

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mojca Ulaga

Analiza uspešnosti ter motivov in zadovoljstva partnerjev pri izvajanju javnih del

Diplomsko delo

Ljubljana 2003

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mojca Ulaga

MENTORICA: redna profesorica dr. Zinka Kolarič

Ljubljana 2003

UVOD

Opredelevitev predmeta analize	1
Namen diplomskega dela	2
1. BREZPOSELNOST KOT DRUŽBENI PROBLEM	4
1.1. Delo, nastanek trga delovne sile in brezposelnosti	4
1.2. Vrste brezposelnosti	6
1.2.1. Prikrita in odkrita brezposelnost	6
1.2.2. Registrirana in anketna brezposelnost	7
1.3. Ekonomske in psihosocialne posledice brezposelnosti	8
1.4. Brezposelnost v Sloveniji - značilnosti	11
1.4.1. Delovno aktivno prebivalstvo	11
1.4.2. Gibanje registrirane brezposelnosti	12
1.4.3. Značilne skupine registrirano brezposelnih oseb	14
1.4.4. Regijski vidik brezposelnosti	18
2. POLITIKA ZAPOSLOVANJA	19
2.1. Oblikovanje, izvajanje in vrednotenje politike zaposlovanja	19
2.2. Pasivna in aktivna politika zaposlovanja	21
2.3. Evropska politika zaposlovanja	24
2.4. Izvajanje politike zaposlovanja v Sloveniji	27
2.5. Opredelevitev pojma javnih del	29
2.6. Zgodovinski razvoj	30
2.7. Javna dela danes v svetu	31
3. JAVNA DELA V SLOVENIJI	31
3.1. Pregled razvoja javnih del v Sloveniji od leta 1991 do 2002	32
3.2. Pravne podlage za izvajanje javnih del	40
3.2.1. Izvajanje javnih del v letih od 1991 do 1998 po Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti	40
3.2.2. Izvajanje javnih del po novem Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti	42

3.2.3. Primerjava obveznosti naročnikov, izvajalcev in udeležencev programov javnih del in pravic brezposelnih oseb	45
3.2.3.1. Obdobje od leta 1991 do 1998	45
3.2.3.2. Obdobje po uvedbi novele Zakona	45
3.3. Izvajanje Programa javnih del za leti 2002 in 2003	47
 4. ANALIZA USPEŠNOSTI IZVAJANJA PROGRAMOV JAVNIH DEL OD LETA 1991 DO 2002	53
4.1. Vključevanje ciljnih skupin brezposelnih oseb v programe javnih del	53
4.2. Struktura udeležencev programov javnih del	55
4.3. Izobraževanje in usposabljanje udeležencev programov javnih del	58
4.4. Izhodi udeležencev programov javnih del v zaposlitev	60
4.5. Povzetek in priporočila	62
 5. ANALIZA MOTIVOV IN STOPENJ ZADOVOLJSTVA PARTNERJEV PRI ORGANIZIRANJU IN IZVAJANJU PROGRAMOV JAVNIH DEL	63
5.1. Motivacija in zadovoljstvo	63
5.2. Motivi naročnikov, izvajalcev in udeležencev programov javnih del za organiziranje in izvajanje programov javnih del	66
5.3. Namen raziskave, hipoteze in instrument za zbiranje empiričnih podatkov	67
5.4. Analiza in interpretacija zbranih podatkov	71
5.4.1. Motivi in zadovoljstvo partnerjev z izvajanjem javnih del	71
5.4.1.1. Udeleženci programov javnih del	71
5.4.1.2. Naročniki programov javnih del	74
5.4.1.3. Izvajalci programov javnih del	77
5.4.2. Stališča partnerjev do sprememb Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti	82
 ZAKLJUČEK	86
 LITERATURA IN VIRI	90
 PRILOGE: - vprašalniki - objektivni podatki - tabele, grafi	

UVOD

Opredelitev predmeta/ objekta analize

Javna dela so lokalni ali državni zaposlitveni programi, ki so namenjeni vzpodbujanju razvoja novih delovnih mest in ohranitvi ali razvoju delovnih sposobnosti brezposelne osebe. So eden uspešnejših ukrepov aktivne politike zaposlovanja in socialne politike nasploh, ki jo izvaja država s ciljem težje zaposljivim in dolgotrajno brezposelnim omogočiti ponovno vključitev v delo, ohranjanje delovnih sposobnosti ter pridobivanje novih znanj in s tem povečanje konkurenčnosti na trgu dela, povečati motivacijo in odgovornost brezposelnih oseb za lasten poklicni razvoj in zaposlitev, odkrivati nove zaposlitvene možnosti in priložnosti ter vzpodbujati brezposelne k samozaposlovanju. Z javnimi deli država vzpodbuja tudi razvoj lokalnih skupnosti, saj omogočajo opravljanje del in storitev, ki prispevajo k dvigu kvalitete življenja občanov in vzpodbujajo razvoj novih delovnih mest.

Delo je pomemben dejavnik, ki določa status posameznika in njegovo mesto na lestvici družbene stratifikacije. Biti zaposlen je pomembno ne samo zaradi ekonomskega položaja, temveč tudi zaradi socialnega statusa. Obdobje visoke socialne varnosti, ki jo je nudila stalna zaposlitev se je konec osemdesetih let zaključilo tudi pri nas. Danes je brezposelnost eden od najbolj aktualnih družbenih problemov s številnimi posledicami.

Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju Zavod) je institucija, ki ima nalogo informiranja, svetovanja, učinkovitega posredovanja dela brezposelnim osebam in izvajanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja. Zavod ves čas izvajanja ukrepa javnih del spremlja njegovo uspešnost in učinkovitost. Izvedenih je bilo tudi več evalvacij na posameznih področjih izvajanja programov javnih del s strani različnih izvajalcev. V Programu javnih del za leti 2002 in 2003 je Zavod za uresničevanje ciljev predvidel poleg spremljanja globalnih in operativnih ciljev Programa javnih del tudi ugotavljanje zadovoljstva vseh akterjev, ki so vključeni v izvajanje javnih del – to je naročnikov, izvajalcev ter udeležencev programov javnih del. Ugotavljanje motivov za sodelovanje in merjenje zadovoljstva vseh naštetih akterjev pri izvajanju programov javnih del je tudi predmet moje analize.

Namen diplomskega dela je

1. predstaviti:

- brezposelnost kot družben pojav in brezposelnost v Sloveniji,

- programe aktivne politike zaposlovanja kot instrument države za aktivno poseganje na trg delovne sile,
- pomen javnih del v Sloveniji kot enega učinkovitejših programov aktivne politike zaposlovanja (pregled od leta 1991 do 2002) ter programska izhodišča za izvajanje javnih del za leti 2002 in 2003,
- partnerje pri organiziranju in izvajanju programov javnih del (naročnike, izvajalce in udeležence programov javnih del),

2. ugotoviti kakšna je učinkovitost Programa javnih del glede na vključitev ciljnih skupin brezposelnih in glede na zaposlitveni učinek programa,

3. ugotoviti kateri motivi vodijo udeležence, izvajalce in naročnike, da sodelujejo pri organiziranju in izvajanju programov javnih del ter ugotoviti, kakšna je uspešnost programa javnih del glede na zadovoljstvo partnerjev, saj predpostavljam, da bom iz rezultatov dobila odgovor ali so javna dela le ukrep države za zmanjševanje brezposelnosti ali pa ga partnerji jemljejo za svojega,

4. ter na osnovi rezultatov raziskave predlagati spremembe za izboljšanje izvajanja Programa javnih del v bodoče.

V diplomski nalogi preverjam tako naslednje teze:

1. Javna dela so uspešen ukrep aktivne politike zaposlovanja zato, ker:
 - se v programe javnih del večinoma vključujejo ciljne skupine brezposelnih v skladu s cilji Programa javnih del, kar pozitivno vpliva na strukturo vseh brezposelnih,
 - se delež zaposlitev udeležencev po zaključku programov javnih del realizira v skladu s planiranim,
 - udeleženci v času vključitve pridobivajo nova znanj«a in spretnosti, se usposabljaajo za aktivno iskanje dela ter imajo po zaključku programov javnih del večje možnosti za zaposlitev.
2. Z javnimi deli kot ukrepom aktivne politike zaposlovanja so naročniki, izvajalci in udeleženci programov javnih del zadovoljni.
3. Osnovna teza je, da so spremembe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti prispevale k večjemu zadovoljstvu udeležencev, izvajalcev in naročnikov javnih del.

Da bi preverila teze, sem uporabila sekundarne podatke Zavoda o izvajanju javnih del v letih 1991 do 2002 ter zbrala primarne podatke o motivih in zadovoljstvu med udeleženci programov javnih del, izvajalci in naročniki programov javnih del, ki so se izvajali v vseh območnih službah Zavoda v juniju 2002.

Naloga je razdeljena v štiri dele :

1. v prvem delu so opredeljeni pojmi brezposelnosti, predstavljena je politika zaposlovanja ter ukrepi aktivne politike zaposlovanja s poudarkom na programu javnih del,
2. v drugem delu analiziram uspešnost izvajanja programov javnih del v obdobju 1991 do 2002 z vidika vključevanja ciljnih skupin brezposelnih v javna dela, strukture vključenih ter izhodov v zaposlitev,
3. v tretjem delu opredelim pojma motivacije in zadovoljstva, katerima sledi analiza in interpretacija zbranih podatkov ankete o organiziranju in izvajanju programov javnih del ter zadovoljstvu udeležencev, izvajalcev in naročnikov programov javnih del ter podam predloge za izvajanje programa javnih del v bodoče,
4. v sklepnem delu sledijo zaključki.

1. BREZPOSELNOST KOT DRUŽBENI PROBLEM

1.1. Delo, nastanek trga delovne sile in brezposelnosti

"Zaposlenost ali zaposlitev je posebna oblika institucionalizacije dela, ki predstavlja družbeno priznano in varovano obliko proizvodnje in zato poteka v formalni ekonomiji; je institucionalizacija dela v obliki posla, ki ga delavci opravljajo za plačilo. Delavec se zaposli s prodajo svoje delovne sile na trgu" (Svetlik, 1984: 35).

"Za nastanek trga delovne sile je bilo najprej potrebno, da je delovna sila postala blago" (Svetlik, 1985a:12). Za to so morali biti izpolnjeni določeni pogoji: delavci so morali postati lastniki svoje delovne sile, osebno svobodni, da so lahko ponujali svojo delovno zmožnost različnim delodajalcem, odvezani morajo biti od zemlje in svojega poklicnega stanu. Delodajalcu so prodajali svojo delovno silo za določen čas. Če je delavec ponudil svojo delovno silo, pa je ni uspel prodati, je ostal brez posla. Tako je v kapitalističnem sistemu produkcije nastala brezposelnost.

Drug pogoj, da je delovna sila postala blago, pa je po Marxu "osvoboditev" delavca od lastnine sredstev za proizvodnjo, ki svojo delovno silo prodaja lastniku proizvodnih sredstev, da bi preživel. Ločitev na lastnike in ne lastnike je omogočila ločevanje na delodajalce in delojemalce. Delo je v kapitalizmu dobilo obliko posla. Delavec je posel lahko izgubil. Brezposelnost torej nastopi potem, ko se delo spremeni v posel in postane opravljanje posla edini vir sredstev za preživljanje. Brezposelnost je pogojena s trgom delovne sile. Trg delovne sile sestoji iz treh strukturnih elementov: povpraševanja po delovni sili, ponudbe le-te in srečevanja med obema. Rezultat tega je cena delovne sile. Trg delovne sile daje svobodo posamezniku kot ponudniku delovne sile (delavec) ali kot kupcu (podjetnik). Posamezniki se svobodno odločajo o izbiri poklica, vlagajo v svoje znanje in menjujejo delodajalce. Delodajalci se prosto odločajo o zaposlovanju - izbiri, premeščanju in odpuščanju delavcev. Podjetja tekmujejo za pridobitev najboljših delavcev in posamezniki tekmujejo med seboj za dobra delovna mesta (glej Svetlik, 1992a: 11-12).

Ponudbo delovne sile predstavljajo vsi zaposleni delavci (realizirana ponudba), iskalci zaposlitve oz. brezposelni delavci (aktualna ponudba) ter osebe, ki niso zaposlene niti ne iščejo dela, vendar so sposobne in pod določenimi pogoji tudi pripravljene na zaposlitev (potencialna ponudba). Povpraševanje po delovni sili predstavljajo prosta oz. nezasedena delovna mesta (aktualno povpraševanje) in zasedena delovna mesta (realizirano

povpraševanje). Prosta delovna mesta zasedajo iskalci zaposlitve in med ponudbo in povpraševanjem se kot mehanizem usklajevanja pojavlja trg (glej Svetlik, 1985b: 12-34).

Zaradi proizvodnih ciklov prihaja na trgu delovne sile do cikličnih nihanj - podjetjem občasno primanjkuje delavcev ali pa ostaja veliko delavcev začasno brez dela. Vse več je strukturnih neskladij zaradi vse krajših tehnoloških ciklov in vse daljših izobraževalnih ciklov - podjetja ne najdejo ustrezno usposobljenih delavcev. Iz omenjenih neskladij izhaja naraščajoča brezposelnost, ki so ji posebej izpostavljene posamezne socialne skupine. Postajajo ekonomsko in socialno ogrožene. Negativne posledice delovanja trga delovne sile država omili z intervencijami:

1. s stimuliranjem povpraševanja, kar vpliva na zaposlovanje cikličnih presežkov delovne sile oziroma preprečuje njihovo nastajanje (makroekonomska oz. Keynesova regulacija),
2. intervencija socialne države s socialno politiko – uvedba sistema zavarovanja za primer brezposelnosti, ki naj prepreči ekonomsko in socialno ogroženost začasno brezposelnih in zagotovitev programa socialne pomoči za nezaposljive in dolgotrajno brezposelne, ki jih trg delovne sile ne sprejme, da ne bi padli čez prag revščine in politiko zaposlovanja. Država ustanovi javne službe za zaposlovanje, ki skrbijo za čimbolj tekoč pretok informacij med iskalci dela in delodajalci ter svetujejo pri zaposlovanju.
3. uvedba aktivne politike zaposlovanja, ki neposredno in selektivno posreduje na strani povpraševanja in ponudbe delovne sile. Programi in ukrepi delujejo predvsem v smislu zmanjševanja strukturnih neskladij s pomočjo usposabljanja in izobraževanja delavcev za prosta ali nova delovna mesta (glej Svetlik, 1992b: 12-13).

Mehanizmi in poti zaposlovanja so del dinamike trga delovne sile. Del mehanizmov so tudi kanali zaposlovanja, preko katerih brezposelni in že zaposleni iščejo zaposlitve. Za brezposelne je ob pomanjkanju delovnih mest zelo pomembno, da dobro poznajo možnosti in načine, kako priti v stik z delodajalci. Tipičen primer kanala zaposlovanja so javne službe za zaposlovanje, ki nudijo brezposelnim številne programe in različne oblike pomoči. To službo financira država in je namenjena pomoči brezposelnim pri iskanju zaposlitve. Njihova naloga je posredovanje informacij med brezposelnimi in delodajalci, skrbijo za stik med njimi. Praviloma se bolj posvečajo brezposelnim, jim svetujejo in organizirajo za njih razne programe (glej Trbanc, 1992: 50-51).

1.2. Vrste brezposelnosti

1.2.1. Prikrita in odkrita brezposelnost

Prikrita brezposelnost se nanaša na osebe, ki ne delajo in ne iščejo zaposlitve, vendar bi se pod določenimi pogoji bile pripravljene zaposliti, osebe, ki iščejo zaposlitev brez pomoči služb za zaposlovanje ter osebe, ki so zaposlene, a bi želele opravljati primernejša dela. Odkrito brezposelne osebe imenujemo tiste, ki so registrirane pri službi za zaposlovanje. Najbolj značilne vrste odkrite brezposelnosti so frikcijska brezposelnost, brezposelnost zaradi premajhnega povpraševanja in strukturna brezposelnost.

Frikcijska brezposelnost nastopi zaradi sezonskih nihanj in občasnih sprememb v strukturi proizvodnje, na katere trg delovne sile ne reagira dovolj hitro. Povzroča kratkotrajno brezposelnost. Frikcijska brezposelnost je prisotna praktično ves čas, saj trg delovne sile ne more zagotavljati popolne usklajenosti med ponudbo in povpraševanjem. Je posledica slabega pretoka informacij o prostih delovnih mestih in o iskalcih zaposlitve. Frikcijska brezposelnost nastane zaradi heterogenih delovnih mest in heterogenih delavcev – delavci izbirajo med deli, dokler ne izberejo takega, ki jim najbolj ustreza. Izbirajo pa tudi delodajalci – dokler ne izberejo delavca, ki jim najbolj ustreza. Frikcijska brezposelnost je enaka številu ustreznih delovnih mest, ki odgovarjajo stopnji in vrsti izobrazbe brezposelnih, njihovim sposobnostim in zahtevam glede plač in delovnih pogojev.

Brezposelnost zaradi premajhnega povpraševanja se pojavlja kot ciklična brezposelnost (krizna brezposelnost ali Keynesova brezposelnost). Pojavlja se predvsem v času gospodarske stagnacije. Akumulacija dohodka, ki ni usmerjena v potrošnjo ali investicije povzroča blagovne presežke in premajhno povpraševanje po blagu. To vpliva na zmanjševanje proizvodnje in na zmanjšanje povpraševanj po delovni sili. Brezposelnost zato raste, zmanjšajo se dohodki prebivalstva, potrošnja še bolj upada in to sili podjetnike k nadaljnjemu odpuščanju delavcev. Tako ciklična ekonomska gibanja občasno povzročajo brezposelnost. Keynesova brezposelnost nastane zaradi premajhnega povpraševanja po delovni sili, ki privede tudi do premajhnega povpraševanja po delovni sili – od tod tudi ime. Več je ponudbe delovne sile, kot je povpraševanja po njej (prostih delovnih mest je manj kot je tistih, ki bi želeli delati).

Strukturna brezposelnost je nastala v sedemdesetih letih kot nova vrsta brezposelnosti, saj je brezposelnost naraščala kljub temu, da je raslo tudi število nezasedenih delovnih mest. Med ponudbo delovne sile in povpraševanjem po njej prihaja do neskladja – delovne sposobnosti iskalcev zaposlitve ne ustrezajo zahtevam prostih delovnih mest oz. delovna mesta niso prilagojena sposobnostim ljudi. Najpomembnejša neskladja so v poklicih, stopnji izobrazbe

oz. usposobljenosti, v regionalni razporeditvi delovnih mest ali iskalcev zaposlitve. Strukturna brezposelnost se kaže v presežkih nekaterih poklicev in v pomanjkanju drugih. Praviloma je dolgotrajna (glej Drobnič, 1984a: 159-168).

1.2.2. Registrirana in anketna brezposelnost

Zakonska in druga pravila, ki urejajo, kdaj in pod katerimi pogoji se določena oseba lahko vodi v registru brezposelnih oseb, se od države do države močno razlikujejo. Brezposelni lahko iščejo zaposlitev sami na različne načine in se pri službah za zaposlovanje sploh ne registrirajo. "Podatki o registrirano brezposelnih tako niso popoln kazalec števila brezposelnih, pa tudi mednarodno niso primerljivi, zato jih lahko uporabljamo zgolj za prikaze na nacionalni ravni" (Trbanc, 1994, 59).

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti določa status brezposelne osebe: to so tiste, ki niso v delovnem razmerju, niso upokojenci, študenti, dijaki, vajenci ali udeleženci izobraževanja za brezposelne, so zmožne za delo, prijavljene pri Zavodu, na razpolago za zaposlitev in aktivni iskalci zaposlitve (Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, 1998).

Služba za zaposlovanje tako registrira le del brezposelnosti in ne celotne. Stopnja brezposelnosti pomeni delež brezposelnih oseb med aktivnim prebivalstvom, ki ga predstavljajo delovno aktivni in brezposelni, ki so stari 15 let in več. Na ta način država meri obseg registrirane brezposelnosti. Izračunava in objavlja jo Statistični urad Republike Slovenije.

Poleg registrirane brezposelnosti ugotavljamo število brezposelnih tudi z anketo o kadrovskem potencialu (AKP), ki se izvaja po standardih Mednarodne organizacije za delo (ILO) in navodilu Eurostat (Evropski statistični urad) in omogoča mednarodno primerljivost. Brezposelni so po ILO definiciji osebe, stare 15 in več let, ki izpolnjujejo vse tri naslednje pogoje:

- v referenčnem obdobju (v zadnjem tednu) pred anketiranjem niso opravile nikakršnega dela za plačilo niti niso zaposlene ali samozaposlene,
- so v zadnjih štirih tednih pred anketiranjem aktivno iskale plačano delo (zaposlitev ali samozaposlitev), kar pomeni, da so uporabile vsaj en formalni ali neformalni način iskanja zaposlitve ali možnosti za samozaposlitev,
- so se takoj pripravljene zaposliti, če bi našle zaposlitev ali jim je bila omogočena samozaposlitev (v naslednjih dveh tednih po anketiranju).

Med brezposelne osebe sodijo tudi tiste, ki so že našle zaposlitev in jo bodo začele opravljati po anketiranju. Na ta način se populacija razdeli na aktivno prebivalstvo ali delovno silo in neaktivno prebivalstvo. Stopnja brezposelnosti po ILO standardih se izračunava kot razmerje med brezposelnimi in delovno silo. V Sloveniji izvajamo anketiranje delovne sile z Anketo o kadrovskem potencialu (AKP) od leta 1991. Stopnja brezposelnosti po ILO standardih in stopnja, izračunana iz klasičnih statističnih virov (registrirana brezposelnost), se praviloma razlikujeta. ILO standardi izhajajo iz strožje definicije brezposelnosti ter dejanskega položaja odrasle populacije na trgu dela (kriterij je delo za plačilo ne glede na obliko, v kateri je bilo opravljeno), medtem, ko klasični statistični viri beležijo le formalne statuse. Po podatkih EUROSTATa je brezposelnih po ILO definiciji običajno od 5 do 40 % manj, kot kažejo podatki o registrirani brezposelnosti (Pirher, 1994: 43-51).

1.3. Ekonomske in psihosocialne posledice brezposelnosti

„Brezposelnost predstavlja velik ekonomski problem, ker ne prizadene samo brezposelnega, ampak celotno družbo, saj pomeni neizkoriščenost razpoložljivih virov. Je velik socialni problem, saj diskriminira posameznike in povečuje socialno diferenciacijo. Je težak psihološki problem, ker so ljudje brez zaposlitve podvrženi raznim psihološkim in drugim pritiskom“ (Svetlik, 1985c: 14). Brezposelnost ni le ekonomska kategorija, ampak ima hkrati pomembne socialne posledice. Človeku daje trden in varen položaj v družbi le profesionalna zaposlitev oziroma plačano delo. Človek namreč gradi svojo identiteto na delu, na poklicni vlogi in z njo povezani družbeni aktivnosti. Pri večini brezposelnih, še posebno tistih, ki so brez zaposlitve dlje časa, se pojavijo gmotne, socialne in psihične težave, ki se med seboj prepletajo. Ekonomske posledice se pokažejo z izpadom dohodka. V začetku večina še živi od prihrankov, ki pa kmalu izginejo. Zniža se standard, skromnejše življenje se z dolgotrajno brezposelnostjo lahko sprevrže v revščino. Ekonomska stiska lahko povzroči različne patološke oblike odnosov in obnašanj. Materialni problemi vplivajo na celoten način posameznikovega življenja in njegove družine. Brezposelni ima naenkrat veliko časa, ki ga ne zna izrabiti. Najdejo si sicer lahko dosti dela – doma ali izven doma, toda to delo ni plačano. Brezposelnost pomeni izgubo zaposlitve, zaslužka in socialne varnosti, hkrati pa pomeni tudi izključenost iz mreže delovnih odnosov. Tako izgubljajo osebe dostop do informacij in ostajajo na robu družbenega dogajanja. Z brezposelnostjo je oseba negativno obeležena – stigmatizirana je kot nepotrebna, nekoristna, nekvaliteten delavec, necenjen in njegova samopodoba se negativno razvija. Psihološke raziskave kažejo, da brezposelnost pomeni prekinitev socialnih stikov, tako delovnih kot prijateljskih. Pogosta dejavnost brezposelnih je

gledanje televizije. Dolgotrajna brezposelnost povzroči socialno izolacijo, osebe se zapirajo med štiri stene, nekateri celo zanemarijo svoj zunanji videz. Veliko brezposelnih išče krivdo za izgubo zaposlitve v sebi. Počutijo se manjvredne in nepotrebne, izgubljajo samospoštovanje, povečajo se zdravstvene težave psihosocialnega izvora in negativni emocionalni odzivi (apatija, strah, agresivnost, samodestruktivnost), ki lahko vodijo tudi v patologijo. Poslabšajo se odnosi v družini. Ženske pogosto lažje prenašajo obremenitev brezposelnosti, saj poleg delovnih obveznosti opravljajo še gospodinjska dela, so vzgojiteljice in negovalke. Sčasoma pa izgubljajo samozavest, ker postanejo odvisne od drugih in s tem neenakopravne. Moški so z izgubo zaposlitve bolj prizadeti, prizadet je njihov ponos, družini ne morejo več zagotavljati socialne varnosti. V družinah brezposelnih moških opažajo porast konfliktov, agresivnosti do žene in otrok, več represivnih vzgojnih ukrepov in povečanje psihosocialnih obolenj pri vseh družinskih članih. Mladi so kot iskalci prve zaposlitve še posebej prizadeti. Njihova brezposelnost ima dolgotrajnejše in bolj usodne posledice tako za posameznika kot za družbo. Zaposlitev namreč pomeni prehod iz mladostne dobe v dobo odraslosti, neodvisnosti. Zaposlitev bi jim omogočila načrtovanje življenja, poklicne kariere in družine. Tako pa ostajajo v odvisnosti od družine in družbe (socialna pomoč), kar močno negativno vpliva na njihovo samopodobo. Če mladostnik ne dobi zaposlitve dlje časa, mu delo ne pomeni več nobene vrednote (glej Ule, 1995:122). Dolgotrajno brezposelni so osebe, ki so pri Zavodu prijavljeni več kot eno leto. Dostikrat so težje zaposljivi, ker so starejši in neusposobljeni. Zanje je značilen upad delovnih veščin in znanj, izguba delovnih navad, zmanjšana motivacija za ponovno vključitev v delo, povečana je nagnjenost k odvisnostim in somatskim obolenjem. Najpogostejše psihosocialne posledice dolgotrajne brezposelnosti so izguba samospoštovanja, izguba občutka za čas in socialna osamitev. Delo oziroma zaposlitev je še posebno pomembna za invalide, saj omogoča njihovo integracijo v normalni tok življenja v okviru skupnosti. Zaradi manjše delazmožnosti so njihove zaposlitvene možnosti manjše, stopnja brezposelnosti invalidov pa je bistveno večja kot za celotno populacijo brezposelnih (glej Uršič, 1995: 43-46).

Stopnje v doživljanju brezposelnosti lahko ponazorimo s Harrisonovim ciklom. To so štiri faze duševnega stanja: najprej nastopi šok zaradi izgube zaposlitve, temu sledi kratkotrajen optimizem, ko brezposelni upa, da bo kmalu našel novo zaposlitev. Po preteku nekaj mesecev začne njegova samozavest upadati, nastopijo materialne težave, upadajo socialni stiki, nastopi pesimizem. Nekako po šestih mesecih brezposelnosti se preda malodušju in fatalizmu, postane pasiven in neha iskati zaposlitev, saj se boji zavrnitve. Ta faza je najhujša, saj je

brezposelnega težko ponovno motivirati in aktivirati. Ni več aktiven iskalec zaposlitve (povzeto po Priročniku za svetovalce zaposlitve, 1995). Ob izgubi dela ljudje običajno reagirajo depresivno in pri premagovanju stresa potrebujejo socialno podporo in vzpodbudo. To jim lahko zagotavljajo družina, partner, prijatelji in specialisti kot so psihologi, socialni delavci in svetovalci na zavodu za zaposlovanje (glej Pačnik, 1995).

Na pozitiven pomen socialne podpore je opozoril tudi Feather ob svoji raziskavi o psiholoških značilnostih brezposelnih. Podpora in razumevanje sta brezposelnim v veliko pomoč pri zmanjševanju občutka nemoči in brezizhodnosti, vliva jim vsaj nekaj optimizma pri iskanju zaposlitve. Brezposelna oseba, ki sama sebi pripiše vzrok za svojo brezposelnost in se začne samopomilovati, na ta način le zapira vrata k novi zaposlitvi. Več možnosti ima oni, ki se razburja nad razmerami v družbi, kakršne so privedle do njegove brezposelnosti. Najbolje pa je, da razume vzroke svoje brezposelnosti in se obenem trezno trudi za rešitev svojega problema (glej Ule, 1997: 70).

1.4. Brezposelnost v Sloveniji – značilnosti

Slovenski trg delovne sile se je v zadnjem desetletju korenito spremenil. Za dogovorno zaposlovanje je bila značilna popolna varnost zaposlitve. Iz relativne polne zaposlenosti z zaposlitvami za nedoločen čas s polnim delovnim časom, ki jo je zagotavljal samoupravni sistem, smo prešli v sistem tržnega gospodarstva. Na spremembo trga delovne sile so vplivali različni politični in ekonomsko-socialni procesi: osamosvojitve države in izguba trgov bivše skupne države, usmeritev na zahodni trg, privatizacija in prestrukturiranje podjetij – stečaji, nastanek presežnih delavcev, zmanjšanje števila zaposlenih v industriji in kmetijstvu. »Tranzicija ni samo drastično povečala dotok v brezposelnost, ampak je tudi proizvedla novo kategorijo vstopnikov: delavce, ki so bili odpuščeni kot trajni viški oziroma so izgubili zaposlitev zaradi stečajev v podjetjih. Njihov delež se je v obdobju od 1991 do 1993 gibal okoli 30 odstotkov« (Vodopivec, 1998). Posledica teh procesov je bilo tudi izjemno povečanje števila brezposelnih, tako zaradi pomanjkanja prostih delovnih mest, kakor tudi zaradi strukturnih sprememb v gospodarstvu.

1.4.1. Delovno aktivno prebivalstvo

Število delovno aktivnega prebivalstva se je ob stečajih in prestrukturiranju velikih podjetij zmanjšalo za več kot dvesto tisoč. V začetku 90 let je ukrep pasivne politike zaposlovanja - predčasno upokojevanje - omogočil neposreden prehod starejšim presežnim delavcem iz

delovne aktivnosti v plačano neaktivnost. To je pomenilo sicer manjši pritok presežnih delavcev na zavode za zaposlovanje, na drugi strani pa se je močno povečal pritisk na državo blaginje in delovno aktivno prebivalstvo. Po letu 1993 se kaže majhno naraščanje števila delovno aktivnih zaradi zaposlovanja v drobnem gospodarstvu in samozaposlovanja. Povečal se je delež zaposlenih v storitvenih dejavnostih, kar je hkrati pomenilo tudi spreminjanje povpraševanja po delovni sili – namesto starejših, slabše izobraženih se povečuje povpraševanje po bolj izobraženi in mlajši delovni sili. Tako se med brezposelnimi povečuje število brezposelnih oseb brez oziroma z nižjo stopnjo strokovne izobrazbe.

Delovno aktivnih v letu 1987 je bilo 959.031, leta 1993 je bilo 841.297 delovno aktivnih. Število je upadalo do 1997, ko je znašalo 743.430. Konec leta 2002 je število delovno aktivnih naraslo na 781.932 delovno aktivnih prebivalcev. Konec tisočletja je bil delež delovno aktivnih v storitvenih dejavnostih večji od 50% (Letno poročilo ZRSZ, 2002).

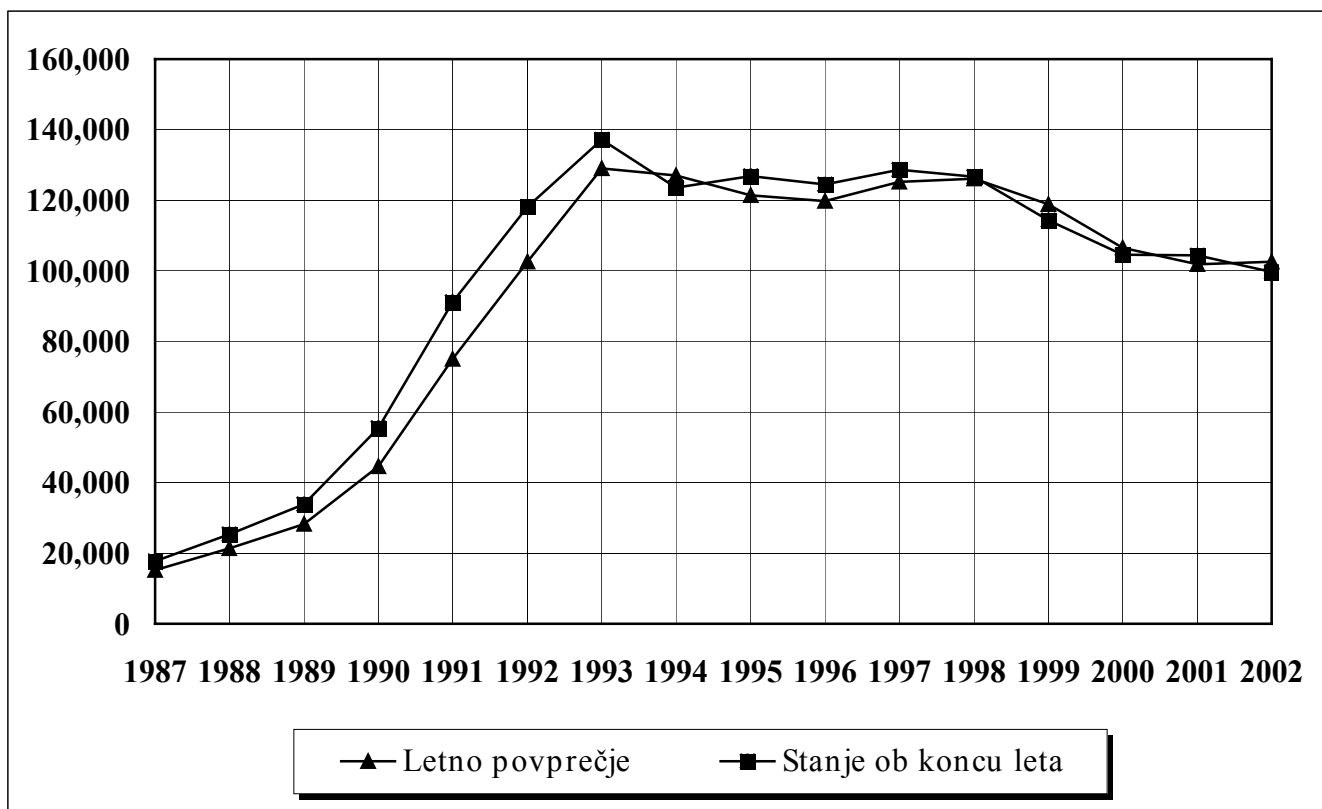
V primerjavi z državami EU Slovenija še vedno zaostaja za najmanj 10% v primerjavi deleža delovno aktivnih v storitvenih dejavnostih glede na kmetijstvo in industrijo. Hitrost prestrukturiranja (prehoda delovno aktivnih v storitvene dejavnosti) se bo zmanjšala zaradi umirjanja odpuščanja velikih skupin presežnih delavcev in racionalizacije proizvodnje.

1.4.2. Gibanje registrirane brezposelnosti

Stopnja registrirane brezposelnosti se je močno povečala, saj so brezposelni s prijavo na zavodu za zaposlovanje iskali možnost pridobivanja nadomestil med brezposelnostjo in možnosti dostopa do določenih ukrepov aktivne politike zaposlovanja, zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja ter pomoč pri iskanju dela.

Brezposelnost je dosegla vrh v oktobru 1993, ko je bilo brezposelnih 137.257 oseb oziroma 15,3% aktivnega prebivalstva Slovenije. Po letu 1998 se je brezposelnost začela zmanjševati, število zaposlenih pa zaradi gospodarske rasti naraščati. Konec leta 2002 je registrirana brezposelnost znašala 99.607 oseb. Priliv v brezposelnost je v letu 2002 znašal 87.380 oseb, skupni odliv v zaposlitve je bil 52.178 oseb, od tega 5.152 v javna dela (Letno poročilo ZRSZ, 2002).

Slika 1.1.: Gibanje registrirane brezposelnosti od 1987 do 2002



Vir: ZRSZ, Letno poročilo 2002

"Upad brezposelnosti, ki ga spremljamo zadnja tri leta, je posledica večje aktivnosti brezposelnih oseb pri iskanju zaposlitve, spremembe statusa vključenih v program javnih del, povečanega nadzora nad aktivnostjo brezposelnih oseb ter učinkov ukrepov aktivne politike zaposlovanja" (Letno poročilo ZRSZ, 2002: 35).

Leta 1991 je stopnja registrirane brezposelnosti presegla stopnjo anketne brezposelnosti. V zadnjem četrtletju 2002 je znašala registrirana brezposelnost 11,5%, anketna brezposelnost pa 6,5% (Statistične informacije, 2003). Eden od vzrokov za precejšnjo razliko med registrirano in anketno brezposelnostjo je relativno visoka varnost brezposelnih, ki jo omogoča zakonodaja (denarna nadomestila, možnost vključevanja v ukrepe aktivne politike zaposlovanja, zdravstveno in pokojninsko zavarovanje, pomoč pri iskanju dela ipd).

Določen delež registrirano brezposelnih pa ne izpolnjuje meril za anketno brezposelnost - so delovno aktivni (sivi trg) ali pa so opustili iskanje dela, so postali neaktivni. V mednarodni

primerjavi sodi Slovenija po registrirani brezposelnosti med države, "v katerih naj bi bila brezposelnost dejansko temeljni socialni problem" (Ignjatović, 2002a: 18), po anketni brezposelnosti pa sodi med države z manjšimi stopnjami brezposelnosti. V letu 2002 je stopnja anketne brezposelnosti za države EU znašala 7,6% (ženske 8,6% in moški 6,8%). (EUROSTAT, 2002).

Država nadaljuje z uvajanjem smernic, ki so bile sprejete v »Strateških ciljih razvoja trga dela in zaposlovanja do 2006« in za zdaj uspeva vzdrževati ravnotežje med določeno socialno varnostjo in ekonomsko učinkovitostjo, kar se kaže v postopnem zmanjševanju registrirane brezposelnosti in naraščanju prostih delovnih mest.

1.4.3. Značilne skupine registrirano brezposelnih oseb

Brezposelnost se pojavlja v družbenem prostoru, ki ga sestavljajo različne socialne skupine oziroma kategorije. Na splošno so v svetu brezposelnosti najbolj izpostavljene skupine: mladina, starejši delavci, ženske, delavci brez izobrazbe, fizični delavci, ki opravljajo rutinska dela, razne marginalne skupine, kot so imigranti, invalidi in prebivalci manj razvitih področij (glej Drobnič, 1984b: 188).

Brezposelnost tudi v Sloveniji ni enakomerno porazdeljena med prebivalstvom. Določene socialne in demografske skupine so bolj ogrožene in predstavljajo večji delež registrirane brezposelnosti. To so: stari do 26 let, ženske, brezposelni nad eno leto, brez strokovne izobrazbe, stari nad 40 let in tisti, ki iščejo prvo zaposlitev.

Tabela 1.1.: Značilne skupine registriranih brezposelnih oseb od 1987 do 2002

Leto	Povprečno štev. registriranih brezposelnih oseb	Deleži posameznih kategorij v letih od 1987 do 2002 (v %) *					
		Stari do 26 let	Iščejo prvo zaposlitev	Ženske	Brezposelni nad 1 leto	Brez strokovne izobrazbe	Stari nad 40 let
1987	15.184	50,6	30,1	48,8	33,1	57,7	17,0
1991	75.079	47,8	22,2	44,7	41,8	46,1	19,0
1993	129.087	37,4	19,0	43,8	54,8	45,3	28,2
1995	121.483	32,2	19,7	46,7	59,0	46,6	34,0
1996	119.799	31,4	19,4	48,1	53,8	47,0	37,7

1997	125.189	29,1	18,3	48,8	59,6	47,1	43,0
1998	126.080	26,3	18,1	49,9	62,4	46,9	46,7
1999	118.951	25,8	18,7	50,6	62,9	47,5	50,5
2000	106.601	23,4	17,9	50,7	61,4	47,2	50,7
2001	101.857	24,1	18,8	50,8	54,7	47,0	48,9
2002	102.635	24,0	19,6	51,2	52,2	47,0	46,5

* Deleži posameznih kategorij od povprečne brezposelnosti, razen deležev brezposelnih nad 1 leto in starih nad 40 let, ki so izračunani po stanju konec leta

Vir: ZRSZ, Letno poročilo 2002

Z odpuščanji v tekstilni, usnjarski in obutveni dejavnosti je začel delež žensk v brezposelnosti naraščati. V letu 1999 je bila med brezposelnimi že več kot polovica žensk, po tem letu pa delež še narašča. V letu 2002 je znašal 51,2%. Po letu 1997 se je v letu 2002 prvič zaposlilo več žensk kot moških.

“Prav iskalci prve zaposlitve so ena najbolj težavnih kategorij, saj nimajo niti ustreznih izkušenj z iskanjem zaposlitve, niti delovnih izkušenj, poleg tega pa tudi sam sistem rednega izobraževanja pogosto ne sledi spremembam v strukturi povpraševanja po delovni sili” (Geržina, 1996a: 135). V letu 2002 se je pri Zavodu prijavilo 21.429 iskalcev prve zaposlitve, kar predstavlja skoraj eno četrtno priliva brezposelnih.

Vse brezposelne osebe ne reagirajo enako ob izgubi zaposlitve. Takojšnje psihološke posledice so bolj vidne pri starejših in delavcih z daljšim delovnim stažem. Reagirajo s šokom (glej Ule, 1994: 32). Starejši težje najdejo novo zaposlitev, na kar vplivajo različni dejavniki. Delodajalci dajejo prednost pri izbiri mlajšim kandidatom in hkrati imajo tudi vedno večje zahteve glede izobrazbe. Večina starejših nima ustrezne izobrazbe in so tudi manj motivirani za ponovno izobraževanje in iskanje zaposlitve. Zato so pri Zavodu prijavljeni dlje časa kot mladi. S podaljševanjem trajanja njihove brezposelnosti se njihove možnosti za ponovno zaposlitev še dodatno zmanjšujejo. V začetku devetdesetih je bil velik priliv presežnih delavcev in je bistveno povečal delež starejših skupin brezposelnih. Na začetku se je ta problem v veliki meri reševal s pomočjo upokojevanja, z omejitvijo predčasnega upokojevanja pa se je večina stečajnikov znašla na Zavodu. Tako je začel v brezposelnosti naraščati delež starejših. Konec leta 1993 je brezposelnost dosegla najvišjo stopnjo in je bilo

med brezposelnimi, prijavljenimi na Zavodu 9,6% oseb, starejših od 50 let, decembra 2000 pa že 27,4%. Potem se je ta delež začel zmanjševati in je konec 2002 znašal 22,9% (Letno poročilo ZRSZ, 2002).

Za mlade je še posebno kritično, da jim je onemogočen vstop v delo in ne morejo preiti v odraslost. "Mlad človek naj bi v tem obdobju odgovoril na vprašanje kdo sem, kaj sem, kaj zmorem, kaj hočem - in ne le da mora sam odgovoriti na ta vprašanja, ampak ga mora v njegovi samopodobi sprejeti tudi družba in mu podeliti socialni status, kar se danes zgodi predvsem z vstopom v delo" (Ule, 1998, 27). Obstaja bojazen, da bodo mladi tako razvili negativen odnos do dela. Vsekakor brezposelnost vpliva na njihovo načrtovanje življenjskih odločitev kot je odločanje za družino in načrtovanje rojstva otrok. Konec leta 2002 je predstavljala skupina brezposelnih v starostni skupini od 18 do 25 let drugo največjo skupino brezposelnih (21,9%). V primerjavi z letom 2001 se je zaposlilo največ brezposelnih v skupini starih do 18 let (kar za 31,4%). In tako se je v letu 2002 starostna struktura oseb, ki so se zaposlile, prevesila v prid mlajših kategorij brezposelnih (Letno poročilo ZRSZ, 2002).

Ob velikem številu brezposelnih se na trgu dela pojavlja večje število delovnih mest, za katera ni mogoče najti ustreznih delavcev in tako veliko potreb po delavcih ostane nezasedenih tudi zaradi neustrezne izobrazbene strukture na strani ponudbe delovne sile. "Ena izmed glavnih značilnosti brezposelnih v Sloveniji je, da je v vseh starostnih razredih največ iskalcev zaposlitve brez poklica oz. z zelo ozkim profilom izobrazbe (nekvalificirani in pol kvalificirani delavci)" (Geržina, 1996b: 129). Izobrazba je pri zaposlitvi pomemben dejavnik. Brezposelne osebe z višjimi stopnjami izobrazbe lažje najdejo delo. Podobno je tudi za brezposelne osebe s srednješolsko izobrazbo, vendar je pri njih pomemben dejavnik končana smer šolanja. Med brezposelnimi ostajajo predvsem osebe z nižjimi stopnjami izobrazbe oziroma z izobrazbo, po kateri na trgu delovne sile ni povpraševanja. Največjo skupino brezposelnih tako tvorijo osebe s I.-II. stopnjo strokovne izobrazbe. Njihov delež je v letu 2002 znašal 47%, eno četrtino (oz. 26,3%) so predstavljale osebe s III.-IV. stopnjo strokovne izobrazbe. Skupaj je imelo tri četrtine brezposelnih samo srednjo poklicno šolo ali manj.

Nezaposlenost postaja usodna predvsem za tiste, ki se ne morejo hitro in ustrezno prekvalificirati ali dokvalificirati in tako postajajo dolgotrajno brezposelni. Večinoma gre tu za starejše, katerih zaposljivost je zmanjšana tudi zaradi slabe izobrazbene ravni, zdravstvenih težav, socialnih omejitev, premajhne motiviranosti za iskanje dela, nefleksibilnosti ipd. Na

trajanje brezposelnosti vpliva tudi izobrazba, saj so zaposlitev v povprečju najdlje iskali brezposelni s I. stopnjo izobrazbe (3 leta in 16 dni), najmanj pa brezposelni s VII. stopnjo izobrazbe (1 leto, 1 mesec in 8 dni). Konec decembra 2002 se je med dolgotrajno brezposelne osebe (na Zavodu prijavljene več kot eno leto) uvrščalo 52,2% vseh brezposelnih. Povprečen čas trajanja brezposelnosti je bil ob koncu leta 2002 za registrirano brezposelne osebe 2 leti, 4 mesece in 11 dni. Pričakovati je, da se bo število dolgotrajno brezposelnih (še posebno nad dve leti prijavljenih pri Zavodu) v prihodnjih letih še povečalo. Zato bo potrebno zagotoviti več možnosti za njihovo vključevanje - še posebno v javna dela, ki pa ne bodo mogli zadostiti potrebam (glej Pirher in drugi, 2000).

Zaradi naštetih strukturnih značilnosti brezposelnosti, se neskladje med ponudbo in povpraševanjem na trgu delovne sile povečuje. Zato država oblikuje in izvaja ukrepe aktivne politike zaposlovanja za zmanjševanje brezposelnosti, ki bi dvignili izobrazbeni nivo in usposobljenost ter motiviranost brezposelnih oseb za zaposlitev.

1.4. 4. Regijski vidik brezposelnosti

S krizo družbenega in gospodarskega sistema je brezposelnost začela naraščati v celi Sloveniji. Že pred obdobjem tranzicije so obstajale razlike med regijami oziroma območnimi službami (v nadaljevanju OS) Zavoda. Strukturne spremembe v gospodarstvu, ki jih je spremljala še gospodarska recesija, so najbolj prizadele OS z velikim deležem zaposlenih v industrijskem sektorju. Po letu 1993 se je število registrirano brezposelnih začelo zmanjševati, vendar ne v vseh okoljih enako. Najpomembnejši generator novih delovnih mest je postal storitveni sektor. V letu 1987 je bilo registrirano brezposelnih 15.184 oseb, v šestih letih pa je to število naraslo za 750,1% (skupaj 137.142 brezposelnih). Najbolj prizadete so bile regije, ki jih pokrivajo OS Ljubljana, Trbovlje in Kranj. Po decembru 1993 pa se je do konca 2002 zmanjšalo število brezposelnih v vseh OS razen v Murski Soboti. Eden pomembnejših indikatorjev brezposelnosti je stopnja registrirane brezposelnosti, ki izloči vpliv velikosti ali poseljenosti določenega področja. V letu 2002 je najvišjo stopnjo dosegla OS Maribor, višjo od povprečne v Sloveniji pa so beležile tudi OS Murska Sobota, Ptuj, Celje in Sevnica. Poleg stopnje brezposelnosti je izredno pomembna tudi struktura brezposelnih (glede na izobrazbo, starost brezposelnih oseb, čas prijave na Zavodu). Najtežje zaposljiva kategorija brezposelnih oseb so starejši in dolgotrajno brezposelni. Pogosto sta ti kategoriji povezani. Najvišje deleže starejših brezposelnih so v letu 2002 beležili v OS Kranj in Novo mesto. Največ dolgotrajno brezposelnih je bilo v letu 2002 v OS Maribor. Med dolgotrajno brezposelnimi je

problematičen delež starejših od 40 let (v OS Kranj jih je skoraj 77%) in še posebno kritična je skupina dolgotrajno brezposelnih z nižjo stopnjo izobrazbe (več kot polovica vseh registrirano brezposelnih v Sloveniji se uvršča v to kategorijo). Razlike med OS se kažejo tudi pri številu prijavljenih potreb po delavcih in pripravnikih, kar kaže na možnosti zaposlovanja. V povprečju je v letu 2002 prišlo skoraj 9 brezposelnih na eno prosto delovno mesto. Najmanjše možnosti za zaposlitev imajo brezposelni v OS Trbovlje in Murska Sobota, kjer na eno razpisano delovno mesto pride 19 brezposelnih oseb, v OS Ljubljana pa 5 brezposelnih oseb (Letno poročilo ZRSZ 2002).

Zmanjševanje razlik med regijami je eden pomembnejših ciljev Strategije razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 (Poročevalec Državnega zbora, 1999). Zato si država na območjih z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v Sloveniji prizadeva spodbujati nova delovna mesta. Tem okoljem namenja večji obseg sredstev (za javna dela, lokalne zaposlitvene programe, pospeševanje zaposlovanja mladih ter subvencioniranje težje zaposljivih oseb). Prizadevanja so usmerjena predvsem v razvoj in oblikovanje programov (PHARE 2001), ki bodo prispevali k hitrejšemu zaposlovanju težje zaposljivih brezposelnih oseb ter zmanjševanju poklicnih neskladij. To bo mogoče doseči s še učinkovitejšim povezovanjem s partnerji na lokalni ravni.

Aktivnosti Zavoda bodo usmerjene tudi v povečevanje zaposlovanja invalidov ter vzpodbijanje razvoja mreže centrov za poklicno rehabilitacijo. V okoljih z nižjo stopnjo brezposelnosti od povprečne pa je problem pomanjkanje ustrezno usposobljenih delavcev, zato bo Zavod v teh okoljih v večjem obsegu vključeval brezposelne osebe v programe usposabljanja in izobraževanja. Z uresničevanjem regijskega pristopa se bodo zmanjševale razlike v regijski brezposelnosti in izboljšala struktura brezposelnih (Poslovni načrt ZRSZ, 2002).

2. POLITIKA ZAPOSLOVANJA

2.1. Oblikovanje, izvajanje in vrednotenje politike zaposlovanja

Za odpravljanje brezposelnosti država uporablja ekonomsko, socialno politiko ter politiko zaposlovanja. Ekonomska politika regulira zaposlovanje posredno s spodbujanjem in omejevanjem ponudbe in povpraševanja po blagu, storitvah in denarju. Trg delovne sile je potrebno regulirati zaradi ekonomskih razlogov in zaradi socialnih posledic, ki jih povzroča

(brezposelnost). Regulacija trga je lahko neposredna (zakonsko urejanje delovnih razmerij, plačna politika ipd) ali posredna (oblikovanje politik in ukrepov, ki so usmerjeni na ponudbo in povpraševanje po delovni sili). Ukrepi se med seboj prepletajo in so med seboj odvisni – npr. ukrepi politike zaposlovanja, ekonomske politike, politike izobraževanja, socialne politike ipd. Država ni edini akter regulacije trga delovne sile, pomembna so tudi združenja delodajalcev in delojemalcev, ki sodelujejo pri pogajanjih in odločanju na ekonomskem in socialnem področju. Tako je v ožjem pomenu politika zaposlovanja dejavnost države in njenih organov na področju zaposlovanja, širše pa se nanaša na usklajevanje in prizadevanje za uresničevanje interesov širšega kroga socialnih dejavnikov, zainteresiranih za zaposlovanje (delodajalci, sindikati, različne socialne skupine). Politika zaposlovanja pomeni postavljanje ciljev, oblikovanje programov in ukrepov, zagotavljanje virov ter izvajanje dejavnosti za njihovo uresničevanje (glej Svetlik, Trbanc, 2002: 36). V izvajanje politike zaposlovanja je vpeto več nosilcev, institucij, ki tvorijo sistem zaposlovanja, najpomembnejša pa je služba oziroma zavod za zaposlovanje. Programe politike zaposlovanja izvajajo predvsem javne službe. Materialna sredstva zagotovi država, porabo sredstev pa je potrebno upravičiti z javnim interesom in nadzorom.

G. Schmid je oblikoval Kibernetični model politike zaposlovanja (ciklus), ki poteka v štirih fazah. Najprej se opredeli oblikovanje politike zaposlovanja oziroma izbiro programov. Pri tem je pomembno usklajevanje. Nato se politika zaposlovanja izvaja – programi se pretvorijo v operativne ukrepe. Izvedba mora biti profesionalna, usklajena z dejavniki na lokalni ravni, stroškovno učinkovita in zakonita. Nadalje je pomemben odziv na politiko zaposlovanja tistih, ki jim je namenjena; ali posamezni ukrepi ustrezajo motivom, interesom in zmožnostim ciljnih skupin ali posameznikov. Temeljno merilo oblikovanja politike zaposlovanja je njena odzivnost – ali se oblikovalci politike odzivajo na potrebe socialnih skupin in posameznikov, ki so jim programi namenjeni. Za uveljavljanje politike zaposlovanja je pomembna organizacijska učinkovitost – ali ima izvajalec politike ustrezne vire za uveljavljanje politike, ali je stroškovno učinkovita, ali dosega zastavljene cilje. Temeljno merilo sprejemanja politike zaposlovanja pa je odziv posameznikov, organizacij in skupin, ki jim je politika namenjena – kolikšen delež brezposelnih je vključen v program, kolikšen je strošek na enega udeleženca, ali je bil program izvajan skladno z zakonom in podobno.

Glede na časovno perspektivo lahko politiko zaposlovanja opredelimo tudi v drugačnih fazah. Najprej se opravi analiza stanja in analiza doseganja ciljev, ki so bili postavljeni za preteklo

obdobje. Nato sledi faza izdelave napovedi, kjer se uporablja različne metode (npr. metoda razvojnih scenarijev, SWOT metoda – pri kateri se ugotavljajo prednosti, slabosti, priložnosti in grožnje možnega prihodnjega razvoja in podobne). Na osnovi napovedi se opredelijo cilji, ki jih politika zaposlovanja želi doseči v določenem obdobju. Cilji morajo biti uresničljivi. Zagotovljena morajo biti materialna sredstva za izvajanje določenih programov in ukrepov. Določiti je potrebno tudi strategije – opredeliti najboljše kombinacije ciljev in sredstev za njihovo doseganje. Ker pri uresničevanju ciljev lahko nastopijo tudi nepredvidljive okoliščine, je potrebno oblikovanje in izvajanje politike zaposlovanja sproti prilagajati. Ko cilji in strategije za njihovo doseganje dobijo politično legitimnost in so zagotovljena sredstva za njihovo izvajanje, se začne izvedbeni proces. Podlaga je izvedbeni načrt, ki razčleni hierarhijo ciljev, dejavnosti razmesti časovno in med posamezne izvajalske organizacije. Izvedba programov je običajno v rokah javne službe za zaposlovanje. Izvajanje programov je potrebno stalno spremljati (angl. monitoring). Spremljati je potrebno ali se postavljeni cilji uresničujejo ali posamezni ukrepi dosegajo ciljne skupine in pričakovane učinke. Stalno spremljanje izvajanja programov in ukrepov je del sprotne evalvacije politike zaposlovanja. Evalvacija pomeni ocenjevanje koncepta, načrta, izvedbe, rezultatov in tudi stranskih učinkov programov – torej v vseh fazah cikla politike zaposlovanja. Dajejo se predlogi za izboljšanje načinov izvajanja politike in posameznih programov. Uspešnost politike zaposlovanja ocenjujemo s stopnjo doseganja ciljev – npr. ali je s programom zajeta ciljna skupina, kako tekoče je program potekal, kako zadovoljni so bili udeleženci programov in ne le koliko udeležencev programa se je zaposlilo. Učinkovitost politike ocenjujemo s primerjavo doseganja ciljev s sredstvi, ki smo jih za njihovo izvajanje porabili (analiza stroškov in koristi – cost benefit analysis). Merimo lahko tudi zaposlitveni učinek programa, porazdelitveni učinek (koliko program prispeva k izenačevanju položaja posameznih socialnih kategorij) in učinek na storilnost (za izobraževalne programe). Poleg namernih učinkov pa je nujno ugotavljati tudi nenamerne učinke programov zaposlovanja (npr. zgrešitev ciljne populacije, povečanje ciljne populacije zaradi uvedbe programa, s programom hkrati zaposlujeemo brezposelne in spravljamo ob zaposlitev že zaposlene, povzročanje nelojalne konkurence (glej Svetlik, Trbanc, 2002: 51 –52).

2.2. Pasivna in aktivna politika zaposlovanja

Politika zaposlovanja se deli na pasivno in aktivno. Ukrepi pasivne politike zaposlovanja predvsem ščitijo socialni položaj brezposelnih (in zaposlenih) oseb, v aktivno pa sodijo ukrepi in programi, s katerimi se usklajuje ponudbo in povpraševanje po delovni sili in njuno

regulacijo. Namenjeni so ohranjanju in oblikovanju novih delovnih mest ter izobraževanju in usposabljanju brezposelnih oseb s ciljem ohraniti zaposlenost na visoki in stabilni stopnji.

Socialna politika regulira zaposlovanje posredno z zagotavljanjem osnovne socialne varnosti in standarda prebivalstva. Brezposelnim osebam se socialna varnost zagotavlja s sistemi socialne varnosti, v kateri je določena pravica do denarnih dajatev. Obstajata dva sistema socialne varnosti. Sistem socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti, ki temelji na zavarovalnem načelu. V Sloveniji je bil uveden sistem obveznega socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti leta 1974 in ga ureja Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Denarna dajatev je denarno nadomestilo, ki je sorazmerno z višino vplačanih prispevkov, trajanje pa je omejeno s predhodno dobo zavarovanja. Posameznik pridobi pravice do denarnih dajatev le, če je nastala brezposelnost proti volji in brez krivde brezposelne osebe (Bubnov – Škoberne, 1997: 30). Glavni namen tega sistema je ohranjanje relativnega družbenega položaja zavarovanih oseb. Brezposelne osebe so v nekaterih sistemih socialne varnosti upravičene tudi do denarne dajatve - denarne pomoči, ki ima značilnosti obeh sistemov. Brezposelna oseba jo lahko uveljavi po preteku pravice do denarnega nadomestila in potrebuje pomoč za preživetje. Pogoji za pridobitev te pravice je predhodna zaposlitev in ugotovljena dejanska potreba po pomoči. Pridobitev in ohranitev teh pravic je pogojena z obveznostmi brezposelnih oseb: aktivno morajo iskati zaposlitev in biti pripravljene za delo. Brezposelna oseba mora ustrezno zaposlitev sprejeti. Denarno nadomestilo in denarna pomoč spadata med ukrepe pasivne politike zaposlovanja. Zaradi visokih stopenj brezposelnosti države zaostrejuje pogoje za pridobitev in ohranitev dajatev, omejujejo višine in čas trajanja denarnih dajatev za čas, ko je oseba pasivna in uvajajo dajatve, ki so vezane na aktivnost (delovno, izobraževalno) - na ukrepe aktivne politike zaposlovanja.

Sistemi socialne pomoči zagotavljajo brezposelnim osebam, ki nimajo dovolj sredstev za preživetje, eksistenčni minimum. Denarna dajatev je socialna pomoč. Temelji na dejansko ugotovljeni potrebi po pomoči in zagotavlja le najnujnejša sredstva za preživetje. Sistem socialnih pomoči ureja Zakon o socialnem varstvu. Sistemi socialnega zavarovanja in denarne dajatve, ki jih zagotavlja, vplivajo na delovanje trga delovne sile. Visoka nadomestila in dolgotrajna upravičenost povzročata daljše dobe brezposelnosti, "saj mnogi brezposelni čakajo, da jim pravica do prejemkov iz zavarovanja poteče in se šele potem zaposlijo" (Vodopivec, 1998). Zato je naraščanje brezposelnosti v 90 letih zahtevalo tudi zaostritev

pogojev za pridobitev denarnih dajatev (nižje osnove in krajše trajanje denarnih dajatev). Brezposelne osebe morajo biti na razpolago za zaposlitev in morajo delo aktivno iskati (prijava na zavodu za zaposlovanje, pisanje prošenj na razpisana delovna mesta, vključevanje v programe aktivne politike zaposlovanja).

"Primarni cilj sistemov socialne varnosti za primer brezposelnosti je zagotavljanje dohodkovne varnosti med izgubo dohodka zaradi brezposelnosti, vendar ga postopoma izpodriva cilj zagotavljanja možnosti brezposelnim osebam za ponovno vključitev na trg delovne sile. Načelo "welfare" je tako vse bolj nadomeščen z načelom "workfare" (Kopač, 2002:167). Tudi Evropska unija poudarja v svojih smernicah potrebo po sistemu socialne varnosti, ki bo zagotavljala brezposelnim osebam, da se bodo primerno usposobljene hitreje vračale na trg delovne sile.

Aktivna politika zaposlovanja (v nadaljevanju APZ) je kot del modela gospodarskega in socialnega razvoja nastala na Švedskem in se je v šestdesetih letih s posameznimi elementi uvajala tudi v drugih razvitih evropskih državah. V devetdesetih je bila splošno uveljavljena in je postala temeljni način uravnavanja zaposlovanja v EU (glej Svetlik, 2002b: 174-186). APZ je nabor programov in ukrepov, s katerimi država neposredno in selektivno posega na trg delovne sile in tako uravnava neskladje med ponudbo in povpraševanjem, ki nastane zaradi strukturne brezposelnosti. Pospešeno uvajanje novih tehnologij je zahtevalo novo in posebno znanje in sposobnosti zaposlenih, izobraževalni sistem pa ni bil kos tej dinamiki. Tehnološki cikli so se krajšali, izobraževalni daljšali, prostorska mobilnost delovne sile se je zmanjševala. APZ je neposredno usmerjena v zniževanje brezposelnosti, zagotavljanje zaposljivosti in ekonomske aktivnosti čim širšemu krogu posameznikov. Njeni ukrepi so praviloma selektivni in usmerjeni na posamezne gospodarske panoge, posamezne regije ali socialne skupine oziroma kategorije (npr. dolgotrajno brezposelni). Programi in ukrepi APZ so namenjeni uravnavanju ponudbe delovne sile (usposabljanje in izobraževanje ter pospeševanje prostorske mobilnosti), uravnavanju povpraševanja (ohranjanje zaposlitev, spodbujanje novega zaposlovanja in javna dela) ter usklajevanju ponudbe in povpraševanja (delo služb za zaposlovanje).

2.3. Evropska politika zaposlovanja

Dejavnost Evropske skupnosti je bila na socialnem področju v prvem obdobju (od leta 1952 do 1973) v znamenju pasivne politike zaposlovanja in usmerjena predvsem k spodbujanju

prostega pretoka delovne sile. V obdobju (med letom 1974 in 1984) se je skupnost začela srečevati z naraščajočo stopnjo brezposelnosti in so se pojavili prvi zametki aktivne politike zaposlovanja. V tretjem obdobju (od leta 1986 do 1992) je bila sprejeta pomembna resolucija - Listina o temeljnih socialnih pravicah delavcev, za četrto obdobje (po letu 1992) pa je značilen razmah politike zaposlovanja, sprejetih je bilo več dokumentov za reševanje brezposelnosti. Evropska unija (v nadaljevanju EU) določa zgolj najnižje standarde in pravice, preostali del socialne politike pa je v pristojnosti držav članic. Amsterdamska pogodba iz leta 1997 je vključila v proces odločanja na področju socialne politike tudi socialne partnerje in tako je socialna politika prvič v zgodovini postala skupna naloga skupnosti. Zapisana načela so postala obvezujoča za vse države članice. Pogodba vsebuje poglavje o politiki zaposlovanja in poziva države članice k usklajenemu razvoju strategij zaposlovanja, ureja postopke usklajevanja in sistem nadzora nad politiko zaposlovanja. Skupnost uresničuje cilje s sekundarno zakonodajo – direktivami. Njihova značilnost je, da določajo cilje, medtem ko imajo države članice pristojnost, da določijo postopke in način njihovega uresničevanja. S področja socialne politike so najpomembnejše direktive, ki se nanašajo na politiko zaposlovanja in sicer na varnost in zdravje pri delu, delovne razmere (delovni čas in sklenitev delovnega razmerja), varstvo pravic delavcev in enakopravno obravnavanje moških in žensk (glej Kopač in drugi, 2002: 65 - 66).

Najpomembnejši mehanizem evropske politike zaposlovanja so smernice, na podlagi katerih morajo države članice sprejeti državne akcijske načrte. Prve smernice so bile sprejete leta 1998 – t.i. Luksemburške smernice za zaposlovanje (EC, 1999). 22 smernic je razdeljenih v 4 stebre, katerih cilj je izboljšanje zaposljivosti, pospeševanje podjetništva, povečevanje prilagodljivosti podjetij in zaposlenih ekonomskim in tehnološkim spremembam ter razvoj ukrepov za izenačevanje možnosti žensk, moških in ljudi s posebnimi potrebami. Na podlagi teh štirih stebrov so vlade držav članic zasnovale državne socialne politike.

Marca 2000 je Evropski svet v Lizboni sprejel izhodišča za posodobitev evropskega socialnega sistema z vlaganjem v človeške vire in stalnim izobraževanjem, ki naj sledi tehnološkemu razvoju. Spodbudil je izdelavo vseevropske baze podatkov, ki naj bi na ravni unije združevala iskanje zaposlitve s potrebami delodajalcev. Za pristop novih držav članic v unijo poteka v skladu s predpristopno strategijo tudi prilagajanje sistema socialne zakonodaje države kandidatke. Pri tem unija ponuja finančno podporo ter izmenjavo znanja in izkušenj v okviru svojih programov. Evropski socialni sklad je finančni instrument unije, katerega glavni

namen so investicije v človeški kapital. Je eden od štirih strukturnih skladov, katerega glavni cilj je boj proti brezposelnosti.

Marca 2001 je Evropski svet v Stockholmu sprejel tudi novo strategijo evropske komisije z nazivom Novi evropski delovni trg, ki predvideva odpravo ovir mobilnosti delovne sile v uniji in s tem popolno odprtje trgov delovne sile članic do leta 2005. Ovire prostemu pretoku so predvsem medsebojno priznavanje pridobljenih kvalifikacij, združljivost sistemov socialne varnosti in pokojninskih sistemov ipd. Evropska unija si je zadala nalogo ustvariti 20 milijonov novih delovnih mest do leta 2010. Do leta 2002 je bilo ustvarjenih 2 milijona delovnih mest, prednostne naloge, za katere si prizadeva unija pa so: bolj kvalitetna delovna mesta, enakost moških in žensk pri zaposlitvi, enake možnosti za invalide, možnosti za doživljenjsko učenje ter zdravje in varnost pri delu (Informacijski center Delegacije Evropske komisije v Sloveniji, 2002).

Komisija EU pripravlja predlog novih smernic za zaposlovanje. Na Svetu EU v Lizboni je unija opredelila strategijo, katere cilji so dolgoročna gospodarska rast, polna zaposlenost, socialna kohezija ter trajen razvoj, ki temelji na znanju temelječi družbi. Smernice za zaposlovanje je potrebno poenostaviti in doseči večjo učinkovitost z boljšo opredelitvijo ciljev. Lizbonska agenda opredeljuje tri najpomembnejše cilje:

1. Polna zaposlenost – rast stopnje zaposlenosti je osnovni pogoj za gospodarsko rast in vzdržljiv sistem socialne varnosti.
2. Kakovost in produktivnost na delovnem mestu – več in boljših zaposlitev. Ta cilj je mogoče doseči preko zadovoljstva s plačo, delovnimi pogoji, zdravjem, varnostjo na delovnem mestu. To pomeni hkrati premik k družbi, ki temelji na znanju. Najpomembnejše je vlaganje v človeški kapital, tehnologijo in organizacijo.
3. Tretji cilj temelji na zmanjševanju razlik glede dostopnosti na trgu dela. Strategija zaposlovanja mora vključevati vse neaktivne ljudi, ki čakajo na delo, sicer postanejo socialno izključeni (dolgotrajno brezposelni, invalidi).

Komisija EU meni, da je potrebno pri oblikovanju bodočih smernic upoštevati prioritete. Osnovno izhodišče je:

- zagotoviti aktivne in preventivne ukrepe za brezposelne in za neaktivne – zagotoviti ustrezno delovno mesto za ustrezno osebo v ustreznem času.

- za osebe je potrebno pripraviti osebni akcijski plan in jim nameniti kvalitetne programe vključevanja na trg ob učinkoviti porabi sredstev,
- temu sledijo ukrepi plačne politike (pravilno obdavčenje najnižjih plač),
- pospeševanje podjetništva za ustvarjanje več in boljših zaposlitev,
- prehod iz dela na črno v redno zaposlitev,
- spodbujanje aktivnega staranja,
- priseljevanje (mobilnost in možnost pridobitve bivanja),
- povečanje ravnotežja med prilagodljivostjo in varnostjo na trgu dela (usposabljanje odraslih, skrb za varnost pri delu),
- spodbujanje vseživljenjskega učenja,
- zagotavljanje enakih možnosti za ženske,
- preprečevanje socialne izključenosti invalidov ter
- zmanjševanje regionalnih neskladij na področju zaposlovanja.

V procesu pristopanja Slovenije k EU se evropski prilagaja tudi slovenska zakonodaja. Socialna politika načeloma ne sodi med posebej težavna poglavja v procesu pogajanj med Slovenijo in EU, usklajevanja pa bodo potrebna predvsem na področjih delovnega prava, enakopravnosti moških in žensk pri zaposlovanju ter pri varnosti in zdravju pri delu. (glej Sporočilo Komisije EU, 2003).

2.4. Izvajanje politike zaposlovanja v Sloveniji

Na osnovi evropskih smernic je tudi Slovenija je v skladu z zahtevami Amsterdamske pogodbe pripravila za področje zaposlovanja pregled trga dela in politike zaposlovanja. Na tej osnovi je Vlada RS je leta 1999 sprejela Strateške cilje razvoja trga dela do leta 2006 (Državni zbor RS, 1999) in Nacionalni akcijski program zaposlovanja za obdobje 2000 in 2001 (MDDSZ, 2000). Državni zbor RS je v letu 2001 sprejel Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 (Ur.l. RS št. 92/01). Nacionalni program uvaja celostni pristop k zmanjševanju brezposelnosti in spodbujanju zaposlovanja, ki predpostavlja aktivno in usklajeno sodelovanje gospodarskega, šolskega in finančnega področja pri uresničevanju ciljev zastavljene politike. Strateški cilji razvoja trga in zaposlovanja so dvig izobrazbene ravni aktivnega prebivalstva, zmanjšanje deleža dolgotrajno brezposelnih in brezposelnih brez poklicne izobrazbe, zagotovitev vključenosti v aktivne programe vseh mladih in nad eno leto brezposelnih, zmanjševanje regijskih neskladij na trgu dela, rast zaposlenosti in zmanjševanje

stopnje brezposelnosti ter nadaljnji razvoj socialnega partnerstva na področju razreševanja problema brezposelnosti.

Usmeritve aktivne politike zaposlovanja za leti 2002 in 2003 so pripravljene na podlagi smernic Evropske unije. Posredno predstavljajo prevzemanje pravnega reda EU (področje zaposlovalne in socialne politike). Usmeritve oblikujejo štirje stebri evropske zaposlovalne politike. To so povečanje zaposljivosti prebivalstva, pospeševanje podjetništva, povečanje prilagodljivosti podjetij in zaposlenih ter izenačevanje možnosti zaposlovanja. Usmeritve za vsak steber opredeljujejo ukrepe, njihovo vsebino in cilje, ciljno skupino oseb, indikatorje za spremljanje in evalvacijo, programe aktivne politike zaposlovanja, s katerimi se bodo neposredno realizirali ukrepi, proračunske postavke, iz katerih se bodo zagotavljala sredstva za izvajanje, nosilce in izvajalce. Za zaposlovanje sta pomembna predvsem prvi in drugi steber.

Program aktivne politike zaposlovanja sprejme Vlada RS in določa namen, cilje, vsebino, način izvajanja programov, ciljne skupine brezposelnih oseb, ki se v programe lahko vključijo, trajanje programov, merila za vključitev, vrsto in višino sredstev, ki se krijejo ter skupno predvideno vrednost posameznih programov aktivne politike zaposlovanja. Določi tudi način spremljanja in nadzora izvajanja programov, ukrepe, ki so predvideni v primeru kršitve ter aktivnosti za evalvacijo in promocijo programov. Vključitev v program aktivne politike zaposlovanja je temeljna pravica brezposelne osebe, ki temelji na zaposlitvenem načrtu, sklenjenem med brezposelno osebo in svetovalcem zaposlitve. O vključitvi odloči Zavod.

Program aktivne politike zaposlovanja je namenjen štirim večjim ciljnim skupinam:

- brezposelnim osebam, z namenom da se jim s posredovanjem dela, izobraževanjem svetovanjem in drugimi oblikami usposabljanja poveča zaposlitvene možnosti,
- zaposlenim v podjetjih, da ohranijo zaposlitev oziroma povečajo svojo fleksibilnost,
- delodajalcem z ustvarjanjem novih in ohranjanjem že obstoječih delovnih mest ter
- lokalnim socialno razvojnim partnerstvom kot pomoč pri organizaciji in izvajanju projektov lokalnih zaposlitvenih pobud in vključevanju težje zaposljivih oseb.

Ukrepi aktivne politike so namenjeni:

1. povečevanju zaposljivosti prebivalstva. Obsegajo programe informiranja in poklicnega svetovanja, programe izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja, javna dela, programe za pospeševanje novega zaposlovanja in kreiranja novih delovnih mest za dolgotrajno brezposelne ter razvojno zaposlitvene programe;
2. pospeševanju podjetništva in podjetniške miselnosti. Vsebujejo programe spodbujanje samozaposlovanja, povračilo prispevkov delodajalcem ter program partnerskega pristopa na lokalnem nivoju;
3. pospeševanju in vzpodbujanju prilagodljivosti posameznikov in podjetij. Obsegajo program skladov dela ter sofinanciranje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih ter stroškov ohranjanja delovnih mest;
4. izenačevanju možnosti za zaposlitev. Vsebujejo programe pospeševanja zaposlovanja invalidov in težje zaposljivih oseb ter programe izenačevanja možnosti zaposlovanja žensk.

Preglednica programov aktivne politike zaposlovanja, ki jih Zavod izvaja v letu 2002 je v prilogi Tabela: 2.2.

Programe aktivne politike zaposlovanja izvajajo Zavod, pooblaščne organizacije oz. delodajalci, skladi dela ter MDDSZ. Za izvajanje ukrepov je minister za delo, družino in socialne zadeve izdal Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (MDDSZ, 2001). Določa, da je nosilec ukrepov aktivne politike zaposlovanja MDDSZ. Ministrstvo ukrepe in programe aktivne politike zaposlovanja v sodelovanju z Zavodom razvija, jih oblikuje ter sproti spremlja in vrednoti. Pravilnik podrobneje določa izvajanje ukrepov aktivne politike, in sicer predvsem namen, trajanje in ciljne skupine udeležencev, postopek za vključitev udeležencev in za izvedbo ukrepov aktivne politike zaposlovanja, nadzor nad porabo sredstev in postopek vrnitve sredstev. Pravilnik določa tudi težje zaposljive brezposelne osebe, ki so opredeljene z zaposlitvenim načrtom. Ukrepe lahko razvrstimo po namenu v več skupin in vključujejo več programov.

Pregled vključenih brezposelnih oseb v programe aktivne politike zaposlovanja v letih od 1992 do 2002 je v prilogi Tabela: 2.3. (vir: ZRSZ, Letno poročilo 2002).

2.5. Opredelitev pojma javnih del

»Pojem javna dela se nanaša na dela, ki jih organizirajo javne avtoritete (vladarji, oblast, vlade), pri izvajanju katerih bolj ali manj prisilno sodeluje veliko ljudi in katerih učinki so

splošno družbeno oziroma javno koristni; to pomeni, da so dostopni širokemu krogu ljudi, pod pogoji seveda, ki jih določijo javne avtoritete» (Kolarič, 2002: 294).

Javna dela se kot ukrep politike zaposlovanja uporabijo, ko nastane večje neskladje med ponudbo delovne sile in povpraševanjem po njej, ko pride do visoke stopnje brezposelnosti in dolgotrajne brezposelnosti. Z ukrepom javnih del država ustvarja posebna delovna mesta, ki omogočajo začasne zaposlitve za določene kategorije brezposelnih oseb. Pri izbiri ciljnih skupin se upošteva načelo selektivnosti. Dela, ki se opravljajo v programih javnih del, ne smejo predstavljati v okolju nelojalne konkurence, plače udeležencev morajo biti nižje od redno zaposlenih na podobnih delih in hkrati višje od denarnih pomoči, ki jih lahko uveljavijo brezposelni, učinki javnih del morajo biti javno koristni. Zaposlitev udeležencev v javnem delu je začasnega značaja in sledi naslednjim ciljem: brezposelnim vključitev pomaga pri premagovanju psihosocialnih težav zaradi socialne izključenosti, z vključitvijo v javno delo se ohranjajo delovne navade in znanja ali se pridobijo nova, kar lahko pomeni prekvalifikacijo in s tem povečanje možnosti za novo zaposlitev, lahko pa taka zaposlitev pomeni tudi možnost za nastanek novega delovnega mesta in redno zaposlitev udeleženca javnega dela (Kolarič, 1995: 622). Uporaba ukrepa javnih del naj bi temeljila na načelu subsidiarnosti – kar pomeni, da se po njih poseže takrat, ko druga sredstva ne zaležejo. Zato so javna dela namenjena predvsem težje zaposljivim osebam, še posebno dolgotrajno brezposelnim oz. tistim ki jim grozi dolgotrajna brezposelnost.

Pri oblikovanju in izvajanju javnih del so vključeni tudi akterji socialne politike in lokalnih oblasti. Javna dela lahko postanejo neposreden ukrep socialne politike z zagotavljanjem produktov in storitev v lokalnem okolju, ki so potrebni, javno koristni in dostopni vsem pod enakimi pogoji. Naročnik izvajanja javnih del je praviloma lokalna skupnost, ki podpira programe, ki so usmerjeni v dejavnosti ali storitve, ki so v določenem okolju potrebne, niso pa zagotovljene (na področju socialnega varstva, kulture, izobraževanja, turizma, športa ipd). Nekaterе dejavnosti, ki se izvajajo preko javnih del zaradi potreb prerastejo v redna delovna mesta. Vloga javnih del je predvsem v zmanjševanju dolgotrajne brezposelnosti, zagotavljanju socialne varnosti vključenim brezposelnim osebam ter razvijanju lokalnih skupnosti.

2.6. Zgodovinski razvoj

Svet je poznal javna dela davno pred svetovno gospodarsko krizo. V Egiptu so organizirali javna dela na namakalnih napravah in pri gradnji piramid, v srednjem veku so z javnimi deli

gradili utrdbe, na Nizozemskem in v Nemčiji so konec 19. stoletja brezposelne kmete vključevali v poljedelske skupnosti. Javna dela so bila pretežno težka fizična dela v gradbeništvu, poljedelstvu ali komunalnem urejanju in so imela prisilno vlogo.

V tridesetih letih 20. stoletja so se javna dela uveljavila v Ameriki kot odgovor države na svetovno gospodarsko krizo in veliko brezposelnost konec leta 1932. Število brezposelnih je doseglo 15 milijonov. F. D. Roosevelt je s politiko New Deala posegel v gospodarstvo države. Vlada ZDA je organizirala številna javna dela na gradbenem in komunalnem področju ter na področju kulture, v raziskovalnih in izobraževalnih ustanovah.

Gospodarska kriza je v Evropi prizadela predvsem Nemčijo, ki je imela konec leta 1932 preko 6 milijonov brezposelnih in veliko hiperinflacijo. Zato je nacionalsocialistična oblast začela izvajati obsežna javna dela. Brezposelne prebivalce so prisilno zaposlovali v delovnih taboriščih.

V obdobju po drugi svetovni vojni so socialistične države (tudi pri nas) v obliki delovnih brigad izvajale obsežna javna dela predvsem za obnovo ruševin, izgradnjo infrastrukture in industrializacijo dežele (glej Hudales in drugi, 1996).

2.7. Javna dela danes v svetu

Danes so programi javnih del vključeni med posebne programe zaposlovanja v več evropskih državah, predvsem v skandinavskih deželah, na Škotskem, Irskem, na Nizozemskem, v Nemčiji in Italiji, s tradicijo javnih del pa nadaljujejo tudi v ZDA in Kanadi. Programi javnih del so najpogosteje usmerjeni na določen del prebivalstva in so povezani s posameznikovim zaposlitvenim problemom in dohodkovnim položajem. Javna dela so pomemben del politike zaposlovanja, so družbeno koristna, vključenim omogočajo začasno in delno zaposlitev in s tem vir preživetja, ohranjanje poklicnih znanj in dodatno usposabljanje, na Irskem npr. pa so predvsem tudi v vlogi razvijanja lokalnih skupnosti za zadovoljevanje potreb, ki bi sicer ostale nezadovoljene.

3. JAVNA DELA V SLOVENIJI

Zaradi velikih sprememb na trgu dela v začetku devetdesetih so se uveljavila tudi javna dela, kot eden temeljnih ukrepov aktivne politike zaposlovanja za uravnavanje strukturnih neskladij med ponudbo in povpraševanjem. Izvajati so se začela v letu 1991 in postala pomemben

ukrep države za blažitev socialnih posledic odkrite brezposelnosti in instrument za preprečevanje posledic dolgotrajne brezposelnosti. Javna dela so imela ves čas socialno in zaposlitveno vlogo, spodbujala pa so tudi razvoj novih delovnih mest in dejavnosti v lokalnih skupnostih, s katerimi so se zadovoljevale določene splošne in skupne potrebe. Za njihovo izvajanje je bil zagotovljen javni interes.

Cilji programov javnih del z vidika brezposelnih oseb so predvsem ohraniti in razvijati njihove delovne sposobnosti, spretnosti in znanja, povečati njihovo odgovornost za lasten poklicni razvoj in iskanje zaposlitve. Z vidika lokalnih skupnosti pa so pomembni cilji spodbujanje prehoda programov javnih del v redne dejavnosti in s tem razvijanje novih delovnih mest in spodbujanje razvoja lokalnih skupnosti. Javna dela so namenjena brezposelnim osebam, ki jim z rednim posredovanjem dela in drugimi oblikami pomoči ni mogoče zagotoviti redne zaposlitve. Prednostne ciljne skupine se določajo glede na stanje na trgu dela, v zadnjih letih pa so to predvsem težje zaposljive osebe – dolgotrajno brezposelne, starejše, iskalci prve zaposlitve, osebe brez poklica in invalidi.

3.1. Pregled razvoja javnih del v Sloveniji od leta 1991 do 2002 (ZRSZ, Letna poročila)

Prvi primer javnega dela je bil v letu **1990** po poplavah. V sanacijska dela je bilo vključenih 82 brezposelnih oseb. Večina udeležencev je pomagala 30 družinam, ki zaradi starosti, invalidnosti in zdravstvenih ovir same niso mogle sodelovati pri odpravljanju posledic poplave. Celjski vrtci so izvedli eksperimentalno izvajanje javnih del - program investicijskega vzdrževanja objektov in urejanja okolja, v katerem je sodelovalo 10 brezposelnih oseb. Tem izkušnjam so sledili tudi drugi programi.

V letu **1991** je bil objavljen prvi razpis javnih del. Izbranih in sprejetih je bilo 245 programov iz 51 občin. Realiziranih je bilo 135 programov za 1.248 udeležencev. 57 brezposelnih oseb se je preko javnih del tudi redno zaposlilo. Največ programov javnih del je bilo na področju urejanja okolja in v komunalni dejavnosti. Številni so bili tudi socialnovarstveni programi. O izbiri programov je na osnovi javnega razpisa odločal Odbor za izbor javnih del, ki ga je imenovala ministrica za delo in je bil konstituiran junija 1991. Partnerji pri izvajanju javnih del so bili izvršni sveti občin, Republiški zavod za zaposlovanje in izvajalci javnih del. Javna dela so se izvajala na osnovi Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Ministrstvo za delo je izdalo navodila z metodologijo za izvajanje sofinanciranja javnih del.

V letu **1992** je v 476 programih sodelovalo 3.513 brezposelnih oseb. Raznovrstnost programov je bila večja kot prvo leto. Povečala se je zahtevnost del, saj so se vanje vključile tudi brezposelne osebe z višjo in visoko izobrazbo. Največ je bilo socialnovarstvenih programov. Preko javnih del je 268 udeležencev našlo redno zaposlitev. V javna dela je bilo vključenih približno 3% brezposelnih, kar je že primerljivo z zahodnimi državami.

V letu **1993** je bilo realiziranih 671 programov s 4.367 udeleženci, kar je pomenilo 4,5% brezposelnih oseb, vključenih v javna dela. Največ udeležencev je bilo vključenih v socialnovarstvene programe, sledila je komunalna dejavnost. Povprečno trajanje programov je bilo 7 mesecev. Čakalna doba pred vključitvijo v programe je bila občutno podaljšana - 80% udeležencev je imelo čakalno dobo nad eno leto. Preko javnih del je našlo zaposlitev 410 oseb.

V letu **1994** je bilo v 690 programov javnih del vključenih 4.475 udeležencev ali 4% brezposelnih oseb. Povečal se je delež vključenih dolgotrajno brezposelnih oseb (prijavljenih pri zavodu nad 3 leta) in udeležencev s V, VI. in VII. stopnjo strokovne izobrazbe, povečal se je delež starejših od 40 let (27%), zmanjšal se je delež mlajših do 26 let. Število dolgotrajno brezposelnih se je povečalo, vključenih je bilo 81,7% oseb, ki so bile več kot eno leto prijavljene na Zavodu. Zaposlitev je našlo 548 brezposelnih oseb. Delež zaposlitev se vsako leto povišuje, kar kaže poleg socialne tudi na zaposlitveno funkcijo javnih del. Opravljene so bile evalvacije programov javnih del na področju varstva otrok, na socialnem področju, na področju kmetijstva in podeželja, varovanja okolja in turizma ter pravnih vidikov javnih del. Evalvacije so nakazale možnost preraščanja programov javnih del v redne dejavnosti za zagotavljanje dobrin in storitev za občane.

V letu **1995** je bilo v 125 občinah RS izvedenih 813 programov javnih del, v katere je bilo vključenih 4.272 brezposelnih oseb. Četrtna udeležencev je bila starejša od 40 let in kar 82% vključenih je bilo dolgotrajno brezposelnih. Med vključenimi raste tudi število marginalnih skupin brezposelnih. V programe je bilo prvič skupno vključenih več žensk kot moških zaradi obsežnejšega področja izvajanja socialnovarstvenih programov, programov v izobraževanju, kulturi in turizmu. Pomembno postaja v okviru javnih del tudi izobraževanje brezposelnih oseb. 488 oseb se je iz javnih del redno zaposlilo.

V letu **1996** je bilo v 136 občinah RS realiziranih 983 programov javnih del s 4.728 udeleženci (4% vključenost brezposelnih). Prevladovali so kvalitetnejši programi (68%), v katere se vključujejo osebe s srednjo in višjo stopnjo izobrazbe. Večina brezposelnih (86%) je bila pred vključitvijo v programe več kot leto dni brezposelna. Po izteku javnih del se je 556 brezposelnih oseb redno zaposlilo. Povprečno trajanje programov javnih del se je povečalo na 8,6 mesecev.

V letu **1997** je bilo v 1.264 programih vključenih 5.354 brezposelnih oseb, 687 se jih je redno zaposlilo. Za pomoč pri obveščanju in motiviranju okolja ter pri kreiranju in spremljanju programov javnih del je Zavod angažiral tudi zunanje izvajalce. Pričel se je uvajati projekt "Kreiranje javnih del", s katerim se je precej povečalo število novih programov in s tem tudi število vključenih brezposelnih oseb. Glavni cilji projekta so bili povečanje števila programov javnih del in vključenih brezposelnih oseb, aktiviranje prejemnikov denarnih nadomestil, denarnih pomoči in denarnih dodatkov pri centrih za socialno delo ter povečati njihovo aktivno vlogo pri iskanju ustrezne zaposlitve. Na ta način je Zavod sredstva za socialno varnost, ki jih je doslej namenjal za pasivno pomoč brezposelnim, usmeril v aktivno pomoč brezposelnim osebam pri vključevanju v javna dela in kasneje v redno zaposlitev.

V letu **1998** je bilo izvajanih 2.236 programov javnih del. Vanje se je vključilo 10.641 brezposelnih oseb, kar je najvišje število vključenih dosedaj. K tako velikemu številu so pripomogli spremenjeni kriteriji za vključevanje brezposelnih oseb (Zavod je financiral stimulatívne nagrade udeležencev v občinah z večjim deležem brezposelnih), zunanji izvajalci s kreiranjem novih programov javnih del ter nacionalni programi na področju kmetijstva, ki jih je Vlada RS sprejela kot subvencijo države kmetijskim panogam v prestrukturiranju - dela v vinogradništvu, sadjarstvu in hmeljarstvu. Vanje je bilo vključenih 2000 brezposelnih oseb. Zaposlilo se je 1.805 udeležencev, kar znaša 17% od vseh vključenih. V programe se je vključilo pomembno število (skoraj polovica udeležencev) prejemnikov denarnega nadomestila in pomoči ter denarnih dodatkov, ki jih brezposelne osebe prejema jo pri centrih za socialno delo. Delež brezposelnih, vključenih v programe javnih del se je do sedaj gibal od 3,4% do 4,3%, v tem letu pa se je dvignil na 8,4%. Programi javnih del se vedno bolj povezujejo z drugimi programi aktivne politike zaposlovanja - programi izobraževanja in usposabljanja, lokalnimi razvojnimi programi, programom pospeševanja samozaposlovanja ipd.

V letu **1999** so se javna dela izvajala v skladu z novelo Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Pomembna novost je pomenila sprememba statusa udeležencev javnih del – sklenitev delovnega razmerja. V 2.412 programov javnih del je bilo vključenih skupaj 10.296 brezposelnih oseb. Največ udeležencev (1700) je bilo vključenih v nacionalne kmetijske programe, ki so sezonskega značaja. Zaposlilo se je 1.866 udeležencev, kar znaša 18% od vseh vključenih. V programe so se prednostno vključevale težje zaposljive brezposelne osebe. Več kot v preteklem letu je bilo vključenih oseb, ki so bile starejše od 40 let (36,0%), povečal se je delež dolgotrajno brezposelnih (62,0% udeležencev je bilo pred vključitvijo brezposelnih nad 3 leta) in invalidov (11,5%). 52,0% udeležencev je bilo prejemnikov denarnega nadomestila, pomoči ali dodatka CSD. Struktura udeležencev javnih del se približuje strukturi vseh registrirano brezposelnih oseb. Izvajalci projekta kreiranje javnih del so pripravili 851 programov javnih del, v katere se je vključilo 2.552 brezposelnih oseb.

V letu **2000** je bilo v 2.156 programov vključenih 10.474 brezposelnih oseb. 3.236 udeležencev je bilo vključenih v nacionalne programe, od tega največ v kmetijske. Zaposlilo se je 1.868 udeležencev, kar znaša 17,8% od vseh vključenih. V programe je bilo vključenih 62,2% prejemnikov socialnih pomoči in so se na ta način uresničevale smernice EU o postopnem zniževanju pasivnih in povečevanje aktivnih oblik pomoči brezposelnim. Za vključitev so bile določene prednostne ciljne skupine brezposelnih oseb. Največ je bilo vključenih dolgotrajno brezposelnih (45,1%) in starejših od 40 let (38%). Glede na stopnjo izobrazbe, je bilo največ vključenih oseb s I. in II. stopnjo strokovne izobrazbe (36,8%). Struktura udeležencev javnih del je sledila strukturi brezposelnih oseb, prijavljenih pri Zavodu. Delež brezposelnih, vključenih v programe javnih del med vsemi brezposelnimi osebami se je dvignil na 10%. Svet Evrope je v maju 2000 v Strasbourgu obravnaval poročilo Odbora CS –EM (Committee of Experts on the Opromoion of Access to emloyment) o dobrih praksah posameznih držav članic. Med njimi je omenjen tudi program javnih del »Gradnja stanovanjskih hiš in urejanje romskega naselja Brezje«, ki ga je svetovalec Sveta g. Drake posebej pohvalil ter ga posredoval vsem strokovnjakom Sveta Evrope, ki se ukvarjajo z romsko problematiko (glej A summary of the best practices preports submitted by the memmbers o CS-EM, 2000: 25).

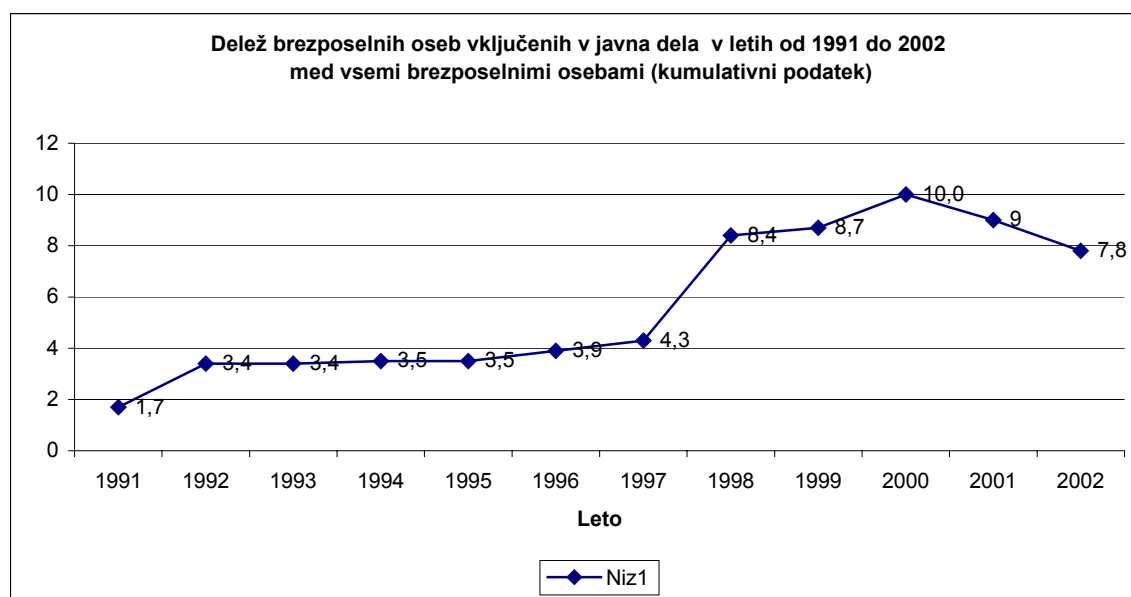
V letu **2001** se je izvajalo 2.247 programov javnih del, v katere je bilo skupaj vključenih 9.374 brezposelnih oseb oziroma 5.217 povprečno mesečno. Vključevanje je potekalo v

skladu z določenimi prednostnimi ciljnimi skupinami brezposelnih. Tako je bilo vključenih največ dolgotrajno brezposelnih (50,0%), starejših od 40 let (37,6%) ter 59,6% prejemnikov socialnih pomoči. Zavod je, v skladu z novim pravilnikom, izvajalcem javnih del dodatno stimuliral zaposlitev težje zaposljivih oseb (z dodajanjem 50% deleža izhodiščne plače, ki jo sicer zagotavlja naročnik oz. izvajalec javnih del). Zaposlilo se je 1.260 ali 13,4% udeležencev javnih del. V programe izobraževanja in usposabljanja je bilo vključenih 76,0% udeležencev javnih del. V nacionalne programe je bilo skupaj vključenih 2.250 udeležencev, največ v kmetijske (dela v vinogradništvu, sadjarstvu in hmeljarstvu). Zunanji izvajalci so v informacijske pisarne vključili 2.061 udeležencev. Kar 58% vseh, ki so se v tem letu zaposlili, je bilo predhodno vključeno v informacijske pisarne, zato menimo, da je bila ta pomoč udeležencem za iskanje zaposlitve zelo uspešna. Pomembna aktivnost Zavoda je bilo tudi spremljanje in nadzor nad izvajanjem programov javnih del, ki so ga izvajali strokovni delavci programa javnih del, služba Zavoda za nadzor in Odbor za izbor javnih del.

V letu **2002** je Vlada RS sprejela Program javnih del za dve leti. S programom so bili določeni globalni in operativni cilji izvajanja javnih del. Odločanje o izboru programov javnih del se je preneslo iz Odbora za izbor javnih del na razpisne komisije pri območnih službah Zavoda. Poudarjen je regijski pristop – okoljem z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti je namenjenih več sredstev za izvajanje javnih del. V letu 2002 se je izvajalo 2.072 programov javnih del, v katere je bilo skupaj vključenih 7.552 brezposelnih oseb oziroma 4.366 povprečno mesečno. Zaposlilo se je 1.257 udeležencev javnih del (16,6%). Vsi udeleženci so bili vključeni v programe usposabljanja za delo pri izvajalcih programov javnih del, skoraj 95% vseh udeležencev pa je bilo vključenih v usposabljanja in izobraževanja za potrebe javnega dela in/ali individualno, v motivacijske delavnice in informacijske pisarne. V nacionalne programe je bilo vključenih 723 udeležencev (ni več kmetijskih sezonskih del). Zunanji izvajalci so izvajali le eno nalogo iz projekta Kreiranje javnih del – motiviranje in izvajanje informacijskih pisarn (nič več kreiranje in spremljanje programov). V skladu s Programom javnih del so bile v programe vključene težje zaposljive brezposelne osebe (63,7%) v skladu s 6. členom Pravilnika o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja in skoraj 19% dolgotrajno brezposelnih oseb. Zavod je nadaljeval tudi aktivnosti spremljanja in nadzora nad izvajanjem programov javnih del.

Od 1991 do konca leta 2002 je bilo v programe javnih del vključenih skupaj **76.294** brezposelnih oseb.

Slika 3.1: Delež brezposelnih oseb vključenih v javna dela med vsemi brezposelnimi



Vir: ZRSZ, Letno poročilo 2002

Tabela 3.1: Gibanje števila programov in udeležencev javnih del in deleža zaposlitev ter porabljenih sredstev za izvajanje javnih del od leta 1991 do 2002

LETO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
število programov	135	476	671	690	813	983	1.264	2.236	2.412	2.156	2.247	2.072
Vključeni	1.248	3.513	4.367	4.475	4.272	4.728	5.354	10.641	10.296	10.474	9.374	7.552
Povp.rečno mesečno vključeni	660	1858	2560	2003	2496	2655	2826	4.654	5.450	5.426	5.217	4.366
Zaposlitve	57	268	410	548	488	556	687	1.805	1.866	1.868	1.260	1.257
Delež zaposlitev	4,6%	7,6%	9,4%	12,2%	11,4%	11,7%	12,8%	17,0%	18,1%	17,8%	13,4%	16,6%
porabljena sredstva SIT (v 000)	18.000*	261.393	638.367	836.317	969.439	1.385.557	1.812.408	2.868.468	6.436.200	4.827.318	5.764.236	5.305.468

Opomba: * zagotovljena sredstva

Vir: ZRSZ, Letna poročila 1991 – 2002

Ves čas izvajanja Programa javnih del je potekalo tudi spremljanje izvajanja Programa in preverjanje njegove učinkovitosti in uspešnosti. Zavod je za vsako leto izvajanja pripravil načrt izvajanja in po zaključku tudi s poročilom spremljal realizacijo zastavljenih ciljev in

predlagal spremembe programa. Zavod stalno spremlja porabo sredstev ter število in področja izvajanja programov, število udeležencev, njihovo strukturo glede na vse brezposelne (spol, starost, čakalno dobo, stopnjo izobrazbe), usposabljanje udeležencev, zaposlitve ipd. Zavod tudi trimesečno poroča MDDSZ o izvajanju programa javnih del po določenih indikatorjih za spremljanje programa.

Poleg rednega spremljanja izvajanja javnih del je bilo izdelanih več poročil s primerjavo izvajanja programa skozi več let, opravljene pa so bile tudi razne študije, raziskave in evalvacije javnih del s pomočjo zunanjih izvajalcev – strokovnih institucij. Najprej so na dvodnevni delavnici v aprilu 1992 izvedli Evalvacijo javnih del v Sloveniji. Ugotovitve so bile pozitivne – na vsebinski koncept izvajanja javnih del ni bilo bistvenih pripomb, delež vključenih je dosegel 3,5% brezposelnih, kar je bilo primerljivo z evropskimi državami. Veliko število programov, ki so bili namenjeni osebam s srednjo, višjo in visoko stopnjo izobrazbe je premagalo predsodke o javnem delu kot prisilnem delu. Opozorili pa so, da je potrebno izostriti kriterije oz. povečati selektivnost glede vrste del (ne za zadovoljevanje trajnih potreb), projekti javnih del naj trajajo dve do tri leta, oblikovati je potrebno programe za mlade osipnike. Javna dela so namenjena registrirano brezposelnim osebam, udeležba je prostovoljna, prednostno se vključuje dolgotrajno brezposelne. Izvajalci naj bodo javni zavodi, neprofitne organizacije, prostovoljne organizacije, izločiti pa je potrebno vse profitne izvajalce. Opozorili so na izvajanje nadzora nad programi javnih del, izboljšati je potrebno vodenje projektov javnih del, povečati stopnjo participacije akterjev javnih del (1992, zaključki in sklepi Evalvacije javnih del v Sloveniji).

Sledile so evalvacije in raziskave na socialnem področju, na področju kulturne dediščine in bibliotekarstva, v turizmu, v kmetijstvu, na področju varovanja okolja. Izvedena je bila evalvacija na področju socialnega varstva (Kolarič, 1995), razvojnega načrtovanja in projektiranja rizičnosti prehoda od javnega dela do tržnega izvajanja storitev. Opravljena je bila evalvacija intelektualnih javnih del, študija Javna dela – pravni vidiki (Inštitut za delo pri Pravni fakulteti, 1995) ter raziskava o prehodu socialno varstvenih programov javnih del v neprofitne organizacije (Skupnost centrov za socialno delo, 2001). Zaključki evalvacij so opozorili, da je potrebno sistemsko urediti status udeležencev javnih del in ga bolj približati statusu začasne in tudi »part time« zaposlitve, da je potrebno povečati delež prehoda v redne zaposlitve, še posebej tam, kjer se s pomočjo koncesij ustvarjajo pogoji za samozaposlitev oz. zaposlitev, da je potrebno uvajati tudi programe usposabljanja, da lahko javna dela postanejo

pomemben sestavni del politik oživljanja podeželja, razvoja turizma, kulture, da lahko javna dela predstavljajo neke vrste »podjetniški inkubator«. Opravljene analize so opozorile tudi, da nekateri programi javnih del (predvsem na socialnovarstvenem področju in turizmu) že presegajo obliko javnega dela in izpolnjujejo pogoje za nova delovna mesta. Evalvacijska študija o pravnih vidikih izvajanja javnih del je poudarila tudi potrebo, da se temeljna pravila v zvezi z izvajanjem javnih del določi z zakonom in da naj se program preimenuje.

3.2.1. Izvajanje javnih del v letih od 1991 do 1998 na osnovi Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS, št. 5/91, 12/92, 71/93 in 38/94).

V poglavju Aktivna politika zaposlovanja je bilo izvajanje javnih del opredeljeno v 52. in 53. členu: »Javna dela so javno razpisana po kriterijih, ki jih določi Zavod in so pod enakimi pogoji dostopna vsem nezaposlenim. Javna dela ne morejo vsebovati rednih programskih aktivnosti organizacij oziroma delodajalcev na območju družbenopolitične skupnosti. Program javnih del sprejme upravni odbor. Izvajanje javnih del organizira Zavod v sodelovanju z drugimi zainteresiranimi organizacijami. V javna dela se vključujejo brezposelne osebe, prijavljene pri Zavodu, ki v tem času obdržijo status brezposelne osebe. Tem osebam se v času opravljanja javnih del zagotavljajo pravice iz priprave za zaposlitev in plačilo za opravljeno delo, določeno s pogodbo.«

Republiški zavod za zaposlovanje je v letu 1996 sprejel kot eno temeljnih podlag za delovanje zavoda na področju aktivne politike zaposlovanja Pravilnik o izvajanju programov aktivne politike zaposlovanja, kjer je med programi izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja brezposelnih oseb podrobneje opredelil Programe javnih del (členi od 93 do 106). Z njim je Zavod določil cilje programov javnih del, ciljne skupine brezposelnih oseb, ki so jim programi namenjeni, področja izvajanja javnih del, opredelil je partnerje pri izvajanju programov in njihove naloge ter pravice in obveznosti brezposelnih oseb. Prednost pri vključitvi v javno delo so imele naslednje ciljne skupine brezposelnih: dolgotrajno brezposelni, iskalci prve zaposlitve, starejši, težje zaposljivi s psihofizičnimi omejitvami ter osebe, ki nimajo nobenega vira prihodka, kasneje tudi prejemniki denarnih nadomestil, pomoči in dodatkov pri centrih za socialno delo.

Cilji programov javnih del so bili: ohranjanje in razvijanje delovnih navad, znanj in veščin za ponovno zaposlitev brezposelnih oseb, zagotavljanje socialne varnosti brezposelnim osebam in spodbujanje povpraševanja po delovni sili, spodbujanje samozaposlovanja pri podobnih delih, odkrivanje novih tržnih priložnosti, preprečevanje prehoda presežnih delavcev v odkrito

brezposelnost in spodbujanje razvoja lokalnih skupnosti. Zavod je razpisal programe javnih del praviloma za koledarsko leto, izbor programov pa je vršil Odbor za izbor javnih del na predlog območnih služb Zavoda.

Partnerji pri izvajanju programov javnih del so bili predlagatelji in izvajalci programov ter Zavod. Predlagatelji (občine, upravne enote, zveze, društva, javni zavodi, lokalni in regionalni pospeševalni centri ali druge neprofitne državne ustanove) so zagotavljali, da so bila zagotovljena soglasja za izvajanje javnega dela, potrjevali so javni interes za izvajanje javnega dela ter zagotavljali stimulatívno nagrado za udeležence javnih del. Izvajalci (ustanove in podjetja, ki se ukvarjajo s socialnim varstvom, izobraževanjem, kulturo, javni zavodi, neprofitne organizacije, združevanja in humanitarne organizacije, registrirane za opravljanje dejavnosti) so zagotavljali materialne stroške za izvedbo programa javnih del, organizirali delo, uvajali udeležence, zagotavljali strokovno usposabljanje, skrbeli za varno delo, zavarovali udeležence, vodili evidenco prisotnosti ter omogočali udeležencem, da v času javnega dela aktivno iščejo zaposlitev. Zavod je izvajal izbor programov javnih del, napotoval vanje brezposelne osebe, zagotavljal sredstva za denarno pomoč, prehrano, prevoz, zdravniškega pregleda, prispevka za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za polni delovni čas, za osnovno zdravstveno zavarovanje. Zavod je spremljal izvajanje javnih del. Partnerji so pred začetkom javnega dela podpisali pogodbo s katero so določili medsebojne obveznosti in zagotavljanje sredstev za izvedbo programa javnih del ter določili stimulatívni del nagrade za udeležence javnih del.

Brezposelna oseba je bila lahko vključena v javno delo praviloma največ eno leto, razen v socialno varstvenih programih, kjer je lahko vključenost trajala največ dve leti. Osebe, stare več kot 50 let in osebe z omejitvami pri zaposlovanju so bile lahko vključene v javno delo do rešitve njihove brezposelnosti. Brezposelna oseba je z vključitvijo v program javnega dela pridobila pravico do - denarne pomoči, če ni imela pravice do denarnega nadomestila ali denarne pomoči iz naslova zavarovanja za primer brezposelnosti, plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, plačila prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, kritja stroškov regresa za prehrano med delom in stroškov javnega prevoza v skladu z določili splošne kolektivne pogodbe za gospodarstvo ter kritja stroškov izobraževanja, potrebnega za izvedbo javnega dela, kar vse je zagotavljal zavod ter pravico do kritja stroškov dodatnega nezgodnega zavarovanja, kritja stroškov zdravniškega pregleda in stimulatívne delo nagrade v višini razlike do 70% povprečne plače po splošni kolektivni

pogodbi za gospodarstvo za posamezno stopnjo zahtevnosti dela, kar sta krila predlagatelj in izvajalec javnih del. Brezposelna oseba je imela pravico do bolniške odsotnosti do 30 dni ter v primeru enoletne vključenosti pravico do 18 dni plačane odsotnosti na leto (oziroma do sorazmernega dela, če je bila vključena krajši čas).

3.2.2. Izvajanje javnih del po novem Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (UR. L. RS ŠT. 69/98).

Javna dela se izvajajo v skladu s 52., 53. in 53.a členom omenjenega zakona. Opredeljena so kot lokalni ali državni zaposlitveni programi, ki so namenjeni vzpodbujanju razvoja novih delovnih mest in ohranitvi ali razvoju delovnih sposobnosti brezposelne osebe. Organizirajo se zaradi izvajanja socialno varstvenih, izobraževalnih, kulturnih, naravovarstvenih, komunalnih, kmetijskih in drugih programov. Delodajalci ali druge organizacije jih ne smejo organizirati za dejavnosti, katerih cilj je pridobivanje dobička ali kadar bi z javnimi deli na trgu povzročili nelojalno konkurenco. Vlada Republike Slovenije opredeli s programom ukrepov aktivne politike zaposlovanja za proračunsko obdobje tudi okvir izvajanja javnih del in število vključenih oseb. Programe javnih del lahko sprejme tudi občina, če v celoti zagotavlja sredstva za njihovo izvajanje.

Brezposelne osebe so vključene v javna dela na podlagi posebne pogodbe o zaposlitvi, ki jo sklepajo z izvajalci javnih del. Zanje se uporabljajo predpisi o delovnih razmerjih, ki urejajo delovni čas, odmore in počitke, nočno delo, minimalni letni dopust, varnost in zdravje pri delu ter posebno varstvo delavcev. Brezposelne osebe so praviloma četrtno časa trajanja javnih del vključene v programe usposabljanja in izobraževanja. Vključitev v javna dela lahko traja največ eno leto in se v skladu z zaposlitvenim načrtom lahko tudi podaljša, če brezposelni osebi ni mogoče zagotoviti ustrezne ali primerne zaposlitve. Brezposelna oseba, ki je vključena v javno delo ima pravico do plače v višini izhodiščne plače tarifnega razreda ustrezne kolektivne pogodbe in povrnitve stroškov prehrane in prevoza na delo ter do vključitve v program usposabljanja in izobraževanja. Zakon določa tudi, da sredstva za izvajanje programov javnih del zagotavljata Zavod in naročnik javnih del, lahko pa tudi izvajalec javnih del. Zavod zagotavlja sredstva za organizacijo javnih del, stroške programov pospeševanja poklicnega in osebnostnega razvoja, stroške prevoza na delo in stroške prehrane ter del stroškov izhodiščnih plač, ki se določi s programom ukrepov aktivne politike zaposlovanja za posamezno proračunsko obdobje. Pri določitvi deleža sredstev za izhodiščne plače se upošteva vrsta del, ki se bodo opravljala v okviru programa javnih del, gospodarska

razvitost, delež brezposelnih v prebivalstvu v občinah, v katerih se bodo opravljala javna dela, in drugi kriteriji, ki jih določi minister, pristojen za delo. Naročnik oziroma izvajalec javnih del zagotavljata sredstva za pokrivanje stroškov razlike do izhodiščnih plač in stroškov za nagrajevanje uspešnosti brezposelnih oseb, ki so vključene v program javnih del, ter materialnih stroškov, vključno s stroški programov in potrebne opreme.

Poleg zakona določajo izvajanje javnih del tudi naslednji dokumenti in pravni viri:

- Akcijski program zaposlovanja v Sloveniji za leti 2000 do 2001, ki ga je sprejela Vlada RS 1999, ki obravnava javna dela kot instrument za doseganje številnih usmeritev Evropske unije na področjih povečevanja zaposljivosti prebivalstva (omogočiti nov pričetek vsakemu mlademu brezposelnemu, preprečevanje dolgotrajne brezposelnosti, nadomeščanje pasivnih ukrepov z aktivnimi), pospeševanja podjetništva (razvoj novih zaposlitvenih priložnosti v okviru lokalnih zaposlitvenih iniciativ in na osnovi partnerskega pristopa na lokalnem nivoju), izenačevanje možnosti zaposlovanja (zagotavljanje enakih možnosti med spoloma, ponovno vključevanje na trg dela, pospeševanje vključevanja invalidnih oseb na trg dela).
- Program ukrepov aktivne politike zaposlovanja v RS (Ur. l. RS št. 48/99 in 2/00), s katerim je Vlada RS določila okvir za izvajanje vseh ukrepov APZ, med katerimi so tudi javna dela.
- Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja (Ur.l. RS št. 64/01), ki opredeljuje ciljno skupino težje zaposljivih brezposelnih oseb, ki se lahko vključijo v programe javnih del. To so brezposelne osebe, ki so starejše od 50 let, na zavodu prijavljene več kot 6 mesecev, starejše od 45 let, imajo srednjo strokovno izobrazbo ali manj in so dolgotrajno brezposelne osebe, brezposelne osebe, pri katerih je ugotovljen upad delovnih sposobnosti, ki nima za posledico statusa invalidnosti, invalidne brezposelne osebe, brezposelne osebe, ki same skrbijo za enega ali več otrok, ki so stari manj kot 15 let ali katerih zakonec je brezposeln, brezposelne osebe, pri kateri je ugotovljena zaposlitvena oviranost ali so brez izobrazbe, kvalifikacije ali delovnih izkušenj. Za dolgotrajno brezposelno osebo se po tem pravilniku šteje brezposelna oseba, ki je nepretrgoma več kot 12 mesecev prijavljena v evidenci brezposelnih oseb.
- Pravilnik o deležih zavoda RS za zaposlovanje pri financiranju izhodiščne plače za udeležence javnih del (Ur. l. RS št. 82/98 in 77/00), ki je določal deleže izhodiščnih plač udeležencev javnih del upošteva delež brezposelnih v prebivalstvu in bruto dodano vrednost na prebivalca občine. Ta pravilnik je v letu 2001 nadomestil in dopolnil Pravilnik o financiranju in izvajanju programa javnih del (Ur. l. RS št. 109/01). Določa način izvajanja in

financiranja letnih programov javnih del, določa deleže izhodiščnih plač za brezposelne osebe, vključene v javna dela, ki jih financira Zavod, način dodeljevanja kvot sredstev za financiranje izbranih lokalnih in nacionalnih programov javnih del. Pravilnik opredeljuje tudi prednostno ciljno skupino brezposelnih oseb, ki se vključujejo v programe javnih del.

- Zakon o delovnih razmerjih (Ur. l. RS št. 42/02), ki opredeljuje pogodbo o zaposlitvi zaradi opravljanja javnih del. V 63. členu je določeno opravljanje javnih del. Brezposelna oseba, ki je vključena v javna dela, sklene pogodbo o zaposlitvi z delodajalcem – izvajalcem javnih del. Pogodba o zaposlitvi se sklene upošteva posebnosti, določene z zakonom, ki ureja zaposlovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti.

- Program javnih del, ki ga na predlog MDDSZ sprejema Vlada RS za proračunsko leto. V letu 2001 je bil sprejet dveletni program za izvajanje javnih del za leti 2002 in 2003. Program javnih del določa globalne in operativne cilje, ciljne skupine udeležencev, opredeli partnerje pri izvajanju javnih del in njihovo vlogo, postopek prijave in kriterije za izbor programov javnih del, ključne aktivnosti, obseg sredstev za izvajanje javnih del ter spremljanje in nadzor nad izvajanjem Programa javnih del.

- Javni razpis za izbor programov javnih del, ki ga ob soglasju MDDSZ objavi Zavod. Izbor programov z letom 2002 vršijo razpisne komisije na območnih in v centralni službi Zavoda. Z izbranimi naročniki in izvajalci Zavod sklene Pogodbe o izvajanju programov javnih del.

- Za neposredno izvajanje programov javnih del Zavod izda Organizacijski predpis o navodilu za izvajanje javnih del ter Navodilo o izvajanju javnih del za izvajalce javnih del ter sklene z udeleženci javnih del pogodbe o vključitvi v program javnega dela.

3.2.3. Primerjava obveznosti naročnikov, izvajalcev in udeležencev programov javnih del in pravice brezposelnih oseb

3.2.3.1. V obdobju od leta 1991 do 1998

V prvem obdobju imajo javna dela značaj začasne delovne angažiranosti. Udeleženci v času vključitve v javno delo obdržijo status brezposelne osebe. Udeleženec je lahko vključen v javno delo praviloma eno leto, razen v socialno varstvene programe, kjer lahko traja vključitev dve leti. Starejši od 50 let, invalidi ter osebe s psihofizičnimi omejitvami so lahko vključene tudi dlje časa. V času vključitve se udeležencem zagotavljajo pravice iz priprave na zaposlitev, plačilo za opravljeno delo ter povrnitev stroškov prevoza na delo in prehrane. Prejemajo nagrado, ki znaša 70% plače po Splošni kolektivni pogodbi za gospodarstvo, glede na zahtevnost dela. Nagrada je sestavljena iz denarne pomoči, ki jo zagotavlja Zavod in stimulativenega dela nagrade, ki ga zagotavlja naročnik. Udeležencem se za čas vključitve v

javno delo plačajo prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje – prizna se jim pokojninska doba. V javna dela se brezposelne osebe vključujejo prostovoljno, brez sankcij.

3.2.3.2. Obdobje po uvedbi novele Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti

Bistvena sprememba po novem zakonu o zaposlovanju je status brezposelnih oseb, saj se vključenost v javna dela obravnava kot kombinacija opravljanja dela (sklenitev delovnega razmerja z izvajalcem javnega dela na osnovi posebne pogodbe o zaposlitvi), usposabljanja ter aktivnega iskanja zaposlitve. V javno delo so udeleženci vključeni praviloma 30 ur na teden. Javna dela so zaposlitev (ustrezna ali primerna) zato lahko odklonitev vključitve pomeni tudi sankcijo črtanja iz evidence brezposelnih. Udeleženci prejema izhodiščno plačo po Splošni kolektivni pogodbi za gospodarstvo oz. negospodarstvo, in sicer je upoštevana tudi vrsta del, ki jih opravljajo – glede na uvrstitev v tarifni razred. Delež, ki ga za plače zagotavlja Zavod je različen in je odvisen od statusa izvajalca (v primeru profitnosti Zavod zagotavlja največ 50% delež, kot bi ga zagotavljal v primeru neprofitnosti), od gospodarske razvitosti občine ter deleža brezposelnih v prebivalstvu občine, kjer se javno delo izvaja. Za vključitev težje zaposljivih brezposelnih oseb v programe Zavod zagotavlja dodaten (50%) delež financiranja, ki bi ga sicer moral zagotoviti naročnik ali izvajalec javnega dela, v posebnih primerih pa Zavod prevzame financiranje javnega dela v celoti (ob vključitvi izključno težje zaposljivih oseb na območjih z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne in za izvajanje zaposlitvenih programov). Tako Zavod zagotavlja v osnovi 60 do 85% delež plače udeležencem, z dodatnim stimuliranjem pa še polovico deleža, ki bi ga sicer zagotavljal naročnik ali izvajalec javnih del ali pa v celoti. Zavod zagotavlja sredstva za zdravniške preglede brezposelnih oseb ter stroške prevoza na delo in prehrane med delom za udeležence javnih del ter sredstva za usposabljanje in izobraževanje udeležencev javnih del. Zagotavljanje plače udeležencem pomeni v programu javnih del večji strošek. Izvajalci programa javnega dela imajo za izvajanje javnega dela podobne operative naloge kot do sedaj. Zagotavljati morajo (v dogovoru z naročnikom) stroške za nagrajevanje uspešnosti udeležencev, za dodatke za posebne obremenitve udeležencev pri delu in materialne stroške, vključno s stroški prostorov in potrebne opreme za izvajanje javnega dela. Naročniki za izvajanje javnih del zagotavljajo javni interes, stroške razlike do izhodiščnih plač za udeležence javnih del (v dogovoru z izvajalcem). Za naročnike, iz območij s stopnjo brezposelnosti višjo od povprečne v Sloveniji, je izvajanje javnih del po novem zakonu bistveno »cenejše«. Za naročnike je sprememba zakona pomenila zagotavljanje večjega

deleža sofinanciranja plače, izvajalci pa so v sistemu javnih del postali delodajalci s pravicami in obveznostmi, ki izhajajo iz Zakona o delovnih razmerjih in ustrezne splošne kolektivne pogodbe. Zavod je namenil posebna sredstva za organizacijo javnih del, da bi izvajalci zagotovili ustrezno strokovno vodenje del. Kljub temu, da so naročniki (najpogosteje so to lokalne skupnosti) vnekaterih okoljih morali prispevati bistveno večji delež sredstev kot prej, se v lokalnih okoljih ni zmanjšal interes za izvajanje javnih del. Pač pa je nov status oseb (zagotavljanje plače in prispevkov) bistveno podražil izvajanje programa javnih del. Na področjih, kjer je brezposelnost višja od povprečne, Zavod zagotavlja tudi bistveno višji delež plač udeležencev (do 85 %). V programih, kjer so vključene izključno težje zaposljive brezposelne osebe, pa Zavod zagotavlja udeležencem plačo v celoti.

Udeleženci so pridobili pravico do plače, pokojninske in delovne dobe. V javno delo so vključeni praviloma 30 ur tedensko štiri dni v tednu, saj je ena četrтина časa vključenosti v javno delo namenjena usposabljanju in aktivnemu iskanju dela. To pomeni, da njihova plača za opravljene ure znaša 75% izhodiščne plače. Ker je javno delo kombinacija dela in usposabljanja, v večini ne prejemajo nagrade za uspešnost. Tako so prejemki udeležencev, ki so razvrščeni v nižje tarifne razrede (I-III), nižji od minimalne plače. Imajo pravico do minimalnega dopusta (4 tedne – kar znaša 16 do 20 delovnih dni).

3.3. Izvajanje Programa javnih del za leti 2002 in 2003

Program javnih del se uresničuje z izborom in izvajanjem lokalnih in nacionalnih programov javnih del. Z javnim razpisom za izbor programov javnih del so bila tudi sredstva, ki so bila na razpolago za izvajanje javnih del, razdeljena po Območnih službah Zavoda. Več sredstev je bilo, v skladu z politiko zmanjševanja regionalnih razlik, namenjena regijam z višjo stopnjo brezposelnih od povprečne. Program javnih del za leti 2002 in 2003 je določil nov postopek izbora programov javnih del. Naloge neposrednega izbora programov javnih del so bile z nacionalnega Odbora za izbor javnih del prenesene na razpisne komisije Centralne in Območnih služb Zavoda. Namen prenosa odločanja o izboru lokalnih programov javnih del na območne službe Zavoda je bil regijski pristop k izvajanju programa zaposlovanja, povečanje vpliva lokalnega okolja in upoštevanje njegovih specifičnosti. Za izbor programov javnih del veljajo splošni pogoji, ki jih določa Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Organizirajo se lahko za tiste dejavnosti, katerih cilj ni pridobivanje dobička in s katerimi na trgu ne povzročajo nelojalne konkurence. Naročnik mora zagotavljati javni interes za izvajanje javnega dela, izvajalec mora biti registriran za izvajanje dejavnosti, ki se

bo izvajal v okviru javnega dela, programi morajo imeti zagotovljene vire financiranja. Programi javnih del morajo ustrezati tudi merilom za izbor programov. Zagotavljati morajo možnost vključitve ciljnih skupin brezposelnih oseb, program mora biti primeren za izvajanje glede na vsebinske kriterije po področjih ali pa mora biti razvojen, cilji programa morajo biti primerni za udeležence – nuditi jim mora nova znanja ali pa mora program prispevati k boljši kvaliteti življenja občanov v lokalni skupnosti. Brezposelne osebe, ki se lahko vključijo v programe javnih del so težje zaposljive osebe, določene s Pravilnikom o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja. V program javnih del se lahko vključijo tudi dolgotrajno brezposelne osebe nad 1 leto prijavljene na Zavodu, brezposelne osebe starejše od 50 let in mladi do 26 let, ki so na Zavodu prijavljeni več kot 6 mesecev. Na območjih z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v RS, se lahko v javna dela vključujejo tudi druge brezposelne osebe. Območja z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v RS so opredeljene s sklepom MDDSZ.

V Programu javnih del za leti 2002 in 2003 so opredeljeni globalni cilji programa ter operativni cilji za posamezno leto. Globalni cilji Programa javnih del so: spodbujanje zaposlovanja ciljnih skupin brezposelnih oseb, ohraniti in razvijati delovne sposobnosti ciljnih skupin brezposelnih oseb, dvigniti nivo znanja, sposobnosti ter spretnosti ciljnih skupin brezposelnih oseb, povečati motivacijo in odgovornost brezposelnih oseb za njihov lasten poklicni razvoj in zaposlitev, zagotavljanje socialne vključenosti udeležencem, zagotoviti spremljanje in organizirano pomoč udeležencem pri iskanju zaposlitve, odkrivati nove tržne priložnosti, vzpodbuditi prehod programov javnih del v redno dejavnost in s tem zaposlitev brezposelnih oseb, ustvariti nova delovna mesta in usposobiti brezposelne osebe za delo na teh delovnih mestih, vzpodbuditi samozaposlovanje na podobnih delih ter vzpodbuditi razvoj lokalnih skupnosti. Za leto 2002 so bili opredeljeni naslednji operativni cilji: povprečno mesečno vključenih 4.600 brezposelnih oseb; skupaj v letu 2002 vključenih 8.900 brezposelnih oseb; udeležencem bo Zavod nudil organizirano spremljanje in pomoč pri iskanju zaposlitve - v informacijske pisarne bo povprečno mesečno vključenih 40 % udeležencev terv programe izobraževanja oz. usposabljanja bo vključenih 30 % udeležencev. Realizacija operativnih ciljev je bila visoka – v programe javnih del je bilo povprečno mesečno vključenih 4.366 brezposelnih oseb (94,9 %). Skupaj je bilo v letu 2002 vključenih 7.552 brezposelnih oseb (84,8 %). Fluktuacija udeležencev se je v tem letu zelo znižala, saj je vse več vključenih, ki imajo možnost dveletne vključenosti (starejši, invalidi).

V informacijske pisarne je bilo vključenih povprečno mesečno 35,1 % in v programe izobraževanja oziroma usposabljanja kar 3.810 udeležencev programov javnih del ali 50,5 %.

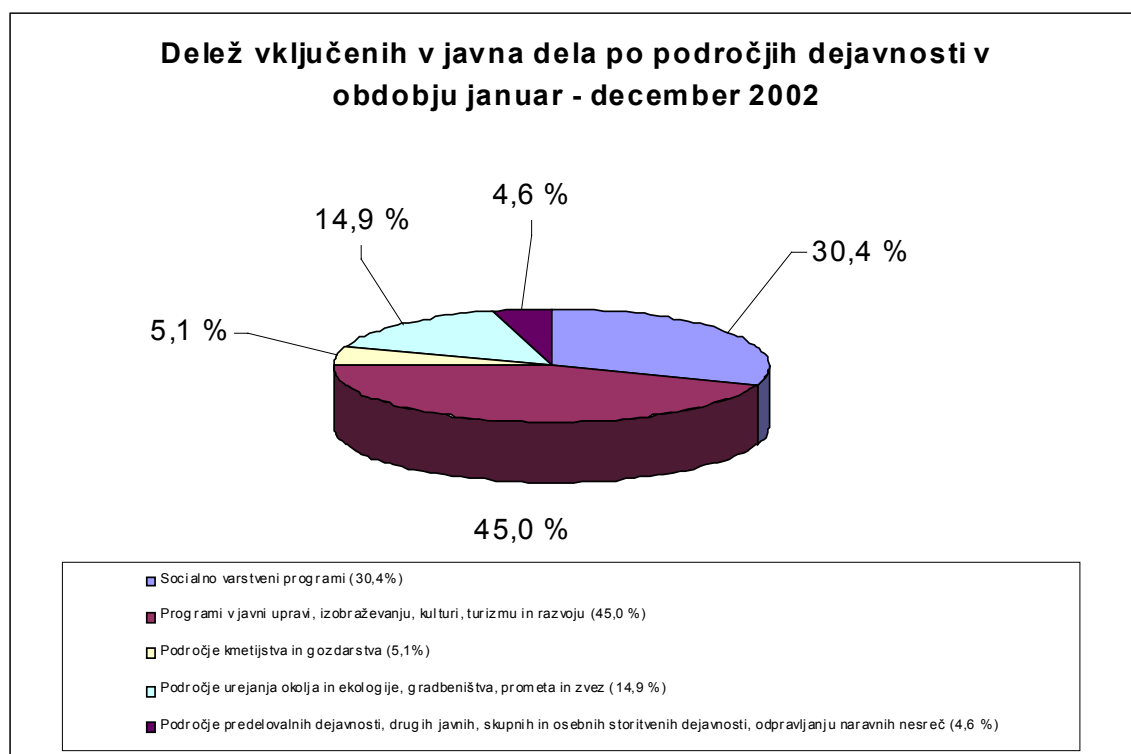
Tabela 3.2.: Struktura vključenih udeležencev v programe javnih del v letu 2002

Struktura		Število vključenih v letu 2002	Delež vključenih v letu 2002 v %
Po spolu	ženske	4.259	56,4
	moški	3.293	43,6
Po starosti	do 18 let	26	0,3
	od 18 do 26 let	2.105	27,9
	od 26 do 30 let	1.099	14,5
	od 30 do 40 let	1.501	19,9
	od 40 do 50 let	1.643	21,8
	nad 50 let	1.178	15,6
Po trajanju brezposelnosti	do 6 mesecev	2.167	28,7
	nad 6 mes. do 1 leta	1.548	20,5
	nad 1 leto	2.605	34,5
	nad 3 leta	1.232	16,3
Po stopnji izobrazbe	I.	1.383	18,3
	II.	322	4,3
	III. – IV.	1.248	16,5
	V.	3.035	40,2
	VI. – VII.	1.564	20,7
Skupaj		7.552	100,0
Izhodi v zaposlitev		1.257	16,6

Vir: letno poročilo ZRSZ 2002

V letu 2002 je bilo največ udeležencev javnih del vključenih v programe na področju javne uprave, izobraževanja, kulture, turizma in razvoja (45%), sledi področje socialno varstvenih programov (30,4%). Na tretjem mestu po številu vključenih je področje urejanja okolja.

Slika 3.2.: delež vključenih v javna dela po področjih dejavnosti v letu 2002



Nosilec Programa javnih del je Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, za izvedbo programa pa je pooblastilo Zavod. Pri izvajanju posameznih programov javnih del sodelujejo kot partnerji Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, naročniki programov javnih del, izvajalci programov javnih del, brezposelne osebe, vključene v javna dela in zunanji izvajalci Zavoda za izvajanje nalog s področja programa javnih del. Njihove medsebojne obveznosti so pogodbeno opredeljene. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve kot nosilec Programa javnih del skrbi, da se program izvaja v skladu z veljavnimi predpisi ter v okviru sredstev, ki so za to namenjena v Državnem proračunu Republike Slovenije. V ta namen daje Zavodu usmeritve za izvajanje programa ter zanj zagotavlja sredstva. Zadolženo je za spremljanje in nadzor nad izvajanjem Programa javnih del ter pripravo raziskav in evalvacij javnih del.

Zavod izvaja Program javnih del v skladu z veljavnimi predpisi in usmeritvam. Cilji izvajanja javnih del z vidika Zavoda so aktiviranje določenih skupin brezposelnih, povečanje motivacije in odgovornosti brezposelnih oseb za lasten poklicni razvoj in zaposlitev, povečanje konkurenčnosti brezposelnih oseb na trgu delovne sile, iskanje novih zaposlitvenih priložnosti za brezposelne osebe, vzpodbujanje razvoja novih delovnih mest ter prehod čim večjega deleža udeležencev v redne zaposlitve. Naloge Zavoda so priprava in izvedba razpisa za izbor javnih del, organizacija izvedbe Programa javnih del, sklepanje pogodb o izvajanju

javnih del z naročniki in izvajalci javnih del, napotovanje brezposelnih oseb, sklepanje pogodb o vključitvi v javno delo z brezposelnimi osebami, organizacija vključevanja udeležencev javnih del v programe pospeševanja poklicnega in osebnostnega razvoja in v programe usposabljanja in izobraževanja, zagotavljanje sredstev za kritje dela stroškov izvajanja javnih del ter spremljanje in nadziranje izvajanja posameznih programov javnih del.

Zunanji izvajalci Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje za izvajanje nalog s področja programa javnih del so izbrani na posebnem javnem razpisu in zadolženi za izvajanje informacijskih pisarn za udeležence javnih del s ciljem motiviranja udeležencev programov javnih del in usposabljanja, pridobivanja veščin za iskanje zaposlitve.

Naročniki programov javnih del so občine, upravne enote, zveze, društva, javni zavodi, lokalni in regionalni pospeševalni centri, druge neprofitne državne ustanove ali druge nevladne organizacije. Cilji izvajanja javnih del z vidika naročnika so: zagotavljanje dobrin in storitev, ki prispevajo k višji stopnji socialne varnosti in blaginje vseh prebivalcev v določeni lokalni skupnosti, zmanjševanje brezposelnosti v lokalni skupnosti, zagotavljanje socialne vključenosti brezposelnih oseb, vzpodbujanje socialno ekonomskega razvoja lokalne skupnosti in dvig kakovosti življenja občanov. Za izvajanje programov javnih del zagotavljajo javni interes za izvajanje javnega dela in sredstva za kritje dela stroškov izvajanja javnih del.

Izvajalci programov javnih del so ustanove in podjetja, ki se ukvarjajo s turizmom, komunalo, urejanjem okolja, socialnim varstvom, izobraževanjem, kulturo, so javni zavodi, neprofitne organizacije, združenja, humanitarne organizacije in druge organizacije registrirane za opravljanje ustrezne dejavnosti. Cilji izvajanja javnih del z vidika izvajalcev so: opravljanje neprofitnih del in storitev, ki jih ni možno izvajati kot redno dejavnost, odkrivanje novih tržnih priložnosti, spoznavanje in vzgajanje kadra za kasnejšo zaposlitev ter razvoj lokalnega okolja. Za izvajanje programov javnih del so dolžni izvajati program javnega dela v skladu s potrjeno vsebino, z brezposelnimi osebami skleniti posebne pogodbe o zaposlitvi, prijaviti udeležence v socialno zavarovanje, udeležencem obračunavati in izplačevati plače, strokovno voditi program in zagotoviti udeležencem ustrezno mentorstvo, izvajati sprejet program usposabljanja, udeležencem omogočiti, da se udeležujejo usposabljanja in izobraževanja v skladu z zaposlitvenim načrtom in da aktivno iščejo redne zaposlitve, zagotoviti varnost pri delu in zaščitna sredstva za udeležence ter zagotoviti sredstva za kritje dela stroškov izvajanja javnih del.

Brezposelne osebe se vključijo v program javnega dela na podlagi zaposlitvenega načrta, ki ga dogovorijo s svojim svetovalcem zaposlitve na Uradu za delo. Z vidika brezposelnih oseb so glavni cilji vključitve v javna dela zagotavljanje socialne vključenosti, ohranjanje in razvijanje delovnih navad, pridobivanje novih znanj, spretnosti in veščin za ponovno zaposlitev, povečanje konkurenčnosti na trgu dela, zagotavljanje socialne varnosti z lastnim delom, dvig motivacije za iskanje redne zaposlitve, vzpodbuda za samozaposlovanje in razvijanje lastne socialne in informacijske mreže. Brezposelne osebe imajo pravico, da so v javno delo vključene praviloma največ eno leto, saj so javna dela začasna oblika delovne angažiranosti. Vključenost se v skladu z zaposlitvenim načrtom lahko podaljša, če brezposelni osebi ni mogoče zagotoviti ustrezne ali primerne zaposlitve. Praviloma četrtno časa trajanja javnih del je vključena v programe usposabljanja in izobraževanja. Tako je vključena v programe usposabljanje za delo, ki ga v programu javnih del opravlja. Poleg tega pa ima možnost vključitve v individualne programe izobraževanja na podlagi zaposlitvenega načrta. V javno delo je praviloma vključena za krajši delovni čas od polnega (do 30 ur tedensko oziroma do štiri dni v tednu). Brezposelna oseba ima pravico do plače v višini izhodiščne plače tarifnega razreda ustrezne kolektivne pogodbe za delo, ki ga opravlja v programu javnih del ter povračila stroškov prevoza in prehrane med delom. Ima pravico do minimalnega letnega dopusta (koristi ga na enak način kot redno zaposleni) ter zagotovljeno varnost pri delu. Obveznosti brezposelne osebe, vključene v javno delo, pa so izpolnjevanje delovnih obveznosti in doseganje pričakovanih delovnih rezultatov, aktivno iskanje zaposlitve in obvezna udeležba na izobraževanjih in usposabljanjih, na katera jo napoti Zavod v skladu z zaposlitvenim načrtom oziroma v skladu s potrebami javnega dela.

4. ANALIZA USPEŠNOSTI IZVAJANJA PROGRAMOV JAVNIH DEL OD LETA 1991 DO 2002

Za preverjanje hipoteze o učinkih programa javnih del sem uporabila metodo izkoriščanja obstoječih sekundarnih podatkov, ki sem jih pridobila na Zavodu in MDDSZ. Uspešnost programa sem preverjala glede na realizacijo zastavljenih ciljev izvajanja programa javnih del – vključevanje ciljnih skupin brezposelnih, vključevanje ustreznega deleža brezposelnih oseb glede na vse brezposelne osebe po območnih službah Zavoda, vključevanje deleža brezposelnih po strukturi v primerjavi z vsemi brezposelnimi (po spolu, starosti, stopnji strokovne izobrazbe, glede na čas prijave pri Zavodu, vključevanje v programe usposabljanja

in izobraževanja ter glede na prehode udeležencev v redne zaposlitve po zaključku javnega dela).

4.1. Vključevanje ciljnih skupin brezposelnih oseb v programe javnih del

V programe aktivne politike zaposlovanja se vključujejo določene kategorije brezposelnih oseb, ki jim z rednim posredovanjem ni mogoče zagotoviti zaposlitve. Z javnimi deli se na trg delovne sile poseže takrat, ko z drugimi ukrepi ni mogoče doseči želenih rezultatov (po načelu subsidiarnosti), namenjena so usposabljanju in delovnemu aktiviranju brezposelnih oseb. Pomembno je tudi načelo selektivnosti pri izbiri ciljnih skupin brezposelnih oseb. Prednostne ciljne skupine, katerim so programi javnih del namenjeni, se določijo s Programom javnih del. Za leti 2002 in 2003 je bilo določeno, da bodo v programe javnih del vključene večinoma brezposelne osebe, ki sodijo v ciljno skupino težje zaposljivih v skladu s Pravilnikom o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja, dolgotrajno brezposelne osebe nad 1 leto prijavljene na zavodu ter brezposelne osebe starejše od 50 let in mladi do 26 let, ki so na Zavodu prijavljeni več kot 6 mesecev. Na območjih z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v RS se bodo lahko v javna dela vključevale tudi druge brezposelne osebe, zato bo tam delež vključenih udeležencev večji (regijski pristop). S tem naj bi zagotovili, da bodo iz javnih del v redne zaposlitve prehajali udeleženci navedenih skupin, vendar je bil pričakovan zato nižji prehod v redno zaposlitev kot v prejšnjih letih (do 10 % od vseh vključenih v javna dela).

Tabela 4.1.: Udeleženci javnih del v letu 2002 glede na ciljne skupine:

Ciljne skupine	Število vključenih	Delež vključenih v %
-težje zaposljive brezposelne osebe v skladu s 6.členom pravilnika o izvajanju ukrepov apz	4.810	63,7
-starejše brezposelne osebe (nad 50 let)	286	3,8
-mladi do 26 let, ki so na zavodu prijavljeni več kot 6 mesecev	329	4,4
-dolgotrajno brezposelne osebe	1.425	18,9
brezposelne osebe iz ciljnih skupin skupaj	6.850	90,7
vse vključene brezposelne osebe v javna dela:	7.552	100,0

V skladu s Programom javnih del za leti 2002 in 2003 je bilo v letu 2002 vključenih 6.850 brezposelnih oseb iz ciljnih skupin ter 702 brezposelnih oseb (9,3 %), ki sodijo v območja z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti in niso iz ciljnih skupin brezposelnih oseb. V letu 2002

je bilo v programe javnih del vključenih skupaj 7.552 brezposelnih oseb. Največ brezposelnih oseb, ki so se vključile v programe javnih del, je bilo iz ciljne skupine težje zaposljivih, drugo največjo skupino pa so tvorile dolgotrajno brezposelne osebe. Ugotovimo lahko, da so se v letu 2002, glede na planirane, v javna dela vključevale ustrezne ciljne skupine brezposelnih oseb. Program javnih del je določil, da mora biti večji delež udeležencev vključenih v javna dela iz območij z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v RS (to so predvsem področja območnih služb Maribor, Murska Sobota, Ptuj, Celje, Sevnica in Trbovlje).

Tabela 4.2.: Vključeni udeleženci po Območnih službah v letu 2002

Območna služba Zavoda	Št. vključenih brezposelnih oseb v programe javnih del	Povprečna stopnja registrirane brezposelnosti
Celje	872	14,9
Koper	374	8,9
Kranj	639	8,5
Ljubljana	933	7,7
Maribor	2.144	18,1
Murska Sobota	1.036	17,6
Nova Gorica	204	6,7
Novo mesto	186	8,6
Ptuj	383	16,3
Sevnica	271	14,2
Trbovlje	260	13,8
Velenje	250	11,5
SKUPAJ	7.552	11,6

V letu 2002 je bilo v Sloveniji v povprečju mesečno prijavljenih 102.635 brezposelnih oseb. Stopnja registrirane brezposelnosti pa je znašala 11,6 %. Regijske razlike v gibanju brezposelnosti so posledica različne gospodarske razvitosti posameznih območij ter s tem povezanega obsega in strukture povpraševanja po delavcih na eni strani kot tudi strukture brezposelnih oseb, prijavljenih na OS. Problematika brezposelnosti se po OS razlikuje predvsem glede na obseg strukturnih deležev težje zaposljivih brezposelnih oseb, na različno prizadetost posameznih regij pa kažejo tudi podatki o stopnji registrirane brezposelnosti. Glede na število brezposelnih, prijavljenih na posamezni OS lahko ugotovimo, da je bilo vključenih v programe javnih del ustrezen delež oseb. Na območjih s stopnjo brezposelnosti višjo od povprečne v RS je bilo vključenih več udeležencev, kar je bilo omogočeno z določitvijo kvot števila brezposelnih oseb, ki se lahko vključijo v programe javnih del in deležev sredstev za izvajanje programov javnih del. Ugotovimo lahko, da se s tega vidika uresničuje regionalni pristop.

4.2. Struktura udeležencev programov javnih del

Glede na opredeljene ciljne skupine, ki se prednostno vključujejo v programe javnih del lahko ugotovljamo učinkovitost programa s primerjavo struktur udeležencev programov javnih del s strukturo vseh registrirano brezposelnih oseb.

Tabela 4.3.: Struktura udeležencev javnih del glede na spol

	Število vključenih	Delež vključenih v %	Delež vseh BO v %
Ženske	4.259	56,4	51,6
Moški	3.293	43,6	48,4
Skupaj	7.552	100,0	100,0

Struktura vključenih udeležencev javnih del glede na spol kaže, da je delež žensk v javnih delih višji kot je njihov delež glede na vse brezposelne. To je rezultat strukture programov javnih del glede na vsebine izvajanja in odgovarja tudi usmeritvam EU.

Tabela 4.4.: Struktura udeležencev javnih del glede na starost

	Število vključenih	Delež vključenih v %	Delež vseh BO v %
Do 18 let	26	0,3	0,4
od 18-26 let	2.105	27,9	21,9
od 26-30 let	1.099	14,5	13,6
od 30-40 let	1.501	19,9	17,7
od 40-50 let	1.643	21,8	23,5
nad 50 let	1.178	15,6	22,9
Skupaj	7.552	100,0	100,0

Delež mladih do 26 let je pri vključenih v javna dela višji od deleža vseh brezposelnih v tej starostni skupini. Mladi so običajno brez delovnih izkušenj in so skupaj z mladimi do 26 let s čakalno dobo nad 6 mesecev v letu 2002 opredeljeni kot ciljna skupina za vključitev v javna dela. Udeleženci, ki so starejši od 50 let imajo možnost vključitve v javno delo do dveh let. Njihova fluktuacija je nižja in s tem tudi skupno število. To je sicer ciljna skupina, ki je najtežje zaposljiva, saj so to običajno tudi osebe z nižjo stopnjo strokovne izobrazbe in so dolgotrajno brezposelni. Za izvajalce programov javnih del so manj zanimivi (kot tudi sicer za redno zaposlitev), pa tudi sami dostikrat ne kažejo preveč zanimanja za vključitev v javno delo.

Izbor brezposelnih oseb za vključitev v javno delo je v rokah izvajalcev programov javnih del. Zavod ustrezne brezposelne osebe napoti k izvajalcu, izvajalec pa izbere najustreznejše. Izbira sicer osebe izmed ciljnih skupin, vendar kljub temu običajno dajejo prednost mlajšim. Ob prijavi na razpis za izbor programov javnih del mora izvajalec opredeliti, za katere ciljne skupine je program primeren, vendar običajno navedejo več ciljnih skupin. Glede na ostale udeležence lahko ugotovimo, da so v starostnih kategorijah, v primerjavi z vsebi brezposelnimi, zastopani v primernem deležu.

Tabela 4.5.: Struktura udeležencev javnih del glede na čas prijave na zavodu

	Število vključenih	Delež vključenih v %	Delež vseh BO v %
do 6 mesecev	2.167	28,7	33,3
od 6 mesecev do 1 leta	1.548	20,5	14,5
od 1 do 3 let	2.605	34,5	26,6
več kot 3 leta	1.232	16,3	25,6
Skupaj	7.552	100,0	100,0

Povprečen čas trajanja brezposelnosti v Sloveniji je bil ob koncu leta za registrirano brezposelne osebe 2 leti, 4 mesece in 11 dni. Programi javnih del so namenjeni predvsem dolgotrajno brezposelnim, torej tistim, ki so prijavljeni pri Zavodu nad eno leto. Podatki iz zgornje tabele pa kažejo, da je glede na povprečno čakalno dobo precejšen delež vključenih v javno delo, ki imajo čakalno dobo krajšo od šest mesecev (28,7 %). Razlog za to je vključevanje ciljnih skupin brezposelnih oseb, pri katerih ni omejitev pri čakalni dobi. To so brezposelne osebe pri katerih je ugotovljen upad delovnih sposobnosti, ki nima za posledico statusa invalidnosti, invalidne brezposelne osebe, brezposelne osebe, ki same skrbijo za enega ali več otrok, ki so stari manj kot 15 let ali katerih zakonec je brezposeln, brezposelne osebe pri kateri je ugotovljena zaposlitvena oviranost ali so brez izobrazbe, kvalifikacije ali delovnih izkušenj. Na območjih z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v RS se lahko v javna dela vključujejo tudi druge brezposelne osebe. Posebno veliko je v tej skupini oseb brez izobrazbe ter mladih, iskalcev prve zaposlitve.

V skupini s čakalno dobo od 6 mesecev do enega leta (20,5 %) so v precejšnjem deležu zastopane brezposelne osebe, ki tudi imajo prednost pri vključitvi v javna dela in sicer mladi do 26 let in starejši od 50 let, ki so na Zavodu prijavljeni več kot 6 mesecev. Delež dolgotrajno brezposelnih je ustrezen glede na vse registrirane brezposelne osebe.

Tabela 4.6.: Struktura udeležencev javnih del glede na stopnjo izobrazbe

	Število vključenih	Delež vključenih v %	Delež vseh BO v %
I.stopnja	1.383	18,3	40,5
II.stopnja	322	4,3	6,5
III-IV.stopnja	1.248	16,5	26,3
V.stopnja	3.035	40,2	21,8
VI.-VII. stopnja	1.564	20,7	4,9
Skupaj	7.552	100,0	100,0

Struktura udeležencev programov javnih del glede na stopnjo izobrazbe se, v primerjavi s strukturo vseh brezposelnih oseb, močno razlikuje. Iz tabele je razvidna problematika vključevanja udeležencev z najnižjo stopnjo izobrazbe v programe javnih del, saj vsebine izvajanih programov ne predvidevajo vključitev večjega števila udeležencev s I. ali II. stopnjo izobrazbe. V letu 2002 se ne izvajajo več nacionalni kmetijski programi, v katere je bilo vključenih veliko število udeležencev brez izobrazbe. Opazen je visok delež vključenih s V., VI. in VII. stopnjo izobrazbe. Ta delež je visok zaradi specifičnih programov javnih del, kot so programi na področju socialnega varstva (socialno pedagoška pomoč družinam in otrokom, razvoj kadrov v socialnem varstvu, učna pomoč brezposelnim osebam, vključenim v programe izobraževanja, programi na področju kulture in programi javnih del na področju razvoja). Javna dela so namenjena tudi vzpodbujanju razvoja lokalnih skupnosti in ustvarjanju novih delovnih mest. To je še posebno pomembno v okoljih s stopnjo brezposelnosti višjo od povprečne, kjer vlada »beg možganov«, da obdržijo mlade strokovnjake.

4.3. Izobraževanje in usposabljanje udeležencev programov javnih del

Brezposelne osebe vključene v javna dela so praviloma četrtno časa trajanja javnih del vključene v programe usposabljanja in izobraževanja z namenom, da izpopolnijo svoja znanja in veščine in s tem postanejo bolj konkurenčne na trgu dela, zaradi česar prej in lažje dobijo redno zaposlitev. Programe usposabljanja in izobraževanja delimo v tri skupine:

- Programi individualnega izobraževanja so namenjeni povečanju znanj in s tem povečanju konkurenčne sposobnosti udeležencev javnih del na trgu dela. V te programe se vključujejo udeleženci javnih del po dogovoru s svetovalcem zaposlitve in v skladu z zaposlitvenim načrtom. To so krajši programi – npr. tečaji računalništva, tujih jezikov ipd. V skladu z razpoložljivimi finančnimi sredstvi je bilo predvideno, da bo v te programe vključenih 5 % od vseh udeležencev javnih del, realizacija v letu 2002 pa je bila 5,1 % od vseh udeležencev javnih del.

- Programi usposabljanja in izobraževanja za potrebe izvajanja javnih del se izvajajo z namenom, da bi udeleženci javnih del lažje in bolje opravljali svoje delo v programih javnih del. Vključitev v te programe je praviloma pogoj za opravljanje dela, opredeljenega s programom javnega dela. Udeleženci morajo obvezno opraviti tudi tečaj iz varstva pri delu. Vsi udeleženci, ki so vključeni v javna dela so se usposabljali pri izvajalcih z uvajanjem v delo in v rednih oblikah izobraževanja oz. usposabljanja, ki jih organizirajo izvajalci. Izvajalci večino teh programov financirajo sami, v programe, ki jih sofinancira Zavod pa je bila za leto 2002 predvidena vključitev 25 % od vseh udeležencev javnih del. V te je bilo vključenih 30,4 % vseh udeležencev programov javnih del.

- S programi za pomoč pri iskanju zaposlitve Zavod nudi udeležencem javnih del, ki imajo pravico in obveznost iskati zaposlitev, organizirano pomoč v obliki informacijskih pisarn, ki jih izvajajo izbrani zunanji izvajalci za področje javnih del. Namen vključitve udeležencev javnih del v informacijsko pisarno je psihosocialna integracija udeležencev, motiviranje in usposabljanje za iskanje zaposlitve ter spremljanje njihovih aktivnosti pri iskanju zaposlitve. Kot priprava na vključitev v informacijske pisarne se izvajajo motivacijske delavnice, katerih namen je motiviranje brezposelnih za reševanje lastne brezposelnosti, osvojitev tehnik iskanja zaposlitve, motiviranje za nadaljnje izobraževanje, razvoj poklicne kariere, samozaposlitev, ipd. Informacijske pisarne tedensko zagotavljajo udeležencem informacije o potrebah po delavcih, nudijo jim tehnično in strokovno pomoč pri pisanju prošenj za zaposlitev, pripravo na zaposlitveni razgovor pri delodajalcu ipd. Organizirano spremljajo aktivnosti udeležencev pri iskanju dela in skupno z njim oblikujejo načrt poklicne kariere. V informacijske pisarne je bila predvidena vključitev 40 % od vseh povprečno mesečno vključenih v javna dela. V motivacijske delavnice (priprava na vključitev v Informacijske pisarne) je bilo vključenih 1.128, v Informacijske pisarne pa 35,1 % od vseh povprečno mesečno vključenih v javna dela.

V letu 2002 so bili vsi udeleženci javnih del bili vključeni v usposabljanja za delo pri izvajalcih javnih del, poleg tega pa je bilo v programe izobraževanja in usposabljanja vključenih 7.168 udeležencev javnih del, kar znaša 94,9 % vseh vključenih v obdobju.

Ugotovimo lahko, da je bilo usposabljanje udeležencev programov javnih del v letu 2002 zelo obsežno in izvedeno v skladu s planiranim ter da je gotovo pripomoglo tudi k večjem prehodu udeležencev v zaposlitve.

4.4. Izhodi udeležencev programov javnih del v zaposlitve

V Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti so javna dela opredeljena kot lokalni ali državni zaposlitveni programi. Vključitev brezposelne osebe v javno delo pomeni začasno zaposlitev z določenimi pravicami iz delovnega razmerja. Javna dela so program aktivne politike zaposlovanja, ki je namenjen delovnemu aktiviranju in socialni vključenosti brezposelnih oseb, ima pa tudi zaposlitveno funkcijo. Zaposlitev udeležencev javnih del je za akterje politike zaposlovanja najpomembnejši cilj izvajanja javnih del. Izvajalec javnega dela je potencialni bodoči delodajalec za udeleženca javnega dela, saj ga usposablja in ob delu spozna ter v primeru potrebe po delavcu tudi redno zaposli. Nekatere udeležence javnih del izvajalci že v času izvajanja javnega dela redno zaposlijo za preostalih 10 ur na teden. Javna dela predstavljajo tudi možnost za ustvarjanje novih delovnih mest za zaposlitev ali samozaposlitev brezposelnih oseb. To so predvsem razvojni programi javnih del v lokalnih skupnostih ali na ravni države, ki po določenem obdobju prerastejo v nova delovna mesta ali celo nove organizacije (npr. nega na domu, fizična pomoč gibalno oviranim otrokom, Lokalni razvojni centri, Lokalne turistične organizacije, kooperative, samozaposlovanje na podeželju – npr. lončarstvo, ipd).

Javna dela so uspešen program aktivne politike zaposlovanja, ko omogočijo prehod udeležencev v redne zaposlitve. Zaposlitveni učinek javnih del je glede na delitev programov javnih del na »interne« in »eksterne« (glej Kolarič, 1995) dosežen, če se udeleženci »internih programov« zaposlijo pri izvajalcu javnih del ali kadar »eksterni programi« javnih del vodijo v ustvarjanje novih delovnih mest. Evalvacija socialnovarstvene storitve pomoč družini za dom (2001) je pokazala, da programi javnih del, ki trajajo več let nedvomno dokazujejo, da obstajajo potrebe po tovrstnih dejavnostih in pritiskajo v smeri preoblikovanja v neko novo obliko redne dejavnosti. Težava je v tem, da se javna dela izvajajo predvsem v neprofitni dejavnosti, zato bi lahko zaposlitve realizirali le ob podpori države ali lokalne skupnosti, kar pa je dražje od javnih del.

Do konca leta 2002 se je zaposlilo 1.257 ali 16,6 % udeležencev javnih del, ki so bili v letu 2002 vključeni v programe javnih del. Zaposlitve udeležencev Zavod spremlja še 6 mesecev po zaključku javnega dela in tako lahko ugotovimo, da se je do 30.6.2003 zaposlilo še 801 brezposelnih oseb, ki so bile vključene v programe javnih del v letu 2002. Skupaj znaša delež zaposlitev 27,3 %, kar lahko smatramo za izjemen uspeh glede na planiran 10 % prehod v zaposlitev in strukturo udeležencev (ciljne skupine). K zaposlitvam so pripomogle tudi aktivnosti zunanjih izvajalcev Zavoda za področje javnih del, ki so s ciljem zagotoviti višji

prehod udeležencev javnih del v zaposlitev, v letu 2002 izvajali informacijske pisarne in usposabljali udeležence za uspešno nastopanje na trgu dela.

Zavod je v analizi leta 2001 ugotovil, da so prehodi v zaposlitev odvisni predvsem od aktivnosti brezposelne osebe, ne pa od programa javnega dela. Udeleženci javnih del se večinoma ne zaposlujejo pri izvajalcih javnih del, ampak pri drugih delodajalcih. Iz tega sledi, da ni tipičnih programov javnih del, iz katerih bi brezposelne osebe pogosteje prehajale v zaposlitev. K uspešnosti prehodov v zaposlitev pripomore predvsem motiviranje in organizirana pomoč udeležencem pri iskanju zaposlitve, dvig samozavesti in aktivnost udeležencev. Iz analize zaposlitev udeležencev javnih del lahko ugotovimo, da so se v večini zaposlovale mlajše brezposelne osebe, z višjo stopnjo izobrazbe in tiste, ki so bile pri Zavodu prijavljene krajši čas. Tudi sicer podatki Zavoda kažejo, da se med novo zaposlenimi znižuje delež tistih, ki so bili pred zaposlitvijo prijavljeni na Zavodu nad 3 leta, na drugi strani pa je močno narasel delež tistih, ki so našli delo v manj kot šest mesecih. Skoraj tri od petih oseb, ki so se zaposlile v letu 2002, so bile na Zavodu prijavljene manj kot 6 mesecev.

4.5. Povzetek in priporočila

Na osnovi pregleda izvajanja programov javnih del lahko ugotovimo, da so javna dela uspešen program aktivne politike zaposlovanja. S spremljanjem ciljev letnih programov javnih del smo ugotovili, da so se v programe javnih del dejansko vključevale tiste ciljne skupine brezposelnih, ki so jim bili namenjeni.

V programe so se v letu 2002 vključevale v precejšnji meri tudi brezposelne s krajšo čakalno dobo ter s VI. in VII. stopnjo strokovne izobrazbe. Ob tem se postavlja vprašanje o neželenih stranskih učinkih programov javnih del, saj to kaže na trošenje sredstev za tiste brezposelne osebe, ki bi jih delodajalci zaposlili tudi brez koriščenja ukrepa javnih del. Zavod mora zato spoštovati načelo subsidiarnosti in v javna dela vključevati brezposelne osebe šele takrat, ko z drugimi ukrepi ni mogoče doseči želenih rezultatov ter načelo selektivnosti pri izbiri tistih ciljnih skupin brezposelnih, ki so najprimernejše za vključitev v programe javnih del. Ob novem razpisu za izbor programov javnih del bi bilo potrebno zato dati prednost programom, ki bodo predvidevali vključevanje brezposelnih oseb z nižjo stopnjo strokovne izobrazbe, dlje časa prijavljenim brezposelnim osebam (nad 2 oziroma 3 leta prijavljeni pri Zavodu) ter starejšim brezposelnim osebam, še posebno tistim, ki jim manjka do upokojitve še največ pet let. Posamezne območne službe Zavoda naj določijo (z merili), katerim ciljnim skupinam težje zaposljivih brezposelnih oseb bodo dali prednost. Pri odločanju o odobritvi programa

javnega dela bodo tako lahko izbrali programe, ki bodo vključevali tiste ciljne skupine, ki so v njihovem okolju najtežje zaposljive.

Na uspešnost programa javnih del kaže tudi zaposlitveni učinek programov javnih del. Zaposlitve so z vidika države tudi glavni cilj programa javnih del. Delež letno realiziranih zaposlitev iz javnih del je visok, še posebno glede na strukturo brezposelnih, ki se v programe vključujejo. Na zaposlitve iz javnih del gotovo vpliva tudi povečan obseg usposabljanja in izobraževanja udeležencev javnih del, tako za potrebe izvajanja programa javnega dela in individualnega izobraževanja, kot tudi organizirana pomoč udeležencem za aktivno iskanje dela, ki udeležence motivira in ki vključuje znanja in veščine, potrebne za uspešno nastopanje na trgu dela. Glede na pomen usposabljanja in izobraževanja udeležencev predlagam, da Zavod spodbuja in zagotavlja financiranje vključevanja čim večjega števila udeležencev v ustrezne programe – skladno s potrebami izvajanja programov javnih del in z zaposlitvenim načrtom posameznega udeleženca.

Glede na to, da se v večini javna dela izvajajo v javnih zavodih, podjetjih in društvih na področju socialnega varstva, kulture, izobraževanja, ki tako zadovoljujejo predvsem svoje potrebe (ponekod tudi za potrebe redne dejavnosti) in realizirajo malo število zaposlitev, predlagam, da se z novim razpisom za izbor programov javnih del omeji možnosti za izvajanje javnih del na posamezne projekte, ki morajo biti časovno omejeni.

Glede na postavljene hipoteze naloge lahko potrdim, da so javna dela uspešen ukrep aktivne politike zaposlovanja glede na vključevanje ciljnih skupin brezposelnih oseb v programe javnih del, glede na to, da udeleženci v času vključitve v javna dela pridobivajo nova znanja in se usposabljaajo za delo in za iskanje zaposlitve ter glede na delež zaposlitev.

5. ANALIZA MOTIVOV IN STOPENJ ZADOVOLJSTVA PARTNERJEV PRI ORGANIZIRANJU IN IZVAJANJU PROGRAMOV JAVNIH DEL

5.1. Motivacija in zadovoljstvo

Motivacija je usmerjanje človekove aktivnosti k želenim ciljem s pomočjo njegovih motivov. Motivacija je zbujanje hotenj, motivov, nastalih v človekovi notranjosti ali v njegovem okolju na podlagi njegovih potreb, ki usmerjajo njegovo delovanje k cilju s spreminjanjem možnosti v resničnost. Motivacija je tudi pripravljenost vložiti trud za dosego cilja, če vloženi napor zadovolji nekatere potrebe posameznikov. Cilji, ki jih posameznik ima, predstavljajo njegove

interese, ki temeljijo na njegovih potrebah, oziroma izhajajo iz njih. Za zadovoljevanje potreb so potrebna sredstva in napor. Vsi cilji v neki združbi izražajo njihove medsebojne interese – govorimo o motivacijski strukturi, s katero opredeljujemo tudi klasifikacijo potreb, npr. lestvica potreb po Malowu (Uhan, 1999: 3-8). Psihologi so se pri proučevanju motivacije dolgo ukvarjali le z motivacijskimi stanji in merili moč motivov s količino napora, ki ga je subjekt vložil v doseganje cilja. Drug vidik človekove motivacije pa so relativno trajne motivacijske usmerjenosti, s katerimi lahko razložimo pojave kot npr. močna navezanost človeka na poklic, stalna usmerjenost človeka, da teži k ugledu v družbi, stalen strah za varnost ipd. Človekova trajna motivacijska usmerjenost se izraža na različne načine. Psihometrija med najpomembnejše uvršča:

1. ID motivacijo, ki je komponenta neposredne in od človekovega nadzora neodvisne motivacije. Nekaj želimo, ne da bi se spraševali ali lahko to dosežemo ali ne.
2. EGO motivacijo, ki je komponenta motivacije in upošteva realne možnosti doseganja ciljev in je podvržena zavestnemu nadzoru. Nekaj želimo, ker vemo da to lahko dosežemo in je v skladu z našimi potrebami in možnostmi.
3. SUPEREGO motivacijo, ki je motivacija za cilje, ki so v skladu z družbeno veljavnimi normami. Nekaj želimo, ker je to v skladu z našimi vrednotami in v skladu z etiko in moralo.
4. KONFLIKTNO motivacijo, ki je motivacija, blokirana s stanjem notranjega konflikta. Nekaj želimo, a smo razdvojeni, ker si motivi nasprotujejo (glej Pogačnik, 1997: 13-14).

Glede na vlogo, ki jih imajo motivi v človekovem življenju, ločimo primarne in sekundarne motive. Primarni so motivi ali silnice, ki usmerjajo človekovo aktivnost k tistim ciljem, ki omogočajo človeku, da preživi. Sekundarni pa so tisti motivi ali silnice, ki človeku povzročajo zadovoljstvo, če so zadovoljeni. Ne ogrožajo pa njihovega življenja, če niso zadovoljeni. Človekovo aktivnost usmerjajo tri skupine silnic. Prvo motivacijsko skupino predstavljajo primarne biološke potrebe: potrebe po snoveh, potrebe po izločanju, potrebe po fizični celovitosti, spanje in počitek. So v vsakem človeku in jih preprosto mora zadovoljevati. Drugo skupino motivov predstavljajo primarne socialne potrebe: potreba po uveljavljanju, potreba po družbi, potreba po spremembi, potreba po simpatiji, potreba po socialnem konformizmu. Tudi zadovoljevanje teh potreb je nujno, sicer lahko pride do usodnih motenj pri človekovem življenju v družbi (občutki manjvrednosti, osamljenosti). V tretjo skupino motivov sodijo sekundarni motivi ali potrebe, kot so interesi, stališča in navade.

Ti motivi so individualnega značaja in se nanašajo na socialni del človekovega življenja. Vplivajo na človekovo vedenje.

Človek mora neprestano ohranjati določeno biološko in socialno ravnotežje, sicer pride do motenj. V ta namen zadovoljuje svoje potrebe (motive). Dostikrat je to povezano z različnimi ovirami, ki so naravne ali socialne. Nezadovoljeni motivi povzročajo človeku frustracije (kadar gre za ovire zunaj človeka) oziroma konflikte (kadar so ovire v njem). Motiv je razlog in hotenje, da človek deluje. Uspešnost delovanja vsakega človeka je odvisna tudi od njegovega znanja, to je od usposobljenosti, psihofizičnih in spoznavnih sposobnosti in vedenja, kar uporabi pri uresničevanju svojih ciljev.

Maslow je menil, da je človekova aktivnost vedno usmerjena navzgor k bolj privlačnim ciljem. Človekove potrebe temeljijo na hierarhiji in pomembnosti človekovih potreb, ki jih je razvrstil v pet stopenj. V tem vrstnem redu jih človek želi tudi zadovoljiti. Najprej človek zadovolji primarne biološke motive, ker mu omogočajo preživetje (fiziološke potrebe), nato potrebe po varnosti, potrebe po pripadnosti ali ljubezni, potrebo po ugledu oziroma samospoštovanju, kot zadnjo pa mora zadovoljiti željo po skladnem razvoju in uresničevanju vseh svojih možnosti in zmožnosti. To željo imenujemo željo po samopotrjevanju (glej Uhan, 1999: 3-5).

Vsi motivi pri človeku niso hkrati dejavni. Obstaja tako imenovan motivacijski cikel. Šele ko se pojavi neravnovesje (v organizmu ali v odnosu osebe do okolja), nastane potreba. Motiviran človek svoje vedenje usmerja k doseganju cilja, ki mu omogoča zadovoljitev potrebe. Ko je cilj dosežen, se spet vzpostavi ravnovesje. Potreba, ki je zadovoljena, ne motivira več, pač pa se ob tem pojavi naslednja potreba, ki deluje kot motivacijski dejavnik. Ko so zadovoljene nižje potrebe, se razvijejo višje potrebe. Na tak način poteka tudi človekov osebni razvoj. Človek najprej zadovolji fiziološke potrebe in potrebe po varnosti. Ljudje želimo nekomu pripadati, živeti in delati v skupini, ki nas sprejema. Ko zadovoljimo te potrebe, se vzbudijo potrebe po priznanju, statusu, ugledu. Najvišjo raven – samoaktualizacijo dosežejo ljudje, ki se ukvarjajo z dejavnostmi, ki pomenijo popolno uresničitev vseh njihovih potencialov. Ne delajo zaradi denarja ali zaradi statusa ampak zato, ker je to izpolnitev njihovega poslanstva.

Hertzberg je ugotovil, da vse motivacijske faktorje lahko razdeli v dve skupini: motivatorje in satisfaktorje ali higienike. Motivatorji neposredno spodbujajo ljudi k delu (dosežek,

pozornost, samostojnost, odgovornost, napredovanje in razvoj), satisfaktorji pa ne spodbujajo ljudi k aktivnosti, temveč odstranjujejo neprijetnosti – z njimi povzročamo zadovoljne ljudi. S proučevanjem je ugotovil, da skoraj ni dejavnika, ki bi bil samo motivator ali samo satisfaktor (glej Lipičnik, 1996: 23-28).

Motivacija je povezana z vso človekovo dejavnostjo. Strokovnjaki menijo, da ni človekove dejavnosti, ki ne bi bila motivirana. Pogosto so se spraševali, zakaj človek dela, katere silnice vplivajo nanj. Odgovorov je več – človek dela, da bi si priskrbel sredstva za življenje, da bi pridobil denar ali pa dela zato, da bi se uveljavil. Niti ene človekove aktivnosti ne spodbuja le en dejavnik, temveč številni zapleteni, znani in neznani dejavniki. Če gre za zunanje nagrade govorimo o ekstrinzični motivaciji (človek dela zato, ker je plačan, sicer pa ga delo ne veseli), intrinzična motivacija pa najde podkrepitev sama v sebi (ljudje delajo radi, ker jih to zadovoljuje samo po sebi). Rezultat motivacije je pričakovanje. Zadovoljni smo, če so pričakovanja izpolnjena. Zadovoljstvo naj bi bilo praviloma tem večje, čim pomembnejše je izpolnjeno pričakovanje za tistega, ki ga doživlja (glej Lipičnik, 1994: 489 - 500).

Zadovoljstva ne moremo uporabiti kot sredstvo za doseganje učinka. Zadovoljstvo in učinek sta dva enakovredna in neodvisna cilja. Proučevanja so dokazala, da veliko zadovoljstvo ni vselej povezano z večjim učinkom. Učinkovitost je razumski cilj, zadovoljstvo pa emocionalni. Za merjenje motivacije so strokovnjaki razvili posebne metode in pripomočke. Vid Pogačnik je razvil lestvice (lestvica individualnih vrednot, vrednot podjetja, delovnih motivov, delovnega zadovoljstva), kjer z metodo rangiranja oseba oceni temeljne motivatorje (razvrsti po pomembnosti) in oceni zadovoljstvo z delovno situacijo (absolutna ocena, npr. na numerični skali od 1 do 5).

5.2. Motivi naročnikov, izvajalcev in udeležencev programov javnih del za organiziranje in izvajanje javnih del

Pri izvajanju programov javnih del neposredno sodelujejo naročniki, izvajalci in brezposelne osebe, ki se v programe vključujejo kot udeleženci. Za sodelovanje se odločajo iz različnih interesov oziroma zaradi doseganja različnih ciljev. Cilje oziroma motive lahko za posamezne akterje merimo na kontinumu od manj do najpomembnejšega in na osnovi njihove uresničitve tudi zadovoljstvo. Naročniki in izvajalci s pomočjo javnih del vzpodbujajo razvoj lokalne skupnosti, zagotavljajo, da se opravijo dela in storitve, ki jih sicer ne bi mogli zagotoviti

občanom, pridobijo na ta način cenejšo delovno silo, rešujejo problematiko brezposelnosti v svojem lokalnem okolju. Za brezposelne pa so pomembni motivi predvsem vključenost v družbeno dogajanje, zagotovitev sredstev za preživetje, ki naj bi bili vsaj nekoliko višji od socialne pomoči, vzdrževanje poklicnih sposobnosti in pridobivanje novih znanj in veščin ter najpomembnejši – možnost za redno zaposlitev.

5. 3. Namen raziskave, hipoteze in instrument za zbiranje empiričnih podatkov

Kot koordinatorka programa aktivne politike zaposlovanja – Program javnih del, že pet let neposredno sodelujem pri izvajanju programa v centralni službi Zavoda. Za leti 2002 in 2003 je bila tako v Programu javnih del določena tudi naloga preveriti uspešnost javnih del na osnovi ugotavljanja zadovoljstva vseh vključenih v proces oblikovanja in izvajanja programov javnih del.

Z raziskavo poskušam identificirati motive, ki so vodili anketirane naročnike, izvajalce in udeležence javnih del, da so sodelovali pri organiziranju in izvajanju programov oziroma so se vključili vanje, ugotavljam, kako so z javnimi deli zadovoljni, ali so bili pred novelo Zakona z javnimi deli bolj oz. manj zadovoljni, s kakšnimi težavami se soočajo in kakšni so njihovi predlogi za izvajanje javnih del v bodoče.

V raziskavo poskušam dokazati naslednje teze:

1. Z javnimi deli, kot ukrepom aktivne politike zaposlovanja, so naročniki, izvajalci in udeleženci programov javnih del zadovoljni.
2. Z javnimi deli so, po uvedbi novega zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, naročniki, izvajalci in udeleženci programov javnih del bolj zadovoljni.
3. Spremembe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti so prispevale k večjemu zadovoljstvu udeležencev, izvajalcev in naročnikov javnih del.

Za namen raziskave sem zbrala relevantne primarne podatke. Instrument, ki sem ga uporabila je anketni vprašalnik. Izbrala sem enostavni slučajni vzorec 10 - 15% populacije vseh udeležencev, izvajalcev in naročnikov programov javnih del, ki so bili aktivni v mesecu juniju 2002 in sicer 480 udeležencev programov javnih del, 130 izvajalcev in 60 naročnikov javnih del. Pri oblikovanju vzorca sem zagotovila, da so bili zastopani izvajalci v ustreznih deležih, kot izvajajo programe javnih del, da sem vključila različne naročnike javnih del glede na obliko organiziranosti ter udeležence programov javnih del po območnih službah Zavoda v deležih, ki odgovarjajo deležem vseh vključenih po območnih službah.

- pri izboru izvajalcev programov javnih del sem za anketo naključno izbrala 40 izvajalcev, ki so izvajali programe javnih del v letu 2002, 25 izvajalcev, ki so bili v letu 2002 hkrati naročniki in izvajalci in 65 izvajalcev, ki so izvajali programe javnih del v letu 1998 in 2002. Pri tem sem zagotovila, da so bili zastopani izvajalci glede na obliko organiziranja v približno enakih deležih glede na vse izvajalce programov javnih del: 24% šol, 7% društev, 4% centrov za socialno delo, 3% zavodov,...
- pri izboru naročnikov programov javnih del sem naključno izbrala naročnike po vseh območnih službah Zavoda in po deležih glede na vse naročnike programov javnih del: 41% občin, 7% centrov za socialno delo, 5% šol ...
- udeležence programov javnih del sem naključno izbrala glede na vključitev v informacijsko pisarno (116 oseb, ki so bile hkrati vključene v letu 2002 v IP), 211 oseb, ki v letu 2002 niso bile vključene v IP in 145 oseb, ki so bile vključene v JD v letu 1998 in 2002.

Anketo sem izvedla v mesecu juniju in juliju 2002. Anketa je bila anonimna in izvedena po pošti. Anketiranci so skupaj z anketo prejeli pismo, v katerem jim je bil pojasnjen namen raziskave. Vprašalnike sem oblikovala posebej za naročnike, izvajalce in udeležence programov javnih del. Vprašalniki so vsebovali v večini vprašanja zaprtega tipa, nekatera vprašanja pa so bila odprta - namenjena zbiranju podatkov, nekatera so vsebovala tudi možnost pripisa odgovora ali pa je bila potrebna obrazložitev izbranega odgovora. Na zaprta vprašanja so odgovarjali tako, da so obkrožili izbran odgovor, kadar pa je vprašanje vključevalo več dejavnikov, so jih anketirani ocenjevali na lestvici od 1 do 5. Vprašanja so se nanašala na podatke o naročnikih, izvajalcih in udeležencih, druga pa na programe javnih del, ki so jih izvajali oz. bili vanje vključeni. Nekatera vprašanja so bila zastavljena vsem anketiranim enako, da bi lahko med njimi delali primerjave. Poseben sklop vprašanj je bil namenjen anketiranim, ki so sodelovali v javnih delih že pred uveljavitvijo novele Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, da bi lahko primerjali njihova mnenja o izvajanju javnih del pred in po spremembi zakona. Za zaključek sem anketirane pozvala, da še sami kaj povedo, prosila sem jih tudi za njihove predloge za izboljšanje javnih del v prihodnje.

- Vprašalnik za naročnike je vseboval naslednja vprašanja:
 - v prvem delu o obliki organiziranosti, ali so hkrati tudi izvajalec programa javnega dela, koliko let že sodelujejo pri izvajanju javnih del, kateri motivi so jih vodili za vključitev v izvajanje javnih del, katere menijo, da so najpomembnejše pridobitve brezposelnih, ko se

vključijo v program javnega dela, ali menijo, da programi javnih del pripomorejo k nastajanju novih delovnih mest, ali bi potrebovali pomoč pri pripravi prijave na javni razpis za izbor programov javnih del, ali je obseg dokumentacije za prijavo programov na razpis primeren in ali bodo tudi v bodoče sodelovali na razpisu za izbor programov javnih del;

- v drugem delu o programu javnega dela: koliko programov so prijavi na razpis, koliko jih je Zavod izbral, ali menijo, da se programi izvajajo v skladu z odobreno vsebino, ali se jim zdijo obveznosti iz pogodbe o izvajanju programa javnega dela preveč obremenjujoče, ali nagrajujejo uspešnost udeležencev, ali izvajalcu tekoče zagotavljajo finančna sredstva, kakšen se jim zdi njihov strošek, vložen v program glede na dosežene rezultate, kako se jim zdi, da Zavod spremlja izvajanje programa, kako so zadovoljni z ukrepom javnih del.

- Vprašalnik za izvajalce je vseboval naslednja vprašanja:

- v prvem delu o obliki organiziranosti in razvrstitvi njihove dejavnosti, številu zaposlenih, v katero dejavnost sodi javno delo, ki ga izvajajo, kateri motivi so jih vodili za vključitev v izvajanje javnih del, katere menijo, da so najpomembnejše pridobitve brezposelnih, ko se vključijo v program javnega dela, prosila sem jih, da ocenijo, koliko časa porabijo za opravila povezana z organizacijo javnih del, ali menijo, da bi katera od teh opravil lahko poenostavili ali opustili, ali menijo, da programi javnih del pripomorejo k nastajanju novih delovnih mest, ali bodo tudi v bodoče sodelovali pri izvajanju programov javnih del in ali poznajo tudi druge programe aktivne politike zaposlovanja;

- v drugem delu o programu javnega dela: koliko programov izvajajo, koliko so dobili odobrenih oseb za vključitev v program in ali je program v celoti zaseden, ali izvajajo programe v skladu z odobreno vsebino, ali se jim zdijo obveznosti iz pogodbe o izvajanju programa javnega dela preveč obremenjujoče, ali pričakujejo od udeležencev javnih del enak odnos do dela kot od redno zaposlenih, ali nagrajujejo uspešnost udeležencev, ali jim naročnik in Zavod tekoče zagotavljata finančna sredstva, kakšen se jim zdi njihov strošek, vložen v program glede na dosežene rezultate, ali udeležencem omogočajo, da se udeležujejo usposabljanj, kako ocenjujejo, da so udeleženci zadovoljni z delom pri njih, ali bodo katerega od udeležencev redno zaposlili po končanem programu, kako se jim zdi, da Zavod spremlja izvajanje programa, kako so zadovoljni z ukrepom javnih del.

- Vprašalnik za udeležence je vseboval naslednja vprašanja:

- v prvem delu o socio-demografskih karakteristikah (njihovem spolu, starosti, izobrazbi), trajanju brezposelnosti pred vključitvijo v program javnega dela, delovni čas, ali v času

vključitve v program iščejo redno zaposlitev, koliko napotil na razgovor pri delodajalcu jim je v času vključitve v javno delo posredoval Zavod;

- v drugem delu o programu javnega dela: naziv programa v katerega so vključeni, kateri motivi so jih vodili za vključitev v javna dela, kako so zadovoljni z vključitvijo in izvajanjem javnega dela, ali ob plači prejemajo tudi povrnjene stroške za malico in prevoz na delo, ali izvajalec programa nagraduje njihovo uspešnost pri delu, kako se jim zdi, da Zavod spremlja izvajanje programa v katerega so vključeni;

- v tretjem delu o izobraževanju in usposabljanju v času vključenosti v program javnega dela: v katere programe so bili vključeni, kako ocenjujejo te programe, katera usposabljanja bi nujno potrebovali za uspešnejše opravljanje dela, ali jim izvajalci omogočajo, da se udeležujejo usposabljanj in da aktivno iščejo redno delo, kakšni so njihovi načrti po zaključku programa javnega dela.

Vprašalniki so v prilogi.

5.4. Analiza in interpretacija zbranih podatkov

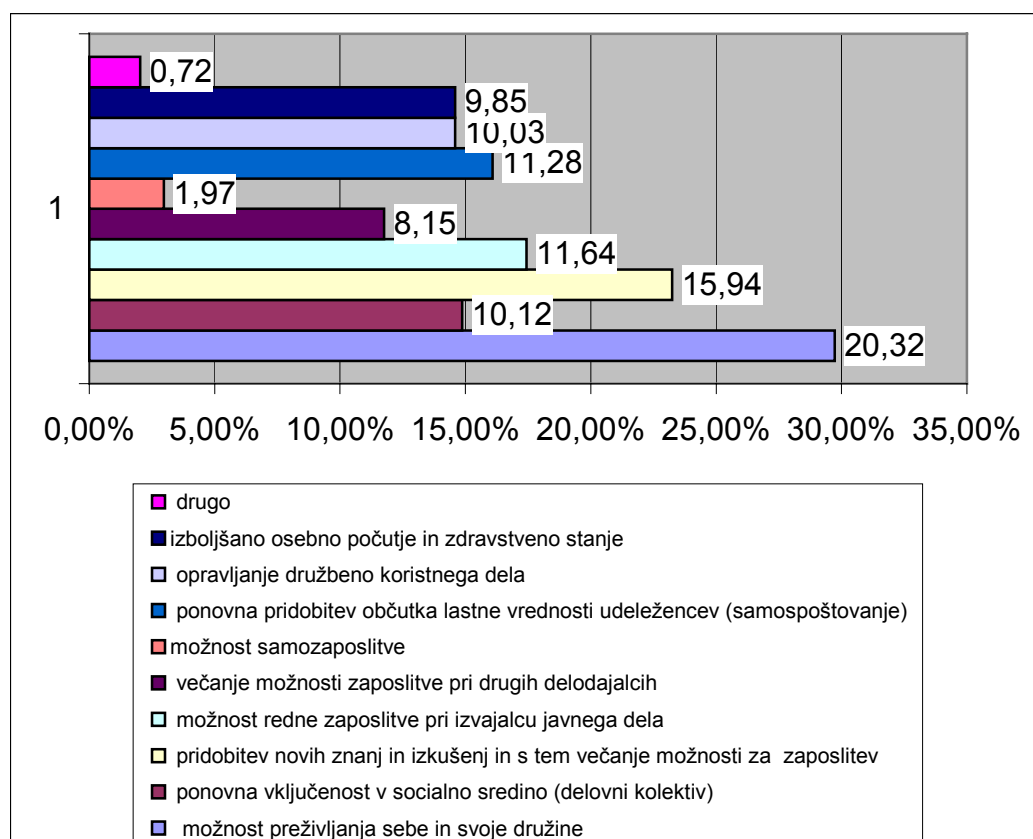
5.4.1. Motivi in zadovoljstvo partnerjev z izvajanjem javnih del

5.4.1.1. Udeleženci programov javnih del

Vprašalniki so bili posredovani 480 naključnim udeležencem JD (160 moškim in 320 ženskam). Odgovore je posredovalo 298 udeležencev (62%). Glede na vse udeležence programov javnih del se vzorec nekoliko razlikuje glede na spol, izobrazbo in trajanje brezposelnosti. V vzorcu je zastopano večje število žensk (67 %) kot moških (33 %). Glede na starost so anketirani dokaj enakomerno porazdeljeni razen mlajših do 18 let. Največ (23,5%) anketiranih je v skupini od 18-26 let, v skupini nad 40 oziroma 50 let pa je skupaj preko 37% anketiranih. Največ anketiranih ima končano 4 letno srednjo šolo, 26,5 % anketiranih ima VI. – VII. stopnjo izobrazbe, kar je za 5 % več kot je ta populacija zastopana pri vseh vključenih v javna dela, najmanj pa 2 letno poklicno šolo. Največ anketiranih (33 %) je bilo pred vključitvijo v javno delo prijavljenih na Zavodu do 6 mesecev, dolgotrajno brezposelnih (nad 1 leto) pa je bilo skupaj 46,6%.

Predvidevala sem, da bodo brezposelne osebe med motivi, ki so jih vodili, da so se vključile v programe javnih del, kot najpomembnejšega izbrale možnost preživljanja sebe in družine ter v nadaljevanju možnost redne zaposlitve pri izvajalcu javnega dela in večanje možnosti zaposlitve pri drugih delodajalcih.

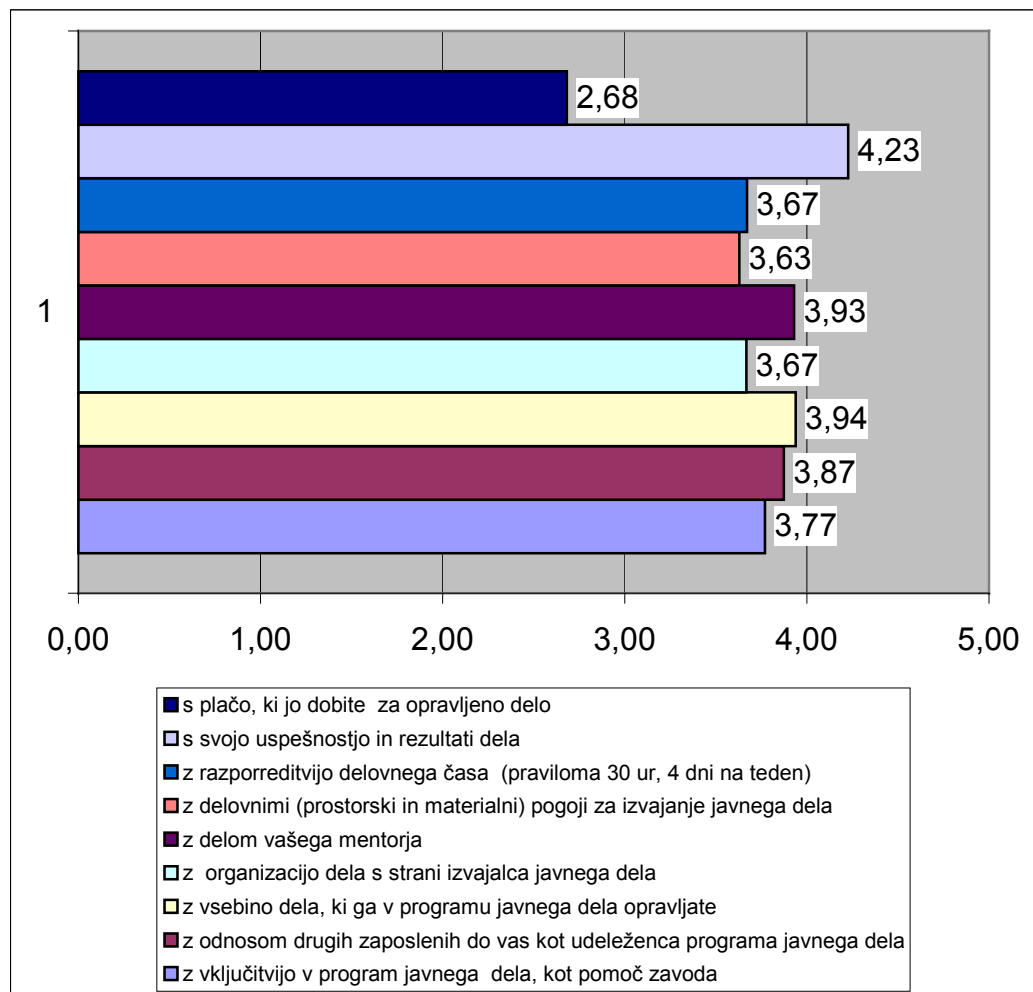
Graf 5.1: Kateri so vaši motivi za vključitev v javna dela?



Večina anketiranih je izbrala več motivov za vključitev v JD. Na prvo mesto (20,3%) so anketirani postavili možnost preživljanja sebe in svoje družine, na drugo (15,9) pridobitev novih znanj in izkušenj in s tem večanje možnosti za zaposlitev, na tretjem mestu (11,6%) možnost redne zaposlitve pri izvajalcih javnega dela, na četrto mesto pa so uvrstili ponovno pridobitev občutka lastne vrednosti (samozavest). Sledijo: ponovna vključenost v socialno sredino (delovni kolektiv), opravljanje družbeno koristnega dela, izboljšano osebno počutje in zdravstveno stanje, večanje možnosti zaposlitve pri drugih delodajalcih ter možnost samozaposlitve. Anketirani so poleg možnosti izbire naštetih motivov navedli še naslednje motive za vključitev v javno delo: rešitev izvajalca JD, redni dohodek, za šolnino, vmesna faza, pridobitev delovne dobe do upokojitve, druženje in izboljšanje počutja drugih.

Ugotovimo lahko, da brezposelne osebe z vključitvijo v javno delo pričakujejo kot končni cilj redno zaposlitev – pri izvajalcu javnega dela, pri drugem delodajalcu ali samozaposlitev, ob tem, da se bodo z delom sami preživljali in v javnem delu tudi usposabljali in si povečali možnosti za zaposlitev.

Graf 5.2: Kako ste zadovoljni z vključitvijo in izvajanjem javnega dela, v katerega ste vključeni?



Anketirani udeleženci so z oceno od 1 do 5 ocenjevali zadovoljstvo z ukrepom javnih del. V grafu smo prikazali primerjavo povprečnih ocen posameznega odgovora. Anketirani niso razvrstili vseh vprašanj.

Najbolj so zadovoljni s svojo uspešnostjo in rezultati dela (ocena 4,2), sledi zadovoljstvo z vsebino dela, ki ga v programu javnega dela opravljajo (ocena 3,9), z delom mentorja (ocena 3,9), z odnosom drugih zaposlenih do njih (ocena 3,9) ter z vključitvijo v program javnega dela (ocena 3,8), kot pomoč Zavoda.

Izpod povprečja (3,71%) so izrazili zadovoljstvo z organizacijo dela s strani izvajalca javnega dela, z razporeditvijo delovnega časa ter z delovnimi pogoji za izvajanje javnega dela. Najmanj (ocena 2,7) so zadovoljni s plačo, ki jo dobijo za opravljeno delo.

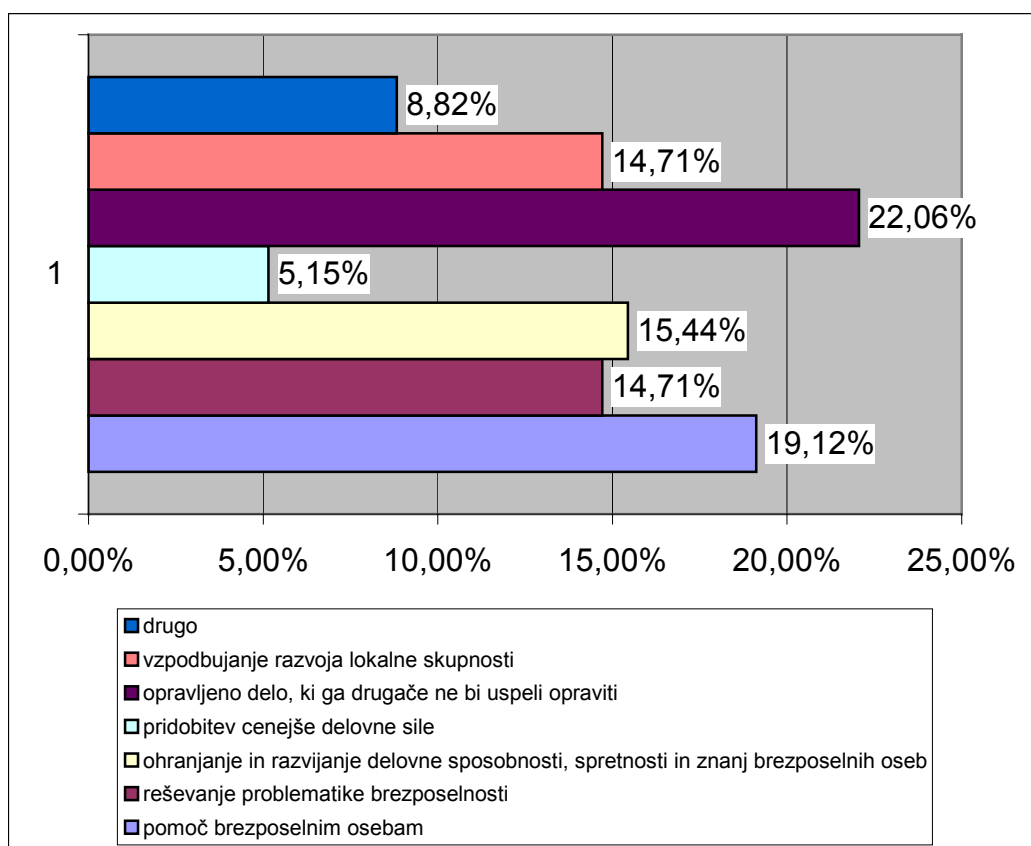
V celoti lahko iz teh odgovorov sklepamo, da je stopnja zadovoljstva udeležencev javnih del z vključitvijo v programe javnih del precej visoka. Udeleženci so uspešni pri delu, zadovoljni so z vsebino dela, ki ga opravljajo, z mentorjem, ki spremlja njihovo delo. Zadovoljni so z delovnim kolektivom, ker jih zaposleni sprejmejo medse. Manj so zadovoljni s pogoji dela, z vključitvijo v delo za krajši delovni čas. Najmanj so zadovoljni s plačo, kar je razumljivo, saj prejemajo glede na 130 urno vključitev le tri četrtine izhodiščne plače ustreznega tarifnega razreda, kamor so razvrščeni glede na kolektivno pogodbo.

5.4.1.2. Naročniki programov javnih del

Konec marca 2002 je v javnih delih sodelovalo 440 naročnikov. Med naročniki je bilo največ občin (41%), CSD (7%), šol (5%) itd. V enakem deležu smo naključno izbrali za anketiranje 60 naročnikov (13,6%). Izpolnjene ankete je vrnilo 43 (72%) naročnikov javnih del. Večina anketiranih naročnikov (78,6%) je odgovorila, da so hkrati tudi izvajalci programov javnih del. V povprečju anketirani naročniki sodelujejo pri izvajanju javnih del skoraj 6 let, dva naročnika že 11 leto.

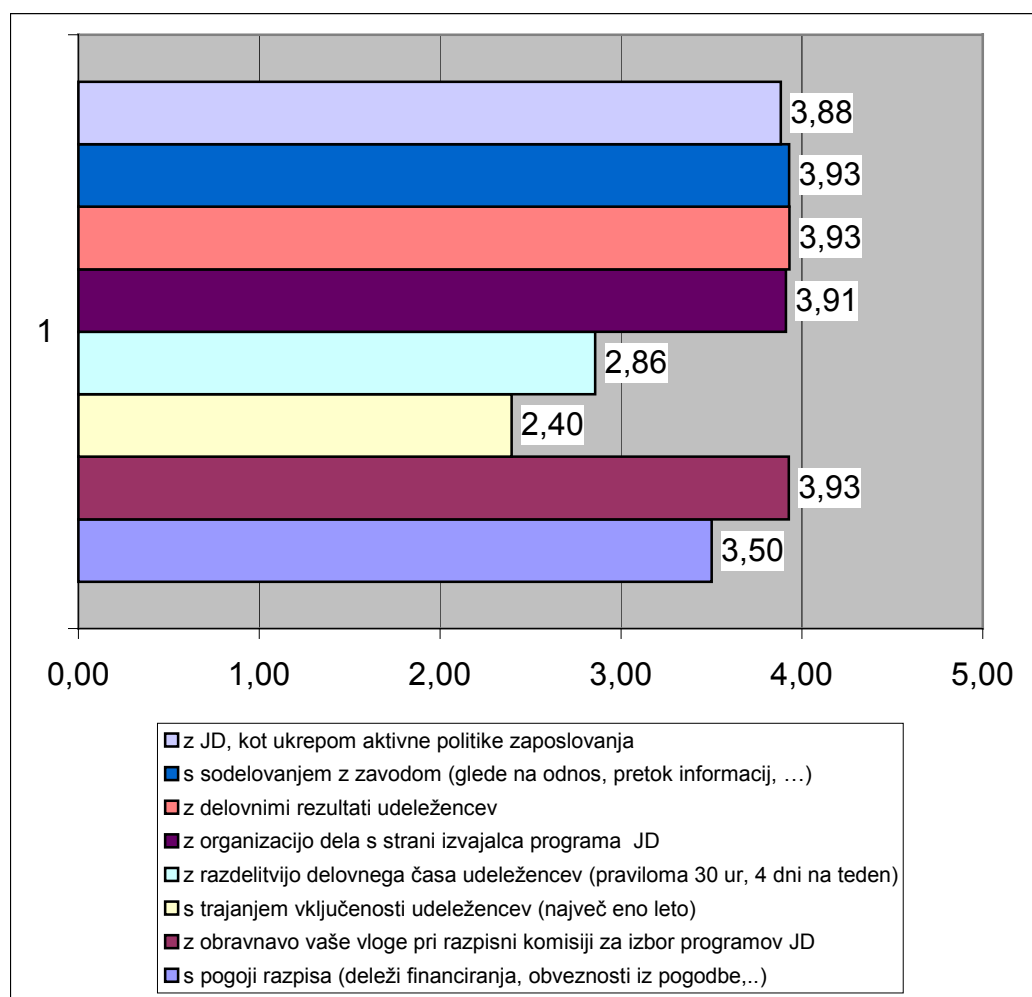
Glede na namen javnih del in ciljev, ki jim naročniki sledijo sem pričakovala, da bodo kot najpomembnejši motiv za izvajanje programov javnih del navedli reševanje problema brezposelnosti in vzpodbujanje razvoja lokalne skupnosti. Ker so anketirani naročniki v večini hkrati tudi izvajalci javnih del sem pričakovala med najmočnejše izraženimi motivi tudi željo, da se opravi dela, ki jih drugače ne bi uspeli opraviti.

Graf 5.3. Kateri so vaši motivi, da se vključujete v izvajanje programov javnih del?



Anketirani naročniki so lahko izbrali več odgovorov hkrati. Največ anketiranih naročnikov (22%) kot najpomembnejši motiv navaja, da so se vključili v program javnih del, da bo opravljeno delo, ki ga drugače ne bi uspeli opraviti. Naslednji motiv (19%) je pomoč brezposelnim osebam, temu sledi ohranjanje in razvijanje delovne sposobnosti ter spretnosti in znanj brezposelnih oseb, na četrtem mestu sta skupaj motiva za reševanje problematike brezposelnosti in vzpodbujanje razvoja lokalne skupnosti. Med drugimi motivi pa so navajali: pomoč za premostitev kadrovskih težav, izvedba razvojnega programa, kvalitetnejša izvedba določene naloge, razrešitev problematike zaposlovanja oseb s posebnimi potrebami, aktivnost prebivalcev, ohranjanje tradicije za bodoče generacije, omogočanje mladim brezposelnim sodelovanje pri uvajanju novih projektov, odpiranje novih delovnih mest, zaposlovanje na področjih, ki jih preko Ministrstva za šolstvo ne morejo sistematizirati. En naročnik je med drugimi motivi navedel, da udeleženci v času vključenosti v program pridobijo specifična znanja in da najuspešnejše zaposlijo.

Graf 5.4. Kako ste zadovoljni z ukrepom javnih del?



Anketirani naročniki so najbolj (in enako – ocena 3,9) zadovoljni z obravnavo njihove vloge pri razpisni komisiji za izbor programov, z delovnimi rezultati udeležencev ter s sodelovanjem z Zavodom. Sledi zadovoljstvo z organizacijo dela s strani izvajalca programa javnega dela in zadovoljstvo z javnimi deli kot ukrepom aktivne politike zaposlovanja. K slednjemu je en anketiran naročnik pripisal komentar, da je manj zadovoljen zaradi zastoja, ki je nastal zaradi omejitev financ v regiji s podpovprečno stopnjo brezposelnosti. Izpod povprečja (3,53%) so izrazili tudi zadovoljstvo s pogoji razpisa (deleži financiranja, obveznosti iz pogodbe...) ter z razporeditvijo delovnega časa udeležencev. Najmanj (ocena 2,4) so anketirani zadovoljni s trajanjem vključenosti udeležencev (največ 1 leto).

Ugotovimo lahko, da večina anketiranih naročnikov (ki so hkrati izvajalci programov javnih del) sodeluje pri izvajanju javnih del, da opravijo delo, ki drugače ne bi bilo opravljeno. To

kaže na substitucijski učinek javnih del, saj z javnimi deli zapolnijo potrebo po manjkajoči delovni sili.

Naročniki so zadovoljni, da so bili izbrani na razpisu, zadovoljni so z delom udeležencev, manj pa so zadovoljni s svojimi finančnimi obveznostmi in še manj z delovnim časom udeležencev ter omejitvijo dela udeležencev na praviloma eno leto.

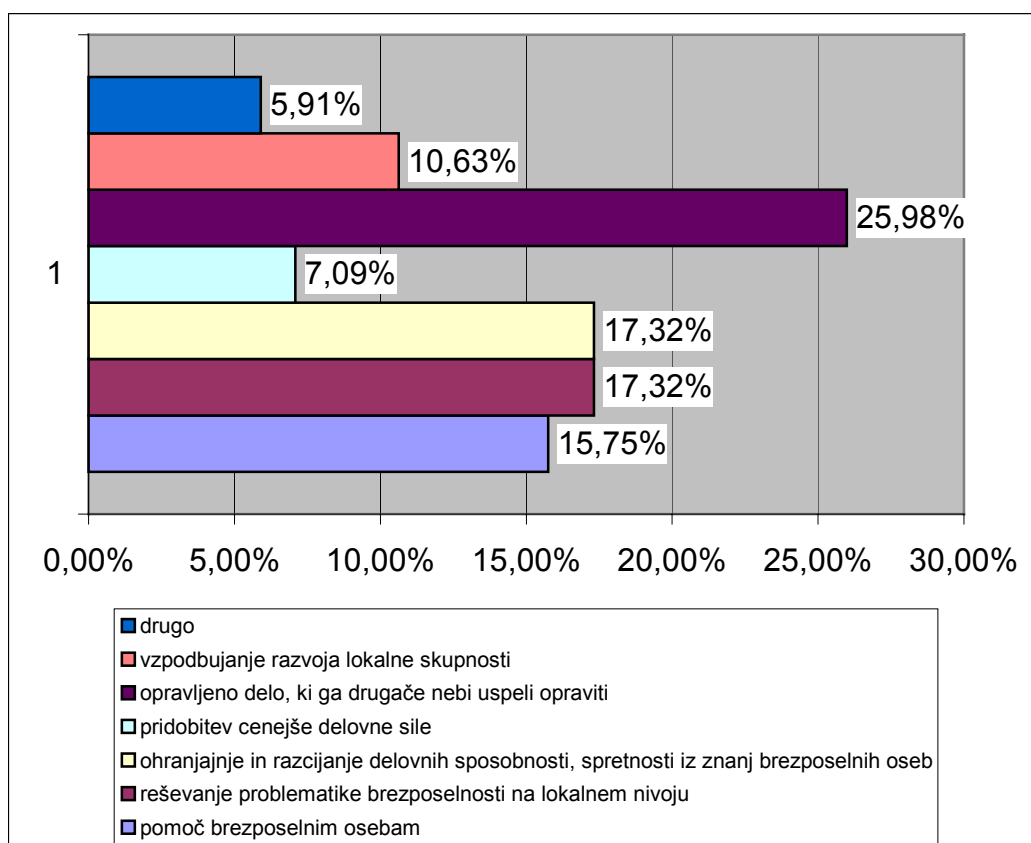
5.4.1.3. Izvajalci programov javnih del

Konec marca 2002 je v javnih delih sodelovalo 1244 izvajalcev programov javnih del. Med izvajalci je bilo največ šol (24%), 7% društev, 4% CSD, 3% domov upokojencev... Vprašalniki so bili posredovani 130 (10,5%) naključno izbranim izvajalcem programov javnih del. Izpolnjene ankete je vrnilo 90 (69%) izvajalcev programov javnih del.

Največ (25%) anketiranih izvajalcev izvaja programe z področja socialnega varstva, 18,3% anketiranih izvaja programe s področja izobraževanja, sledi področje kulture in urejanje okolja v enakem odstotku (12,5%). Na področju kmetijstva izvaja programe 6,7% izvajalcev, v turizmu 5%, sledijo še področja športa in zdravstva, javne uprave, ekologije in razvoja ter drugo.

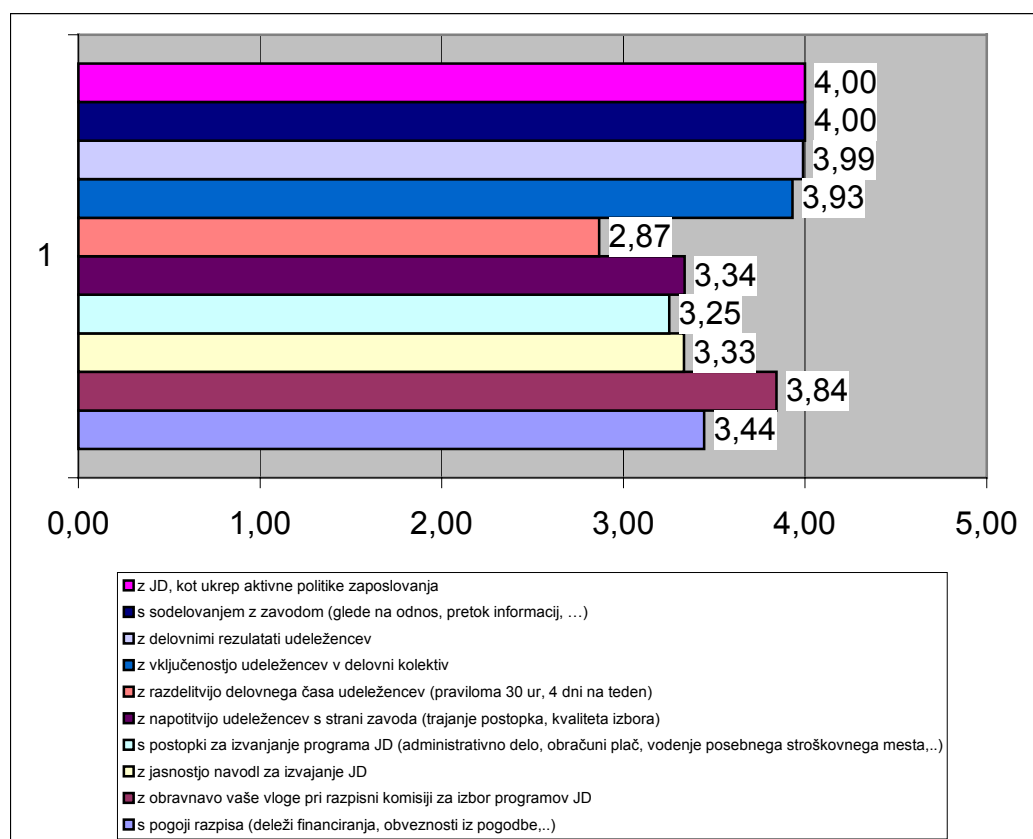
Predvidevala sem, da bodo kot najpomembnejši motiv za izvajanje javnih del izvajalci izbrali opravljanje dela, ki ga drugače ne bi uspeli opraviti ter reševanje problematike brezposelnosti na lokalnem nivoju.

Graf 5.5. Kateri so vaši motivi, da se vključujete v izvajanje programov javnih del?



Anketirani izvajalci so lahko izbrali več motivov za vključitev v izvajanje programov javnih del hkrati. Največ anketiranih se je vključilo v izvajanje programa javnih del, da bi tako opravili delo, ki ga drugače ne bi uspeli opraviti (26%). V enakem odstotku (17,3%) sledita motiva reševanja problematike brezposelnosti na lokalnem nivoju ter ohranjanje in razvijanje delovnih sposobnosti, spretnosti in znanj brezposelnih oseb. Naslednji motiv je pomoč brezposelnim osebam (15,7%), vzpodbijanje razvoja lokalne skupnosti (10,6%) ter pridobitev cenejše delovne sile (7,1%). Med ostale motive so anketirani izvajalci navedli: enakovrednost zaposlitve in obravnave brezposelnih, zagotoviti pomoč uporabnikov socialno varstvenih storitev – pomoč starejšim, socialno ogroženim, pomoč na domu, nudenje učne pomoči učencem, ki niso v rednem programu šole, dodatna pomoč udeležencem izobraževanja, preizkus delovnih sposobnosti delavca, opravljanje strokovnega izpita, urejanje kraja ter vzdrževanje gasilskih domov in tehnike.

Graf 5. 6. Kako ste zadovoljni z ukrepom javnih del?



Anketirani izvajalci so najbolj in enako (ocena 4) zadovoljni z javnimi deli, kot ukrepom aktivne politike zaposlovanja, s sodelovanjem z Zavodom ter z delovnimi rezultati udeležencev, najmanj (ocena 2,9) so zadovoljni z razporeditvijo delovnega časa udeležencev. Izpod povprečja (z oceno 3,6) so izrazili zadovoljstvo s pogoji razpisa, z napotitvijo udeležencev s strani Zavoda ter s postopki za izvajanje programa javnih del.

Ugotovimo lahko, da večina izvajalcev javnih del “uporablja” ukrep javnih del za nadomeščanje zaposlitev, kar je glede na strukturo izvajalcev razumljivo. Gre v večini za področje socialnega varstva, izobraževanja in kulture, kjer so možnosti za nove zaposlitve oziroma za razvoj novih delovnih mest zelo omejene, čeprav je potreba v lokalnem okolju veliko.

Ugotavljam, da se stališča naročnikov in izvajalcev programov javnih del pomembno ne razlikujejo glede na hierarhijo motivov, ki so jih vodili, da sodelujejo pri izvajanju javnih del. Naročniki so dali malo prednost motivu pomoči brezposelnim in spodbujanje razvoja lokalne skupnosti, izvajalci pa motiv, da opravijo delo, ki drugače ne bi bilo opravljeno. V povprečju

so izvajalci programov javnih del z ukrepom javnih del bolj zadovoljni kot njihovi naročniki. Tudi njihovi predlogi za izvajanje javnih del v bodoče so podobni.

Glede na ugotovljene motive, zadovoljstvo smatram, da lahko potrdim postavljeno prvo tezo raziskave, da so z javnimi deli, kot ukrepom aktivne politike zaposlovanja, naročniki, izvajalci in udeleženci programov javnih del zadovoljni.

Predlogi naročnikov, izvajalcev in udeležencev javnih del

Udeležence, izvajalce in naročnike programov javnih del sem na koncu vprašalnika zaprosila, da še sami kaj povedo oz. podajo svoje predloge za izboljšanje javnih del v prihodnje. 110 anketiranih udeležencev (37%), 55 izvajalcev (60%) in 26 naročnikov (60%) ni imelo nobenih pripomb in predlogov za izvajanje JD v prihodnje. Negativnih ocen je bilo bistveno (2-3 krat) več kot pohvalnih mnenj. Njihova razmišljanja o javnih delih sem razvrstila na pozitivna in negativna stališča.

Udeleženci so z vključitvijo v program javnega dela zadovoljni, saj so si pridobili možnost za preživetje, zadovoljni so z delom in delodajalci, so aktivni, se usposabljaajo, dvignila se je njihova samozavest. Negativno so ocenili višino plače, stimulacijo za delo, število dni dopusta, delovni čas krajši od polnega, ni regresa, zaposlitve ni, v javnem delu želijo ostati več kot 1 leto, delodajalci jih izkoriščajo.

Izvajalci so z izvajanjem javnih del zadovoljni, težje zaposljivim so pomagali do zaposlitve, brezposelnim so omogočili, da si izboljšajo socialni položaj, podpirajo usposabljanje v javnih delih, brez javnih del ne bi mogli delovati. Negativno so ocenili omejen izbor brezposelnih oseb (težje zaposljive), 30 urni delovnik je prekratek, vključitev udeležencev ne bi smela biti omejena na 1 leto (še posebno, če opravljajo delo s strankami), Zavod jim ne daje pravočasno navodil za delo (obračun plač), vključeni rabijo stalen nadzor.

Naročniki menijo, da so javna dela dober način za reševanje brezposelnosti na lokalnem nivoju, da so potrebna in so možnost za ustvarjanje novih delovnih mest ter da je delo udeležencev javnih del obogatilo že vpeljane redne programe. Negativno so ocenili menjave udeležencev v času izvajanja programa JD, saj menijo, da si udeleženci v času trajanja JD ne iščejo zaposlitve, menijo da 30 urni delovnik pomeni poslabšanje pogojev za udeležence JD,

glede razpisa za izbor programov JD menijo, da je prekratek rok za prijavo na razpis in predolg rok, da izvedo za rezultate razpisa.

Skupni predlogi udeležencev, izvajalcev in naročnikov za izboljšanje JD v prihodnje so omogočiti udeležencem vključitev v JD več kot 1 leto in omogočiti udeležencem vključitev v JD za polni delovni čas. Predlogi udeležencev pa so še: višja plača, več dni dopusta, regres za letni dopust, zaposlitev pri izvajalcu JD po končanem JD ali pridobitev denarnega nadomestila ter več možnosti za usposabljanje in izobraževanje. Od Zavoda pričakujejo tudi več informacij in večji nadzor nad izvajalci JD. Izvajalci nadalje predlagajo, da se zagotovi širši izbor brezposelnih oseb za vključitev v JD (ne le težje zaposljivi), Zavod naj skrajša postopke napotovanja novih BO v programe JD, poenostavi administrativne postopke, naj bodo navodila o izvajanju JD sprotna, usposabljanja udeležencev JD naj bodo organizirana v času, ko ti ne delajo (ne v sklopu 30 ur na teden). Naročniki predlagajo še stimulatивnejše nagrajevanje udeležencev (plača), Zavod naj daje stimulacije izvajalcem, ki izvajajo JD (še posebej ob zaposlitvi udeležencev), izvedbo evalvacije učinkov JD po regijah – glede števila vključenih in izhodov v zaposlitev, želijo partnerski odnos pri sprejemanju odločitev v zvezi s Programom JD – kot npr. ustavitev financiranja (zapiranje razpisa) ter pravočasna navodila in informacije v zvezi z rešitvami.

Glede na pripombe in predloge naročnikov, izvajalcev in udeležencev programov javnih del podajam Zavodu naslednje predloge:

- glede na možnost, da javna dela delno preidejo v lokalne zaposlitvene programe (subvencija plače za zaposlitev težje zaposljivih oseb) in se s tem uresničijo želje udeležencev po redni zaposlitvi predlagam, da se območne službe Zavoda povežejo z naročniki in izvajalci programov javnih del ter jim predlagajo prijavo na razpis za izbor lokalno zaposlitvenih programov (promoviranje programov),
- glede na želje naročnikov in izvajalcev, da se v javnem delu omogoči podaljšanje vključitve udeležencem, 40 urni delovni teden, širitev ciljnih skupin brezposelnih, ki se lahko vključijo v javna dela predlagam, da se informira občine o možnosti, ki jo daje Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, da občina sama sprejme program javnih del v kolikor zagotavlja njihovo financiranje v celoti,
- glede na pripombe udeležencev predlagam, da je Zavod pri opravljanju nadzora nad izvajanjem programov javnih del posebej pozoren na to, kakšna dela opravljajo

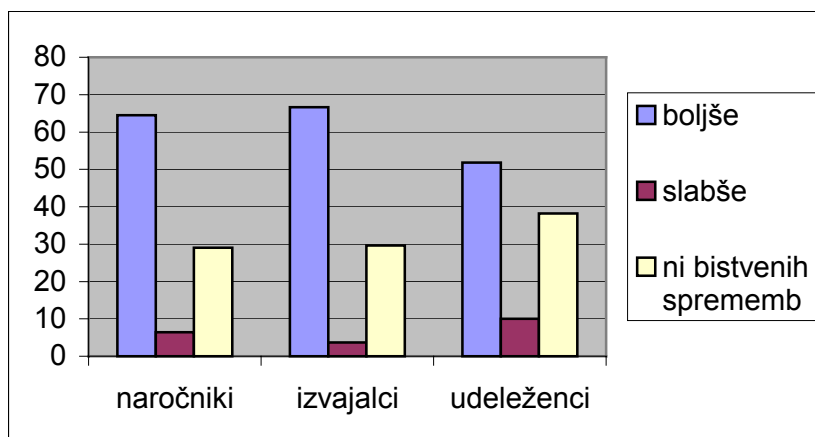
udeleženci programa, ali se program izvaja v skladu z odobreno vsebino programa javnih del, ali izvajalci zagotavljajo brezposelnim ustrezne delovne pogoje.

5.4.2. Stališča partnerjev do sprememb Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti

Naročnike, izvajalce in udeležence programov javnih del, ki so bili vključeni v programe javnih del tudi pred letom 1998 sem v anketi prosila, da odgovorijo tudi na vprašanje: Kakšno se vam zdi, da je izvajanje programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (v nadaljevanju Zakona).

V drugi tezi predvidevam, da so z javnimi deli, po uvedbi novega zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, naročniki, izvajalci in udeleženci programov javnih del bolj zadovoljni.

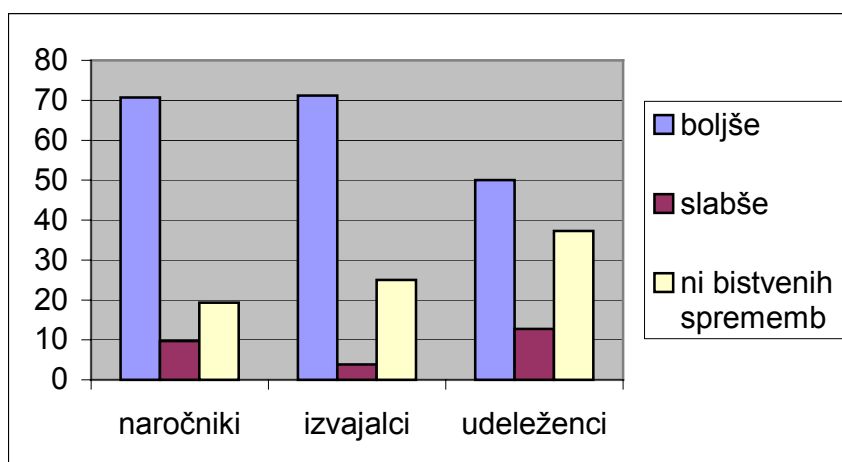
Graf 5.7. Glede na status udeležencev: prej – brezposelni; po novem - zaposleni



Na vprašanje je odgovorilo 31 (72,1%) anketiranih naročnikov, 54 (60%) izvajalcev in 110 (36,9%) udeležencev. Večina anketiranih naročnikov (64,5%) in izvajalcev (66,7%) ter udeležencev (51,8%), ki so odgovorili na vprašanje, meni da je izvajanje programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona boljše, 6,4% anketiranih naročnikov in 3,7% izvajalcev ter 10,0% udeležencev pa meni, da je izvajanje programov javnih del slabše.

Ostali menijo, da pri izvajanju programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona ni bistvenih sprememb.

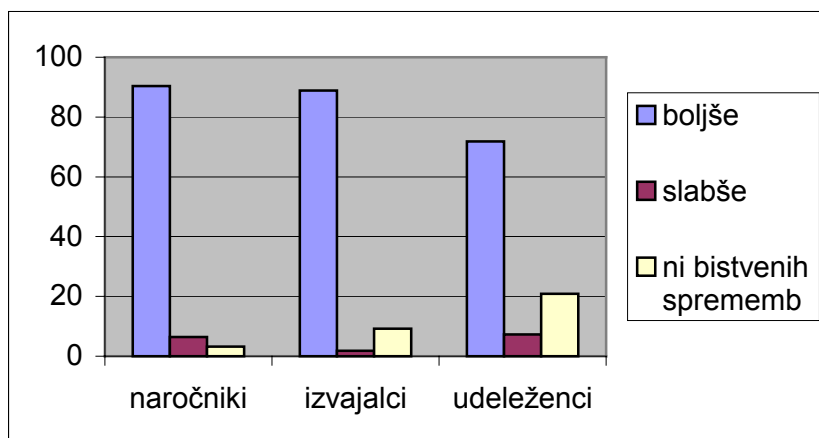
Graf 5.8. Glede na prejeme udeležencev: prej denarna pomoč; po novem - plača



Na vprašanje je odgovorilo 72,1% anketiranih naročnikov, 57,8% izvajalcev in 36,9% udeležencev. Večina anketiranih naročnikov (70,7%) in izvajalcev (71,2%) ter udeležencev (50,0%) meni, da je izvajanje programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona boljše, 9,7% anketiranih naročnikov in 3,8% izvajalcev ter 12,7% udeležencev meni, da je izvajanje programov javnih del slabše.

Ostali menijo, da pri izvajanju programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona ni bistvenih sprememb.

Graf 5.9. Glede na vpis v delovno knjižico udeležencev: prej pokojninska doba; po novem tudi delovna doba

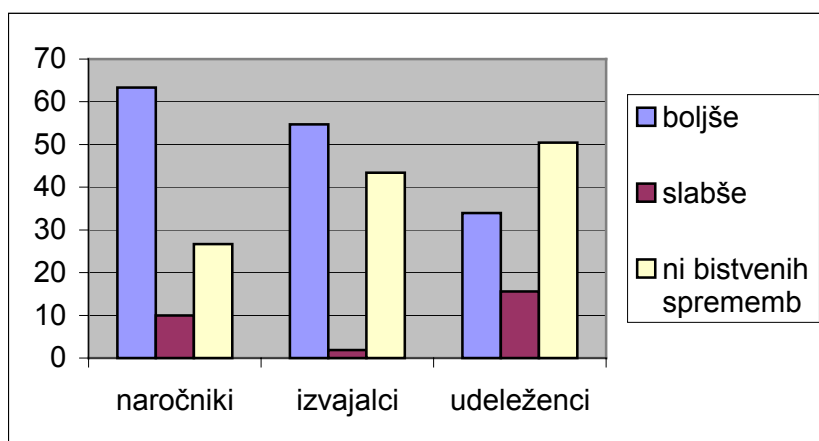


Odgovorilo je 72,1% anketiranih naročnikov, 60,0% izvajalcev in 36,9% udeležencev. Večina anketiranih naročnikov (90,3%) in izvajalcev (88,9%) ter udeležencev (71,8%) meni, da je izvajanje programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona boljše, 6,5% anketiranih

naročnikov in 1,9% izvajalcev ter 7,3% udeležencev meni, da je izvajanje programov javnih del slabše.

Ostali menijo, da pri izvajanju programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti ni bistvenih sprememb.

Graf 5.10. Glede na prispevek naročnika oz. izvajalca: prej – zagotavljanje stimulatívnega dela nagrade; po novem – zagotavljanje dela plače in nagrajevanje uspešnosti udeležencev



Na vprašanje je odgovorilo 69,8% anketiranih naročnikov, 58,9% izvajalcev in 36,8% udeležencev. Večina anketiranih naročnikov (63,3%) in izvajalcev (54,7%) ter udeležencev (33,9%) meni, da je izvajanje programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona boljše, 10,0% anketiranih naročnikov in 1,9% izvajalcev ter 15,6% udeležencev meni, da je izvajanje programov javnih del slabše.

Ostali menijo, da pri izvajanju programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti ni bistvenih sprememb.

V celoti lahko ugotovim, da naročniki in izvajalci v večini menijo, da je izvajanje javnih del po uvedbi novele Zakona boljše, kar je tudi pričakovan rezultat vprašalnika. Odgovori udeležencev pa so me presenetili, saj sem pričakovala, da je zanje nov status – zaposlitev v primerjavi s prejšnjim, ko so kljub vključitvi v javno delo obdržali status brezposelne osebe, boljši. Ta status jih namreč približuje redni zaposlitvi za določen čas, saj se zanje uporablja zakonodaja iz delovnega razmerja. Tudi s plačo, v primerjavi s prej denarno pomočjo, je le 50% udeležencev bolj zadovoljnih. Večina udeležencev je vključenih v programe krajši delovni čas od polnega - 30 ur tedensko in zato prejema ustrezno manjši del plače (75 % od

izhodiščne plače ustrezne kolektivne pogodbe za delo, ki ga opravljajo), kar v primeru tarifnega razreda od I. do III. znaša manj kot minimalna plača in je lahko nižja tudi od najvišjega denarnega dodatka, ki ga lahko brezposelne osebe, ki so iskalci zaposlitve in nimajo drugega vira preživljanja, prejema pri centru za socialno delo. Glede spremembe, da jim zaposlitev v javnem delu poleg pokojninske dobe prinaša tudi delovno dobo 71,8 % udeležencev meni, da so bistveno pridobili. Res pa je, da po zaključku zaposlitve v javnem delu niso upravičeni do uveljavljanja denarne pomoči. Glede nagrajevanja uspešnosti je razumljivo, da večina udeležencev meni, da je bilo zagotavljanje stimulatívne delo nagrade zanje boljše, saj je bil delodajalec to nagrado obvezen izplačati, medtem ko nagrajevanje uspešnosti po novem ni obvezno in so udeleženci le v redkih primerih nagrajeni za uspešnost. Javna dela se namreč smatrajo kot kombinacija dela in usposabljanja, ne pa samostojnega dela.

Ugotavljam, da tudi drugo tezo raziskave, da so z javnimi deli, po uvedbi novega zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, naročniki, izvajalci in udeleženci programov javnih del bolj zadovoljni, lahko potrdim, čeprav so udeleženci programov javnih del bistveno manj zadovoljni s svojim statusom in prejemki, kot to menijo naročniki in izvajalci javnih del. Predvsem glede na prispevek naročnika oz. izvajalca menijo, da ni bistvenih sprememb pri zagotavljanju dela plače in nagrajevanju uspešnosti.

ZAKLJUČEK

Tranzicija slovenskega gospodarstva je v devetdesetih letih povzročila zmanjševanje zaposlenosti in hitro naraščanje brezposelnosti. S prehodom v tržno gospodarstvo in s prestrukturiranjem gospodarstva so se začeli stečaji in pojavili so se veliki presežki delovne sile. Država se je odzvala s pasivnimi ukrepi – nadomeščanjem dohodka brezposelnim osebam z denarnimi nadomestili ter hkrati z uvajanjem programov aktivne politike zaposlovanja, katerih cilj je bil vključitev težje zaposljivih brezposelnih oseb v zaposlitev. S programi usposabljanja in izobraževanja, v katere je bilo vključenih največ brezposelnih oseb, je poskušala regulirati neusklajenost med ponudbo in povpraševanjem na trgu delovne sile, drug najobsežnejši ukrep pa so bila javna dela.

Javna dela so se v času dvanajst letnega izvajanja spreminjala in razvijala. Programi javnih del so v večini občin nastali na osnovi potreb lokalnih skupnosti, da so opravili določena dela

ali zagotovili storitve občanom, ki jih drugače ne bi mogli zagotoviti, saj ni bilo finančnih virov. V začetku so bila javna dela predvsem blažilec brezposelnosti in socialni korektiv (možnost za brezposelne brez socialne varnosti) ter način ohranjenja delovnih potencialov brezposelnih. Kasneje so se javna dela dopolnila z dejavnostmi na področju usposabljanja in izobraževanja udeležencev, saj se je pokazalo, da je za povečanje konkurenčnosti na trgu dela znanje in usposobljenost ključnega pomena. Tako so poleg ohranjanja delovne kondicije javna dela omogočala udeležencem tudi pridobivanje novih znanj in veščin. V programe javnih del so se vključevale težje zaposljive brezposelne osebe, ki jim z rednim posredovanjem ter vključevanjem v druge programe, ni bilo mogoče zagotoviti druge zaposlitve. Ko so postali delovno aktivni, so s tem zopet pridobili občutek samozavesti in koristnosti. Na ta način se poskuša preprečevati psihosocialno patologijo in širjenje marginalnih skupin med prebivalstvom.

Javna dela so namenjena tudi spodbujanju povpraševanja po delovni sili, spodbujanju brezposelnih k samozaposlovanju pri podobnih delih in odpiranju novih tržnih niš. Pomembno je tudi spodbujanje razvoja lokalnih skupnosti, njihovo motiviranje za aktivno sodelovanje pri reševanju problemov brezposelnosti in kreiranju novih delovnih mest v njihovem okolju. K temu je pomembno prispevala tudi novela Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, ki je uvedla lokalne in državne zaposlitvene programe in s tem pritegnila partnerje k še bolj tesnem sodelovanju. Z organiziranjem in izvajanjem javnih del tako partnerji - naročniki, izvajalci in Zavod skupno rešujejo problem brezposelnosti in hkrati vzpodbujajo razvoj lokalnih skupnosti z uvajanjem novih dejavnosti, prispevajo k dvigu kvalitete življenja občanov in vzpodbujajo nastanek novih delovnih mest. V času izvajanja javnih del je bilo potrebno premagati marsikatero težavo. V začetku izvajanja se brezposelni niso želeli vključevati v javna dela zaradi zgodovinsko pogojene negativne konotacije, že nekaj let pa Zavod ne more vključiti v programe vseh brezposelnih, ki to želijo. Še posebno je potrebno udeležence motivirati za aktivno iskanje dela. S projektom kreiranja javnih del je bilo doseženo, da se je praktično vsaka slovenska občina vključila v izvajanje javnih del, kasneje pa je bilo potrebno zaradi omejenih sredstev poostriti kriterije za izbor in financiranje programov javnih del. V letu 2002 je bil uveden regionalni pristop, s tem pa omogočeno, da so regije s stopnjo brezposelnosti višjo od povprečne pridobile več možnosti za izvajanje javnih del. Na razmere na trgu delovne sile in v družbi bodo pomembno vplivale tudi spremembe demografske strukture slovenske populacije. Zato bo potrebno omogočiti zaposlovanje tudi starejši populaciji. Še posebno pa je potrebno

poudariti pomen izobraževanja in usposabljanja za ohranjanje in izboljšanje posameznikove zaposljivosti, za kar bodo nujno potrebne tudi sistemske spremembe – priprava novih standardov, pridobitev potrebnih kompetenc za opravljanje del, ipd. Menim, da bodo v okviru aktivne politike zaposlovanja imela javna dela tudi v bodoče svoje mesto.

Država je za leto 2003, z namenom spodbuditi prehod programov javnih del v redno dejavnost, del sredstev za izvajanje javnih del namenila financiranju lokalnih zaposlitvenih programov. Ti naj bi nadgradili programe javnih del oziroma jih transformirali v redne zaposlitve za udeležence javnih del. Na drugi strani bi zadovoljili tudi potrebe delodajalcev (izvajalce javnih del) po manjkajoči delovni sili in hkrati bi v lokalnem okolju pomenila kontinuirano zagotavljanje določenih potrebnih storitev, kar se izkazuje v večletnem izvajanju določenih programov javnih del.

Za uspešen prehod javnih del v redno dejavnost bo potrebno razviti partnerstvo med akterji politike zaposlovanja, lokalnimi oblastmi in javnimi institucijami ter zasebnimi organizacijami, ki bo pomenilo soodgovornost za ekonomski in socialni razvoj posamezne lokalne skupnosti. Razvoj takega partnerskega odnosa bo zahteval več komunikacije med akterji. Pomembno je, da partnerji v lokalno zaposlitvenih programih ne bodo videli le še ene subvencije države delodajalcem pri zaposlovanju temveč realno možnost za postopen prehod programov javnih del v redno dejavnost.

Menim, da lahko ob zaključku potrdim vse tri teze, ki sem jih zastavila v svoji nalogi:

1. javna dela so uspešen ukrep aktivne politike zaposlovanja,
2. z javnimi deli kot ukrepom aktivne politike zaposlovanja so naročniki, izvajalci in udeleženci programov javnih del zadovoljni.
3. spremembe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti so prispevale k večjemu zadovoljstvu udeležencev, izvajalcev in naročnikov javnih del.

Javna dela so, glede na dosedanje pozitivne učinke, program aktivne politike zaposlovanja, ki bi ga bilo potrebno izvajati tudi v bodoče. Nujno potrebno pa bo vplivati na negativne učinke, da bodo pri nadaljnjem izvajanju programa čim manjši oziroma, da se jih poskuša preseči. Gotovo bodo na izvajanje javnih del vplivali tudi dejavniki priključevanja Slovenije Evropski uniji.

LITERATURA IN VIRI

Akcijski program zaposlovanja v Sloveniji za leti 2000 in 2001, (2000), Vlada Republike Slovenije, Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana

A summary of the best practices reports submitted by the members of CS-EM, (2000), Council of Europe, Strasbourg

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

Brunec, Anita, Škrjanc Darja, (2001), Javna dela kot blažilec negativnih posledic brezposelnosti, Diplomsko delo, Ljubljana

Bubnov – Škoberne, Anjuta, (1997), Pravni vidiki socialne varnosti za brezposelne, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana

Commission of the European Communities, (2001), Council decision on Guidelines for Member States employment policies for the year 2002, Brussels

Communication from the Commission of the European Communities to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, (2003), The future of the European Employment Strategy (EES) "A strategy for full employment and better jobs for all", Brussels

Drobnič, Sonja, (1984), Strukturne spremembe v brezposelnosti; v: Antončič, Drobnič, Rus, Svetlik, ur. Tokovi zaposlovanja, Moderna organizacija, Kranj

European Commission (EC), (1999), The employment guidelines, Council resolution of 22 February 1999

Evalvacija socialnovarstvene storitve pomoč družini za dom in programov psihosocialne pomoči družini v centrih za socialno delo, (2001), Skupnost centrov za socialno delo, Ljubljana

Feather, Norman T., (1990), The psychological impact of unemployment, Springer – Verlag, New York

Geržina, Suzana, (1996), Zaposlovanje in brezposelnost; v: Ule, ur., Mladina v devetdesetih, analiza stanja v Sloveniji, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana

Hribar Milič, Samo, (1992), Ukrepi aktivne politike zaposlovanja, v: Preželj, Svetlik ur., Zaposlovanje - Perspektive, priložnosti, tveganja, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana

Hudales, Zdenka, Hvala, Lučila, Hvala, Vera, Kuzma, Branka, Markovič, Žarko, Pavliha, Milan, Pirc, Irena, Verbič, Matjaž, Zelnik, Lidija, (1996), Javna dela v Sloveniji, Republiški zavod za zaposlovanje, Ljubljana

Ignjatović, Miroljub, (2002), Trg delovne sile v Sloveniji v devetdesetih letih 20. stoletja; v: Svetlik, Glazer, Kajzer, Trbanc, ur. Politika zaposlovanja, Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Ignjatović, Miroljub (2002), Družbene posledice povečanja prožnosti trga delovne sile, Doktorska disertacija, Ljubljana

Javna dela – pravni vidiki, strokovna analiza, (1995), Inštitut za delo pri Pravni fakulteti, Ljubljana

Kavar – Vidmar Andreja, (1993), Brezposelnost, Socialno delo, 32, Ljubljana

Kolarič, Zinka, (1995), Programi javnih del na področju socialnega varstva, Teorija in praksa let. 32, št. 7-8 , Ljubljana

Kolarič, Zinka, Batič, Mavricija, (2002), Trg delovne sile v Sloveniji v devetdesetih letih 20. stoletja; v: Svetlik, Glazer, Kajzer, Trbanc, ur. Politika zaposlovanja, Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Kolarič, Zinka, (2003), Analiza izvajanja programov javnih del v letu 2002 – lokalni zaposlitveni programi, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Ljubljana

Kopač, Anja, Hazl, Vanja, Svetlik, Ivan, (2002), Evropska politika zaposlovanja, v: Svetlik, Glazer, Kajzer, Trbanc, ur. Politika zaposlovanja, Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Kopač, Anja, (2002), Pasivna politika zaposlovanja – sistemi socialne varnosti za primer brezposelnosti, v: Svetlik, Glazer, Kajzer, Trbanc, ur. Politika zaposlovanja, Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Letna poročila (od 1991 do 2002), (RZZ) Zavod republike Slovenije za zaposlovanje, Ljubljana

Lipičnik, Bogdan, (1994), Motivacija in motiviranje, v: Možina in drugi, Management, Didakta, Radovljica

Lipičnik, Bogdan, (1996), Reševanje problemov namesto reševanja konfliktov, Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Ljubljana

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, (1998), Najpomembnejši instrumenti EU s področja socialne varnost, delovni prevodi, Ljubljana

Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006, (2001), Državni zbor RS, Uradni list RS št. 92/01, Ljubljana

Pačnik, Tone, (1995), Kaj storim, ko ostanem brez službe, Ara, Ljubljana

Pavliha, Milan, ur., (1996), Javna dela v Sloveniji, Republiški zavod za zaposlovanje, Ljubljana

Pavliha, Milan, (1992), Javna dela v Sloveniji skozi podatke in opažanja, Evalvacija javnih del v Sloveniji, Republiški zavod za zaposlovanje, ARAM, Maribor

Pirher, Sonja, (1994), Mednarodna primerjava brezposelnosti; v: Pirher, Svetlik, ur., Zaposlovanje približevanje Evropi, Fakulteta za družbene vede, zbirka Teorija in praksa, Ljubljana

Pirher, Sonja, Kraigher Tomaž, Geržina Suzana, Klužer Franci, (2000), Background study: Employment and labour market in Slovenia, Littera picta d.o.o., Ljubljana

Pogačnik, Vid, (1997), Lestvice delovne motivacije, Produktivnost, Management Consulting, d.o.o., Center za psihodiagnostična sredstva, Ljubljana

Poročilo o izvajanju programov javnih del v RS v letu 1991, (1992), Republiški zavod za zaposlovanje, Ljubljana

Poročila o izvajanju programa javnih del v letih 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Ljubljana

Poslovni načrt Zavoda RS za zaposlovanje za leto 2002, (2002), Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Ljubljana

Pravilnik o izvajanju ukrepov aktivne politike zaposlovanja, (2001), Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ur. List RS št. 64/01

Pravilnik o deležih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje pri financiranju izhodiščne plače za udeležence javnih del. Ur. l. RS št. 81-82/98 in 77/00

Predpisi o zaposlovanju, (1994), Primath, Ljubljana

Predpisi o delovnih razmerjih, plačah, zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti, (1994), Časopisni zavod uradni list Republike Slovenije, Ljubljana

Preželj, Branka, Svetlik, Ivan, ur., (1992), Zaposlovanje - Perspektive, priložnosti, tveganja, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana

Priročnik za svetovalce zaposlitve, (1995), Republiški zavod za zaposlovanje, Ljubljana

Program javnih del za leta 1998, 1999, 2000, 2001, 2002 in 2003

Rus, Veljko, (1990), Socialna država in družba blaginje, Domus, Ljubljana

Socialna politika in politika zaposlovanja Evropske unije, (2002), Informacijski center Delegacije Evropske komisije v Sloveniji, Ljubljana (<http://www.evropska-unija.si/pages/publikacije/info-publikacije.html>); Evropski socialni sklad (http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/index_en.htm); Ukrepi na področju zaposlovanja 2001-2005 (Community Incentive Measures in the Field of Employment) – http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/ees_en.htm

Svetlik, Ivan, (1984), Ali imamo trg delovne sile, v Antončič, Drobnič, Rus, Svetlik, ur. Tokovi zaposlovanja, Moderna organizacija, Kranj

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

Svetlik, Ivan, (1992), Na prehodu, v: Preželj, Svetlik, ur. Zaposlovanje - Perspektive, priložnosti, tveganja, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana

Svetlik, Ivan, (2002), Politika zaposlovanja, Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Statistične informacije, (2003), Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana

Statistične informacije, (2003), EUROSTAT (European social statistics), internet dostopno: <http://europa.eu.int/en/comm/eurostat/>

Poročevalec Državnega zbora, (1999), Strategija razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006, Ljubljana

Trbanc, Martina, (1994), Ocene mesečnih stopenj brezposelnosti po kriterijih mednarodne organizacije dela; v: Pirher, Svetlik, ur., Zaposlovanje približevanje Evropi, Fakulteta za družbene vede, zbirka Teorija in praksa, Ljubljana

Trbanc, Martina, (1992), Mladi na trgu delovne sile; v: Preželj, Svetlik, ur., Zaposlovanje - Perspektive, priložnosti, tveganja, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana

Uhan, Stane, (1999), Misli o motivaciji, Industrijska demokracija, 5, Ljubljana

Uhan, Stane, (1999), Motivacijske teorije, Industrijska demokracija, 6-7, Ljubljana

Ule, Mirjana, (1993), Psihologija vsakdanjega življenja, ZIPS, Ljubljana

Ule, Mirjana, (1994), Psihosocialne posledice brezposelnosti mladih, Raziskovalno poročilo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana

Ule, Mirjana, Vlado Mihelj, (1995), Pri(e)hodnost mladine, DZS,d.d. Ljubljana, Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad Republike Slovenije za mladino, Tiskarna kurir, Ljubljana

Ule, Mirjana, (1997), Temelji socialne psihologije, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana

Urnaut Sabrina, (2000), Promocija na področju javnih del, Diplomsko delo, Slovenska Bistrica

Uršič, Cveto, Drobnič, Janez, (1995), Zaposlovanje invalidov – primerjava politik, koncepcij in ukrepov, Inštitut Republike Slovenije za rehabilitacijo in Republiški zavod za zaposlovanje, Kranj

Velikonja, M., Vilič Klenovšek, Tanja, Lorenèiè, Meri, (1998), Brezposelni v izobraževanju. Organizatorjem izobraževanja in učiteljem v pomoč, Andragoški center Slovenije, Ljubljana

Verša Doroteja, Viljem Spruk, (2003), Mladi in trg delovne sile, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Ljubljana

Vodopivec, Milan, (1996), The Slovenian Labour Market in Transition: Empirical Analysis Based on Data of Individuals, IB revija, Zavod RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

Vodopivec, Milan, Barbo – Škerbinc, Metka, (1998), Učinkovitost programov aktivne politike zaposlovanja, članek, Ljubljana

Zakon o delovnih razmerjih (Ur. l. RS 41/02)

Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Ur. l. RS št. 5/91, 17/91, 12/92, 71/932/94, 38/94, 80/97-odločba US RS, 69/98 in 67/02

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju z uvodnimi pojasnili in s stvarnim kazalom Jožeta Kuhlja, (2002), Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana

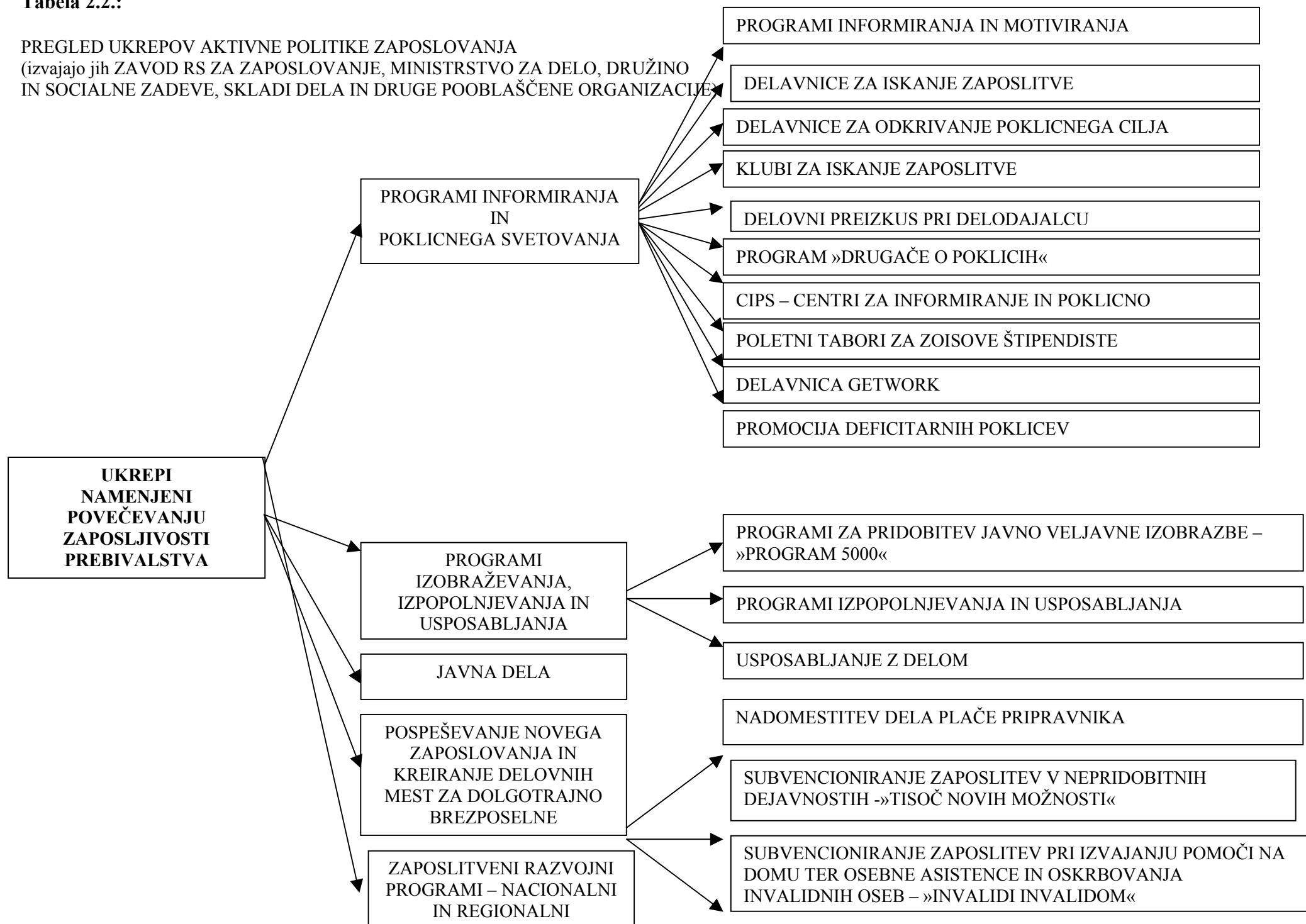
Zakon o socialnem varstvu. Ur. l. RS št. 54/92, 42/94 in 26/2001-odločba US 1/99, 41/99, 36/2000 in 54/2000)

Zapisnik 1. seje Odbora za izbor javnih del, (1991), Republiški sekretariat za delo, Ljubljana

Tabela 2.2.:

PREGLED UKREPOV AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA

(izvajajo jih ZAVOD RS ZA ZAPOSLOVANJE, MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE, SKLADI DELA IN DRUGE POOBlašČENE ORGANIZACIJE)



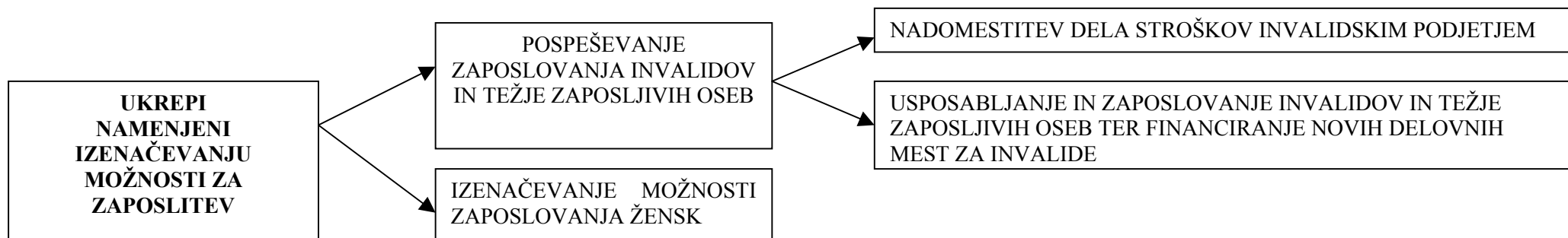
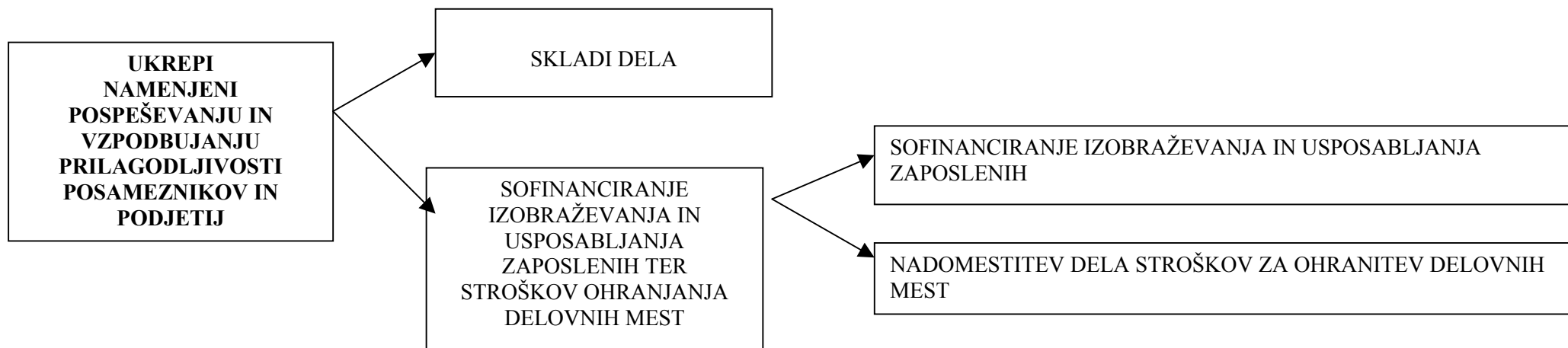
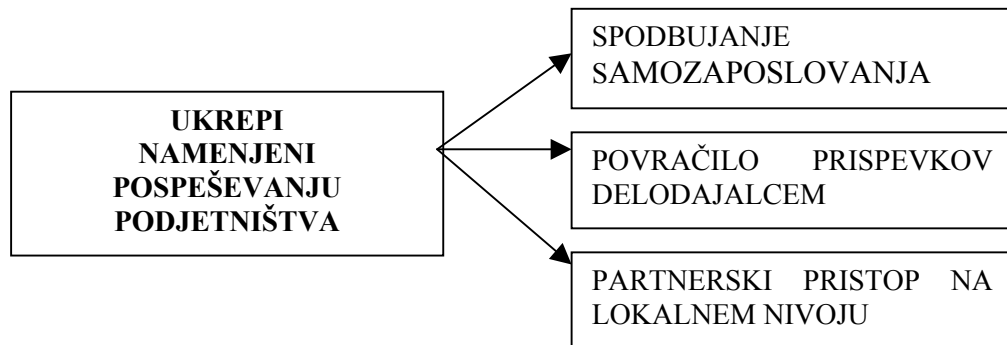


Tabela 2.3.: Vključeni v programe aktivne politike zaposlovanja v letih od 1992 do 2002

Program	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Skupaj
Izobraževanje in usposabljanje brezposelnih oseb (priprava na zaposlitev)	9.900	15.270	10.768	16.702	19.321	16.481	30.646	30.889 *	28.298	28.537 **	16.234 **	223.046
Sofinanciranje pripravnštva	9.300	13.117	8.423	5.011	2.230	64	-	-	-	-	-	38.145
Nadomestitev dela plače pripravnika ****	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	158	258
Nadomestitev plače invalidu in težje zaposljivi brezposeln osebi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	86	86
Subvencioniranje novih delovnih mest	9.822	-	-	-	-	-	987	848	-	-	-	11.657
Izplačilo denarnih nadomestil v enkratnem znesku	1.143	2.183	1.208	1.176	881	562	17	19	-	-	-	7.189
Samozaposlovanje (realizacija samozaposlitev)	2.363	3.494	3.716	3.211	2.310	1.590	1.630	1.643 ***	1.682	1.748	1.004	24.391
Javna dela	3.513	4.367	4475	4272	4.728	5.354	10.641	10.296	10.474	9.374	7.552	75.046
Usposabljanje invalidov	424	732	867	1339	1.453	1.088	1.182	957	930	1.077	1.578	11.627
Sofinanciranje delovnih mest za invalide	-	120	156	181	99	115	57	35	49	38	75	925
Zdravniška služba	-	-	1.470	1.689	1.965	2.382	2.742	3.284	4.048	3.680	3.744	25.004
Subvencije invalidskim podjetjem	-	-	2.500	3.100	3.530	4.036	4.895	5.424	5.840	6.154	6.070	41.549
Sofinanciranje razreševanja presežnih delavcev:												
- Projekt 11	-	-	-	-	-	6.618	10.299	2.275	1.524	795	-	21.511

- prekvalifikacije	8.396	10.285	2.780	2.250	2.086	1.596	1.127	-	681	-	-	29.201
- odpravnine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
- dokup zavarovalne dobe	4.689	2.067	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.756
- usposabljanje prevzetih delavcev	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Povračilo prispevkov delodajalcem po 48.a členu	-	-	906	2724	1.596	1.178	1.172	6.223	8.101	7.024	744	29.668
Povračilo prispevkov delodajalcem po Zakonu o pogojih za refundiranje ...	-	-	359	520	799	667	717	-	-	-	-	3.062
Tisoč novih možnosti	-	-	-	-	-	-	-	-	127	161	238	526
Sofinanciranje zaposlitve težje zaposljive brez. osebe - subvencija v enkratnem znesku (TZO)											868	868
Subvencioniranje zaposlitev pri izvajanju pomoči na domu in osebna asistenca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	327	357	684
Skladi dela	-	-	-	-	-	-	1.473	1.057	1.251	1.899	1.603	7.283
Presežki v državnih podjetjih	-	-	-	-	-	-	-	360	-	-	-	360

Izvajanje sanacij in prestrukturiranje podjetij	-	-	-	-	-	-	-	145	-	-	-	145
SKUPAJ VKLJUČENI V PROGRAME ZAPOSLOVANJA	49.550	51.635	37.628	42.175	40.998	41.731	67.585	63.455	63.005	60.914	40.311	558.987

Pojasnilo:

* V številko 30.889 je všteto število na novo vključenih v pripravo na zaposlitev v letu 1998, število vključenih v klube za iskanje zaposlitev in število vključenih v Program 5000 iz šolskega leta 1998/99, kar je v skladu s spremembami in dopolnitvami programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja v Republiki Sloveniji za leto 1999, ki ga je sprejela vlada na svoji 140. seji, 14. 12. 1999.

** V podatku za leto 2001 so zajeti vsi vključeni v program 5000 v šolskem letu 2001/02, v podatku za 2002 so upoštevani tudi vključeni od sept. do dec. 2001, ki so s šolanjem nadaljevali v letu 2002.

*** V različne oblike izobraževanja in usposabljanja za samozaposlitev je bilo v letu 1999 vključenih 6.309 brezposelnih.

**** V regijah z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti

Tabela 2.3.: Vključeni v programe aktivne politike zaposlovanja v letih od 1992 do 2002

Program	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Skupaj
Izobraževanje in usposabljanje brezposelnih oseb (priprava na zaposlitev)	9.900	15.270	10.768	16.702	19.321	16.481	30.646	30.889 *	28.298	28.537 **	16.234 **	223.046
Sofinanciranje pripravnštva	9.300	13.117	8.423	5.011	2.230	64	-	-	-	-	-	38.145
Nadomestitev dela plače pripravnika ****	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	158	258
Nadomestitev plače invalidu in težje zaposljivi brezposeln osebi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	86	86
Subvencioniranje novih delovnih mest	9.822	-	-	-	-	-	987	848	-	-	-	11.657
Izplačilo denarnih nadomestil v enkratnem znesku	1.143	2.183	1.208	1.176	881	562	17	19	-	-	-	7.189
Samozaposlovanje (realizacija samozaposlitev)	2.363	3.494	3.716	3.211	2.310	1.590	1.630	1.643 ***	1.682	1.748	1.004	24.391
Javna dela	3.513	4.367	4475	4272	4.728	5.354	10.641	10.296	10.474	9.374	7.552	75.046
Usposabljanje invalidov	424	732	867	1339	1.453	1.088	1.182	957	930	1.077	1.578	11.627
Sofinanciranje delovnih mest za invalide	-	120	156	181	99	115	57	35	49	38	75	925
Zdravniška služba	-	-	1.470	1.689	1.965	2.382	2.742	3.284	4.048	3.680	3.744	25.004

Subvencije invalidskim podjetjem	-	-	2.500	3.100	3.530	4.036	4.895	5.424	5.840	6.154	6.070	41.549
Sofinanciranje razreševanja presežnih delavcev:												
- Projekt 11	-	-	-	-	-	6.618	10.299	2.275	1.524	795	-	21.511

- prekvalifikacije	8.396	10.285	2.780	2.250	2.086	1.596	1.127	-	681	-	-	29.201
- odpravnine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
- dokup zavarovalne dobe	4.689	2.067	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.756
- usposabljanje prevzetih delavcev	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Povračilo prispevkov delodajalcem po 48.a členu	-	-	906	2724	1.596	1.178	1.172	6.223	8.101	7.024	744	29.668
Povračilo prispevkov delodajalcem po Zakonu o pogojih za refundiranje ...	-	-	359	520	799	667	717	-	-	-	-	3.062
Tisoč novih možnosti	-	-	-	-	-	-	-	-	127	161	238	526
Sofinanciranje zaposlitve težje zaposljive brez. osebe - subvencija v enkratnem znesku (TZO)											868	868
Subvencioniranje zaposlitev pri izvajanju pomoči na domu in osebna asistenca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	327	357	684
Skladi dela	-	-	-	-	-	-	1.473	1.057	1.251	1.899	1.603	7.283
Presežki v državnih podjetjih	-	-	-	-	-	-	-	360	-	-	-	360

Izvajanje sanacij in prestrukturiranje podjetij	-	-	-	-	-	-	-	145	-	-	-	145
SKUPAJ VKLJUČENI V PROGRAME ZAPOSLOVANJA	49.550	51.635	37.628	42.175	40.998	41.731	67.585	63.455	63.005	60.914	40.311	558.987

Pojasnilo:

* V številko 30.889 je všteto število na novo vključenih v pripravo na zaposlitev v letu 1998, število vključenih v klube za iskanje zaposlitev in število vključenih v Program 5000 iz šolskega leta 1998/99, kar je v skladu s spremembami in dopolnitvami programa ukrepov aktivne politike zaposlovanja v Republiki Sloveniji za leto 1999, ki ga je sprejela vlada na svoji 140. seji, 14. 12. 1999.

** V podatku za leto 2001 so zajeti vsi vključeni v program 5000 v šolskem letu 2001/02, v podatku za 2002 so upoštevani tudi vključeni od sept. do dec. 2001,

ki so s šolanjem nadaljevali v letu 2002.

*** V različne oblike izobraževanja in usposabljanja za samozaposlitev je bilo v letu 1999 vključenih 6.309 brezposelnih.

**** V regijah z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti

VPRAŠALNIK ZA IZVAJALCE JAVNIH DEL

Vprašanja, ki so pred vami, se nanašajo na program javnih del, katerega izvajalec ste v letu 2002.

A – Podatki o izvajalcu programa javnega dela

B – Podatki o izvajanju programa javnega dela-

Pri vprašanjih, kjer je podanih več možnih odgovorov, lahko izberete le enega, razen kjer je posebej navedeno drugače. Svoje odgovore obkrožite (izbrano črko), pripišite številko oziroma pripišite odgovor z velikimi tiskanimi črkami. Anketa je anonimna.

A – PODATKI O IZVAJALCU PROGRAMA JAVNEGA DELA

A1- Navedite kakšna je vaša oblika organiziranosti: (npr. zavod, d.o.o., društvo, občina,...), vpišite:

A2 - Razvrstitev vaše dejavnosti:

a - gospodarstvo

b - negospodarstvo

A3 – Število redno zaposlenih v vaši organizaciji: (pripišite) _____

A4 - V katero dejavnost sodi program javnega dela, ki ga izvajate (obkrožite ali pripišite):

a - kmetijstvo

b - socialno varstvo

c - zdravstvo

d - izobraževanje

e - dejavnosti javne uprave

f - šport

g - kultura

h - urejanje okolja

i - razvoj

j - ekologija

k - turizem

l - drugo _____

A5 – Kateri so vaši motivi, da se vključujete v izvajanje programov javnih del? (obkrožite lahko več odgovorov)

a - pomoč brezposelnim osebam

b - reševanje problematike brezposelnosti na lokalnem nivoju

c - ohranjanje in razvijanje delovnih sposobnosti, spretnosti in znanj brezposelnih oseb

d - pridobitev cenejše delovne sile

e - opravljeno delo, ki ga drugače ne bi uspeli opraviti

f - vzpodbujanje razvoja lokalne skupnosti

g - drugo (pripišite) _____

A6 - Katere menite, da so pomembnejše pridobitve brezposelnih, ko se vključijo v program javnega dela? (lahko obkrožite več odgovorov)

a - možnost preživljanja udeleženca in njegove družine

b – ponovna vključenost v socialno sredino (delovni kolektiv)

c - pridobitev novih znanj in izkušenj in s tem večanje možnosti za zaposlitev

d - možnost redne zaposlitve pri izvajalcu javnega dela

e - večanje možnosti zaposlitve pri drugih delodajalcih

f - možnost samozaposlitve udeležencev

g - ponovna pridobitev občutka lastne vrednosti udeležencev (samospoštovanje)

h - opravljanje družbeno koristnega dela

i - izboljšano osebno počutje in zdravstveno stanje udeležencev

j – drugo (pripišite) _____

A7 – Ocenite koliko časa (ur na mesec) porabite za kadrovska, administrativna, knjigovodska in računovodska opravila povezana z izvajanjem programa javnega dela: (pripisite) _____

A8 - Ali menite, da bi bilo mogoče katera od omenjenih opravil poenostaviti oz. ukiniti?

a – DA

b – NE

Če da, katera opravila in kako: _____

A9 - Ali menite, da programi javnih del pripomorejo k nastajanju novih delovnih mest?

a - da, pogosto

b - včasih

c - redko kdaj

d - nikoli

A10 - Ali boste tudi v bodoče sodelovali izvajanju programov javnih del?

a – DA

b – NE

A11 - Ali poznate tudi druge programe aktivne politike, ki jih izvaja ZRSZ?

a – DA

b – NE

Če da, katera (pripisite): _____

B - PODATKI O PROGRAMU JAVNEGA DELA, KI GA IZVAJATE

B1 - Vpišite število programov, ki jih izvajate v letu 2002: _____

B2 - Število na razpisu odobrenih oseb za program javnega dela: ____ število dejansko vključenih: ____

Če program javnega dela ni v celoti zaseden, navedite vzroke: _____

B3 - Ali izvajate program JD v skladu z odobreno vsebino programa?

a – DA

b – NE

c - delno

Če ne ali delno, pripisite zakaj? _____

B4 - Ali se vam zdijo obveznosti iz pogodbe o izvajanju programa javnega dela, ki ste jo sklenili z zavodom in naročnikom preveč obremenjujoče in jih ne morete v celoti zagotavljati?

a – DA

b – NE

Če da, katere (pripisite) _____

B5 - Ali pričakujete od udeleženca programa javnega dela enak odnos do dela, motiviranost in odgovornost kot od redno zaposlenih delavcev?

a – DA

b – NE

B6 - Ali nagrajujete uspešnost udeležencev programa javnega dela?

a – redno

b – včasih

c – ne nagrajujemo, nimamo zagotovljenih finančnih virov

d - nagrajevanje zagotavlja naročnik programa javnega dela

B7 – Ali vam naročnik in zavod tekoče zagotavljata finančna sredstva za izvajanje programa javnega dela?

a – DA

b – NE

B8 - Kakšen se vam zdi vaš strošek, vložen v program javnega dela, glede na število udeležencev, čas vključenosti in dosežene rezultate?

a – primeren

b – prevelik

c - premajhen

B9 - Ali udeležencem omogočate, da se udeležujejo usposabljanj in izobraževanj na katere jih napoti zavod ter da aktivno iščejo delo?

a – DA

b – NE

Če ne, zakaj _____

B10 - Kako ocenjujete, da so udeleženci zadovoljni z delom pri vas?

a - zelo zadovoljni

b – zadovoljni

c - nezadovoljni

B11 - Ali boste katerega izmed udeležencev po končanem programu javnega dela zaposlili?

a - DA (vpišite koliko oseb) _____

b - NE

B12 - Kako menite, da zavod spremlja izvajanje programa javnega dela, ki ga izvajate?

a – dovolj pogosto

b – redko

c – nikoli

B13 - Kako ste zadovoljni z ukrepom javnih del?

Ocenite zadovoljstvo na ocenjevalni lestvici od 1 do 5 tako, da obkrožite eno od števil. Številka 1 pomeni – sploh nisem zadovoljen, 2 – slabo sem zadovoljen, 3 – sem še kar zadovoljen, 4 – sem zadovoljen, 5 - zelo sem zadovoljen.

s pogoji razpisa (deleži financiranja, obveznosti iz pogodbe,..)

1 2 3 4 5

z obravnavo vaše vloge pri razpisni komisiji za izbor programov javnih del

1 2 3 4 5

z jasnostjo navodil za izvajanje JD

1 2 3 4 5

s postopki za izvajanje programa javnega dela (administrativno delo, obračuni plač, vodenje posebnega stroškovnega mesta,...)

1 2 3 4 5

z napotitvijo udeležencev s strani zavoda (trajanje postopka, kvaliteta izbora)

1 2 3 4 5

z razporeditvijo delovnega časa udeležencev (praviloma 30 ur, 4 dni na teden)

1 2 3 4 5

z vključenostjo udeležencev v delovni kolektiv

1 2 3 4 5

z delovnimi rezultati udeležencev

1 2 3 4 5

s sodelovanjem z zavodom (glede na odnos, pretok informacij,..)

1 2 3 4 5

z javnimi deli, kot ukrepom aktivne politike zaposlovanja

1 2 3 4 5

B14 - Če ste sodelovali kot izvajalec javnih del tudi pred letom 1998 vas prosimo, da odgovorite tudi na naslednje vprašanje:

Kakšno se vam zdi, da je izvajanje programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti:

1. Glede na status udeležencev: (prej - brezposelni; po novem – zaposleni)

- a - boljše
- b - slabše
- c - ni bistvenih sprememb

2. Glede na prejemke udeležencev: (prej - denarna pomoč; po novem – plača)

- a - boljše
- b - slabše
- c - ni bistvenih sprememb

3. Glede na vpis v delovno knjižico udeležencev: (prej pokojninska doba; po novem – tudi delovna doba)

- a - boljše
- b - slabše
- c - ni bistvenih sprememb

4. Glede na prispevek naročnika oz. izvajalca: (prej - zagotavljanje stimulatívne delo nagrade; po novem - zagotavljanje dela plače in nagrajevanje uspešnosti udeležencev)

- a - boljše
- b - slabše
- c - ni bistvenih sprememb

Kaj bi še sami želeli povedati?

Prosimo vas tudi za Vaše predloge za izboljšanje javnih del v prihodnje:

HVALA VAM ZA SODELOVANJE

VPRAŠALNIK ZA NAROČNIKE JAVNIH DEL

VPRAŠALNIK ZA NAROČNIKE JAVNIH DEL

Vprašanja, ki so pred vami, se nanašajo na naslednja področja:

- A – Podatki o naročniku programa javnega dela
- B – Podatki o programu javnega dela

Pri vprašanjih, kjer je podanih več možnih odgovorov, lahko izberete le enega, razen kjer je posebej navedeno drugače. Svoje odgovore obkrožite (izbrano črko), pripišite številko oziroma pripišite odgovor z velikimi tiskanimi črkami. Anketa je anonimna.

A – PODATKI O NAROČNIKU PROGRAMA JAVNIH DEL

A1- Navedite kakšna je vaša oblika organiziranosti: (npr. zavod, d.o.o., društvo, občina,...), vpišite:

A2 - Ali ste hkrati tudi izvajalec programov javnih del?

- a - DA
- b - NE

A3 - Koliko let že sodelujete pri izvajanju javnih del? _____

A4 – Kateri so vaši motivi, da se vključujete v izvajanje programov javnih del? (obkrožite lahko več odgovorov)

- a - pomoč brezposelnim osebam
- b - reševanje problematike brezposelnosti na lokalnem nivoju
- c - ohranjanje in razvijanje delovnih sposobnosti, spretnosti in znanj brezposelnih oseb
- d - pridobitev cenejše delovne sile
- e - opravljeno delo, ki ga drugače ne bi uspeli opraviti
- f - vzpodbujanje razvoja lokalne skupnosti
- g - drugo (pripišite) _____

A5 - Katere menite, da so pomembnejše pridobitve brezposelnih, ko se vključijo v program javnega dela? (lahko obkrožite več odgovorov)

- a - možnost preživljanja udeleženca in njegove družine
- b – ponovna vključenost v socialno sredino (delovni kolektiv)
- c - pridobitev novih znanj in izkušenj in s tem večanje možnosti za zaposlitev
- d - možnost redne zaposlitve pri izvajalcu javnega dela
- e - večanje možnosti zaposlitve pri drugih delodajalcih
- f - možnost samozaposlitve udeležencev
- g - ponovna pridobitev občutka lastne vrednosti udeležencev (samospoštovanje)
- h - opravljanje družbeno koristnega dela
- i - izboljšano osebno počutje in zdravstveno stanje udeležencev
- j – drugo (pripišite) _____

A6 - Ali menite, da programi javnih del pripomorejo k nastajanju novih delovnih mest?

- a - da, pogosto
- b - včasih
- c - redko kdaj
- d - nikoli

A7 - Ali bi potrebovali pomoč pri pripravi prijave na javni razpis za izbor programov javnih del?

- a - DA
- b - NE

A8 - Ali je obseg dokumentacije za prijavo programa javnih del na razpis primeren?

- a - DA
- b - NE

Če ne, kakšen je vaš predlog: (pripišite) _____

A9 - Ali boste tudi v bodoče sodelovali na razpisu za izbor programov javnih del?

- a - DA
- b - NE

B – PODATKI O JAVNEM DELU

B1 - Koliko programov ste prijavi na razpis za izbor programov javnih del za leto 2002: _____

B2 - Koliko prijavljenih programov javnih del za leto 2002 je zavod izbral: _____

B3 - Ali menite, da se izvajajo programi javnega dela v skladu z odobreno vsebino programa?

- a - DA
- b - NE
- c - delno
- d - ne vem

Če ne ali delno, pripišite zakaj? _____

B4 - Ali se vam zdijo obveznosti iz pogodbe o izvajanju programa javnega dela, ki ste jo sklenili z zavodom in izvajalcem preveč obremenjujoče in jih ne morete v celoti zagotavljati?

- a - DA
- b - NE

Če da, katere (pripišite) _____

B5 - Ali nagrajujete uspešnost udeležencev programa javnega dela?

- a – redno

- b – včasih
- c – ne nagrajujemo, nimamo zagotovljenih finančnih virov
- d - nagrajevanje zagotavlja izvajalec javnega dela

B6 - Ali izvajalcu programa javnega dela tekoče zagotavljate finančna sredstva za izvajanje programa javnega dela?

- a - DA
- b - NE

B7 - Kakšen se vam zdi vaš strošek, vložen v program javnega dela glede na število udeležencev, čas vključenosti in dosežene rezultate?

- a - primeren
- b - prevelik
- c - premajhen

B8 - Kako menite, da zavod spremlja izvajanje programa javnega dela, ki ga izvajate?

- a – dovolj pogosto
- b – redko
- c – nikoli

B9 - Kako ste zadovoljni z ukrepom javnih del?

Ocenite zadovoljstvo na ocenjevalni lestvici od 1 do 5 tako, da obkrožite eno od števil.

Številka 1 pomeni – sploh nisem zadovoljen, 2 – slabo sem zadovoljen, 3 – sem še kar zadovoljen, 4 – sem zadovoljen, 5 - zelo sem zadovoljen.

s pogoji razpisa (deleži financiranja, obveznosti iz pogodbe,..)	1	2	3	4	5
z obravnavo vaše vloge pri razpisni komisiji za izbor programov javnih del	1	2	3	4	5
s trajanjem vključenosti udeležencev (največ eno leto)	1	2	3	4	5
z razporeditvijo delovnega časa udeležencev (praviloma 30 ur, 4 dni na teden)	1	2	3	4	5
z organizacijo dela s strani izvajalca programa javnih del	1	2	3	4	5
z delovnimi rezultati udeležencev	1	2	3	4	5
s sodelovanjem z zavodom (glede na odnos, pretok informacij,..)	1	2	3	4	5
z javnimi deli, kot ukrepom aktivne politike zaposlovanja	1	2	3	4	5

B10 - Če ste sodelovali kot izvajalec javnih del tudi pred letom 1998 vas prosimo, da odgovorite tudi na naslednje vprašanje:

Kakšno se vam zdi, da je izvajanje programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti:

1. Glede na status udeležencev: (prej - brezposelni; po novem – zaposleni)

- a - boljše
- b - slabše
- c - ni bistvenih sprememb

2. Glede na prejemke udeležencev: (prej - denarna pomoč; po novem – plača)

- a - boljše
- b - slabše
- c - ni bistvenih sprememb

3. Glede na vpis v delovno knjižico udeležencev: (prej pokojninska doba; po novem – tudi delovna doba)

- a - boljše
- b - slabše
- c - ni bistvenih sprememb

4. Glede na prispevek naročnika oz. izvajalca: (prej - zagotavljanje stimulatívnege dela nagrade; po novem - zagotavljanje dela plače in nagrajevanje uspešnosti udeležencev)

- a - boljše
- b - slabše
- c - ni bistvenih sprememb

Kaj bi še sami želeli povedati?

Prosimo vas tudi za Vaše predloge za izboljšanje javnih del v prihodnje:

HVALA VAM ZA SODELOVANJE

VPRAŠALNIK ZA UDELEŽENCE PROGRAMOV JAVNIH DEL

Vprašanja, ki so pred vami, se nanašajo na naslednja področja:

- A – Podatki o udeležencu
- B – Podatki o programu javnega dela
- C – Podatki o različnih oblikah izobraževanja oz. usposabljanja

Pri vprašanjih, kjer je podanih več možnih odgovorov, lahko izberete le enega, razen kjer je posebej navedeno drugače. Obkrožite le črko pred odgovorom, ki ga boste izbrali, pripišite številko oziroma pripišite odgovor z velikimi tiskanimi črkami. Anketa je anonimna, zato je ni potrebno podpisati.

A – PODATKI O UDELEŽENCU

A1 - Spol

- a - Moški
- b - Ženski

A2 - Starost

- a - do 18 let
- b - od 18 do 26 let
- c - od 26 do 30 let
- d - od 30 do 40 let
- e - od 40 do 50 let
- f - nad 50 let

A3 – Izobrazba

- a – končana ali nedokončana osnovna šola
- b - 2 letna poklicna šola
- c - 3 letna poklicna šola
- d - 4 letna srednja šola
- e - višja šola, visoka šola ali univerza

A4 - Trajanje brezposelnosti pred vključitvijo v program javnega dela

- a - do 6 mesecev
- b - od 6 mesecev do 1 leta
- c - od 1 leta do 3 let
- d - več kot 3 leta

A5 – Način vključitve v program javnega dela

- a - polni delovni čas (40 ur tedensko)
- b - krajši delovni čas od polnega (30 ur tedensko)

A6 – Ali v času vključenosti v program javnega dela iščete redno zaposlitev?

- a - intenzivno iščem
- b- občasno iščem
- c - ne iščem

A7 - V času vključenosti v javno delo mi je Zavod posredoval za razgovor pri delodajalcih glede možnosti redne zaposlitve:

- a - eno napotilo
- b - 2 do 5 napotil
- c - več kot 5 napotil
- d - mi ni posredoval nobenega napotila

A8 - Če ste bili vključeni v katerega izmed programov javnih del tudi pred letom 1998 vas prosimo, da odgovorite tudi na naslednje vprašanje:

Kakšno se vam zdi, da je izvajanje programov javnih del po uveljavitvi novele Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti:

1. Glede na status udeležencev: (prej - brezposelni; po novem – zaposleni)
 - a - boljše
 - b - slabše
 - c - ni bistvenih sprememb
2. Glede na prejemke udeležencev: (prej - denarna pomoč; po novem – plača)
 - a - boljše
 - b - slabše
 - c - ni bistvenih sprememb
3. Glede na vpis v delovno knjižico udeležencev: (prej pokojninska doba; po novem – tudi delovna doba)
 - a - boljše
 - b - slabše
 - c - ni bistvenih sprememb
4. Glede na prispevek naročnika oz. izvajalca: (prej - zagotavljanje stimulatívne delne nagrade; po novem - zagotavljanje dela plače in nagrajevanje uspešnosti udeležencev)
 - a - boljše
 - b - slabše
 - c - ni bistvenih sprememb

B – PODATKI O JAVNEM DELU

NAZIV PROGRAMA JAVNEGA DELA v katerega ste(bili) v letu 2002 vključeni (pripišite):

B1 – Kateri so bili vaši motivi za vključitev v javna dela? (lahko obkrožite več odgovorov)

- a - možnost preživljanja sebe in svoje družine
- b – ponovna vključenost v socialno sredino (delovni kolektiv)
- c - pridobitev novih znanj in izkušenj in s tem večanje možnosti za zaposlitev
- d - možnost redne zaposlitve pri izvajalcu javnega dela
- e - večanje možnosti zaposlitve pri drugih delodajalcih
- f - možnost samozaposlitve
- g - ponovna pridobitev občutka lastne vrednosti udeležencev (samospoštovanje)
- h - opravljanje družbeno koristnega dela
- i - izboljšano osebno počutje in zdravstveno stanje
- j – drugo (pripišite)_____

B2 - Kako ste zadovoljni z vključitvijo in izvajanjem javnega dela v katerega ste vključeni?

Ocenite zadovoljstvo na ocenjevalni lestvici od 1 do 5 tako, da obkrožite eno od števil. Številka 1 pomeni – sploh nisem zadovoljen, 2 – slabo sem zadovoljen, 3 – sem še kar zadovoljen, 4 – sem zadovoljen, 5 - zelo sem zadovoljen.

z vključitvijo v program javnega dela, kot pomoč zavoda	1	2	3	4	5
z odnosom drugih zaposlenih do vas kot udeleženca programa javnega dela	1	2	3	4	5
z vsebino dela, ki ga v programu javnega dela opravljate	1	2	3	4	5
z organizacijo dela s strani izvajalca javnega dela	1	2	3	4	5
z delom vašega mentorja	1	2	3	4	5
z delovnimi (prostorski in materialni) pogoji za izvajanje javnega dela				1	2 3 4 5
z razporeditvijo delovnega časa (praviloma 30 ur, 4 dni na teden)				1	2 3 4 5
s svojo uspešnostjo in rezultati dela				1	2 3 4 5
s plačo, ki jo dobite za opravljeno delo				1	2 3 4 5

B4 – Pri izplačilu plače prejemam tudi povrnjene stroške malice in stroške javnega prevoza na delo.

a- DA

b- NE

B5 – Ali izvajalec programa javnega dela nagrajuje uspešnost vašega dela?

a – redno

b – včasih

c – ne nagrajuje

B6 – Kako menite, da zavod spremlja izvajanje programa javnega dela, v katerega ste vključeni?

a - pogosto

b – redko

c – nikoli

d – nisem seznanjen s spremljanjem

C – PODATKI O IZOBRAŽEVANJU OZ. USPOSABLJANJU V ČASU VKLJUČENOSTI V PROGRAM JAVNEGA DELA

C1 - V katere programe izobraževanja oziroma usposabljanja ste bili vključeni pri izvajalcu javnega dela ali pri drugi organizaciji (obkrožite oz. dopišite):

a- varstvo pri delu

- b- motivacijska delavnica
- c- informacijska pisarna
- d - tečaji (pripisite) _____
- e - drugo (pripisite) _____

C2 – Kako ocenjujete usposabljanje oziroma izobraževanje v katerega ste (bili) vključeni?

- a – bilo je koristno
- b – bilo je nepotrebno
- c – drugo (pripisite) _____

C3 – Katera usposabljanja oziroma izobraževanja bi nujno potrebovali za uspešnejše opravljanje dela? (pripisite):

C4 - Ali vam izvajalec programa javnega dela omogoča udeležbo na usposabljanjih oziroma izobraževanjih na katere vas napoti zavod ter da aktivno iščete delo?

- a – mi omogoča
- b – delo moram nadomestiti
- c – organizirano je izven delovnega časa
- d – mi ne dovoli udeležbe na usposabljanju oz. izobraževanju

Kakšni so vaši načrti po zaključku programa javnega dela?

- a - zaposlil se bom pri izvajalcu programa javnega dela
- b - zaposlil se bom pri drugem delodajalcu
- c - se bom samozaposlil
- d - nadaljeval bom šolanje
- e - ponovno se bom prijavil na zavodu
- f - drugo (pripisite) _____

Kaj bi še sami želeli povedati?

Prosimo vas tudi za Vaše predloge za izboljšanje javnih del v prihodnje:

HVALA VAM ZA SODELOVANJE