

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

TJAŠA NARALOČNIK
Mentor: doc. dr. ANDREJ LUKŠIČ

KONCEPTI POLITIKE ZAPOSLOVANJA
DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2003

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Spodaj podpisani/-a TJAŠA NARALOČNIK, rojen/-a 15.12.1978

v/na SLOVENJ GRADCU, sem avtor/avtorica diplomskega dela z naslovom
KONCEPTI POLITIKE ZAPOSLOVANJA

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo diplomsko delo izključno rezultat lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev/avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oziroma citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev/avtoric navedena v seznamu virov, ki so sestavni del predloženega dela, in zapisana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to jasno zapisal/-a tudi v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo - predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata, bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja, bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne - kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah, Ur. l. RS št. 21/95), prekršek pa bo obravnavan tudi na Fakulteti za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede.

Podpis avtorja/avtorice:

Naraločnik

Ljubljana, 18.8.2003

KAZALO

1.UVOD.....	4
2. TEORIJE REŠEVANJA PROBLEMA BREZPOSELNOSTI.....	7
2.1. Ekonomski liberalizem.....	7
2.2. Marksistična teorija.....	7
2.3. John Maynard Keynes.....	8
2.4. Liberalno-tržna teorija.....	9
2.5. Claus Offe.....	10
3. AKTIVNA IN PASIVAN POLITIKA ZAPOSLOVANJA.....	17
3.1. Pasivna politika zaposlovanja.....	18
3.1.1. Zgodovina.....	18
3.1.1.1. Obdobje med leti 1974 in 1991.....	18
3.1.1.2. Obdobje med leti 1991 in 1998.....	19
3.2. Aktivna politika zaposlovanja.....	20
3.2.1. Zgodovina.....	21
3.2.2. Namen aktivne politike zaposlovanja.....	22
3.2.3. Slovenija in aktivna politika zaposlovanja.....	26
4.TRG DELOVNE SILE V SLOVENIJI.....	28
5. POLITIKA ZAPOSLOVANJA V SLOVENIJI PO LETU 1998.....	33
5.1. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti.....	34
5.2. Strategija razvoja trga dela in zaposlovanja 2000-2006.....	40
5.3. Podzakonski in izvorni akti.....	45
6.KOMENTAR.....	47
8. ZAKLJUČEK.....	52
PRILOGA: Opredelitev ključnih pojmov.....	53
9. LITERATURA IN OSTALI VIRI.....	58

1. UVOD

Začetki razvoja kategorij zaposlenost in brezposelnost, kot ju razumemo danes, segajo v obdobje uveljavljanja industrijskega kapitalizma. V predindustrijskih družbah so bili ljudje mnogokrat »brez dela«, saj so se plačanega dela posluževali le kadar je bilo le-to na voljo, glede na letne čase in vremenske razmere pa so opravljali številna neplačana dela, ki se od tistih za plačilo niso razlikovala. Z industrializacijo se je vse to spremenilo in delo je bilo naenkrat vezano le še na delo za delodajalca. Dela v tovarnah ni bilo mogoče več kombinirati z drugimi oblikami neplačanega dela. Posamezniki, ki niso bili zaposleni za katerega od delodajalcev so postali del novo nastale kategorije nezaposlenih. Kadar tovarne niso bile več dovolj dobičkonosne, so jih delodajalci zaprli in število nezaposlenih se je povečalo. To pa je imelo odpuščene delavce in njihove družine katastrofalne posledice, saj so bila njihova življenja odvisna od teh zaposlitev (Fulcher, Scott 1999: 520—521). Problem brezposelnosti je postopno, zlasti pa v 20. stoletju, dobil politične, ideološke in socialne razsežnosti, ki so postale ene izmed ključnih političnih vprašanj v industrijskih družbah.

Slovenija se je kot bivša socialistična republika s problemom brezposelnosti začela soočati šele konec devetdesetih let 20. stoletja, v obdobju tranzicije iz sistema socializma s polno zaposlenostjo v liberalno kapitalistični sistem. Tranzicija političnega in ekonomskega sistema je namreč odpravila ključno karakteristiko socialističnega sistema – varnost zaposlitve. Vloga države kot varuha je bila ukinjena in podjetja so dobila prosto pot pri odpuščanju delavcev. Mnogi so skoraj čez noč izgubili delo, nemalo podjetij pa je bilo prisiljenih razglasiti stečajni postopek. Soočanje s povsem novim problemom je tako državi kot posameznikom povzročalo nemalo težav. Kmalu za tem, ko se je brezposelnost v Sloveniji pojavila, je začela tudi sunkovito naraščati

Namen tega diplomskega dela je ugotoviti, na kakšen način se slovenska država sooča s problemom brezposelnosti oziroma katerih strategij politike zaposlovanja se je in se še poslužuje. V večini ekonomsko razvitih držav, predvsem pa v državah Evropske unije, so pri reševanju problema brezposelnosti najpogosteje uporabljene različne variacije strategije aktivne politike zaposlovanja v kombinaciji s strategijo pasivne politike zaposlovanja (<http://www.evropska-unija.si>).

Podoben koncept reševanja problema brezposelnosti je s poudarkom na izobraževanju Claus Offe predstavil v svojem delu »*Družbena moč in politična oblast*« iz leta 1985. Sam ga je poimenoval »*strategija administrativne rekomodifikacije*«, njen ključni segment pa je menjalna forma ali ustvarjanje možnosti za vključevanje v menjalne odnose. Zaradi poglobljenosti in preglednosti Offejev koncept strategije reševanja problema brezposelnosti predstavlja primeren teoretični okvir za nadaljnjo obravnavo strategij reševanja obravnavanega problema. V diplomskem delu torej preverjam, ali so strategije politike zaposlovanja v Sloveniji vsaj podobne tistim, ki so razširjene v državah Evropske unije in ki jih je Offe predstavil v svojem konceptu.

Prvotno je bilo diplomsko delo zastavljeno veliko širše. Pričujočemu naj bi sledila tudi statistična analiza podatkov o nezaposlenosti od začetkov tranzicijskega obdobja do danes ter na podlagi tega tudi preverjanje dejanske učinkovitosti uporabljenih strategij reševanja problema brezposelnosti na primeru Slovenije. Zaradi prostorske omejenosti diplomskega dela ter kasnejše vsebinske omejitve zgolj na koncepte politike zaposlovanja to ni bilo izvedljivo.

Diplomsko delo je tako sestavljeno iz dveh delov. V prvem, teoretičnem delu, so predstavljene različne teorije, ki so se v različnih časovnih obdobjih spopadale z reševanjem problema brezposelnosti. Najširše predstavljeno je Offejevo videnje politike zaposlovanja in predstavlja tudi teoretično izhodišče diplomskega dela. Kot rečeno, danes v večini ekonomsko razvitih držav in državah Evropske unije politika zaposlovanja temelji na različnih variacijah aktivne politike zaposlovanja, ki jo dopolnjuje pasivna politika zaposlovanja. Ti dve strategiji sta iz tega razloga v diplomskem delu tudi podrobneje predstavljene. V nadaljevanju prvega dela sledi predstavitev slovenskega trga delovne sile po prelomnem letu 1990, ko se le-ta prvič sooči s problemom brezposelnosti.

Drugi del diplomskega dela je posvečen predstavitvi konkretnih strategij reševanja problema brezposelnosti v Sloveniji. Torej zakonodaja, ki od leta 1990 naprej ureja politiko zaposlovanja. Izhodišče politike zaposlovanja v Sloveniji je Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Izhajajoč iz tega zakona so bili sprejeti številni podzakonski akti ter izvorni akti v obliki dolgoročnega Nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 ter iz tega izhajajočih kratkoročnih nacionalnih akcijskih programov in programov aktivne politike zaposlovanja. Vsi ti programi predstavljajo cilje razvoja slovenskega trga dela in s tem tudi strategije reševanja problema brezposelnosti. Zaradi prostorske omejitve diplomskega dela, so podrobneje predstavljeni le ključni dokumenti, ki pa slikajo celostno podobo ureditve obravnavanega področja v Sloveniji. In sicer Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer

brezposelnosti, pravilnik o izvajanju aktivne politike zaposlovanja kot podzakonski akt in Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do 2006 kot izvorni akt. Dokumenti so analizirana skozi Offejevo videnje reševanja problema brezposelnosti, ki kot že rečeno predstavlja teoretično izhodišče tega diplomskega dela. Predstavljeni so torej tisti deli dokumentov, ki so glede na Offejev koncept smiselni za obravnavo. V nadaljevanju drugega dela sledi še komentar k analizi dokumentov in njihovi povezanosti s teoretičnim izhodiščem diplomskega dela. Zaključku diplomskega dela sledi še priloga, v kateri so predstavljeni ključni pojmi, ki so pomembni za razumevanje obravnavanega problema.

Prvi del diplomskega dela je bil pripravljen z metodo analize in interpretacije sekundarnih virov ter konceptualno analizo sekundarnih virov, kar je pripomoglo k oblikovanju teoretičnega okvira ter k ustvarjanju »rdeče niti«¹ diplomskega dela. Pri pripravi drugega dela diplomskega dela so bile uporabljene metode analize in interpretacije primarnih virov, kot že rečeno Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnost, Nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 ter pravilnika o izvajanju aktivne politike zaposlovanja. V diplomskem delu je delno uporabljena tudi zgodovinskorazvojna analiza, s pomočjo katere je predstavljen razvoj politike zaposlovanja v Sloveniji zlasti v zadnjem desetletju.

2. TEORIJE REŠEVANJA PROBLEMA BREZPOSELNOSTI

Nezaposlenost je od sedemdesetih let 20. stoletja v kapitalističnih družbah postajala vedno bolj pomembno politično vprašanje. Najbolj kritično je bilo obdobje v osemdesetih in devetdesetih letih, ko je nezaposlenost v teh državah dosegla višjo stopnjo kot kdaj koli po drugi svetovni vojni.

2.1. Ekonomski liberalizem

Ekonomske teorije, ki so se pred tem ukvarjale z vprašanjem brezposelnosti, so se izkazale za neučinkovite. Do Velike krize v tridesetih letih 20. stoletja je v ekonomski teoriji prevladovalo načelo »*laissez-faire*« ali tako imenovani ekonomski liberalizem, ki temelji na privatni lastnini nad produkcijskimi sredstvi. Zagovorniki tovrstnega reševanja problema brezposelnosti so bili francoski fiziokrati, Adam Smith, David Ricardo, J.B.Say in drugi. Say je do takrat zbrane ugotovitve povzel v tako imenovani »Sayev zakon o trgih«, ki se navezuje na Smithovo uravnavanje trga z »nevidno roko« ter tezo, da ponudba ustvarja svoje lastno povpraševanje. Možnost kriz torej naj ne bi obstajala, prehodne motnje pa lahko nastanejo le na delnih trgih in se hitro notranje uredijo. Kapitalistična država, ki je imela v začetku kapitalizma tako ekonomsko kot politično funkcijo, z ekonomskim liberalizmom izgubi vsakršno ekonomsko funkcijo, pa tudi sicer je njena vloga reducirana na zelo ozka področja obrambe, pravnega reda ter dela infrastrukture.

Ekonomska teorija se vse do začetka dvajsetega stoletja ni veliko spreminjala. Z nastopom Velike krize pa je nekaterim meščanskim in marksističnim teoretikom postalo jasno, da se ekonomski problemi sodobne kapitalistične družbe ne pojavljajo zgolj na področjih, ki jih obravnava obstoječa mikroanaliza, temveč da se le-ti pojavljajo na ravni narodnega gospodarstva in jih je potrebno reševati s pomočjo makroanalize (Norčič 1996: 9).

2.2. Marksistična teorija

Kot rečeno, je vse do začetka 20. stoletja med ekonomskimi teorijami prevladoval ekonomski liberalizem, ki pa kljub temu takrat ni bila edina obstoječa teorija. Prevladujočo sliko so kvarili utopični socialisti, rikardovci, predvsem pa Marx.

Za razliko od vseh ostalih teorij, je marksistična iskala vzroke za brezposelnost v samem kapitalističnem sistemu. Po Marxovem mnenju kapitalističnih gospodarstev dolgoročno ni mogoče upravljati tako, da bo brezposelnost odpravljena, pa tudi tržne sile je same od sebe ne bodo zmanjšale. Menil je, da brezposelnost v kapitalističnih sistemih ni in ne bo vedno visoka, temveč da se in se bodo kapitalistična gospodarstva soočala s cikli, torej z obdobji gospodarske rasti in polno zaposlenostjo kot tudi z obdobji kriz in naraščajočo brezposelnostjo. Okrevanje po vsaki krizi bo le začasno, saj bo vsaka naslednja kriza hujša in končno bo prišlo do uničenja kapitalističnega sistema. Glede na gospodarske cikle se v kapitalističnih sistemih spreminja povpraševanje po delovni sili. Kapitalist tako potrebuje delavce, ki jih bo lahko zaposlil v obdobju rasti in odpustil v obdobju recesije. Marx ta del delovne sile imenuje rezervna armada delovne sile. Brezposelnost je torej posledica cikličnega delovanja kapitalističnega sistema. V svoji teoriji o brezposelnosti Marx pravi, da je rezervna industrijska armada nezaposlenih tako posledica kot pogoj kapitalistično organizirane tržne proizvodnje. Pogoj zato, ker kapitalizem kot sistem proizvodnje potrebuje nezaposlene, da pritiskajo na trg delovne sile ter s tem povzročajo zniževanje ravni mezd, hkrati pa so, kot rečeno, rezervna delovna sila v času gospodarske rasti. In posledica zato, ker se v kapitalističnem načinu proizvodnje relativno večajo naložbe v konstantni del kapitala (stroji, predmet dela...), ki prinaša večjo proizvodnost, manj pa v variabilni del kapitala, torej delovno silo. Marx tako izpostavlja eksploatacijsko naravo kapitalistične proizvodnje in analizira tendence razvoja kapitalistične akumulacije. Le-te bodo imele za posledico povečano razdelitveno nesorazmerje med dohodki za mezde in dohodki za profite. To pa bo po njegovem mnenju povzročalo čedalje večja nihanja proizvodnje in potrošnje, torej poslovne cikle, kar bo stopnjevalo družbeno ekonomske napetosti nasploh (Haralambos,1999:253).

Marxova politična ekonomija in prispevki ostalih »marksističnih« piscev, kot so Luxemburgova, Kautski in drugi, v večji meri niso spremenili glavnega toka razvoja meščanske politične ekonomije. Šlo je zgolj za oblikovanje nove smeri, ki ima številne zagovornike še danes. Zlasti v zadnjih nekaj desetletjih se ta miselnost ponovno vključuje v moderno smer tako imenovane alternativne politične ekonomije (Norčič 1996:10).

2.3. John Maynard Keynes

Med vodilnimi ekonomisti, ki so se v tridesetih letih ukvarjali z reševanjem ekonomske krize, je bil Keynes, ki se je osredotočil na makroanalizo. Ugotovil je, da moderni kapitalizem ni na ravni polne zaposlenosti, da je njegovo gibanje ciklično, da se ustvarjajo preveliki prihranki, ki jih

nihče ni pripravljen investirati, da so cene in mezde rigidne navzdol, da je agregatno efektivno povpraševanje premajhno in je zaradi tega velik del zmogljivosti nezaposlen, ta nezaposlenost pa lahko doseže katastrofalne razmere (Norčič 1996:14).

Izhajajoč iz tega je obveznost države, da dvigne raven efektivnega povpraševanja v gospodarstvu s spodbujanjem proizvodnje in povečano vladno porabo. Dvig povpraševanja bi dvignil proizvodnjo in povpraševanje po delovni sili bi se povečalo, torej bi brezposelnost upadla. Za premagovanje nezadostnega efektivnega povpraševanja je torej po Keynesu potrebno ponovno aktivirati ekonomsko vlogo države, in sicer z instrumenti monetarne in fiskalne politike. Monetarna politika države naj bi vplivala obrestno mero, ki se po potrebi zmanjšuje ter tako vpliva na večji obseg investicij, ki pa multiplikativno deluje na zaposlitev in narodni dohodek. Še bolj pa lahko država na efektivno povpraševanje vpliva z instrumenti fiskalne politike ter svojim neposrednim vključevanjem na strani povpraševanja. Torej s financiranjem vladnih programov na področju izgradnje infrastrukture objektov in raznih socialnih programov. Glavno orožje keynesianizma v boju proti nezaposlenosti je tako koncept efektivnega povpraševanja, ki naj bo vzpodbujen s strani države. Državna regulacija gospodarstva je v času prevlade keynesianizma postala obsežnejša kot kdaj koli prej. Sawyer navaja, da »/s/tatistični podatki kažejo, da je v razvitih kapitalističnih državah država kontrolirala čedalje večji del družbenega produkta. Od sredine 50-tih let je ta obseg narasel od 27% do 41% v drugi tretjini osemdesetih let« (Sawyer v Norčič 1996:17). Za te iste države je bilo značilno, da so imele do sedemdesetih let 20. stoletja tako sorazmerno nizko brezposelnost kot tudi nizko stopnjo inflacije. Z energijsko krizo pa se je pojavil fenomen stagflacije in Keynesova teorija ter ekonomska politika sta doživeli poraz v praksi. Države so se soočale z dvema problemoma hkrati, naraščanjem brezposelnosti in naraščanjem inflacije. Z uporabo Keynesovih ukrepov za zmanjševanje nezaposlenosti je namreč posledično prišlo do zviševanja inflacije. Norčič poudarja, da je keynesianizem od tistega časa v zatonu in da »/v/ svojem arzenalu nima več učinkovitega instrumentarija, da bi se uspešno zoperstavil »stagflaciji« razvitih kapitalističnih gospodarstev«.(Norčič 1996:17)

2.4. Liberalno-tržna teorija

Države so se začele zatekati k novim teorijam, ki so nasprotovale Keynesovemu stališču, da lahko vlada reši gospodarske probleme s povečanjem efektivnega povpraševanja v gospodarstvu. Kot reakcija na neučinkovito keynesiansko teorijo je v sedemdesetih letih nastala liberalno-tržna teorija, ki se je na ekonomsko-politični ravni izrazila skozi ekonomska programa R. Reagana in

M. Thatcher v ZDA in Veliki Britaniji, na ekonomski teoretični ravni pa predvsem skozi teorijo monetarizma (Norčič 1996:17).

Najvplivnejši zagovornik monetarizma je Američan Milton Friedman, ki je zagovarjal monetaristično teorijo nadzora nad inflacijo. Inflacijo naj bi po njegovem mnenju povzročilo preveč denarja za premalo blaga. Države bi lahko zmanjšale problem zviševanja inflacije z zmanjšanjem količine denarja v obtoku, torej z zmanjševanjem vladnih izdatkov in ne z njihovim povečevanjem, kot je trdil Keynes. Po mnenju Friedmana v vsakem gospodarstvu obstaja naravna stopnja nezaposlenosti in pod stopnjo le-te država ne more zmanjšati nezaposlenosti, ne da bi pri tem povzročila čezmerno zviševanje inflacije. Friedman je poleg Keynesovih trditev delno zavrnil tudi teorijo svobodnega trga klasičnih ekonomistov, temelječo na Sayevem zakonu o samoregulaciji trga. Klasik Smith je namreč zagovarjal tezo, da brezposelnost ne more obstajati na dolgi rok, saj jo trg s samoregulativnimi mehanizmi uravnavanja ponudbe in povpraševanja odpravi sam. Friedman poudarja, da popolnoma prosti trg delovne sile dejansko ne obstaja, nanj vplivajo sindikati, mobilnost delovne sile ter razpoložljivost informacij o prostih delovnih mestih (Haralambos 1999:251).

Kljub temu, da monetarizem delno zavrne klasično teorijo svobodnega trga, pa se ji približa z omejevanjem ekonomske vloge države v monetarnem sektorju in sicer s pravilnim doziranjem količine denarja, ki naj ne presega rasti družbenega bruto produkta, navaja Norčič (1996:20).

Izkazalo se je, poudarja Haralambos (2000:253), da kapitalističnih gospodarstev ni mogoče upravljati tako, kot so menili zgoraj omenjeni ekonomisti. Marxova teza o cikličnem izmenjevanju gospodarske rasti in recesije v kapitalističnih sistemih se je potrdila, saj države niso sposobne izkoreniniti množične brezposelnosti.

2.5. Claus Offe

V nadaljevanju poglavja o teorijah, ki se ukvarjajo z vprašanjem brezposelnosti, so predstavljena razmišljanja Clausa Offeja o reševanju obravnavanega problema. Slovenija kot država v tranziciji med preteklim socialističnim sistemom in novim sistemom tržnega gospodarstva sledi razvoju razvitih kapitalističnih držav. Spremembe, ki so v večini teh držav potekale v drugi polovici 20. stoletja, so zajele Slovenijo predvsem v zadnjih petnajstih letih. Offe ugotavlja, da se kapitalistična država pri reševanju problema brezposelnosti vedno bolj nagiba k novi alternativni. Proces, ki ima v Zvezni republiki Nemčiji začetke sredi šestdesetih let, se pri nas

dogaja sedaj. V drugem delu diplomske naloge so predstavljene spremembe, ki se dogajajo pri nas na zakonodajnem in strateško ciljnem področju, analizirane skozi Offejev koncept kapitalistične države in reševanje problema brezposelnosti z vzpostavljanjem možnosti.

Offe (1985:7-13) predstavi nov koncept kapitalistične države in se ne ukvarja z državo na splošno. Njegove teze za utemeljitev koncepta kapitalistične države imajo družbeni kontekst, saj se je tega razmišljanja lotil v okviru razprav o reformaciji izobraževalnega sistema v Nemčiji v osemdesetih letih.

2.5.1. Izhodišča

Offe pri svojem pojmovanju izhaja iz liberalnega koncepta razmerja med civilno družbo in državo. Ugotoviti skuša, kateri so tisti problemi, ki naj bi jih razrešila država, ter katere ustanove oziroma mehanizme identificira.

V izhodišču obračunava z marksističnimi teorijami države, po katerih je država orodje v rokah vladajočega razreda. Sam trdi, da »država nikakor ne daje prednosti določenim posebnim interesom in da nikakor ne sklepa zveze s posebnimi razredi; nasprotno, ščiti in sankcionira institucije in družbene odnose, ki so spet institucionalna možnost za razredno vladavino kapitala« (Offe 1985:59). Država torej ni instrument nekega razreda nasproti drugim, »temveč sta njena struktura in dejavnost v uveljavljanju in zagotavljanju pravil, ki sama spet institucionalizirajo posebna razredna razmerja kapitalistične družbe«. (Offe 1985: 59)

Po Offejevem mnenju kapitalistična država ni skupek institucij, ki jih je mogoče z lahkoto razlikovati od tako imenovanih zasebnih institucij, temveč gre za zgodovinsko zbrano mrežo pravnih in institucionalnih oblik, ki pogojujejo procese in interakcije v družbi. Offe je prepričan, »da so skupni interesi vladajočega razreda najboljše izraženi v tistih strategijah državnega aparata, ki jih ne sprožijo od zunaj, temveč so rezultat rutin in formalnih struktur državne operacije same«. (Maček v Offe 1985:350)

Offe predpostavi, da je kapitalistična država institucija, ki ureja celotno družbo in vse javne zadeve preko institucionalne ureditve, torej deluje kot javna oblast. Javna oblast se mora obnašati drugače, kot bi se obnašal vladajoči razred v skladu s svojimi pragmatičnimi interesi. Nosilci javne oblasti imajo zato posebno pozicijo.

Pojem kapitalistične države opredeli kot »institucionalno obliko javne oblasti v njenem razmerju do materialne produkcije« (Offe 1985:59). Vse politike, ki jih javna oblast izvaja, so tako v funkciji materialne produkcije, ki se v sodobni družbi izvaja na kapitalističen način. Osnova kapitalističnega načina produkcije je menjalna forma. V kapitalistični državi se dogaja univerzalizacija menjalnih form in te zasedajo vsa področja družbenega življenja.

Tisto, kar je po Offejevem (1985:60) mnenju značilno za to institucionalno obliko javne oblasti, torej kar določa kapitalistično državo, so predvsem štiri funkcionalne določitve in sicer: privatizacija produkcije, davčna odvisnost, akumulacija kot navezna točka ter demokratična legitimacija.

Javna oblast ne more organizirati strukture materialne produkcije po lastnih merilih. Lastnina, naj je ta od delovne sile ali kapitala, deluje produktivno in je privatna, kar pomeni, »da je izvzeta iz politično sprejetih določitev o njeni uporabi« (Offe 1985:60). Kapitalistična država oziroma javna oblast nima neposrednega posega na polje produkcije. Nasprotno, pravi Offe, zagotavlja lastnikom kapitala in dela, da ohranijo avtonomijo nad razpolaganjem s sredstvi. Gre torej za privatizacijo produkcije.

Javna oblast je posredno odvisna od obsega privatne akumulacije, ki preko davčnega sistema zajema vanjo. Tej funkcionalni določitvi Offe pravi davčna odvisnost. Tem višja je akumulacija v gospodarstvu, toliko višja bo količina denarja, s katerim si bo javna oblast preko davkov napolnila proračun. In ne nazadnje, toliko več bo imela javna oblast denarja, ki ga bo iz proračuna lahko namenila različnim interesom civilne družbe.

Javna oblast je torej odvisna od procesa akumulacije, vendar ga sama ne more organizirati in vanj posegati. To je paradoks, ki povzroča strukturna neskladja. Zato je največji interes nosilcev javne oblasti ohraniti izvajanje svoje moči z vzpostavljanjem političnih razmer, ki so ugodne za privatno akumulacijski proces. Nosilci akumulacijskega procesa niso tisti, ki bi se najprej zavzemali za instrumentalizacijo javne oblasti, temveč drži ravno obratno. Nosilci javne oblasti so tisti, ki z namenom, da bi ohranili izvajanje svoje moči, sledijo zapovedi vzpostavljanja in zagotavljanja ugodnega gospodarskega razvoja.

Parlamentarno demokratičen sistem vladanja predvideva, da se lahko neka politična stranka povzpne na oblast le, če na splošnih volitvah dobi ustrezno večinsko podporo volivcev. Govorimo torej o demokratični legitimaciji, v okviru katere Offe trdi, da je »za kapitalistično

državo /.../ značilna dvojna določitev politične moči. Po njeni institucionalni obliki jo določajo pravila demokratičnopredstavniške oblike vladanja, po vsebini pa je determinirana s potekom in potrebami akumulacijskega procesa« (Offe 1985: 61). Javna oblast je tako odvisna od vsebine splošnih volitev. Po Offejevem mnenju ima ta vsebina posebno funkcijo pri zamegljevanju dejstva, da so materialni viri, ki šele omogočajo izvajanje javne oblasti, najprej odvisni od prihodka, ki izhaja iz akumulacije v gospodarstvu, in da je uporaba teh virov, ki se preko davkov nakopičijo v državni proračun, le toliko odvisna od preferenc volilnega telesa, kolikor so te v skladu z že izdelanimi predpostavkami nadaljnje akumulacije.

Iz tega sledi Offejeva definicija kapitalistične države kot celote »strategij, s katerimi se vedno znova vzpostavljata skladnost in združljivost teh štirih strukturnih določitev kapitalistične države. Politika je potemtakem le dinamični vidik državne strukture«. (Offe 1985: 61)

Na tem mestu se zastavlja vprašanje, katera je tista metoda, ki omogoča vzpostavitev združljivosti štirih strukturnih določil. Po mnenju Offeja ne obstaja ena sama metoda, torej tudi ni ene same strategije delovanja države. Nujno pri vsaki strategiji države pa je, da omogoči vključenost vsakega državljana v tako imenovane menjalne odnose. Z izpolnitvijo tega pogoja so upoštevana vsa strukturna določila kapitalistične države. In le kadar ne pride do vključevanja posameznih enot vrednosti v menjalne odnose, se zgodi, da je struktura kapitalistične države lahko problematična. »Zato imamo blagovno formo za nekakšno splošno »točko ravnotežja« kapitalistične države. Obenem je tudi splošna točka ravnotežja akumulacije, ker so lahko menjalni odnosi trajni le, če je potrjeno pričakovanje, da bo produkcija dobičkonosna. Vezni člen med političnimi in ekonomskimi podsistemi kapitalistične družbe je torej blagovna forma: stabilnost teh podsistemov je odvisna od univerzalizacije blagovne forme« (Offe 1985:62). Dokler menjalni odnosi delujejo in je vanje vključenih čim več državljanov, imajo nosilci javne oblasti zagotovljeno legitimnost za svoje delovanje. Ko pride do protislovij, začne javna oblast izgubljati to legitimnost. Ključnega pomena je univerzalizacija blagovnih form na vsa področja civilne družbe, torej tudi na tista, kjer prej niso bile. »Vzpostavitev in univerzalizacija blagovne forme je najsplošnejša navezna točka za analizo posameznih strategij državne politike /.../ in protislovij, ki izvirajo iz strukture in funkcije kapitalistične države« (Offe 1985: 62). Javna oblast in njene politike so torej v funkciji materialne produkcije, osnova te je menjalna forma. ki se univerzalizira (Offe 1985:61-62).

2.5.2. Strategije reševanja problema brezposelnosti

Offe tudi državno izobraževalno politiko povezuje s skupno navezno točko vključevanja v menjalne odnose. Državna izobraževalna politika mora po njegovem mnenju vzpostaviti maksimum menjalnih opcij za kapital in delovno silo ter s tem omogočiti obema razredoma največjo verjetnost vstopanja v vzajemne kapitalistične produkcijske odnose. Tudi namen raziskovalnih in razvojnih politik države ni industrija kot taka, temveč odpiranje novih trgov in ustvarjanje ter ohranjanje možnosti, »v katerih bo mogoče nadaljevati proces menjav, po katerem se morajo reproducirati vse vrednosti v kapitalistični družbi«. (Offe 1985: 64)

Sam torej zagovarja aktivno reševanje problema brezposelnosti. Preden predstavi svoje videnje reševanja le-tega, pa analizira nekatere starejše državne strategije, za katere meni, da so že preživele.

Najstarejša strategija državne politike pri reševanju problemov na trgu delovne sile, kot je brezposelnost, je Sayeva »*laissez-faire*« liberalna strategija. Ekonomija naj bi se sama stabilizirala, torej znotraj nje same obstajajo samopopravljalni mehanizmi, ki naj bi se vključili po potrebi. V tem primeru naj bi »neizkoriščene vrednostne enote /.../ same od sebe našle pot v menjalne odnose« (Offe 1985: 65). Ta strategija temelji na domnevi, da postanejo posledice nezaposljivosti tako za delo kot kapital tako nevzdržne, da so se eni in drugi za vsako ceno pripravljani vrniti na trg. Offe je prepričan, da temu ni tako in da je posledica nezaposljivosti namesto vrnitve na trg za vsako ceno, prej posluževanje drugačnih oblik vzpostavljanja možnosti preživetja, kot so izsiljevanje, kriminal, siva ekonomija...

Naslednja alternativna strategija državne politike pri reševanju problema brezposelnosti je pasivna politika zaposlovanja. Zanj je značilno, da se tiste vrednostne enote, ki se ne morejo vključiti v menjalne odnose, dodatno zavarujejo. S pasivno politiko zaposlovanja se zanje vzpostavi »umetno /.../ zaščitno območje, v okvirih katerega si lahko zagotovijo svoje materialno življenje, čeprav niso vključeni v menjalne odnose« (Offe 1985: 65). Takšne metode socialne države za urejanje problema razblagovljenih vrednostnih enot so tesno povezane s fiskalno obremenitvijo države in so huda obremenitev za državni proračun. Gre namreč za »prenosna plačila in subvencije, ki gredo v korist množice vrednot, ki jih ni mogoče prodati /.../« (Offe 1985: 65) in tako ne polnijo proračuna, temveč ga le praznijo.

Kapitalistična država se po Offejevem mnenju vedno bolj nagiba k novi alternativni reševanja problema brezposelnosti z vzpostavljanjem možnosti. Ugotavlja, da proces uveljavljanja te alternative v Zvezni republiki Nemčiji poteka od sredine šestdesetih let in se razlikuje od obeh prej omenjenih alternativ. Gre za aktivno politiko zaposlovanja ali kot novo alternativo Offe imenuje *strategija administrativne rekonstrukcije*. Bistvo strategije je vzpostavljanje možnosti, v katerih bodo lahko potekali menjalni odnosi med pravnimi ter gospodarskimi subjekti in ki se razvijajo v tri smeri. Menjalna sposobnost delovne sile se povečuje z različnimi programi in ukrepi s ciljem povečanja izobrazbe, kvalifikacije in mobilnosti delovne sile. »Menjalna sposobnost kapitala /.../ se povečuje z nadnacionalno integracijo kapitala in trgov dobrin, z raziskovalno in razvojno politiko, regionalno strukturno politiko in drugimi« (Offe 1985:66). Tretja smer razvoja je saniranje tistih sektorjev, ki se ne morejo obdržati v menjalnih odnosih. Le-te država izpostavi pritiskom trga in modernizacijskim pritiskom, kar naj bi te sektorje prisililo k večji tržnosti.

Pri uporabi strategije aktivne politike zaposlovanja države uporabljajo posebne instrumente političnega usmerjanja, ki si sledijo v določenem zaporedju. Najprej se država poslužuje zakonske regulacije menjalnega procesa v obliki zapovedi in prepovedi ter finančnih pobud, s ciljem pospešenega konkurenčnega delovanja. To naj bi zagotavljalo ekonomski obstoj vsakega menjalnega partnerja, ponavadi pa služijo tudi zaščiti šibkejšega menjalnega partnerja v odnosu. Naslednji instrument, ki se ga poslužuje država, so državne infrastrukturne investicije, ki naj bi olajšale možnosti vstopa v menjalne odnose tako za delo kot za kapital. Pri tem Offe (1985: 67) misli na izgradnjo vseh vrst šol, prometnih gradenj, preskrba z energijo in podobno. Slednja metoda države v okviru strategije aktivne politike zaposlovanja je poizkus prisilnega določanja kolektivnega odločanja in financiranja. To pa zagotavlja, »da bi se lahko skupine vsakokratnih partnerjev v menjavi zunaj menjalnega procesa organizirano dogovorile za obojestranske menjalne pogoje« (Offe 1985:67). Tovrstna pogajanja in dogovarjanja, organizirana in sankcionirana s strani države, so prisotna v vseh segmentih menjalnih odnosov.

Uporaba teh instrumentov političnega usmerjanja v kapitalističnih državah ima za posledico vrsto strukturnih protislovij, ki lahko postanejo žarišče socialnih konfliktov in političnih sporov. Pojavijo se na ekonomski, politični in ideološki ravni. Na ekonomski ravni zaradi uporabe državnih instrumentov usmerjanja, ki imajo, kot rečeno, cilj širjenje in ohranjanje menjalnih odnosov, hkrati pa jih pogosto ogrožajo. »/.../takšne državne politike ponovnega administrativnega vzpostavljanja blagovne forme v enaki meri kot se »uspešno« uveljavljajo,

nujno naprtijo lastnikom kapitala posledice odtegotovanja, ki imajo paradoksn učinek, da ogrožajo menjalne odnose med lastniki blaga« (Offe 1985: 67).

3. PASIVNA IN AKTIVNA POLITIKA ZAPOSLOVANJA

V modernih kapitalističnih gospodarstvih je trg delovne sile temeljni mehanizem alokacije delovne sile in njenega vrednotenja. Pri opravljanju teh funkcij pogosto prihaja do ekonomskih in socialnih disfunkcij, ki se najbolj kažejo v naraščanju problema brezposelnosti. Moderne socialne države napake, ki nastajajo pri delovanju trga delovne sile, rešujejo z različnimi oblikami regulacije□, ki so predvsem posredne. Med najpomembnejšimi je politika zaposlovanja, ki je del tako ekonomske kot socialne politike.

V teh okvirih moderne socialne države pri reševanju problema brezposelnosti izvajajo različne ukrepe oziroma programe, ki usklajujejo ponudbo in povpraševanje na trgu delovne sile in regulirajo oba akterja na trgu delovne sile. Gre za ukrepe oziroma programe, ki so namenjeni ohranjanju starih in ustvarjanju novih delovnih mest ter izobraževanju in usposabljanju brezposelnih oseb, njihov glavni cilj pa »je doseganje in/ali ohranjanje visoke ter stabilne stopnje zaposlenosti« (Kopač 2002: 166). Na drugi strani je socialna politika, s katero države vplivajo in vodijo vrednostno funkcijo trga delovne sile in je najpomembnejši redistributivni mehanizem države. Med drugim je del socialne politike tudi ukrep, s katerim država zagotavlja posameznikom socialno varnost v primeru brezposelnosti. Gre za denarna nadomestila ali za denarno pomoč, oba ukrepa pa sta, poleg pravice do predčasne upokojitve in zakonsko določenih omejitev na področju delovnih razmerij, del tako imenovane pasivne politike zaposlovanja.

»Ločevanje ukrepov in programov politike zaposlovanja na »aktivne« in »pasivne« v praksi ni tako enostavno. Pri denarnih dajatvah namreč le s težavo spregledamo njihov vpliv na delovanje trga delovne sile (sistemski vidik) in njihovo pogojevanje upravičenosti s številnimi obveznostmi brezposelnih oseb v obliki primarnih pogojev za pridobitev in ohranitev pravice (individualni vidik).« (Kopač 2002: 144)

3.1. Pasivna politika zaposlovanja

Ko govorimo o pasivni politiki zaposlovanja, govorimo torej o sistemu socialne varnosti za primer brezposelnosti ter o denarnih dajatvah, do katerih so brezposelne osebe upravičene. Socialna varnost je zagotovljena s pomočjo sistema socialne varnosti, ki je sestavljen iz sistema socialnega zavarovanja in sistema socialne pomoči. Pravica do socialne varnosti sodi med temeljne socialne pravice, pomeni pa predvsem pravico do dohodkovne varnosti, ko nastopi tako imenovani socialni primer. V kategorijo socialnih primerov sodijo nesposobnosti za delo zaradi

invalidnost, bolezni, nesreče, brezposelnost ter značilna nedelavna obdobja v času materinstva, starosti, otroštva in šolanja (Kopač 2002: 146—147).

3.1.1. Zgodovina

Vloga pasivne politike zaposlovanja v Sloveniji se je v zadnjih tridesetih letih spreminjala glede na različna časovna obdobja, potem ko je bila v sistem zaposlovanja prvič vključena leta 1974 kot strategija reševanja problema brezposelnosti.

3.1.1.1. Obdobje med leti 1974 in 1991:

Od leta 1974 je v Sloveniji urejen sistem obveznega socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti, dopolnjuje pa ga sistem socialne pomoči. Današnja ureditev temelji na zakonih, ki sta bila sprejeta po letu 1990 in sicer Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti iz leta 1991 ter Zakonu o socialnem varstvu iz leta 1992. Iz sistema obveznega socialnega zavarovanja lahko posameznik dobi dve od treh denarnih dajatev v okviru obeh sistemov, in sicer denarno nadomestilo ter denarno pomoč. Iz sistema socialne varnosti pa denarno socialno pomoč.

Sistem socialne varnosti za primer brezposelnosti je pri nas urejen v skladu s temeljnimi načeli konservativno-korporativističnih tipov držav blaginje. Prevladuje sistem obveznega socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti, ki predhodno zaposlenim osebam zagotavlja ohranitev pridobljenega družbenega položaja. »Zavarovalno načelo, oziroma načelo zaslužnosti in enakovrednosti sta jasno izraženi predvsem pri upravičenosti do denarnega nadomestila. Pri denarni pomoči se mešajo značilnosti sistema socialnega zavarovanja in sistema socialnih pomoči« (Kopač 2002: 161). V primerjavi z Nemčijo, po vzoru katere je bil urejen sistem obveznega socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti v Sloveniji, je pri nas denarna pomoč bliže sistemu socialne pomoči, saj osebam, ki so bile predhodno zavarovane, ponuja zgolj eksistenčni minimum in ne ohranitev pridobljenega družbenega položaja. Še vedno pa je višina denarne pomoči višja od denarne socialne pomoči. Slednja je na voljo vsem prebivalcem, ki živijo v pomanjkanju.

Glavna cilja sistema socialne varnosti za primer brezposelnosti od leta 1974 sta bila spodbujanje polne zaposlenosti in zagotavljanje ohranitve družbenega položaja brezposelnim osebam. Sprva, v času socializma, sistem socialne varnosti za primer brezposelnosti ni imel pomembne vloge.

Odkrite brezposelnosti pravzaprav ni bilo, višina denarnih dajatev, do katerih so bile upravičene zlasti nezaposljive osebe, pa je bila približno toliko kot povprečna plača. Značilno za ta sistem socialne varnosti je bila visoka socialna varnost za brezposelne, hkrati pa tudi primanjkljaj učinkovitega nadzora nad izpolnjevanjem pogojev za pridobitev in ohranitev pravic, ki jih je predvideval sistem socialne varnosti za primer brezposelnosti (Kopač 2002: 163).

3.1.1.2. Obdobje med leti 1991 in 1998:

Do sprememb tudi po slovenski osamosvojitvi ni prišlo. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti iz leta 1991 ohranil visoko raven socialne varnosti brezposelnih oseb, saj so bila prestrukturiranja v gospodarstvu pričakovana, hkrati pa je obstajala močna želja po ohranjanju socialnega miru. Dolgoročno to seveda ni imelo pozitivnih posledic za državo. Vse višja brezposelnost in posledično vse višji izdatki države so v sredini devetdesetih let povzročili razprave o potrebnih spremembah takrat obstoječega sistema socialne varnosti. Sprejetih je bilo večje število zakonskih dopolnil, nazadnje pa je prišlo do sprejetja novega zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti leta 1998.

Zakon je prinesel številne spremembe. Spremenjena je bila opredelitev brezposelne osebe, spremenjeni so bili pogoji za pridobitev in ohranitev statusa brezposelne osebe, spremenjena je bila osnova za odmero denarnega nadomestila ter čas trajanja tega nadomestila. Poleg pravnega položaja brezposelnih in socialnega oziroma dohodkovnega položaja brezposelnih je bila uvedena tudi možnost učinkovitejšega nadzora nad izpolnjevanjem zakonsko določenih obveznosti brezposelnih, predpisane pa so bile tudi strožje kazni za kršitelje. Zakon za razliko od prejšnjega zahteva večjo stopnjo aktivnosti brezposelnih oseb, predvsem večjo razpoložljivost oziroma dosegljivost brezposelne osebe Zavodu za zaposlovanje in aktivnejše iskanje zaposlitve.

Pasivna politika zaposlovanja tako postaja vse bolj aktivna, v ospredju je bolj želja po zagotovitvi zaposlitve kot po zagotovitvi socialne varnosti. »Ustreznost in primernost zaposlitve, ki jo je brezposelna oseba dolžna sprejeti, je mnogo bolj prilagojena stanju na trgu in v manjši meri varuje pravico brezposelne osebe do svobodne izbire zaposlitve.« (Kopač 1002: 164)

Pravica do denarne dajatve, ki je včasih temeljila na načelu zaslužnosti, je danes pogojena še z aktivnim delovanjem brezposelne osebe. »Pravica tako vse bolj postaja obveznost, državni paternalizem pa se umika osebni odgovornosti posameznikov za lastni blagor.« (Kopač 2002:168)

»Skupni cilj vseh sprememb, uvedenih v zadnjem desetletju, je predvsem reforma sistemov socialne varnosti za primer brezposelnosti v smeri spodbujanja zaposlovanja. Sprejete spremembe so v skladu z najpomembnejšimi mednarodnimi pravnimi normami, predvsem s konvencijami Mednarodne organizacije dela in Sveta Evrope ter priporočili Evropske unije.« (Kopač 2002: 164)

3.2. Aktivna politika zaposlovanja

Od aktivne politike zaposlovanja se pasivna politika zaposlovanja loči predvsem po tem, da cilj pasivne politike zaposlovanja ni neposredno poseganje na trg delovne sile, temveč zlasti blažitev posledic delovanja trga delovne sile.

Aktivne politike zaposlovanja ne smemo enačiti z makroekonomskim uravnavanjem zaposlovanja, ki s pomočjo različnih sredstev vpliva na zaposlovanje preko agregatnega povpraševanja ali plačilne politike. Prav tako jo moramo razlikovati od socialne politike, katere del je pasivna politika zaposlovanja. Tudi slednjo moramo ločevati od aktivne politike zaposlovanja.

Aktivno politiko zaposlovanja sestavljajo različni programi in ukrepi, s katerimi država neposredno posega na trg delovne sile. Pri tem je glavni cilj države vključiti čim več delovno sposobnega prebivalstva med delovno aktivno prebivalstvo in jih v tem statusu zadržati, torej preprečevati oziroma zmanjševati brezposelnost. Najpogosteje gre za programe zaposlovanja, usposabljanja ter ustvarjanja novih delovnih mest.

Ključni cilj aktivne politike zaposlovanja, ugotavljata Svetlik in Batič (2002:174), je zagotavljanje ekonomske aktivnosti ter zaposljivosti čim večji množici posameznikov.

»Konceptualno razločevanje med APZ in drugimi politikami ne pomeni, da je tudi v praksi razumevanje tako jasno. Navedene politike imajo pogosto iste cilje, razlikujejo pa se po sredstvih. Še več, uspešno razreševanje brezposelnosti je običajno mogoče le z njihovo hkratno in usklajeno uporabo« (Svetlik, Batič 2002:174). V sodelovanju z ostalimi politikami je vloga aktivne politike zaposlovanja zlasti razvojna. S tem Svetlik in Batič mislita na ponujeno pomoč posamezniku pri razvoju njegovih sposobnosti ter izboljšanju njegovega položaja na trgu delovne sile ali pa na dvigovanje človeškega kapitala in omogočanje strukturnega prilagajanja gospodarstva.

3.2.1. Zgodovina

Razvoj aktivne politike na sploh se je začel v štiridesetih letih dvajsetega stoletja na Švedskem, njena utemeljitelj pa sta Švedska ekonomista Rehn in Meidner. V praksi so jo na Švedskem začeli uveljavljati v petdesetih letih dvajsetega stoletja, na priporočilo OECD (1978) pa so jo počasi začele uvajati tudi ostale razvite države. V šestdesetih letih le nekatere njene prvine, kasneje pa v celoti, navajata Svetlik in Batič (2002: 176).

Glavni razlog za uveljavljanje aktivne politike zaposlovanja je bilo naraščanje strukturne brezposelnosti, ki je zajelo evropske države v sedemdesetih letih. Strukturna brezposelnost je bila vedno bolj izrazita, zlasti zaradi pospešenega uveljavljanja in uvajanja novih tehnologij, ki so zahtevale vedno večjo strokovnost zaposlenih, potreben prenos znanj na zaposlene pa ni sledil trendu novih tehnologij. Nesorazmerje med hitro razvijajočo se tehnologijo in izobraževanjem, ki ji ni uspelo slediti, je naraščalo. Nove tehnologije so namreč zahtevale prekvalifikacije in dodatno izobraževanje, kar ni bilo mogoče izvesti zgolj v okviru podjetja in tudi ne v kratkem času. Zaradi vse večje specializacije je postajala delovna sila vse bolj različna in težje zamenljiva. Vse to pa je bil velik zalogaj tako za izobraževalni sistem kakor za delodajalce in ne eni ne drugi nanj niso bili pripravljeni. Na strukturno brezposelnost po letu sedemdeset je vplivala naftna kriza, ki je pogojevala naraščanje cen surovin in vedno bolj pogosta in glasna prisotnost okoljskih gibanj na področju civilne družbe ter zelenih strank na političnem področju. Industrijske države so bile prisiljene v spreminjanje razvojne usmeritve in v opuščanje modelov tako imenovanega ekstenzivnega razvoja, ki je bil potraten tako z energijo in surovinami kakor tudi z delovno silo. Industrijske države so »p/revzemele /.../ model tehnološko in po znanju intenzivnega razvoja, katerega temeljna lastnost je, da je treba vse manj energije, surovin in enostavnega dela, a z vse več znanja, narediti vse več visoko kakovostnih izdelkov in storitev« (Svetlik, Batič 2002: 176). Posledično je prihajalo do vedno večjega neskladja med kakovostjo povpraševanja in ponudbe na trgu delovne sile.

Takrat prevladujoči Keynesov makroekonomski model se je s spodbujanjem globalnega povpraševanja izkazal za neprimerne pri reševanju naraščajočega problema strukturne brezposelnosti. Delovna sila namreč ni ustrezala ponudbi in spodbujanje globalnega povpraševanja je imelo za posledice zgolj višjo inflacijo, javne izdatke ter deficit proračunov. Posledično je prišlo do preobrata in k prevladi neoklasičnega makroekonomskega modela, ki je imel ključne cilje v zniževanju inflacije, proračunskih deficitov, davkov in podobno. »Dosegli

naj bi zaupanje podjetnikov v gospodarstvo, spodbudili naložbe in s tem tudi zaposlovanje» (Svetlik, Batič 2002: 176).

Preobrat se je začel odvijati konec sedemdesetih in začetek osemdesetih let, potekal pa je bolj postopno. Najbolj uspešno so s sprehodom in novim modelom brezposelnost zmanjšale ZDA, Kanada ter Velika Britanija, vendar pa je posledično prišlo do znižane varnosti zaposlitve in revščine, ki je bila prisotna tudi med zaposlenimi, saj je bilo delo v teh okvirih precej slabo plačano, ugotavljata Svetlik in Batič.

Neoklasičen model se izkaže za enako nemočnega pri reševanju strukturne brezposelnosti, »/k/er tudi ta model, podobno kot Keynesov, uravnava gospodarski sistem na makroravni, ostaja pri razreševanju strukturne brezposelnosti podobno neuspešen« (Svetlik, Batič 2002: 177). Predvsem v tem pa je tudi razlog za ves čas prisotne, obširnejše in številčnejše programe ter ukrepe aktivne politike zaposlovanja, s katerimi država neposredno posega na trg delovne sile. Zaradi neuspešnosti pri reševanju strukturne brezposelnosti, se neoklasični model ne odpove aktivni politiki zaposlovanja, čeprav je ta z neposrednim poseganjem na trg, v nasprotju njegovo temeljno filozofijo.

V drugi polovici devetdesetih let se je aktivna politika tudi vsesplošno uveljavila ter postala temelj uravnavanja zaposlovanja v Evropski uniji. Med državami sicer obstajajo razlike glede na to, koliko proračunskega denarja te namenijo za programe in ukrepe aktivne politike zaposlovanja. Največ vanje vlagajo socialdemokratske države, manj konservativno korporativistične države, najmanj pa seveda liberalne države blaginje. Deleži BDP se raztezajo med minimalno 0,1 in maksimalno 1,8% BDP (Svetlik, Batič 2002: 177).

3.2.2. Namen aktivne politike zaposlovanja

Aktivna politika zaposlovanja problem strukturne brezposelnosti rešuje s prilagajanjem ponudbe in povpraševanja po delovni sili. Na eni strani spodbuja povpraševanje v sektorjih, kjer prihaja do brezposelnosti, in sicer z javnimi deli, odpiranjem posebnih delavnic in subvencioniranjem regionalnega razvoja. Na drugi strani pa spodbuja mobilnost delovne sile iz teh sektorjev v tiste sektorje, kjer primanjkuje delovne sile. To počne z boljšim obveščanjem o prostih delovnih mestih, s prekvalifikacijam, spodbujanjem preseljevanja ter podobno. Pri tem je pomembno, da se brezposelnost zmanjšuje, ne da bi se istočasno višala inflacija poudarjata Svetlik in Batič.

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja »so praviloma selektivni oziroma usmerjeni na posamezne gospodarske sektorje in panoge, posamezne regije, socialne skupine /.../, kot so dolgotrajno brezposelni, posamezne poklice in dejavnike, ki določajo obseg in kakovost ponudbe in povpraševanja, niso pa splošni in globalni«. (Svetlik, Batič 2002: 178)

Aktivna politika zaposlovanja se je najhitreje uveljavila v tistih državah, ki so gradile model socialnega partnerstva. Za neposredno poseganje na trg delovne sile je namreč potrebno splošno družbeno soglasje, torej soglasje obeh akterjev na trgu delovne sile, sindikatov in delodajalcev. Ključnega pomena je po mnenju Svetlika in Batičeve (2002: 178) usklajevanje interesov tako delodajalcev in delojemalcev kakor tudi države. Le-ta je odgovorna za zmanjševanje brezposelnosti. Sprva so socialno partnerstvo in aktivno politiko zaposlovanja zagovarjale predvsem levo usmerjene politične doktrine, zlasti socialna demokracija, počasi pa se je takšno mišljenje razširilo in postalo praksa vseh evropskih držav.

Aktivna politika zaposlovanja se je seveda od začetkov do danes spreminjala. Do osemdesetih let je bil osnovni cilj, ki ga je spodbujala OECD (1978), polna zaposlenost. Težila je k razvoju delovnih sposobnosti ljudi, prilagojenih strukturnim spremembam, ki bi pospeševale gospodarsko rast; k izboljšanju možnosti zaposlovanja za marginalizirane skupine ter s tem omogočiti socialno enakost; k izboljševanju razmerja med inflacijo in brezposelnostjo, s tem pa stabilizirati zaposlovanje v času recesije in razcveta. Danes evropska politika zaposlovanja ni več tesno povezana s ciljem polne zaposlenosti, čeprav še vedno teži k zmanjševanju brezposelnosti in povečevanju delovne aktivnosti prebivalstva. Najbolj se osredotoča na izboljševanje zaposljivosti prebivalstva, razvoj podjetništva, večanje prožnosti podjetij ter utrjevanje politik enakih možnosti za oba spola. Z uresničevanjem teh ciljev se želi približati državam, ki so na tem področju najuspešnejše: ZDA, Kanadi in Japonski (Svetlik, Batič 2002:179).

V času razvoja aktivne politike zaposlovanja se je razvijala tudi struktura njenih programov in ukrepov. Do največjih sprememb je prišlo v drugi polovici 20. stoletja, ko se je aktivna politika zaposlovanja notranje preoblikovala in razširila. Danes se programi med seboj precej razlikujejo. Glede na cilje so nekateri bolj drugi manj kompleksni. Aktivna politika zaposlovanja mora v primeru poslabšanja položaja na trgu delovne sile zelo hitro posredovati, zaradi česar je priporočljivo, da se izdelajo tako imenovani programi na zalogo oziroma da je sistem dovolj prožen. Nujna je zmožnost hitre priprave programa in njegova uvedba. To je najlažje izvedljivo, kadar so programi čim manj zakonsko opredeljeni in se dopušča svobodno delovanje strokovnim

službam. Slaba stran, pravita Svetlik in Batič, so nepredvideni stranski učinki, ki lahko nastanejo kot posledica hitro pripravljenih in nepreverjenih programov. Ponavadi gre za zlorabe teh programov s strani uporabnikov (potem, ko jih dovolj poznajo) ali pa program ne dosega zaželenih ciljev. Potrebno je spremljanje učinkov teh programov in sposobnost hitre ukinitve programa in zamenjave z novim.

Programi aktivne politike zaposlovanja so njeni kompleksni načrti delovanja, ki so pogosto sestavljeni iz več ukrepov ter mnogih drugih sestavin. Program tako sestavljajo naslednje sestavine: ime programa, ki v kratkem označi njegovo naravo; opredelitev ciljne skupine, regije ali problema, na katerega je usmerjen; opredelitve konkretnih ciljev, ki naj bi jih z udejanjanjem programa dosegli. Vsebuje podatke, o tem kdo in kako je program pripravil, kako se program prijavi, kdo in kako ga odobri, kakšni so stroški ter kdo in kako financira ta program, kdo in kako program vodi oziroma ga usklajuje, kdo in kako ovrednoti potek programa, kdo odloča o posameznikih, ki lahko vstopajo v program, kakšne so pravice in dolžnosti udeležencev, kakšne so možne nagrade oziroma kazni v primeru izpolnjevanja oziroma neizpolnjevanja obveznosti, kako dolgo program traja in koliko časa sme v njem sodelovati posameznik ter kakšne dejavnosti posameznih udeležencev so predvidene v programu.

Obstajajo različne klasifikacije programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja glede na njihovo strukturo. Najpogosteje se navaja Johannessonova (1978) delitev v tri skupine:

V prvo skupino uravnavanja ponudbe delovne sile sodijo programi in ukrepi, med katerimi imajo osrednjo vlogo programi pospeševanja izobraževanja in usposabljanja. S programi izobraževanja in usposabljanja naj bi se zmanjševala predvsem strukturna brezposelnost, posameznikom naj bi se omogočilo pridobivanje novega znanja oziroma preusmerjanje na nova delovna področja ter s tem ohranjanje dela tudi ob zamenjavi tehnologij. Pri tem ne gre zgolj za različne izobraževalne programe, organizirane s strani zavodov za zaposlovanje in drugih izobraževalnih institucij, ki so namenjene za skupine brezposelnih in zaposlenih. Temveč tudi za subvencije, davčne olajšave in druge finančne spodbude za posameznike kot delodajalce ter vzpostavljanje posebnih izobraževalnih centrov. V kategorijo uravnavanja ponudbe delovne sile sodijo tudi programi za pospeševanje prostorske mobilnosti, ki naj bi se po Svetlikovem izkazali za razmeroma neuspešne.

Evropska unija te programe nadomešča s programi pospeševanja mobilnosti kapitala v obliki strukturnih skladov in socialnega sklada.

V drugo skupino uravnavanja povpraševanja po delovni sile sodijo programi, ki so namenjeni ohranjanju zaposlitve in s pomočjo zakonov in kolektivnih pogodb otežujejo, časovno odložijo ali podražijo odpuščanje delavcev. Z različnimi finančnimi spodbudami, kot so subvencioniranje stroškov delovne sile za primer skrajšanega delovnega časa ali subvencioniranje prekvalifikacije že zaposlenih delavcev namesto njihove zamenjave ali za odpiranje novih delovnih mest. V slednjem primeru država nudi delodajalcu začetno zmanjšanje stroškov za novo zaposlene ali se celo zaveže za delno pokritje njihovih plač in podobno. Nemalokrat država vpliva tudi z javnimi naročili. V to kategorijo sodijo tudi javna dela, s katerimi se neposredno odpirajo nova delovna mesta za začasno zaposlitev zlasti za dolgotrajno brezposelne. Javna dela so projekti koristni za skupnost.

Tretja skupina programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja pa so tisti, ki usklajujejo ponudbo in povpraševanje na trgu delovne sile. Ta kategorija pravzaprav ne vključuje programov, temveč gre za institucije, ki so v okviru aktivne politike zaposlovanja zadolžene za usklajevane ponudbe in povpraševanja na trgu delovne sile. Zavodi za zaposlovanje vzpostavljajo informacijske sisteme o iskalcih zaposlitve in o prostih delovnih mestih. Glavni cilj zavodov je, da s posredovanjem informacij, s svetovanjem o zaposlovanju, karieri, poklicih, usposabljanju in izobraževanju, povečajo pretok informacij med obema akterjema na trgu delovne sile. Ustvarjali naj bi večjo preglednost trga delovne sile. Poleg omenjene glavne naloge zavodov, so le-ti odgovori tudi za odzemanje in pridobivanje statusa brezposelnosti, za analizo in predvidevanje sprememb trga delovne sile ter odgovornost za programe aktivne politike zaposlovanja (Johanesson, povzeto po Svetlik, Batič 2002: 179—181).

Poleg zgornje klasifikacije Svetlik in Batič navajata tudi pogosto uporabljeno razčlenitev programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja glede na njihove ciljne skupine. Kot že rečeno se programi in ukrepi aktivne politike zaposlovanja osredotočijo na tiste skupine, za katere je potrebno izboljšati položaj na trgu delovne sile. Ponavadi gre za skupine mladih, invalidov, žensk, starejših, slabše izobraženih, celotne regije ali gospodarske panoge, potrebne prestrukturiranja, ter nenazadnje skupine imigrantov ter pripadnikov drugih etničnih ali rasnih skupin. Slednji dve sta še posebej v slabem položaju, ker ponavadi sodijo tudi v večino ostalih omenjenih ciljnih skupin. Soočajo se z dolgotrajno brezposelnostjo in jih imenujemo tudi tako imenovano trdo jedro brezposelnosti.

Problem brezposelnosti za vse navedene kritične skupine brezposelnih se rešuje s pomočjo kombinacij različnih programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Vsaki skupini ustreza

drugačna kombinacija teh programov in ukrepov, ki jih imenujemo tudi »policy mix« (Svetlik, Batič 2002: 181).

Programi in ukrepi se med sabo razlikujejo tudi glede na različne kombinacije sredstev, ki so državnim politikam zaposlovanja na voljo. Po mnenju Schmida, O'Reillya in Schomanna je teh sredstev pet in imajo različno prisilno moč:

Kot prvo obliko sredstev, z najvišjo prisilno močjo, avtorji navajajo klasična prisilna sredstva v obliki zakonskih zapovedi in prepovedi, določanja obvezujočih standardov ter izdajanja licenc in dovoljenj. Gre torej za delovanje preko predpisov, prepovedi in kazni.

Druga oblika sredstev z nekoliko nižjo prisilno močjo je določanje postopkov, ki obvezujejo akterje s tega področja, da se udeležujejo pogajanj o skupnih vprašanjih, vendar brez predpisovanja izidov teh pogajanj.

Tretja oblika sredstev, s še manjšo prisilno močjo, so finančne spodbude, ki jih država ponuja udeležencem trga delovne sile v obliki subvencij, nepovratnih sredstev, davčnih olajšav in podobno. V tem primeru država ne sme zahtevati določenega zaželenega ravnanja, lahko pa to pričakuje. Ne gre za neposredno prisilo.

Četrta oblika sredstev je prepričevanje o smotrnosti določenega vedenja. Ta oblika ima še manjšo prisilno moč kot zgoraj navedene.

Zadnja oblika sredstev, ki jo navajajo avtorji, ima najmanjšo prisilno moč. Gre za sredstva v obliki infrastrukturnih posegov, kar pomeni, da država zagotavlja določene dobrine ali storitve oziroma oblikuje javne institucije, katerih storitve lahko udeleženci trga delovne sile uporabijo, ali pa tudi ne (Schmida, O'Reillya in Schomanna, povzeto po Svetnik, Trbanc, 2002:36).

3.2.3 Slovenija in aktivna politika zaposlovanja

Slovenija se je z aktivno politiko zaposlovanja začela seznanjati v osemdesetih letih dvajsetega stoletja, z njenim uveljavljanjem pa se je spoprijela v devetdesetih letih. Proces uveljavljanja programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja je pogojen s prehodom v tržno gospodarstvo, ker je to prineslo pri nas nepoznano naraščajočo odkrito brezposelnost. Zaradi pomanjkanja prostih delovnih mest in zaradi strukturnih sprememb, ki so se začele v tistem času se je povišala stopnja brezposelnosti. Strukturne spremembe na trg delovne sile so bile vezane na procese, ki so bili politične in ekonomsko-socialne narave. Ignjatović (2002b:177) pri tem izpostavlja osamosvojitve in izgubo trgov bivše Jugoslavije ter posledično preusmerjanje na zahod, privatizacijo, ekonomsko prestrukturiranje podjetij, pritiske iz mednarodnega okolja, stečaje in množično odpuščanje, zmanjševanje vloge kmetijstva in industrije ter povečevanje

vloge storitev. Slovenski trg dela se je odzval z večjo segmentacijo dela ter korenitim preurejanjem industrijskih odnosov in kolektivnih pogajanj.

V devetdesetih letih se je Slovenija soočila z gospodarsko krizo in krizo zaposlovanja ter se znašla pred socialnim zlomom. Nujni so bili hitri blažilni ukrepi. Aktivna politika zaposlovanja in njena uveljavitev je bila eden od programov, ki naj bi reševali problem presežnih delavcev. Začeli so nastajati programi prekvalifikacije in dodatnega izobraževanj delovne sile ter usmerjanje v samozaposlovanje in ustvarjanje novih delovnih mest. Konkretno rešitve problema so bile odvisne predvsem od vodstev podjetij, ki so bili pogosto premalo izkušeni za reševanje povsem novih problemov. »V veliko primerih je šlo le za finančne injekcije podjetjem, da bi prebrodili krizo, si zagotovili sredstva za izplačilo plač za nekaj mesecev in morda v tem času našle nove trge in nove programe.« (Svetlik, Batič 2002: 186)

Vsesplošna neizkušenost ter potreba po hitri uveljavitvi programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanje sta bili vzrok za nedodelanost programov. »Kljub temu je mogoče ocenjevati, da so prav programi APZ v veliki meri ublažili krizo zaposlovanja in socialno krizo iz začetka devetdesetih.« (Svetlik, Batič 2002: 186)

Prva izkušnja s programi aktivne politike zaposlovanja je izvajalcem le-te prinesla pomembne izkušnje, na katerih so gradili nadaljnje načrtovanje, izvajanje in vrednotenje programov. Pomembne spremembe je tudi aktivni politiki zaposlovanja prinesel Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti iz leta 1998. Aktivna politika zaposlovanja je postala bolj prilagojena potrebam in položaju posameznika. Vpeljani so bili tako imenovani zaposlitveni načrti, ki vsebujejo ukrepe za čimprejšnjo zaposlitev brezposelne osebe, opredeljujejo pa tako obveznosti zavoda kot obveznosti brezposelne osebe. Kopačeva navaja (2002: 164), da so zaposlitveni načrti temelj za vključevanje brezposelnih v programe aktivne politike zaposlovanja, uporabljajo pa se tudi za preverjanje osebne pripravljenosti za zaposlitev.

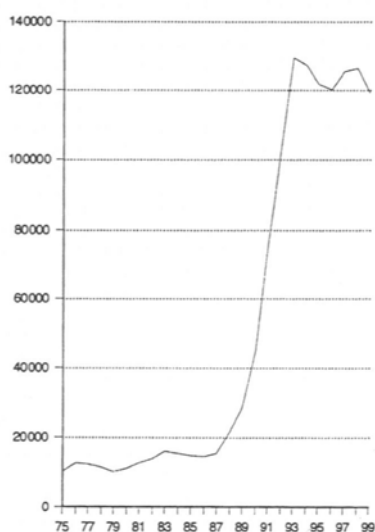
4. TRG DELOVNE SILE V SLOVENIJI

V Sloveniji so se razmere na trgu delovne sile v zadnjem desetletju zelo spremenile. Relativno polna zaposlenost in sistem neposredne varnosti zaposlitve, pomembna značilnost prejšnjega sistema, je v zelo kratkem času prešla v sistem tržnega gospodarstva. Kuzmin je mnenja (1994:28), da je bilo Sloveniji vse do leta 1990 pravzaprav prizanešeno ukvarjanje z brezposelnostjo. Stopnja brezposelnosti je bila ne le pod povprečjem večine razvitih tržnih gospodarstev, temveč tudi precej pod naravno stopnjo, ki naj bi po strokovnih merilih obsegala 6% razpoložljive delovne sile.

Slovenski trg delovne sile od začetka devetdesetih let do danes doživlja skrajšano in intenzivno obliko sprememb, ki so se v razvitih družbah zgodile v drugi polovici 20. stoletja. Kuzmin poudarja (1994:28), da je postala problematika brezposelnosti pri nas aktualna šele po letu 1990, ko je prišlo do hitrega naraščanja stopnje brezposelnosti, ki je v treh letih iz skoraj nič prerasla stopnjo 14% v letu 1993.

»Transformacijska depresija s konca osemdesetih in začetka devetdesetih let je povzročila izrazite spremembe, med drugim tudi izrazito povečanje števila brezposelnih in stopnje brezposelnosti, zaradi pomanjkanja prostih delovnih mest in zaradi strukturnih sprememb, ki so se v tem času začele« (Ignjatović 2002a:12). Omenjene spremembe gibanja števila registrirano brezposelnih za obdobje med 1975 in 1999 so prikazane na spodnjem grafu.

Graf 4.1.: gibanje števila registrirano brezposelnih v Sloveniji v obdobju 1975—1999



Vir: Ignjatović, 2002a

Posledica transformacijske depresije je bilo tudi vidno zmanjšanje delovno aktivnega prebivalstva. Ignjatovič navaja (2002a:13), da se je glede na registrske vire med letoma 1988 in 1998 le-ta zmanjšala za več kot dvesto tisoč in tok odliva je bil po velikosti enakomerno porazdeljen predvsem le v dve smeri, to je v upokojevanje in brezposelnost.

Drastične spremembe so državo prisilile k oblikovanju ukrepov ekonomske politike, ki »spadajo v klasičen arzenal, v strokovni literaturi poznan kot »recepti« za odpravo frikcijske nezaposlenosti /.../, strukturne nezaposlenosti /.../ in/ali nezaposlenosti, ki je posledica premajhnega povpraševanja /.../.« (Kuzmin 1994:28)

Ukrepi, ki se jih je država v okviru ekonomske politike posluževala v tistem času so res bili del aktivne politike zaposlovanja. Vendar pa so bila vsa sredstva namenjena zmanjševanju stopnje brezposelnosti vložena zgolj v preusmerjanje odvečne delovne sile. Skupaj je bilo približno 82 tisoč ljudi, preusmerjenih v omenjeno predčasno (približno 45 tisoč) in invalidsko (približno 10 tisoč) upokojevanje ter v ohranjanje števila delovnih mest v negospodarstvu na ravni iz leta 1990. Kuzmin še dodaja, da je bilo na novo ustvarjenih le približno 18 tisoč novih delovnih mest.

Slovenija je tako zaradi slabšanja razmer na trgu delovne sile že konec osemdesetih let začela z razvojem programov in ukrepov aktivne politike zaposlovanja. S tem je bila na začetku omogočena večja fleksibilnost zlasti na strani povpraševanja. Sprva je bila spremenjena stara zakonodaja, ki ni omogočala dejanske fleksibilnosti na trgu delovne sile. Leta 1990 je bil sprejet Zakon o delovnih razmerjih. Po besedah Ignjatoviča (2002a:177) je bilo pri tem zakonu ključno, da je dovoljeval tisto, kar je bilo do tedaj nemogoče, torej odpuščanje presežnih delavcev. Kmalu, že leta 1991, je bil tudi ta zakon nekoliko spremenjen, sprejet pa je bil še en zakon in sicer, Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Slednji je ustvaril dejanske pogoje za hitrejše sproščanje trga delovne sile, kar je pomenilo hitrejši prehod v stanje neaktivnosti in stanje brezposelnosti. Posledica je seveda bila naraščajoča stopnja brezposelnosti.

Majhno povpraševanje po delovni sili in prestrukturiranje gospodarstva sta torej povzročila porast števila brezposelnih. Povečala se je tudi stopnja registrirane brezposelnosti in sicer z možnostjo pridobivanja nadomestil med brezposelnostjo s prijavo na zavodu za zaposlovanje. Slabšanje razmer na trgu delovne sile in povečanje delovanja države blaginje pri soočanju z posledicami delovanja trga delovne sile je stopnja registrirane brezposelnosti leta 1991 presegla stopnjo anketne brezposelnosti in rasla še do leta 1993. Kasneje se je z manjšimi nihanjem ustalila nekje okoli 14% (Ignjatovič 2002a: 17—18).

Aktivna politika zaposlovanja je bila kot že rečeno v obdobju med 1990 in 1993 zelo ozko zastavljena in posledično so bili tudi rezultati relativno skromni. Problematično je bilo predvsem dejstvo, da je bilo samo v letu 1993 za programe akcijske politike zaposlovanja namenjenih kar 300 milijonov DEM. Jasno je torej bilo, da je z dotedanjo aktivno politiko zaposlovanja nekaj narobe, vendar »ne v smislu številčne pestrosti uporabljenih instrumentov, ampak in predvsem v smislu opredelitvene in izvedbene kontrolne funkcije, ki naj bi zagotavljala ustrezno vlaganje sredstev«. (Kuzmin 1994: 32)

Kljub gospodarski rasti, ki se je začela že leta 1993, je brezposelnost v Sloveniji torej še vedno naraščala. Vse do leta 1999 ni prišlo do bistvenega izboljšanja na trgu delovne sile, z izjemo relativno majhne rasti stopnje zaposlenosti, ki je ves čas nihala okoli 14%.

V obdobju med leti 1993 in 1999 anketni viri kažejo na določeno, relativno majhno naraščanje števila delovno aktivne populacije. Ignjatović (2002a:13) le-to pripisuje določenemu izboljšanju razmer v slovenskem gospodarstvu in sicer predvsem zaradi naraščanja deleža skupin, ki so sicer izvzeti iz registrov o brezposelnosti, vključujejo pa jih ankete o delovni sili. Gre za skupine pomagajočih družinskih članov, začasno zaposlene in posameznike, ki delajo za neposredna plačila¹. Do preobrata je prišlo po letu 1996 in sledilo je postopno naraščanje zaposlenosti. Križanič poudarja (2002:103), da je brezposelnost v Sloveniji še vedno visoka, dobiva pa naravo strukturne brezposelnosti.

¹ ILO definicija med delovno aktivne posameznike šteje osebe stare nad 15 let, ki so v nekem časovnem obdobju opravile kakršnokoli delo za denarno ali materialno plačilo ali pa so bile zaposlene in zaradi različnih razlogov v nekem obdobju niso delale (Ignjatović, 2002a:13).

Do leta 2000 se je brezposelnost zmanjšala na dvanajst odstotkov, navaja Ignjatović. V primerjavi z registrirano brezposelnostjo, je bila anketna brezposelnost leta 2000 skoraj za polovico nižja. Anketna brezposelnost je namreč v tretjem četrtletju tega leta znašala 6.7 odstotka. Razliko med anketno in registrirano brezposelnostjo v Sloveniji Ignjatović pojasnjuje z dejstvom, da je s slabšanjem stanja na trgu delovne sile registracija pri Zavodu za zaposlovanje RS zagotavljala tako večjo varnost kot denarna nadomestila med brezposelnostjo, poleg tega pa tudi določene bonuse. Med slednjimi so dostop do določenih ukrepov aktivne politike zaposlovanja, zdravstveno in pokojninsko zavarovanje, pomoč pri iskanju dela in podobno. Analiza podatkov ankete o delovni sili je izpostavila tudi druge razloge za razlike med anketno in registrirano brezposelnostjo. Določen delež registrirano brezposelnih namreč ne izpolnjuje meril za anketno brezposelnost. V tem primeru gre za tisti delež brezposelnih posameznikov, ki je ali delavno aktiven ali pa se je popolnoma umaknil s trga delovne sile in ne uporablja nobenih metod za iskanje zaposlitve. Tolikšna razlika med obema vrstama brezposelnosti povzroča težave pri sprejemanju brezposelnosti kot primarnem socialnem problemu. Ignjatović še navaja, da Slovenija glede na registrirano brezposelnost sodi med države, v katerih je brezposelnost dejansko temeljni socialni problem, glede na mednarodne primerjave anketnih stopenj brezposelnosti pa med države, za katere je značilna relativno nizka stopnja brezposelnosti. Leta 2000 je bila namreč povprečna stopnja anketne brezposelnosti za države EU 8.3 odstotka, v Sloveniji pa je bil ta odstotek 6.7 (Ignjatović 2002a: 18).

Razlika med obema vrstama brezposelnosti ni značilna le za Slovenijo. Podobne značilnosti namreč lahko srečamo v večini razvitih držav kakor tudi v nekaterih drugih državah srednje in vzhodne Evrope, poudarja Ignjatović.

Še ena od značilnosti, ki jih Ignjatović (2002a:26) prepozna na slovenskem trgu delovne sile, je nefleksibilnost. Slovenski trg delovne sile je relativno tog, ko ga primerjamo s trgi razvitih držav, saj so deleži fleksibilnih oblik zaposlovanja pod povprečjem EU. Dolgo časa je bila pri nas edina oblika zaposlitve, še vedno prevladujoča, zaposlitev za nedoločen čas s polnim delovnim časom. Posledica tega je pomanjkanje prostih delovnih mest za iskalce prve zaposlitve, zaposlene, ki želijo zamenjati delovno mesto, za brezposelne ter vse, ki prihajajo iz neaktivnosti. Za reševanje teh posledic, torej za izboljšanje stanja na trgu delovne sile, je ključnega pomena fleksibilizacija zaposlovanja. Pri tem gre pravzaprav za povečanje raznolikosti zaposlitvenih pogojev in oblik zaposlitve.

Osnovni kazalec stopnje fleksibilnosti trga delovne sile je delež tistih oblik zaposlovanja, ki se razlikujejo od prevladujoče oblike zaposlovanja, torej zaposlitve za nedoločen čas z osemurnim delavnikom. Med drugimi vrstami oblik zaposlovanja so najpogostejše naslednje: delo za določen čas, delo s skrajšanim delovnim časom in oblika zaposlitve kot samozaposlitve. Slovenija glede na majhno razvitost teh oblik zaposlovanja sodi med države, ki so šele na začetku prehoda v postindustrijsko obdobje.

Delež zaposlenih za določen čas sicer tudi pri nas narašča. Leta 1999 (10.9%) je bil ta za pet odstotkov višji kot leta 1992 (5.9%). S tem pa se ta delež približuje tudi povprečju članic EU, ki je na primer leta 1997 znašal 12.1 odstotkov. Tovrstna oblika zaposlitve s sabo zaradi svoje začasnosti prinaša tudi nekaj tveganja in sicer zaradi povečane hitrosti prehajanja iz stanja zaposlenosti v brezposelnost in obratno. To občutita predvsem država blaginje in zavodi za zaposlovanje, saj se s tem veča tudi število upravičencev do nadomestil za primer brezposelnosti. Ignjatovič navaja, da je temu tveganju, ki ga prinašajo delovna razmerja za nedoločen čas, izpostavljena predvsem mlajša populacija iskalcev zaposlitve, s povprečno starostjo trideset let.

Pri nas je precej razvita oblika zaposlitve tudi samozaposlitev, ki je leta 1999 znašala 11.7 odstotkov, kar Slovenijo približuje povprečju držav članic EU, ki je bilo leta 1997 le slabe tri odstotke višje kot pri nas, in sicer 14.9 odstotkov. Vendar pa nadaljnje spodbujanje tovrstne oblike zaposlovanja ne pomeni zgolj dobrih posledic na trg delovne sile. Kratkoročno bi to seveda vplivalo na zmanjšanje brezposelnosti, dolgoročno pa spremenilo strukturo delovne sile in lahko celo omejilo razvoj ostalih fleksibilnih oblik zaposlovanja. »Samozaposlitev ima dvojni pomen. Po eni strani je kot izhod iz stanja brezposelnosti in kot način oblikovanja prostih delovnih mest, spodbujan tudi z ukrepi APZ, po drugi strani pa je značilnost predvsem družb z manj razvitimi trgi delovne sile, torej družb, ki nimajo razvitega storitvenega sektorja, v katerem bi se lahko razvile zaposlitve s skrajšanim delovnim časom, ki ponujajo trajnejšo in predvsem bolj varno zaposlitev.« (Ignjatović 2002a:27)

Najmanj razvita fleksibilna oblika zaposlovanja je delo s skrajšanim delovnim časom, ki je med iskalci zaposlitve tudi najmanj zaželena. Gre za obliko zaposlovanja, ki jo kot prehod v upokožitev uporabljajo zlasti za starejšo populacijo delavcev ali pa kot oblika zaposlitve za invalide, pravi Ignjatović.

4. POLITIKA ZAPOSLOVANJA V SLOVENIJI PO LETU 1998

V prvem delu diplomske naloge so predstavljeni možni teoretični načini reševanja problema brezposelnosti, trg dela v Sloveniji od začetkov transformacijske depresije do konkretnih sprememb na zakonodajni ravni leta 1998 ter poizkusi reševanja problema brezposelnosti na slovenskem trgu delovne sile v tem obdobju. V drugem delu diplomske naloge, ki sledi, je predstavljena urejenost slovenskega trga delovne sile po letu 1998, ko je s četrtem noveliranjem zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti prišlo do večjih sprememb pri reševanju problema brezposelnosti na zakonodajnem področju. Do korenitih sprememb na področju politike zaposlovanja je moralo priti saj je brezposelnost v Sloveniji še vedno visoka in dobiva naravo strukturne brezposelnosti.

V nadaljevanju so navedene konkretne okoliščine, zaradi katerih je nastala potreba po novih pristopih pri reševanju problema brezposelnosti v Sloveniji. Osnovni problem, s katerim se sooča trg delovne sile pri nas, je velika dolgotrajna brezposelnost. Predvsem je problematičen velik odstotek brezposelnosti (skoraj 50% vseh brezposelnih) med skupinami kot so mladi brez ustrezne izobrazbe, starejši nad 50 let, osebe z zmanjšano stopnjo zaposljivosti zaradi zdravstvenih in drugih razlogov, invalidi ter druge prizadete osebe. Nezavidljiva pa je tudi nizka stopnja aktivnosti skupine starejših od 50 let in s tem povezana nezadostna stopnja usposabljanja in izobraževanja odraslih. Kot problem se prepoznavajo tudi visok priliv nekvalificiranega aktivnega prebivalstva (posledica velikega izpada iz sistema poklicnega izobraževanja), velika izobrazbena, poklicna, regionalna neskladja ter velik obseg zaposlovanja ter dela na črno. Vse te okoliščine so pogojene tudi s primanjkljajem institucij, sposobnih omogočiti sodobne pristope usposabljanja in prekvalificiranja aktivnega prebivalstva v Sloveniji, ter prenizka stopnja fleksibilnosti aktivnega prebivalstva. Prav tako so problematične tudi prevelike ovire pri razvoju malih in srednjih podjetij. Negativno na razmere na slovenskem trgu delovne sile vplivajo tudi neugodna razmerja med uporabo pasivnih in aktivnih ukrepov politike zaposlovanja, pri čemer prevladujejo pasivni ukrepi politike zaposlovanja, nezadostno sodelovanje vseh socialnih partnerjev pri reševanju problema brezposelnosti ter premalo programov za razvoj socialne ekonomije. (NPZapos 2001: 8990).

Posledično je zaradi soočanja z vsemi temi problemi na trgu delovne sile, kot rečeno, danes politika zaposlovanja v Sloveniji urejena na podlagi različnih dokumentov, ki so bili sprejeti predvsem v drugi polovici devetdesetih let in kasneje. Temelj vseh ostalih dokumentov je Zakon o zaposlovanju in zavarovanju brezposelnosti. V tem poglavju so poleg omenjenega zakona

predstavljeni tudi ostali dokumenti, ki so prav tako del pravne osnove za izvajanje aktivne politike zaposlovanja. Najprej Strateški cilji razvoja trga dela in zaposlovanja v obdobju 2000—2006, sprejet leta 2001. V okviru ostalih izvornih aktov pa pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja iz leta 2001 in akcijski program aktivne politike zaposlovanja za leti 2000 in 2001. Izhajajoč iz teh dokumentov naj bi bili sprejeti vsi programi aktivne politike zaposlovanja za naslednja obdobja, vse pa pripravlja Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

5.1. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti²

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti je bil sprejet 30. januarja 1991 in je bil kasneje zaradi številnih sprememb, vezanih na zaposlovanje in slovenski trg delovne sile, štirikrat (petkrat) noveliran. Najobsežnejše spremembe ter dopolnitve zakona so bile sprejete leta 1998. Zakon globalno ureja dve področji. Prvo klasično področje je usmerjeno v zavarovanje za socialni primer oziroma zavarovanje za primer brezposelnosti, torej pasivno politiko zaposlovanja. Drugo področje pa je usmerjeno v spodbujanje zaposlovanja in zagotavljanje možnosti v okviru razpoložljivih sredstev, torej aktivno politiko zaposlovanja. Prav zadnje spremembe in dopolnitve zakona iz leta 1998 so na prioriteto mesto pred pasivnimi ukrepi politike zaposlovanja postavile aktivne ukrepe politike zaposlovanja.

V splošnih določbah Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti ureja »zaposlovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti, upravljanje sistema ter način izvajanja strokovnih nalog na tem področju« (1. člen). Pri tem zaposlovanje definira kot posredovanje zaposlitev, posredovanje dela, ukrepe za pospeševanje zaposlovanja ter odpiranje novih in ohranjanje produktivnih delovnih mest »ter vse tiste dejavnosti, ki zagotavljajo pogoje za produktivno in svobodno izbrano zaposlitev, poklicni in strokovni razvoj ter uporabo delovnih sposobnosti posameznikov«. (1. člen)

Zakon (4.b člen) opredeljuje temeljno pravico brezposelne osebe, da se vključi v programe aktivne politike zaposlovanja z namenom povečanja možnosti zaposlitve. Prav tako določa (4.a člen), da je pri vključevanju brezposelnih v programe ukrepov aktivne politike zaposlovanja nujno potrebno vsestransko sodelovanje Zavoda za zaposlovanje, Centra za socialno delo,

² Osrednji del dokumenta Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 (NPZapos), Uradni list RS, št. 92/2001 (22. 11. 2001).

davčnega organa ter drugih državnih institucij.

Tretje poglavje (14.—45.f člen) Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti je namenjen ureditvi zavarovanja za primer brezposelnosti, ki je osrednji del pasivne politike zaposlovanja.

Zakon v 14. členu določa, da se za primer brezposelnosti obvezno zavarujejo vsi delavci v delovnem razmerju. Poleg obveznega zavarovanja se lahko prostovoljno zavarujejo (15. člen) za primer brezposelnosti tudi druge osebe kot so samostojni podjetniki, samozaposlene osebe ter lastniki gospodarskih družb, če niso zavarovani na drugi podlagi. Prostovoljno zavarovanje je omogočeno tudi vsem slovenskim državljanom, ki so v delovnem razmerju z delodajalcem v tujini, in vsem zakoncem slovenskih državljanov, ki so zaposleni v tujini ter so bili pred odhodom v tujino v delovnem razmerju v Sloveniji.

Definicija brezposelne osebe je razdeljena na dva dela. Prvi del izhaja iz negativne opredelitve brezposelne osebe, drugi del pa iz pozitivne opredelitve le-te (Dejan 1999:37). Brezposelne osebe so po zakonu (16. člen) osebe, ki niso v delovnem razmerju, so samozaposlene osebe, katerih dobiček iz dejavnosti ni presegal zneska zjamčenega nadomestila plače, lastniki oziroma solastniki gospodarskih družb, ki niso zavarovani na drugi podlagi ter njihov dobiček v zadnjem koledarskem letu pred nastankom brezposelnosti ni presegal zneska zjamčenega nadomestila plače. Brezposelne osebe po zakonu so tudi lastniki, zakupniki ali najemniki kmetijskih ali gozdnih zemljišč s katastrskim dohodkom do višine, ki je določena kot podlaga za vključitev v obvezno pokojninsko ali invalidsko zavarovanje. Prav tako v kategorijo brezposelnih sodijo tudi tiste osebe, ki niso upokojenci, študentje, dijaki, vajenci ali udeleženci izobraževanja in so zmožni za delo, prijavljeni pri zavodu, na razpolago za zaposlitev in so aktivni iskalci zaposlitve.

Zakon (16.a člen) natančno določa tudi kdo so tiste osebe, ki jim je prenehalo delovno razmerje, vendar ne sodijo v kategorijo brezposelnih oseb. Brezposelne osebe tako ne morejo biti osebe, za katere se predpostavlja, da imajo zadovoljive prejemke in ob zmanjšanju le-teh ne potrebujejo pomoči. Torej posamezniki, ki jim je po poteku ali prekinitvi individualne pogodbe o zaposlitvi bila dodeljena odškodnina oziroma odpravnina, tiste osebe, ki zaradi konkurenčne prepovedi po pogodbi o zaposlitvi prejmejo nadomestilo zaradi konkurenčne prepovedi. Čas, ko te osebe nimajo statusa brezposelne osebe, je odvisen od tega, koliko mesečnih odškodnin oziroma nadomestil je prejel.

Ključni del pasivne politike zaposlovanja predstavljajo pravice iz zavarovanja za primer brezposelnosti. Zakon (17. člen) predvideva štiri vrste pravic in sicer: denarno nadomestilo, denarno pomoč, povračilo prevoznih in selitvenih stroškov ter pravico do zdravstvenega varstva in pravica do pokojninskega in invalidnega zavarovanja. Največ pozornosti med vsemi pravicami zakon posveča pravici do denarnega nadomestila.

V zakonu (17.a člen) so natančno določeni pogoji za pridobitev pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti. Temeljni pogoj, ki ni zapisan v tem členu zakona temveč izhaja iz definicije zavarovanca v 16. členu zakona, je, da je oseba brezposelna. Naslednji pogoj, da lahko zavarovanec uveljavlja pravico do denarnega nadomestila, je, da je bila oseba pred začetkom nastanka brezposelnosti zavarovana za primer brezposelnosti. Tretji pogoj je, da za to osebo ni na voljo ustrezne zaposlitve.

Pravica do denarnega nadomestila se ohrani (17.a člen), če je zavarovanec na voljo za zaposlitev, a zanj kljub temu ni ustrezne zaposlitve tudi po preteku polovice časa za katerega je upravičen do denarnega nadomestila. Zavarovanec je zavezan, da sam aktivno išče zaposlitev. Do ohranitve pravice do denarnega nadomestila je upravičen tudi posameznik, za katerega ni na voljo ustreznega programa aktivne politike zaposlovanja. Prejemnik denarnega nadomestila mora načeloma prebivati v Republiki Sloveniji, sicer mu pravica do denarnega nadomestila miruje. Izjemoma, ko to določajo mednarodni akti, se ta pravica v času bivanja v tujini ne zamrzne.

Pomemben podatek je, da zakon (17.a člen) od brezposelne osebe zahteva, da je sama aktivna pri iskanju zaposlitve oziroma da se vključuje v programe aktivne politike zaposlovanja. Aktivna politika naj torej dobi prednostno mesto pred pasivno politiko zaposlovanja.

Zakon (17.b—17.g člen) natančno definira zgoraj navedene pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za uveljavljanje in ohranjanje pravic za primer brezposelnosti: kdaj je neka brezposelna oseba zmožna opravljati delo, kaj pomeni, da je neka oseba na razpolago za zaposlitev in je torej zavodu dosegljiva vsakodnevno tri ure na določenem naslov, ločuje med ustrezno in primerno zaposlitvijo za brezposelno osebo, opredeljuje vprašanje oddaljenosti kraja bivanja od kraja zaposlitve ter kaj je aktivno iskanje zaposlitve.

Ločevanje med ustrezno zaposlitvijo za brezposelno osebo ter primerno zaposlitvijo brezposelne osebe je, kot že rečeno, zakonsko določeno. Kot ustrezno zaposlitev zakon definira zaposlitev z delovnim razmerjem za nedoločen ali določen čas, ki ustreza razvrstitvi delovnega razmerja v

tarifni razred ustrezne kolektivne pogodbe glede na razporejenost osebe v zadnjih dvanajstih mesecih pred nastopom brezposelnosti. V primeru iskalcev prve zaposlitve oziroma brezposelnih oseb, ki so brez zaposlitve najmanj dve leti, mora zaposlitev ustrezati stopnji in vrsti dokončane poklicne izobrazbe brezposelne osebe. Delovno mesto pa ne sme biti od kraja bivanja oddaljeno za več kot uro vožnje z javnim prevozom (ZZZPB, 17. člen). Kot primerno zaposlitev zakon prav tako definira zaposlitev z delovnim razmerjem za nedoločen ali določen čas. Vendar pa primerna zaposlitev ustreza razvrstitvi delovnega mesta do ene stopnje nižjega tarifnega razreda ustrezne kolektivne pogodbe glede na razporejenost osebe v zadnjih dvanajstih mesecih pred nastopom brezposelnosti. Primerna zaposlitev je lahko od kraja prebivališča brezposelne osebe oddaljena do uro in pol vožnje z javnim prevozom (ZZZPB, 17.d člen).

Kot aktivno iskanje zaposlitve zakon (17.g člen) predvideva pisne prijave na objavljeno ustrezno zaposlitev, po štirih mesecih brezposelnosti pa na primerno zaposlitev. Brezposelna oseba se mora prijaviti za zaposlitev tako v kraju kjer prebiva, kot tudi v krajih, ki so od prebivališča oddaljeni do ene ure z javnim prevozom. Oddaljenost delovnega mesta tako ne sme biti eden od razlogov za neprijava ali zavrnitev delovnega mesta. V času ko je brezposelna oseba vključena v katerega od programov aktivne politike zaposlovanja, o katerih bomo govorili kasneje, ni dolžna aktivno iskati zaposlitve. Brezposelna oseba je obvezana, da predloži zavodu dokazila o aktivnem iskanju zaposlitve najmanj enkrat mesečno ali kadarkoli na zahtevo zavoda.

Pravice do denarnega nadomestila na primer med drugim ne more uveljavljati zavarovanec, ki mu je delovno razmerje prenehalo zaradi odklonitve prekvalifikacije oziroma dokvalifikacije ali zaradi odklonitve napotitve na usposabljanje ali izobraževanje (19. člen) ter v primeru odklonitve ustrezne zaposlitve ali vključitve v program aktivne politike zaposlovanja (19. b člen). Tudi to kaže na tesno povezanost pasivne politike zaposlovanja z aktivno politiko zaposlovanja oziroma na večjo aktivnost pasivne politike zaposlovanja. Skupaj stremita k cilju čim bolj množičnega vključevanja posameznikov v proces menjave na trgu dela in posledično večjo akumulacijo.

Denarno nadomestilo se po zakonu v določenem času izčrpa in takrat še vedno brezposelne osebe lahko uveljavljajo pravico do denarne pomoči. Pogoji za pridobitev pravice do denarne pomoči pa ni vezana le na dohodke brezposelne osebe, temveč na dohodke vseh družinskih članov, ki skupaj v zadnjih treh mesecih pred oddajo vloge za denarno pomoč povprečno niso znašali več kot 80% zjamčene plače na osebo. Pravico do denarne pomoči imajo tudi zavarovanci, ki jim je kot pripravnikom poteklo delovno razmerje za določen čas in je trajalo manj kot 12 mesecev (35. člen). Določbe, ki urejajo pridobitev, ohranitev mirovanje, znižanje in

prenehanje pravice do denarnega nadomestila, veljajo tudi za pravice do denarne pomoči (37. člen) in s tem prav tako delujejo v smeri večje mobilnosti delovne sile ter pospeševanja menjalnih odnosov na trgu dela.

V četrtem poglavju (48.–53.g člen) Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti so navedena določila, ki se navezujejo na aktivno politiko zaposlovanja. Gre za instrumente, ki so ključni del politike zaposlovanja v Sloveniji od leta 1998, saj so edini način aktivnega reševanja obravnavane problematike. Zakon določa, da ukrepe aktivne politike zaposlovanja izvajajo zavod, pooblaščen organizacije, skladi dela in ministrstvo pristojno za delo (48. člen). Programe ukrepov aktivne politike zaposlovanja sprejme Vlada Republike Slovenije za koledarsko leto ali plansko obdobje (50. člen).

Aktivna politika zaposlovanja deluje dvosmerno, in sicer s spodbudami in subvencijami za delodajalce ter s spodbudami za iskalce zaposlitve. Po zakonu se organizacijam oziroma delodajalcem v okviru izvajanja programov aktivne politike zaposlovanja zagotavlja sofinanciranje pri odpiranju novih produktivnih delovnih mest, nadomestitev dela stroškov za ohranjanje produktivnih delovnih mest, posojila za investicijska vlaganja v nove proizvodne zmogljivosti, sofinanciranje pospeševanja celoletne zaposlitve delavcev, ki delajo v sezonskih dejavnostih, pomoč pri usposabljanju novo sprejetih delavcev, sofinanciranje pri izobraževanju in usposabljanju, sofinanciranje prilagoditve prostorov in tehnične opreme za zaposlitev težje prizadetih invalidov, sofinanciranje stroškov delavcev, katerih delo je postalo nepotrebno in jih organizacije oziroma delodajalci zaposlijo z namenom posredovanja in zagotavljanja delovne sile (48. člen).

Največ pozornosti naj bi se posvečalo kritičnim skupinam brezposelnih, kot so neprekinjeno brezposelni zadnjih dvanajst mesecev, brezposelne osebe starejše od petdeset let ter iskalci prve zaposlitve, ki so na zavodu prijavljeni najmanj šest mesecev. Pri zaposlovanju le-teh imajo organizacije oziroma delodajalci zagotovljene največje ugodnosti iz naslova sofinanciranja v okviru aktivne politike zaposlovanja (48.a člen).

Vsaka brezposelna oseba ima pravico, da se vključi v programe aktivne politike zaposlovanja v skladu z zaposlitvenim načrtom. Zaposlitveni načrt je program, v katerem so določene in predvidene aktivnosti pri iskanju zaposlitve in pri vključevanju v programe aktivne politike zaposlovanja. Izdelan je za vsako brezposelno osebo posebej in je pravzaprav podlaga za vključevanje te osebe v programe aktivne politike zaposlovanja. V programe se vključijo tudi

delavci, katerih delo je postalo trajno nepotrebno, in sicer v okviru programa razreševanja presežnih delavcev (49.a člen).

Postopek vključevanja v program aktivne politike zaposlovanja se prične na predlog delodajalca v primeru presežnih delavcev in na predlog zavoda, pooblaščen organizacije ali brezposelne osebe v primeru brezposelne osebe. Pobudi sledita postopek ugotavljanja smiselnosti vključevanja brezposelne osebe v programe aktivne politike zaposlovanja ter izbira ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ki ju opravlja zavod oziroma pooblaščen organizacija (49.b člen).

Pri odločanju o vključevanju v programe aktivne politike zaposlovanja obstaja veliko kategorij, med katerimi so nekatere bolj širše ekonomske narave in druge, ki so bolj vezane na konkretno brezposelno osebo. Vse pa je potrebno upoštevati. Najprej je tu stanje na določenem področju trga dela oziroma stanje v določenem poklicu in stroški vključitve v program. Potem pa osebne, poklicne, delovne ter druge sposobnosti brezposelne osebe in njena starost, možnosti za uspešen zaključek programa, želje brezposelne osebe glede vrste programa, ki jih je glede na njihovo utemeljenost smotno upoštevati, možnost pridobitve spričevala, družinske obveznosti do težje duševno ali telesno motenih otrok ter dolžnost preživljanja mladoletnih otrok (49.b člen).

Brezposelnim osebam, ki se vključijo v programe aktivne politike zaposlovanja, se v tem okviru zagotavlja predvsem kritje stroškov zavarovanja za poškodbe pri delu in poklicno bolezen, denarne dajatve starejšim osebam, mladim prvim iskalcem zaposlitve, težje prizadetim invalidom, samohranilcem in podobno, pokrivanje stroškov izvajanja informativnih, formativnih in izobraževalnih programov, nadomestitev dela plače pripravnika, nadomestitev dela plače iskalca prve zaposlitve, ki mu ni potrebno opravljati pripravništva, invalidom in dolgotrajno brezposelnim, posojilo za nakup opreme pri samozaposlovanju, pokrivanje stroškov poklicnega prilagajanja brezposelnih oseb tehničnemu in tehnološkemu razvoju, stroški pomoči pri zaposlitvi, pokrivanje stroškov poklicne prekvalifikacije zaradi novih možnosti zaposlovanja, pokrivanje stroškov svetovalne informacijske pomoči pri samozaposlovanju, pokrivanje stroškov poklicnega usmerjanja, informiranja in svetovanja ter razvijanja potrebnih metod in pripomočkov, sofinanciranje stroškov vzpodbujanja podjetništva (49. člen).

Eden od ukrepov aktivne politike zaposlovanja so tudi programi javnih del. Gre za lokalne ali državne zaposlitvene programe, namenjene vzpodbujanju razvoja novih delovnih mest in ohranjanju ali razvoju delovnih sposobnosti brezposelnih oseb. Javna dela se organizirajo v okviru izvajanja socialnovarstvenih, izobraževalnih, kulturnih, naravovarstvenih, komunalnih,

kmetijskih in drugih programov. Ne smejo pa se organizirati v okviru dejavnosti, katerih cilj je pridobivanje dobička ali kadar bi z javnimi deli na trgu povzročili nelegalno konkurenco (52. člen).

Velik pomen pri uveljavljanju programov aktivne politike zaposlovanja ima izobraževanje brezposelnih oseb. Po zakonu se lahko brezposelna oseba zaradi izboljšanja svojega položaja na trgu dela, kjer ji ni mogoče zagotoviti ustrezne ali primerne zaposlitve, vključi v izobraževanje. V času vključitve v izobraževanje ima posameznik pravico do zdravstvenega varstva, štipendije in do povračila stroškov izobraževanja (53. b člen). Seveda le, če je to izobraževanje v skladu s programom izobraževanja za brezposelne osebe v konkretnem šolskem letu, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije (53. c člen).

Zaradi učinkovitejšega izvajanja aktivne politike zaposlovanja, zakon predvideva ustanovitev skladov dela za območje ene ali več občin ter ene ali več gospodarskih družb (53.d člen). »Udeleženci sklada so brezposelne osebe ali delavci, katerih delo postane trajno nepotrebno in za katere je na podlagi elaborata kadrovskih potreb in poslovnega načrta gospodarske družbe pričakovati, da jim dolgoročno ne bo mogoče zagotovitve« (53.e člen). Udeležencem sklada se iz sredstva sklada zagotovijo ukrepi aktivne politike zaposlovanja in zato ni upravičen do sredstev iz kakega drugega naslova (53.e člen).

5.2. Strategija razvoja trga dela in zaposlovanja v obdobju 2000—2006³

V okviru nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 je bila kot osrednji del sprejeta Strategija razvoja trga dela in zaposlovanja v obdobju 2000—2006. Celoten nacionalni program zaposlovanja temelji na zgoraj obravnavanem zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, na pregledu trga dela, ki ga je pripravil Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje v sodelovanju z Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve ter Evropsko unijo, na državnem programu Republike Slovenije o prevzemu pravnega reda EU, na predlogu strategije gospodarskega razvoja in skupni oceni srednjeročnih prioritarnih nalog za področje zaposlovanja, podpisanega leta 2000 med Republiko Slovenijo in Evropsko komisijo (NPZapos 2001: 8989).

Nacionalni program zaposlovanja Republike Slovenije poizkuša uvesti celostni pristop k zmanjševanju brezposelnosti ter k spodbujanju zaposlovanja. Predpostavlja aktivno in usklajeno

³ Uradni list RS, št. 64/2001 (3. 8. 2001).

sodelovanje med gospodarskim, šolskim in finančnim področjem, torej večnivojsko aktivno socialno partnerstvo pri načrtovanju, izvajanju ter financiranju vseh štirih stebrov politike zaposlovanja: povečevanju zaposljivosti prebivalstva, pospeševanju podjetništva, povečevanju prilagodljivosti podjetij in zaposlenih ter zagotavljanju enakih možnosti (NPZapos 2001: 8990).

Osrednji del, točka dve, nacionalnega programa zaposlovanja opredeljuje strategije razvoja trga dela in zaposlovanja v obdobju 2000—2006. Poglavje je razdeljeno v štiri točke, in sicer je v prvi predstavljen širši makroekonomski okvir gospodarskega razvoja trga dela, v drugi so predstavljena izhodišča strategije razvoja trga dela in zaposlovanja, v tretji ključni točki poglavja so predstavljeni konkretni strateški cilji razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006, v četrti, prav tako pomembni točki, pa so predstavljeni prednostni ukrepi za doseganje strateških ciljev do leta 2006.

Glede na teoretična izhodišča diplomske naloge je ključni del Nacionalnega programa zgoraj omenjeni osrednji del, torej strategije razvoja trga dela in zaposlovanja v obdobju 2000—2006 ter prednostni ukrepi za doseganje teh strateških ciljev.

Rast zaposlenosti je oziroma bo odvisna od ustvarjenih domačih razmer za pospeševanje gospodarskega razvoja, uspešnosti pri vključevanju Slovenije v EU ter dogajanj v mednarodnem okolju, zlasti od gospodarskega razvoja v državah EU, kamor je slovensko gospodarstvo v zadnjih letih izvozilo 65% svojih proizvodov. Osnovni makroekonomski cilji slovenske ekonomske politike so v času med leti 2000 in 2006 osredotočeni na nadaljnje zmanjševanje inflacije ter gospodarsko rast, ki bi omogočila rast zaposlenosti, zmanjševanje zaostankov v gospodarski razvitosti ter povečevanju splošne blaginje prebivalstva (NPZapos 2001: 8990).

V nacionalnem programu zaposlovanja so predvideni akcijski programi zaposlovanja, v katerih naj bi bili, s sprotnim sistemom spremljanja in vrednotenja učinkov politike zaposlovanja, ukrepi letno dopolnjeni. Učinkovitost politike zaposlovanja naj bi se zagotavljalo z aktiviranjem ter povezovanjem vseh segmentov ekonomske politike s politiko zaposlovanja, z aktivno politiko zaposlovanja, in sicer predvsem s programi izobraževanja ter vseživljenjskega učenja, z izpopolnjevanjem sistema infrastrukture delovanja mrež nacionalnih in regionalnih institucij, ki izvajajo programe, z zagotavljanjem sprotnega spremljanja ter evalviranja programov in z vsestranskim vključevanjem socialnih partnerjev v načrtovanje ter izvajanje politike zaposlovanja (NPZapos 2001: 8990-8991).

Glede na probleme, s katerimi se Slovenija sooča na trgu dela, in izhodišča, ki si jih je zastavila pri reševanju teh problemov, so bili sprejeti strateški cilji razvoja trga dela in zaposlovanja v Sloveniji za obdobje 2000—2006 in ukrepi za doseganje teh ciljev, ki so medsebojno prepleteni:

Prvi strateški cilj je dvig izobrazbene ravni delovne sile. Za doseg tega cilja nacionalni program predvideva povečanje števila odraslih vključenih v izobraževanje, saj je Slovenija šele na začetku uveljavljanja koncepta vseživljenjskega učenja. V pomoč državi pri doseganju tega cilja bo tudi razvoj novih programov, ki bodo omogočali pridobivanje znanja za dvig kvalitete življenja, za informiranost, za ohranjanje kulturne tradicije in nacionalne identitete, za sobivanje različnih kultur, varovanje okolja in podobno. Srednješolska izobrazba naj bi postala osnovni izobrazbeni standard. Pri spodbujanju večje udeležbe zaposlenih in brezposelnih v programih izobraževanja in pridobivanja certifikatov o poklicni oziroma strokovni usposobljenosti si država prizadeva izboljšati sodelovanje z delodajalci, izboljšati kakovost pri izvajanju izobraževalnih programov, pri pripravi katalogov standardov strokovnih znanj ter postopkih preverjanja teh znanj. Predvsem pa želi država spodbuditi interes delodajalcev za večja vlaganja in vključevanje v izobraževanje in usposabljanje vseh zaposlenih ter večji interes za ustanavljanje novih delovnih mest, kar bi vodilo do vsestranskega razvoja človeških virov ter njihovo optimalno uporabo (NPZapos 2001: 8991, 8993).

Drugi strateški cilj je zmanjševanje frikcijske brezposelnosti in strukturnih neskladij, kar bi se kazalo v zmanjševanju deleža dolgotrajno brezposelnih (na okoli 40%) in deleža brezposelnih brez temeljne poklicne izobrazbe (na okoli 25%). Pri uresničevanju tega cilja država poleg uporabe sredstev in ukrepov za uresničevanje prvega cilja predvideva razvoj posebnih programov za zagotavljanje socialnega vključevanja teh brezposelnih s težjimi omejitvami pri zaposlovanju. Med predvidenimi ukrepi je širitev in izboljšanje ponudbe in kvalitet programov poklicnega izobraževanja glede na potrebe trga, kar bi zmanjšalo strukturna neskladja ter dvignilo izobrazbeno raven. K temu bi torej pripomogli tudi že navedeni ukrepi vezani na prvi cilj, torej večja kakovost programov poklicnega izobraževanja glede na potrebe trga, izboljšanje certifikatnega sistema ter katalogov standardov strokovnih znanj, razvoj programov osebnostnega razvoja z elementi predpoklicnega izobraževanja zlasti za mlade, ki so potrebni prilagojenega izobraževanja. Pomemben segment pri doseganju tega cilja je tudi dograditev in prilagoditev dualnega sistema izobraževanja (NPZapos 2001: 8991, 8993).

Tretji cilj je zagotavljanje vključevanja v programe aktivne politike zaposlovanja vsem mladim brezposelnim, ki v šestih mesecih po nastopu brezposelnosti še niso našli nove zaposlitve. Za

dosego tega cilja je najprej nujno potrebno preusmerjanje politike zaposlovanja od pasivne k aktivni, torej je nujno povečanje sredstev za aktivno politiko zaposlovanja. Ukrepi naj bi omogočili zmanjševanje osipa iz poklicnega, strokovnega in visokega šolstva. Država predvideva tudi ukrep krepitve dualnega sistema izobraževanja in ustrežnejšega sistema poklicnega svetovanja ter učne pomoči mladim. Država v tem okviru teži k izboljšanju položaja mladih na trgu dela, kot ene izmed kritičnih skupin med brezposelnimi. V ta namen želi olajšati prehod med šolo in delom ter tako zagotoviti, da brezposelnost v tem času ne bo trajala dlje kot šest mesecev. Za uresničitev le-tega država predvideva izvajanje posebnih programov usposabljanja za nastop na trgu dela, ustvarjanje novih delovnih mest, spodbujanje delodajalcev k uvedbi dualnega sistema izobraževanja na delovnem mestu, razvoj novih instrumentov za kadrovske štipendiranje ter razvijanje podjetniške ustvarjalnosti mladih (NPZapos 2001: 8993).

Pospeševanje podjetništva je eden od stebrov politike zaposlovanja, v okviru katerega nacionalni program predvideva temeljite ukrepe. Za pospeševanje razvoja ustvarjalne podjetniške kulture država predvideva izvajanje izobraževalnih programov, promocijo potreb in interesov podjetnikov, seznanjanjem možnosti razvijanja podjetniških priložnosti, pospeševanjem podjetništva posebej med ženskami, mladimi in na podeželju. Posebno pozornost želi država v bodoče nameniti prenovi izobraževalnega sistema, da bi znanja in sposobnosti kadrov postala bolj prilagojena potrebam razvoja malih podjetij. Država si bo v bodoče prizadevala tudi za izboljšanje pogojev ustvarjanja novih delovnih mest v podjetjih, večjo fleksibilnost organizacije dela v obstoječih podjetjih in razvoj novih mikro podjetij. Za doseg tega cilja bo potrebno odpraviti nepotrebne administrativne ovire za ustanavljanje novih podjetij ter poslovanje malih podjetij. Potreben je razvoj ustreznih finančnih instrumentov za njihov razvoj in ohranitev, pomoč pri vstopu na tuje trge, razvoj svetovalne mreže malim podjetjem, večje spodbude pri odpiranju novih delovnih mest, zlasti na področjih z višjo stopnjo brezposelnosti, sofinanciranje stroškov za usposabljanje v malih podjetjih, spodbujanje skupnih medpodjetniških aktivnosti za razvoj skupnih kadrovskega servisov in izobraževalnih centrov, razvoj skupnih tehnološko-razvojnih centrov in s tem lažji dostop malih podjetij do informacijske tehnologije (NPZapos 2001: 8993-8994).

Naslednji cilj je zmanjševanje regijskih neskladij na trgu dela, za doseg katerega sta predpogoj uspešna regionalna politika zagotavljanja skladnejšega regionalnega razvoja ter večja mobilnost aktivnega prebivalstva. Slednja je odvisne predvsem od povečane ponudbe najemnih in socialnih stanovanj ter izgradnje infrastrukture in učinkovitejše izvedbe javnega prevoznitva. Skladen regionalni razvoj naj bi bil dosežen s krepitvijo partnerstva med državo in lokalnimi skupnostmi

s posebnim poudarkom na alokaciji državnih spodbud. Ključno vlogo naj bi pri tem odigrale okoljevarstvene in socialnovarstvene storitve v sodelovanju s storitvami s področja kulture, športa, turizma, komunikacij ter informacij. Vse skupaj naj bi postale temelj za ustvarjanje novih delovnih mest v profitnem in neprofitnem sektorju na lokalnem nivoju. Vsi nacionalni ukrepi naj bi se izvajali horizontalno, vezano na posebne programe, ki naj bi jih regije predvidele v regionalnih programih. Cilj zmanjševanja regionalnih neskladij naj bi se dosegel tako, da bi za ukrepe v regijah, ki po stopnjah registrirane brezposelnosti negativno odstopajo od državnega povprečja za več kot 20%, zagotovili ugodnejši pogoji dodeljevanja sredstev (NPZapos 2001: 8991, 8994).

Strateški cilj politike zaposlovanja v obdobju do leta 2006 je tudi rast zaposlenosti, ki naj bi preseгла 1% letno rast, ob pospešeni gospodarski rasti, kar naj bi omogočilo zmanjšanje stopnje registrirane brezposelnosti na okoli 8% (po mednarodni metodologiji na okoli 5%) leta 2006. Gospodarsko rast in s tem rast zaposljivosti je mogoče doseči s pospešeno tehnološko prenovo industrije, povečevanjem investicij v znanje in inovativnost, oblikovanjem podjetniških mrež, pospeševanjem podjetništva, oblikovanjem spodbudnega okolja za naložbe, spodbujanjem rasti malih in srednjih podjetij, razvojem storitvenih dejavnosti ter podjetniškim razvojem podeželja. Takšen celosten pristop k reševanju problema brezposelnosti tako ne more biti več zgolj v domeni Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, temveč se morajo temu cilju prilagajati tudi vsi ostali ukrepi, ki jih v okviru ekonomske politike sprejme vlada. Hkrati mora vlada pri tem tesno sodelovati z vsemi socialnimi partnerji tako na regionalni kot nacionalni ravni (NPZapos 2001:8991).

Zaradi izredne pomembnosti nadaljnjega razvoja socialnega partnerstva na področju trga dela in zaposlovanja, je le-ta opredeljen kot poseben zadnji cilj v okviru strateških ciljev razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 (NPZapos 2001: 8991).

Posebne ukrepe nacionalni program predvideva tudi za zmanjševanje obsega dela in zaposlovanja na črno. V ta namen program predvideva poseben zakon, ki bi preprečeval tovrstno zaposlovanje. Poleg ukrepov v obliki sankcij bi bilo potrebno razvijati tudi spodbudne ukrepe usmerjene v legalizacijo dela in zaposlovanja. Torej izboljšanje legalnih zaposlitvenih možnosti ter poenostavitev postopkov za pridobivanje ustreznega dovoljenja za legalne oblike dela (NPZapos 2001: 8994).

Tranzicijski proces je povzročil večjo segmentiranost na trgu dela in s tem slabši dostop do dela za nekatere skupine prebivalstva. Zlasti se to kaže v naraščajočem deležu brezposelnih žensk, dolgotrajno brezposelnih, invalidov ter drugih bolj prizadetih skupin. Nacionalni program zaradi tega izpostavlja tudi cilj zagotavljanja enakih možnosti na trgu dela. Poskrbeti je potrebno za enake možnosti med spoloma in usklajevanje poklicnega ter družinskega življenja. V ta namen so bili sprejeti ukrepi, kot je povečevanje enakih možnosti za zaposlitev v vseh poklicih, zagotavljanje podpore ženskam pri ustanavljanju lastnih podjetij, zagotavljanje večje udeležbe žensk v programih izobraževanja in usposabljanja, zmanjševanje plačilne neenakosti med spoloma, preprečevanje in odpravljanje vseh oblik diskriminacije pri iskanju zaposlitve, ob zaposlitvi in v primeru ohranjanja zaposlitve ter napredovanja (NPZapos 2001: 8995-8996).

Ukrepi za pospešeno vključevanje invalidnih oseb na trg dela bodo postopno prilagojeni novi Mednarodni klasifikaciji okvar, prizadetosti in oviranosti (ICIDH). Le-ta narekuje kvalitativne spremembe pristopov sistemskih opredelitev na področju izobraževanja, zaposlovanja in usposabljanja za delo invalidov. Nova klasifikacija se pomembno razlikuje od prejšnje, saj tokrat klasificiranje ne izhaja iz telesnih oziroma duševnih okvar temveč iz zmožnosti, ki jih invalidna oseba še lahko opravlja. Konkretni ukrepi politike zaposlovanja na področju zaposlovanja invalidov pa so razvoj standardov za varno in zdravo delo z namenom preprečevanja invalidnosti kot posledico specifičnih poklicnih bolezni, zagotavljanje pravočasnega in uspešnega izobraževanja vseh invalidov, uveljavljanje kvotnega sistema vključevanja invalidov v vse programe usposabljanja ter zaposlovanja, vključevanje invalidov v vse nivoje izobraževanja ter razvoj solidarnostnih pristopov delodajalcev do invalidov kot tržno manj zanimive skupine za zaposlitev. Ena od težje zaposljivih skupin so tudi Romi. Nacionalni program predvideva posebne ukrepe za izboljšanje njihovega stanja na trgu dela (NPZapos 2001: 8995-8996).

5.3. Podzakonski in izvorni akti

Na podlagi 51. člena zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti je minister za delo, družino in socialne zadeve leta 2001 izdal pravilnik o izvajanju aktivne politike zaposlovanja, ki podrobneje določa izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Določa namen, trajanje in ciljne skupine udeležencev aktivne politike zaposlovanja, postopek za vključitev udeležencev in izvedbo ukrepov aktivne politike zaposlovanja, nadzor nad uporabo sredstev ter postopek vrnitev sredstev. Pravilnik predvideva, da se v skladu s strateškimi cilji razvoja trga dela do leta 2006, sestavi programe aktivne politike zaposlovanja za letna obdobja ter še nekatere druge programe, ki so navedeni nekoliko kasneje.

Do sedaj so bili sprejeti trije programi aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji in sicer za leta 2001, 2002 ter zadnji za leto 2003. Ti programi pomenijo nadaljevanje procesov in krepitev programov, ki so bili načrtani z novo zakonodajo in nacionalnim programom za razvoj trga dela ter večanje obsega in učinkovitost z uvajanjem regionalnega, decentraliziranega sistema načrtovanja, upravljanja, nadzora in evalvacije.

Za plansko obdobje dveh let sta bila do sedaj sprejeta tudi dva akcijska programa zaposlovanja in sicer za obdobji 2000/2001 in 2002/2003. Sprejeti pa so bili tudi programi, ki se nanašajo na konkretne ciljne skupine aktivne politike zaposlovanja ali na nek konkreten cilj, ki ga je le-ta zastavila. Ti programi so: program tisoč novih možnosti, program zaposlovanja Romov v Sloveniji, program 5000 za šolsko leto 2000/2001, operativni program uvajanja dela na domu in dela na daljavo, program spodbujanja poklicnega uveljavljanja žensk in program razvoja podjetnosti in ustvarjalnosti mladih (<http://www.sigov.si/mdds/zaposlovanje/zaposlovanje.htm>).

Vsi ti programi in predvidoma še mnogi drugi pa naj bi omogočili natančnejšo opredelitev ciljev za konkretno časovno obdobje in evalvacijo ukrepov in programov po koncu tega obdobja. Cilji zastavljeni za ta letna oziroma planska obdobja so osredotočeni na posamezne segmente iz vsakega od stebrov politike zaposlovanja, ki jih je načrtal nacionalni program do 2006. Glede na rezultate vsakoletne evalvacije preteklih programov in glede na stanje trga dela ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve sestavi program za naslednje obdobje.

Glede na to, da so vsi cilji in ukrepi, ki jih predvidevajo programi aktivne politike zaposlovanja, akcijski programi zaposlovanja ter vsi ostali programi za pospeševanje zaposlovanja, v skladu z cilji in ukrepi, ki jih navaja nacionalni program razvoja trga dela do leta 2006, v nadaljevanju diplomskega dela niso še enkrat podrobneje predstavljeni. Razloga za tovrstno odločitev sta dva. Prvi je prostorska omejenost diplomskega dela, ki bi bila v primeru natančne predstavitve vsaj nekaterih programov močno prekoračena, ter sama konceptualna usmerjenost diplomskega dela, ki predvideva zgolj preverjanje skladnosti ureditve politike zaposlovanja v Sloveniji z Offejevimi koncepti reševanja problema brezposelnosti.

6. KOMENTAR

V poglavju, ki sledi, so predstavljene stične točke med Offejevim konceptom reševanja problema brezposelnost z vzpostavljanjem možnosti ter zakonodajno ureditvijo in strateškimi cilji na tem področju v Sloveniji.

Nova slovenska zakonodajna (ZZZPB), ki ureja politiko zaposlovanja od leta 1998 naprej, temelji na konceptu aktivnega reševanja problema brezposelnosti. Temeljna pravica vsake brezposelne osebe je, da se vključi v programe aktivne politike zaposlovanja z namenom povečanja zaposlitvenih možnosti, navaja 4.b člen ZZZPB. Ključni segment aktivne politike zaposlovanja je, kot pravi Offe (1985:62), da z vsako strategijo države nujno omogoči vključenost vsakega državljana v tako imenovane menjalne odnose. Menjalni odnosi pa so lahko trajni le, če je potrjeno pričakovanje, da bo produkcija dobičkonosna. Država se poslužuje zakonske regulacije menjalnega procesa v obliki zapovedi in prepovedi ter finančnih pobud s ciljem pospešiti konkurenčno delovanje. To naj bi po Offejevem mnenju (1985:67) zagotavljalo ekonomski obstoj vsakega menjalnega partnerja, ponavadi pa služi tudi zaščititi šibkejšega menjalnega partnerja v odnosu.

Čeprav je nova strategija Slovenije pri reševanju problema brezposelnosti aktivna politika zaposlovanja, pa del politike zaposlovanja še vedno ostaja tudi pasivna politika zaposlovanja, ki zagotavlja socialno varnost brezposelnim. Offe o strategiji pasivne politike zaposlovanja govori kot o že preživeti strategiji reševanja problema brezposelnosti. Po njegovem mnenju (1985:65) gre za metode socialne države, ki problem razblagovljenih enot tesno navezujejo na fiskalno obremenitev države in s tem zgolj praznijo proračun, ne da bi ga hkrati tudi polnile. Izhajajoč iz spoznanj, da je strategija pasivne politike za reševanje problema brezposelnosti neprimerna, slovenska zakonodaja predvideva prednostno vlogo aktivne politike zaposlovanja in tudi večjo aktivnost same pasivne politike zaposlovanja. ZZZPB (17.a člen) ohranitev pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti pogojuje z zavarovančevim aktivnim iskanjem zaposlitve oziroma njegovim vključevanjem v programe aktivne politike zaposlovanja. Kopačeva (2002: 164) ugotavlja, da je v ospredju bolj želja po zagotovitvi zaposlitve kot po zagotovitvi socialne varnosti. Pravica brezposelne osebe do svobodne izbire zaposlitve je tako porinjena nekoliko v ozadje, saj je ustreznost zaposlitve, ki jo je brezposelna oseba dolžna sprejeti, bolj podrejena stanju in potrebam trga.

Problema brezposelnosti torej ni mogoče uspešno regulirati le z ukrepi pasivne politike zaposlovanja in iz njih izhajajočih denarnih nadomestil za brezposelne osebe. Kolaričeva in Batičeva še opozarjata (2002:295), da denarna nadomestila brezposelnim zagotavljajo zgolj osnovno socialno varnost v smislu zagotavljanja fizične eksistence, ne odpravljajo pa psihosocialnih posledic brezposelnosti in nikakor ne spodbujajo k iskanju nove zaposlitve. Pri regulaciji problema brezposelnosti je po njunem mnenju potrebno kombiniranje ukrepov pasivne politike zaposlovanja z dominantnejšimi ukrepi aktivne politike zaposlovanja, ki pomenijo neposredne posege države na trg dela s ciljem regulacije ponudbe in povpraševanja po delovni sili. Tudi Offe poudarja (1985:66), da je bistvo tako imenovane strategije vzpostavljanja možnosti v menjalnih odnosih ravno usmerjanje v večjo menjalno sposobnost delovne sile, večjo menjalno sposobnost kapitala ter sanacija sektorjev, ki se ne morejo obdržati v menjalnih odnosih.

Offe (1985:67) identificira tri instrumente, ki jih države uporabljajo v okviru strategije aktivnega reševanja problema brezposelnosti. Najprej se država poslužuje zakonske regulacije menjalnega procesa s ciljem pospešenega konkurenčnega delovanja, kar naj bi zagotovilo ekonomski obstoj vsakega menjalnega partnerja in enake možnosti za vse, ki vstopajo v proces menjave. Temu instrumentu v Sloveniji ustrezajo zgoraj obravnavani zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti ter nacionalni program zaposlovanja kakor tudi vsi izvorni akti, med katerimi nekatere omenjamo zgoraj. Za enake možnosti si posebej prizadeva nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja in pri tem izpostavlja vse marginalizirane skupine v Sloveniji ter predvideva programe za intenzivnejše in kvalitetnejše vključevanje le-teh na trg dela. Tudi ZZZPB predstavi vključevanje v programe aktivne politike zaposlovanja kot temeljno pravico vsake brezposelne osebe, hkrati pa to isto vključevanje postavi kot pogoj za zagotavljanje socialne varnosti brezposelni osebi s strani države. Naslednji instrument države so državne infrastrukturne investicije, ki naj bi olajšale možnost vstopa v menjalne odnose. Temu instrumentu bi v Sloveniji lahko ustrezala izgradnja avtocestnih povezav, ki se izvaja bolj ali manj intenzivno zadnjih deset let. Kakor tudi ustanavljanje večjega in raznovrstnega obsega izobraževalnih institucij izven Ljubljane in Maribora. Država sicer spodbuja te projektov, na drugi strani pa jih morda zaradi precej kompleksne birokracije celo opočasnjuje in zavira. Dejstvo je, da so vsi ti projekti v prid tudi večji mobilnosti delovne sile in vzpostavljanju večjih možnosti izobraževanja. Tretji instrument države, ki ga prepoznava Offe, pa je pripraviti partnerje v menjalnih odnosih, da se organizirano in kolektivno dogovarjajo o obojestranskih menjalnih pogojih. To pa je tudi eden od ciljev, ki je bil zastavljen v okviru strateških ciljev razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 v Sloveniji. Namreč nadaljnji razvoj socialnega

partnerstva na področju razreševanja problema brezposelnosti in povečevanja zaposlovanja, ki ga lahko prepoznamo kot instrument države v okviru izvajanja aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji.

Velik pomen pri reševanju problema brezposelnosti daje Offe (1985:64) državni izobraževalni politiki. Le-ta mora po njegovem mnenju vzpostaviti maksimum menjalnih opcij za kapital in delovno silo ter obema omogočiti največjo verjetnost vstopanja v vzajemne kapitalistične produkcijske odnose. Izhajajoč iz tega tudi raziskovalne in razvojne politike države ne smejo biti osredotočene na industrijo kot tako, temveč se morajo osredotočiti na odpiranje novih trgov in ustvarjanje novih možnosti, v katerih bo mogoče nadaljevati proces menjav ter reprodukcijo vseh vrednosti v kapitalistični družbi. Slovenski zakon o zaposlovanju (53.b-53.c člen) v okviru aktivne politike zaposlovanja predvideva pravico do vključevanja v izobraževanje z namenom izboljšanja družbenoekonomskega položaja brezposelnih oseb, za katere na trgu ni zadostnega povpraševanja. Na ključno vlogo izobraževanja v okviru aktivne politike zaposlovanja pri nas še bolj očitno kaže prvi strateški cilj v okviru nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do 2006, in sicer dvig izobrazbene ravni celotne populacije v Sloveniji. V izobraževanje ne sodijo zgolj klasične oblike obveznega in neobveznega izobraževanja, temveč vse organizirane oblike izobraževanja tudi prekvalifikacija in dokvalifikacija, primerni zlasti za starejše brezposelne.

Med strateškimi cilji Slovenije je tudi zmanjševanje obsega dela in zaposlovanja na črno, kar naj bi dosegli z izboljšanjem legalnih zaposlitvenih možnosti ter omilitvijo birokratskih postopkov pri urejanju dovoljenj za legalne oblike dela. Med drugim je predviden poseben zakon, ki naj bi urejal to področje. Offe (1985:65) se, medtem ko analizira *laissez-faire* strategijo reševanja problema brezposelnosti, dotakne dela na črno. Meni namreč, da je zmotno prepričanje, da bodo nevzdržne razmere brezposelnosti pripravile ekonomske subjekte, da se bodo vrnili na trg delovne sile za vsako ceno. Offe predvideva, da se bodo ti ekonomski subjekti raje posluževali drugačnih oblik vzpostavljanja možnosti za preživetje, in sicer izsiljevanja, kriminala, sive ekonomije in podobno. Država torej mora ukrepati tudi na tem področju, sicer bodo imeli vsi ostali ukrepi toliko manjši učinek.

Eden od ukrepov aktivne politike zaposlovanja so poleg ustvarjanja novih delovnih mest in ohranjanja starih delovnih mest tudi možnost javnih del. Slednje kaže posebej omeniti, ker se jim v bližnji prihodnosti obeta ukinitvev oziroma njihova nadomestitev z novimi regionalnimi in

lokalnimi programi, ki bodo financirani s strani Evropske unije, in so po njenih kriterijih tudi strukturirani (<http://www.ess.gov.si/html/elementi-okvirjev/F-dejavnosti.htm>).

Kolarič in Batič navajata, da pri javnih delih ne gre za običajna delovna mesta temveč za posebna delovna mesta, ki omogočajo začasno zaposlitev za določene kategorije brezposelnih oseb. Javna dela, pravita, razumemo kot ukrep, ki ga uporabijo akterji politike zaposlovanja takrat, ko je neskladje med ponudbo in povpraševanjem delovne sile precejšnje, zlasti pa, ko določene kategorije brezposelnih dalj časa ne morejo najti zaposlitve. Torej, ko nastopi problem relativno visoke stopnje brezposelnosti in dolgotrajne brezposelnosti. Javna dela poleg začasne zaposlitve in mnogih drugih ciljev, ki jih je mogoče doseči preko tovrstne začasne zaposlitve, omogočajo brezposelni osebi tudi možnost za preusmeritev in prekvalifikacijo k potencialnim prostim delovnim mestom, saj so brezposelne osebe, ki so vključene v javna dela, praviloma četrtno časa trajanja javnih del vključene v programe izobraževanja ali usposabljanja. Omenjeni ostali cilji, ki jih ima brezposelna oseba možnost doseči z vključitvijo v programe javnih del, so pomoč pri premagovanju krize izključenosti in odvečnosti, ohranjanje poklicnih sposobnosti, kot rečeno prekvalifikacijo ter v najboljšem primeru možnost za nastanek novega, normalnega delovnega mesta z redno zaposlitvijo (Kolarič, Batič 2002: 296).

Kar nekaj je vprašanj, ki se postavljajo, ko govorimo o nadomeščanju programov javnih del z omenjenimi novimi lokalnimi programi. Ali gre za bistveno drugačne programe in ali bodo morda novi programi učinkovitejši pri reševanju problema brezposelnosti pa bomo videli, ko bodo le-ti začeli delovati v praksi. Še obstoječa javna dela se namreč zdijo bolj kot sredstvo za reševanje problema brezposelnosti, sredstvo za prikrivanje dejanske ravni brezposelnosti. Javna dela so namreč časovno omejena na eno leto, kar za neko brezposelno osebo ne pomeni dolgoročne rešitve njenega problema. Možnost podaljšanja vsakega programa javnih del lahko le še poslabša neprijetno situacijo brezposelne osebe, ki ne ve, ali in kdaj bo ponovno v isti situaciji, kot je bila pred vstopom v program javnih del. O tem kakšen mesečni zaslužek je predviden za delo iz programa javnih del in ali kot edino sredstvo dohodka neki osebi sploh zadošča za eksistenčni minimum, bi lahko razpravljali na dolgo in široko. Na individualni ravni javna dela problema brezposelnih oseb ne morejo rešiti, ponavadi se te osebe poleg programa javnih del poslužujejo tudi dela na črno, saj je le tako mogoče preživeti, še posebej, če brezposelna oseba s tem dohodkom preživlja še ostale družinske člane. Vendar pa tudi plače marsikaterega zaposlenega pri nas niso dosti višje. Na globalni ravni pa programi javnih del precej okrivijo celostno podobo o stanju ravni brezposelnosti, saj so osebe vključene v programe javnih del štete kot zaposlene, kar bistveno zmanjša odstotek registrirane brezposelnosti. So

javna dela zgolj pesek v oči ali učinkovit ukrep aktivne politike zaposlovanja? Ali bodo novi programi, ki bodo nadomestili programe javnih del, bolj učinkoviti? In še mnogo drugih vprašanj se zastavlja, na katera bi želeli poiskati odgovore, vendar ne sodijo v konceptualni kontekst te naloge.

Brezposelnost je torej zelo kompleksen problem, ki prežema vse segmente družbe in države ter zahteva celostno in več dimenzionalno reševanje, kar zahteva aktivno sodelovanje in delovanje vseh partnerjev v procesih menjave. Cilj javne oblasti bi moral biti reševanje tega problema. Če že ne zaradi vsesplošne blaginje njenih volivcev, pa zaradi interesov nje same, da ohrani javno oblast. Saj, kot pravi Offe (1985:61-62), množično vključevane posameznikov v menjalne odnose na trgu nosilec javne oblasti zagotavlja legitimnost za njihovo delovanje. Ko pride do protislovji med ključnimi elementi kapitalistične države, katerih osrednja točka je blagovna forma, začne javna oblast to legitimnost izgubljati.

7. ZAKLJUČEK

Tranzicijska depresija je v začetku devetdesetih let v slovenskem gospodarstvu povzročila močan padec gospodarske dejavnosti, investicij, množično brezposelnost in inflacijo. Krizo sta poglobljala razpad jugoslovanskega trga in prehod iz regionalnega na nacionalno gospodarstvo. V primerjavi z večino drugih tranzicijskih držav je bila v Sloveniji depresija manj globoka, izhod iz nje pa je prišel razmeroma hitro. Slovenija je namreč med redkimi tranzicijskimi državami, ki so v drugi polovici devetdesetih let 20. stoletja presegle raven gospodarske razvitosti, ki so jo dosegale pred tranzicijo. Gospodarsko rast so v drugi polovici devetdesetih let upočasnile slabše gospodarske razmere v mednarodnem okolju. Kljub daljšemu obdobju več kot 4% povprečne letne stopnje gospodarske rasti je rast zaposlenosti upadala, v najboljšem primeru pa je stagnirala. Ponovni pozitivni trendi so bili opaženi leta 1999. Po sprejetju spremembe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, oktobra 1998, je namreč število delovno aktivnih začelo naraščati, in sicer za dobro četrtno. Razloge za to gre iskati predvsem v spremembah evidentiranja brezposelnih oseb, vključenih v javna dela in različne programe usposabljanja. Z rastjo zaposlenosti in zmanjševanjem števila registriranih brezposelnih oseb pa do izraza vedno bolj prihaja strukturna brezposelnost. Zato ni nič nenavadnega, da se zadnjih nekaj let v ciljih in programih slovenske politike zaposlovanja največ pozornosti namenja problematičnim kategorijam brezposelnih oseb, kot so starejši brezposelni, brezposelni brez ustrezne izobrazbe, dolgotrajno brezposelni, mladi iskalci prve zaposlitve, invalidi in drugi (Hanžek 1999: 67—71).

Ugotovimo lahko, da politika zaposlovanja v Sloveniji od začetka devetdesetih sledi trendom ekonomsko razvitejših držav, zlasti držav članic Evropske unije. Njen ključni element je aktivna politika zaposlovanja, skupaj s sicer tudi vedno bolj aktivno pasivno politiko zaposlovanja. Trend je namreč takšen, da se ugodnosti iz naslova pasivne politike zaposlovanja vedno bolj pogojujejo z izkoriščanjem priložnosti, ki jih brezposelnim nudi aktivna politika zaposlovanja. Rečemo lahko, da koncepti politike zaposlovanja v Sloveniji vedno bolj ustrezajo tistim, ki jih je tudi Offe predstavil kot najboljšo alternativo reševanja problema brezposelnosti. S strani države morajo biti vzpostavljene možnosti za vstopanje na trga deloven sile za čim več posameznikov, le-ti pa jo morajo izkoristiti. Klasična pasivna politika zaposlovanja je pri reševanju problema brezposelnosti povsem neučinkovita, če je še vedno prisotna pa mora biti aktivna. Vzpostavljanje možnosti pomeni možnost izobraževanja, prekvalificiranja, izgradnja za to primerne infrastrukture, decentralizacija izobraževalnega sistema in podobno.

PRILOGA: OPREDELITEV KLJUČNIH POJMOV

1. Politika zaposlovanja

Politiko zaposlovanja v ožjem smislu opredeljujemo kot dejavnost države in njenih organov na področju zaposlovanja. V širšem smislu pa je politika zaposlovanja usklajevanje in prizadevanje za uresničevanje interesov širšega kroga socialnih dejavnikov, ki so zainteresirani za zaposlovanje. Pri tem mislimo na delodajalce in njihova združenja, na sindikate in na organizirane socialne skupine, ki želijo na trgu delovne sile izboljšati svoj položaj. V slednjo skupino sodijo na primer invalidi, ženske in različna profesionalna združenja (Svetnik, Trbanc, 2002:36)

Politika zaposlovanja je lahko opredeljena tudi kot postavljanje ciljev, oblikovanje programov, ukrepov, zagotavljanje virov ter izvajanje dejavnosti za uresničevanje teh ciljev in ukrepov. Vse to pa je umeščeno v niz institucij, ki sestavljajo sistem zaposlovanja. Pri tem gre za povezovanje različnih nosilcev, vsak od njih pa naj bi igral v naprej določeno vlogo. Osrednje mesto v sistemu zaposlovanja zavzema zavod za zaposlovanje, v različnih sistemih pa ob njem najdemo še upravne odbore, v katerih so zastopani socialni partnerji, ministrstvo za delo, vlada, parlament ter lokalne oblasti (Svetnik, Trbanc, 2002:36). »Sistem zaposlovanja vključuje urejenost odnosov med dejavniki, ki ga sestavljajo. To pomeni jasno delitev vlog ter razmejitev pristojnosti med njimi. Pomeni tudi ustaljeno zaporedje dejavnosti, ki jih posamezni akterji izvajajo. Včasih je bilo zaporedje teh dejavnosti opredeljeno kot načrtovanje (Flaudi, 1973), danes se označuje kot oblikovanje in izvajanje politike.« (Svetnik, Trbanc, citirano po Schmid 1996:198-234)

Prisotnost sistemov zaposlovanja se je okrepila v zadnjih nekaj desetletjih, kot posledica srečevanja razvitih držav s ponovnim naraščanjem zlasti strukturne brezposelnosti. Država se je, zlasti v sedemdesetih letih, ponovno začela neposredno vmešavati v področje zaposlovanja z aktivno politiko zaposlovanja in prenovo zavodov za zaposlovanje. Programi politike zaposlovanja so postali vse bolj razvejani in zanje so bila potrebna vedno večja materialna sredstva. Posledično so jih lahko izvajale le vse večje javne službe in le država je lahko zagotovila potrebna materialna sredstva. »Porabo javnih sredstev je bilo treba upravičiti z javnim interesom in javnim nadzorom, kar je utrdilo vlogo parlamenta, njegovih odborov, vlade in ustreznih ministrstev ter socialnih partnerjev« (Svetnik, Trbanc, 2002:36). S tem se je povečala tudi verjetnost napak politike, kot so monopol države pri zagotavljanju sredstev, težavno

obvladovanje proračunskih izdatkov, nezadostno informiranje javnih služb in osredotočenost birokratov na svoje interese (Schmid, O'Reilly, Schomann 1996:7).

Vloga politike zaposlovanja naj bi tako bila vzdrževanje ravnotežja med obema skrajnostma, torej anarhijo trga delovne sile in med monopolom državne birokracije. Pri tem dejavniki politike zaposlovanja uporabljajo različna sredstva. Posegi na področje zaposlovanja s strani politike oziroma države so v obliki različnih programov. Ti programi se med seboj razlikujejo predvsem glede na različna razmerja med sredstvi oziroma ukrepi, ki so jim na voljo. Programi se seveda razlikujejo glede na to, ali so sprejeti za določen ali nedoločen čas. Izvajajo jih lahko državni ali paradržavni organi, prav tako pa tudi nevladne organizacije. Ločimo jih lahko tudi na programe aktivne ali pasivne politike zaposlovanja (Svetnik, Trbanc, 2002:37).

2. Brezposelnost

Mednarodna organizacija za delo ILO kot brezposelne osebe »šteje osebe stare 15 let in več, ki izpolnjujejo določene, mednarodno primerljive (s strani ILO sprejete) pogoje« (Ignjatović, 2002a: 18). Prvi pogoj je, »da v določenem obdobju niso opravljale nobenega dela za izplačilo«, naslednji pogoj je, »da aktivno iščejo neko obliko dela za plačilo (zaposlitev ali samozaposlitev)« ter zadnji, »da lahko začnejo delo v predvidenem roku.« (Ignjatović 2002a: 18)

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti Republike Slovenije brezposelne osebe deli na štiri kategorije. V prvo kategorijo sodijo osebe, ki niso v delovnem razmerju. V drugo, samozaposlene osebe, katerih dobiček iz dejavnosti □ ne presega zneska zjamčenega

nadomestila plače ter lastniki oziroma solastniki gospodarskih družb, ki niso zavarovani na drugi podlagi, dobiček, zmanjšan za prispevke za socialno varnost, pa v letu pred nastopom brezposelnosti ni znašal več kot zjamčeno nadomestilo plače. Naslednja kategorija brezposelnih oseb so lastniki, zakupniki, najemniki ali drugi uporabniki kmetijskega ali gozdnega zemljišča s katastrskim dohodkom do višine določene kot podlaga za vključitev v obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Zadnja kategorija brezposelnih oseb zajema osebe, ki niso dijaki, študentje, upokojenci, vajenci ali udeleženci izobraževanja v okviru programov aktivne politike zaposlovanja in so sposobni za delo, prijavljeni na zavodu, na razpolago za zaposlitev ter aktivni iskalci zaposlitve (ZZZPB, 16. člen).

Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006, ki ga je sprejela Republika Slovenija, brezposelnost opredeljuje kot »zapravljanje razpoložljivih virov, ki zmanjšuje potencialni proizvod in dohodek (bruto domači proizvod), povečuje neenakost in načenja kakovost človeškega kapitala. Negativne posledice brezposelnosti lahko zaznamo na ravni družbe in na ravni posameznika.« (NPZapos 2001: 8989)

Globalno, navaja Svetlik (1985:25-46), ločimo štiri vrste brezposelnosti, in sicer prostovoljno brezposelnost, tehnološko brezposelnost, prikrito brezposelnost ter odkrito brezposelnost. Prostovoljna brezposelnost pomeni zavestno odločitev posameznika, da se ne bo vključeval v formalne oblike zaposlovanja, pri čemer ima lahko različne razloge. Tehnološka brezposelnost nastaja na strani povpraševanja po delovni sili in je posledica novih tehnologij, ki vplivajo na relativno zmanjšanje števila delovnih mest ter spremembe v njihovi strukturi. Posledica je zmanjšano zaposlovanje oziroma odpuščanje delavcev. Prikrito brezposelni so posamezniki, ki niso zaposleni, hkrati pa tudi niso prijavljeni kot brezposelni. Odkrito brezposelnost predstavlja aktualna ponudba delovne sile. Glede na razmerje med aktualnim povpraševanjem in aktualno ponudbo delovne sile ločujemo različne vrste odkrite brezposelnosti: frikcijsko brezposelnost, strukturno brezposelnost ter ciklično brezposelnost. Značilnosti vsake od njih so naslednje:

2.1. Frikcijska brezposelnost

se pojavi, ko delavci zamenjajo službo, z novim delom pa ne začnejo takoj po zaključku prejšnjega dela. Brezposelnost traja le kratek čas, ko ti delavci iščejo novo službo ali čakajo na prevzem novega delovnega mesta. Po oceni ekonomistov je občasna brezposelnost v dinamičnih gospodarstvih neizogibna, navadno pa ne predstavlja resnega problema (Haralambos 2000:249).

2.2. Strukturna brezposelnost

se pojavi, ko pride do neskladja med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili. Razpoložljiva so tako delovna mesta kot tudi delovna sila, vendar pa delavci ne ustrezajo pogojem za pridobitev delovnih mest, ki so na voljo. Znotraj strukturne brezposelnosti ločujemo še regionalno in sektorsko brezposelnost. Regionalna brezposelnost se pojavi, ko brezposelne osebe ne živijo na območjih, kjer so na razpolago delovna mesta, medtem ko se sektorska brezposelnost pojavi, ko brezposelne osebe niso ustrezno kvalificirane, da bi zasedle prosta delovna mesta (Haralambos 2000: 250).

2.3. Ciklična brezposelnost

Obe zgoraj omenjeni obliki brezposelnosti se pojavita kljub temu, da obstajajo delovna mesta na trgu dela. Kadar ponudba delovne sile krepko preseže povpraševanje po njej s strani delodajalcev, govorimo o ciklični brezposelnosti. Vsa zahodna kapitalistična gospodarstva doživljajo nihanja v obdobjih zaporednih gospodarskih recesij in konjunktur, pri čemer so gospodarski cikli lahko kratkoročni z manjšimi nihanji, lahko pa so dolgoročni (Haralambos 2000: 250).

3. Aktivna politika zaposlovanja

Ukrepi in programi aktivne politike zaposlovanja se osredotočijo na odpravljanje oziroma zmanjševanje brezposelnosti. S systemskega vidika so to programi in ukrepi namenjeni ohranjanju in ustvarjanju novih delovnih mest, izobraževanju ter usposabljanju brezposelnih oseb. Z individualnega vidika so to programi, ki posameznika aktivirajo ter ga ne puščajo pri miru (Kopač 2002: 145).

4. Pasivna politika zaposlovanja

Ukrepi pasivne politike zaposlovanja so osredotočeni na ščitenje socialnega položaja tako brezposelnih kot zaposlenih posameznikov ter zakonski ureditvi nekaterih vidikov zaposlitvenih razmerij. Ti programi neposredno ne spodbujajo zaposlovanja. Z individualnega vidika gre za programe politike zaposlovanja, ki puščajo posameznikom svobodo in v večji meri ščitijo njihov socialni položaj (Kopač 2002: 145).

5. Laissez-faire ekonomija

Ekonomski izraz laissez-faire izraža liberalna načela vodenja ekonomske politike in nosi jedrnato sporočilo, da naj se država z ekonomsko politiko ne vmešava na trg dela in gospodarstvo na sploh (Lah 2000: 28).

Klasična ekonomska teorija svobodnega trga izhaja iz Sayevega zakona o trgih, ki pravi, da ponudba ustvarja svoje lastno povpraševanje. Say sicer dopušča občasna neskladja med ponudbo in povpraševanjem, ki so lahko strukturna ali časovna, vendar pa tržni mehanizmi z nihanjem cen takšna neskladja odpravi sam, torej ne potrebuje pomoči s strani države (Lah 2000: 38).

Gospodarski tokovi so se sposobni sami od sebe uravnavati, pri čemer naj bi pomembno vlogo odigrala »nevidna roka« Adama Smitha. Tudi Smith izhajajoč iz teorije svobodnega trga poudarja nepotrebnost vmešavanja države v gospodarstvo preko ekonomskih politik. Tudi na trgu delovne sile, v primeru brezposelnosti, državno vmešavanje ni potrebno, saj bodo za odpravljanje nezaposlenosti poskrbele same tržne sile. Padanje mezd naj bi sčasoma samo po sebi povečalo zaposlovanje in sicer zato, ker bo zniževanje mezd prišlo do točke, ko bo delovna sila postala tako poceni, da se bo povečalo zaposlovanje. Posledično se bodo povečali tudi profiti kot vir akumulacije in investicij (Lah 2000: 47—48).

8. LITERATURA

(2000) Akcijski program zaposlovanja v Sloveniji za leto 2000 in 2001. Ministrstvo za delo družino in socialne zadeve. Ljubljana

Antončič, Vojko, Drobnič, Sonja, Rus, Veljko, Svetlik, Ivan (1984): Tokovi zaposlovanja. Moderna organizacija, Kranj.

Barbo-Škerbinc, Metka, Vodopivec, Milan (1999) How effective are Slovenian Active Labor Market Programs? IB-revija št. 2-3, 35—38.

Bučar, Bojko, Šabič, Zlatko, Brglez, Milan, v sodelovanju z Moniko Kalin-Golob (2000): Navodila za pisanje seminarske naloge in diplomskega dela. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Eatwell, John, Ellman, Michael, Karlsson, Mats, Nulti, Mario D., Shapiro, Judith (1996): Iz tranzicije v Evropsko povezovanje: Oblikovanje prihodnosti Srednje in Vzhodne Evrope. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.

Fulcher, James, Scott, John (1999): Sociology. Oxford University press, Oxford.

Hanžek, Matjaž (ur.)(1999):Poročilo o človeškem razvoju-Slovenija 1999. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

Haralambos, Michael, Holborn, Martin(1999): Sociologija: teme in pogledi. DZS, Ljubljana.

Ignjatović, Miroljub (2002a): »Trg delovne sile v Sloveniji v devetdesetih letih 20. stoletja«. V: Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer, Martina Trbanc (ur.):Politika zaposlovanja (zbornik). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana., str.12-30.

Ignjatović, Miroljub (2002b): Družbene posledice povečanja prožnosti delovne sile. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Kolarič, Zinka, Batič, Mavricija (2002): »Javna dela«. V: Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer, Martina Trbanc (ur.): Politika zaposlovanja (zbornik). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana., str. 294-317.

Kopač, Anja (2002): »Pasivna politika zaposlovanja-sistemi socialne varnosti za primer brezposelnosti«. V: Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer, Martina Trbanc (ur.): Politika zaposlovanja (zbornik). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana., str. 144-169.

Križanič, France (2002): »Politika zaposlovanja in gospodarska politika«. V: Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer, Martina Trbanc (ur.): Politika zaposlovanja (zbornik). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana., str.96-114.

Kuzmin, Franc (1994) Ocena uspešnosti aktivne politike zaposlovanja v Sloveniji, 1990/93. IB-
revija št. 5-6, 28—32.

Lah, Marko (2000): Temelji ekonomije. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

(2001) Nacionalni program <razvoja trga dela do leta 2006. Uradni list Republike Slovenije
92/01.

Norčič, Oto (1996): Uvod v politično ekonomijo. ČZP Enotnost, Ljubljana.

Offe, Claus (1985): Družbena moč in politična oblast. Delavska enotnost, Ljubljana.

(2001) Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Uradni list Republike
Slovenije 64/01.

(2002) Predstavitev delovanja in organiziranosti ministrstva. Ministrstvo za delo družino in
socialne zadeve, Ljubljana.

Svetlik, Ivan (1985): Brezposelnost in zaposlovanje. Delavska enotnost, Ljubljana.

Svetlik, Ivan (1985) Ali je delo determinanta družbenoekonomskega položaja? Družboslovne
razprave št. 4, 5—44.

Svetlik, Ivan, Trbanc, Martina (2002): »Oblikovanje, izvajanje in evalvacija politike zaposlovanja«. V: Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer, Martina Trbanc (ur.): Politika zaposlovanja (zbornik). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana., str. 34-55.

Svetlik, Ivan, Batič, Mavricija (2002): »Aktivna politika zaposlovanja«. V: Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer, Martina Trbanc (ur.): Politika zaposlovanja (zbornik). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana., str. 174-197.

(1999) Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

(1999) Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti: neuradno prečiščeno besedilo s komentarjem in podzakonskimi akti. Gospodarski vestnik, Ljubljana.

<http://www.sigov.si/mddsz/zaposlovanje/zaposlovanje.htm>.

<http://www.ess.gov.si/html/elementi-okvirjev/F-dejavnosti.htm>

<http://www.evropska-unija.si>

