih let, kot normalno traja šolanje na posamezni stopnji srednjega izobraževanja, število rednih študentov pa s številom dijakov, ki so končali 4–5-letno srednje izobraževanje v ustreznem predhodnem številu let. Projekcijo računamo nato na podlagi razmerij med verjetnostjo, da bo generacija vpisana v posamezne vrste izobraževanja in verjetnostjo, da bo to izobraževanje tudi uspešno zaključila. Ta razmerja so običajno večja od 1 zaradi ponavljavcev, prepisov iz posameznih vrst šol na drugo vrsto, počasnega zaključevanja šol in/ali osipa. Obratno razmerje pa nam lahko da tudi grobo oceno uspešnosti vpisa generacij v posamezne stopnje izobraževanja. To oceno prikazujemo v tabeli P2. Pri projekciji smo večinoma upoštevali povprečno doseženo razmerje v zadnjih nekaj letih, nekoliko smo ga izboljšali le pri poklicnem in maturitetnem tečaju, pomembneje pa pri uspešnosti višješolskega izobraževanja.

Tabela P2: Verjetnosti uspešnosti zaključevanja posameznih stopenj izobraževanja⁸⁶: ocena za obdobje 2000–2010 in projekcija do leta 2020

	2000-2004	2005-2009	2010	2015	2020
Generacija, ki je končala NPP v % od vpisane generacije	66,2	66,7	92,0	75,0	75,0
Generacija, ki je končala SPŠ v % od vpisane generacije	83,2	86,0	84,1	85,0	85,0
Gen., ki je opravila zaključni izpit v % od gen.,vpisane v strokovne in tehnične .SŠ	80,1	79,9	78,0	80,0	80,0
Gen., ki je opravila maturo v % od gen.,vpisane v gimnazije	86,8	87,5	91,6	90,5	90,5
Gen., ki je opravila poklicni tečaj, v % od vpisane generacije	53,7	44,1	49,1	51,9	52,4
Gen., ki je opravila maturitetni tečaj, v % od vpisane generacije	37,5	32,7	17,2	26,6	28,6
Gen., ki je končala PTI v % od vpisane generacije	71,3	69,6	67,4	70,0	70,0
Gen.,ki je redno diplomirala na višji stopnji v % od vpisane generacije	53,0	26,5	23,1	42,2	50,7
Gen.,ki je redno diplomirala na visoki stopnji v % od vpisane generacije	64,8	62,7	72,5	74,9	75,0

Vir: Lastna ocena in projekcija na podlagi podatkov SURS.

Če tako predpostavljene koeficiente verjetnosti prehoda in uspešnosti zaključevanja posameznih stopenj izobraževanja apliciramo na projekcijo prebivalstva, nam to omogoča projekcijo vključenosti in zaključevanja šolanja mladine v srednjih šolah ter študentov. Upoštevali smo zadnjo projekcijo prebivalstva Slovenije Europop 2010, ki jo je pripravil Eurostat. Iz števila vključenih v posamezne stopnje izobraževanja v posameznem koledarskem letu ter števila oseb, ki so v istem letu to izobraževanje uspešno zaključile.

⁸⁶ Te verjetnosti so ocenjene kot razmerje med deležem generacije, ki je uspešno zaključila posamezno stopnjo izobraževanja, in deležem iste generacije, ki je bila vpisana v isto stopnjo izobraževanja.