

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Cvetka Sreš

REGIONALIZACIJA UKREPOV AKTIVNE POLITIKE
ZAPOSLOVANJA – PRIMER POMURJA

Magistrsko delo

Mentor:

Red. prof. dr. Ivan Svetlik

Ljubljana, 2004

ZAHVALA

Podiplomski študij sem preložila v obdobje, ko sva bili obe z hčerko študentki Fakultete za družbene vede. Moja izkušnja, biti študent v letih, ko se moj krog prijateljev pogovarja o proslavljanju abrahama je zelo pozitivna.

Iskreno se zahvaljujem mentorju prof. dr. Ivanu Svetliku, ki je tvegala in me sprejela med svoje študente, za njegov čas in nasvete pri izdelavi magistrske naloge.

Zahvaljujem se Urški, ki mi je večkrat odstopila študentsko sobico.

Posebna zahvala Tineku, ki nikdar ni podvomil vame, da bom to zgodbo pripeljala do konca.

KAZALO

1. UVOD	1
2. REGIONALIZACIJA, DEFINICIJE, NAMEN REGIONALIZACIJE	5
2.1. Definicije, opredelitev pojmov	5
2.2. Regionalizacija v EU	9
2.2.1. Mednarodni regionalizem	9
2.2.2. Obmejne regije in Evropa	10
2.2.2.1. Povezovanje obmejnih regij	12
2.2.2.2. Nezaupanje in igra zero-sum – posledica preteklosti	13
2.2.2.3. Čezmejno sodelovanje obmejnih regij – razsežnosti	14
2.2.3. Regionalizem v Evropskih skupnostih	15
2.2.4. Začetki regionalne politike	17
2.2.5. Razvoj strukturne politike	18
2.2.5.1. Reforma strukturnih skladov	20
2.2.5.2. Pobude skupnosti	22
2.2.5.3. Predpristopni instrumenti	22
2.3. Regionalizacija v Sloveniji	23
2.3.1. Začetki regionalizacije	23
2.3.2. Policentrični razvoj – zasnova regionalizacije Slovenije	25
2.3.3. Regionalni razvoj Slovenije po letu 1991	26
2.3.3.1. Cilji regionalizacije	28
2.3.3.2. Predlog Zakona o pokrajinah	30
2.3.3.3. EU – priložnost za Pomurje	31
2.4. POMURJE GLEDE NA SLOVENIJO	33
2.4.1. Predstavitev situacije v Pomurju	33
2.4.1.1. Trg delovne sile in brezposelnost	36
2.4.1.1.1. Gibanje brezposelnosti	36
2.4.1.1.2. Značilne skupine registrirano brezposelnih	37
2.4.1.1.3. Izobrazbena struktura registrirano brezposelnih	39
2.4.1.1.4. Povpraševanje po delovni sili	40

3. REGIONALIZACIJA UKREPOV AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA	44
3.1. Nadnacionalna – evropska politika zaposlovanja	45
3.2. Ukrepi aktivne politike zaposlovanja, nastanek, definicija	47
3.2.1. Vrste ukrepov APZ in cilji posameznih ukrepov	50
3.2.2. Ukrepi APZ v Sloveniji	51
3.2.2.1. Sprejemanje programa APZ v Sloveniji	53
3.2.2.2. Zagotavljanje finančnih sredstev za programe APZ	53
3.3. Namen regionalizacije APZ	55
3.4. Razvoj partnerstva na regionalnem nivoju	56
3.5. Partnerstvo na področju zaposlovalne politike s ciljem kreiranja delovnih mest	58
3.5.1. Cilji lokalnih zaposlitvenih iniciativ	61
3.5.2. Partnerji	63
3.5.2.1. Revitalizacije regije Dundlak – primer dobre prakse	66
3.6. Kako oblikovati APZ iz regionalnega nivoja	68
3.6.1. Programski dokumenti – opredelitev partnerstva v Sloveniji in v Pomurju	70
4. RAZISKAVA PARTNERSTVA	75
4.1. Metodologija	75
4.2. Hipoteze	77
4.2.1. Regijsko načrtovanje in izvajanje ukrepov APZ je lahko uspešnejše kot nacionalno	78
4.2.1.1. Pregled programov APZ v letu 2002 za Slovenijo in Pomurje	79
4.2.1.2. Regijsko naravnani ukrepi APZ v letu 2002	87
4.2.1.3. Analitično spremljanje programa izobraževanja in usposabljanja brezposelnih	88
4.2.1.4. Merila za uspešno politiko trga dela	91
4.2.1.5. odgovori na vprašanji številka 16 in 17	96
4.2.2. V regiji ni partnerstva za oblikovanje ukrepov APZ	98
4.2.2.1. Empirični rezultati posameznih spremenljivk partnerstva	102
4.2.2.2. Razvrščanje enot glede na indikator partnerstva	111
4.2.2.3. Regresijska analiza	112
4.2.2.4. Intervju z direktorjem regionalne razvojne agencije	115
5. ZAKLJUČEK	118
6. LITERATURA	123
7. PRILOGE	130

Priloga 1:.....	130
-----------------	-----

KAZALO GRAFOV

Graf 1: BDP na prebivalca, leto 1999, v 1000 sit	35
Graf 2: Gibanje registrirane brezposelnosti v Rep.Sloveniji in Pomurju od leta 1987 ..	37
(indeksi, dec 1985=100)	37
Graf 3: Izobrazbena struktura brezposelnih oseb, december 2002	39
Graf 4: Brezposelni vključeni v zaposlitev v letu 2002, po stopnjah izobrazbe, v %	42
Graf 5: Primerjava povpraševanje po delovni sili in povprečno brezposelnih po st. izobrazbe v Pomurju v letu 2002	43
Graf 6: Izbira ukrepov APZ	96
Graf 7: Večji poudarek ukrepom APZ.....	97
Graf 8: Z regionalizacijo Slovenije bomo dosegli	103
Graf 9: Nujnost povezovanja institucij	105
Graf 10: Vključevanje institucij v aktivnosti za razvoj regije	107
Graf 11: Koordinacijski organ za zaposlovanje in človeške vire	108
Graf 12: Vključenost in odgovornost institucij za regionalni razvoj.....	111

KAZALO TABEL:

Tabela 1: Pregled pobud skupnosti 2000-2006.....	22
Tabela 2: Pregled podatkov po regijah	30
Tabela 3: Značilne skupine registriranih brezposelnih oseb od leta 1987 do leta 2002 .	38
Tabela 4: Izobrazbena struktura brezposelnih po letih	40
Tabela 5: Število potreb po delavcih od leta 1993 do 2002.....	41
Tabela 6: Število registrirano brezposelnih na prosto delovno mesto po območnih službah	41
Tabela 7: Prijavljene potrebe po dejavnostih.....	42
Tabela 8: Vključeni v programe izobraževanja in usposabljanja po skupinah programov v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota.....	80
Tabela 9: Vključeni v programe spodbujanja samozaposlovanja v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota	81
Tabela 10: Vključeni v program povračila prispevkov v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota	82

Tabela 11: Vključeni v program nadomestitev dela plače pripravnika v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota*	83
Tabela 12: Vključeni v program subvencije v enkratnem znesku za težje zaposljive osebe v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota.....	84
Tabela 13: Vključeni v program javnih del v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota.....	84
Tabela 14: Vključeni v program usposabljanje in zaposlovanje invalidov v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota.....	85
Tabela 15: Cilji programa in ciljne skupine.....	89
Tabela 16: Spremljanje programa izobraževanja in usposabljanja.....	90
Tabela 17: Delež vključenih v programe APZ v Pomurju in Sloveniji	94
Tabela 18: Koliko je danes prisotno regionalno upravljanje z naštetimi dejavniki in kaj bomo dosegli z regionalizacijo?	102
Tabela 19 : Ali menite, da institucije in podjetja v Pomurju sodelujejo na področju zaposlovalne politike in na področju razvoja človeških virov?	104
Tabela 20: Institucije, ki se vključujejo v aktivnosti za razvoj regije.....	105
Tabela 21: Pomen partnerstva na regionalnem nivoju.....	108
Tabela 22: Vodenje sveta partnerjev	109
Tabela 23: Vključenost in odgovornost institucij za regionalni razvoj	109
Tabela 24: Razvrstitev institucij glede na indikator partnerstva.....	112
 KAZALO SLIK:	
Slika 1: Model partnerstva.....	101

1. UVOD

V Sloveniji so velike razlike med statističnimi regijami. Razlogi za to so različni.

V nalogi sem se ukvarjala s področjem zaposlovanja – regionalizacijo ukrepov aktivne politike zaposlovanja, vendar moram ob tem problem pogledati širše, saj je zaposlovanje – človeški viri v celoti - le segment v vrsti različnih dejavnikov regionalnega razvoja.

V Sloveniji pokrajine še niso oblikovane. Uporablja se teritorialna ureditev na podlagi Uredbe o standardni klasifikaciji teritorialnih enot – SKTE (Ur. L. RS 28/2000). Gre za statistične enote, za katere se zbirajo, evidentirajo in obdelujejo podatki. Pokrajina je vmesni prostor med državo in občino, kjer se pojavljajo določene potrebe, ki zadevajo prebivalce te pokrajine. Da bi se te potrebe lahko zadovoljevale, morajo biti evidentirane, morajo obstajati institucije, organi, ki jih lahko rešujejo in v končni fazi, pokrajina mora imeti za to vire – človeške in finančne, dodeljene ji morajo biti pristojnosti. Ustanovitev pokrajin je eden izmed načinov boja proti neenakomernemu razvoju Slovenije, vendar le pod pogojem, da se nanje prenese ekonomska moč in pristojnosti.

Osrednje vprašanje, s katerim sem se ukvarjala v nalogi, je oblikovanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja (APZ) na regionalni ravni in partnerstvo. Ukrepe APZ sprejema vlada za področje cele države. V zadnjih treh letih se v programih APZ daje poudarek odpravljanju regijskih neskladij – to pomeni, da se nekateri ukrepi izvajajo le v regijah z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečja v državi ali da je financiranje v teh regijah za nekatere ukrepe ugodnejše (npr.: za 10 % večja finančna pomoč pri programu samozaposlovanja).

Da bi ukrepe APZ lahko oblikovali od spodaj navzgor, je potrebno vedeti, kako bomo to storili. Ne more biti le zavod za zaposlovanje tisti, ki bo predlagal ukrepe za regijo. Področje dela zavoda je definirano v statutu in planskih dokumentih, vendar se v zadnjih dveh letih močno spreminja. Postavlja se ga v vlogo koordinatorja, odgovornega za področje človeških virov v regiji.

Zavod se mora povezovati z drugimi akterji v regiji, ki so odgovorni za zaposlovanje in človeške vire. To so različne institucije, s katerimi zavod že sedaj sodeluje pri izvajanju posameznih programov, formalno pa poseben organ za to področje ni imenovan. O partnerskem sodelovanju se zadnje čase veliko govori, toda kako to sodelovanje

vzpostaviti in kako ga »formalizirati«, kakšna so pričakovanja in kaj si posamezni partnerji pod tem predstavljajo, kaj pričakujejo, pa ne vemo.

S temi vprašanji sem se v nalogi ukvarjala na teoretičnem nivoju – študijem strokovne literature, primerov dobrih praks in empirično.

Zbiranje podatkov sem izvedla:

- Z vprašalnikom, ki sem ga poslala institucijam v regiji, ki sem jih identificirala kot potencialne članice organa za politiko zaposlovanja in človeške vire na regionalnem nivoju. Želela sem pridobiti mnenje o sodelovanju institucij na tem področju o tem, ali menijo, da je tovrstno sodelovanje potrebno, kdo je odgovoren za regionalni razvoj, kako oblikovati ukrepe APZ, kaj za njih pomeni partnerstvo, kdo naj vodi »svet partnerjev«. Vprašalnik sem obdelala z različnimi statističnimi metodami: frekvenčnimi porazdelitvami, razvrščanjem v skupine, oblikovala sem model partnerstva, izvedla regresijsko analizo in ugotavljala zvezo med spremenljivkami. V model partnerstva sem vključila vprašanja, ki v vsebini odgovorov vsebujejo elemente, ki sem jih identificirala kot pokazatelje partnerstva.
- Z analizo ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2002 na osnovi podatkov Zavoda RS za zaposlovanje. Z analizo sem ugotavljala število vključenih brezposelnih oseb v ukrepe in delež vključenih glede na število brezposelnih za Pomurje in Slovenijo. Poskušala sem oceniti učinkovitost in uspešnost ukrepov za leto 2002.
- Z intervjujem, ki sem ga opravila z direktorjem Regionalne razvojne agencije Mura iz Murske Sobote.

V teoretični del naloge sem vključila različne vsebine, za katere smatram, da so pomembne za razumevanje in povezane z osrednjo temo naloge: regionalizacijo, ukrepi aktivne politike zaposlovanja in oblikovanjem partnerstva, ki je potrebno za regionalizacijo ukrepov aktivne politike zaposlovanja.

Struktura naloge

Ukvarjala sem se z vprašanjem, kaj je osrednja tema moje naloge: regionalizacija, aktivna politika zaposlovanja ali partnerstvo? Iz naslova naloge izhaja, da je to

regionalizacija ukrepov aktivne politike zaposlovanja, ki pa ni mogoča brez partnerstva v regiji.

Začela sem z regionalizacijo v EU, potem sledi poglavje o regionalizaciji v Sloveniji. Prvi znaki regionalne politike v EU segajo v leto 1957, ko je bila vzpostavljena evropska gospodarska skupnost. Eden od zapisanih ciljev je bil zmanjšanje razlik v stopnji razvitosti različnih regij ter odpravljanje zaostanka v regijah z manj ugodnimi možnostmi za razvoj (130a čl. Pogodbe o EGS).

Evropska regionalna politika se izvaja preko strukturnih skladov. Eden izmed štirih strukturnih skladov je Evropski socialni sklad, ki je osnovni sklad za boj proti brezposelnosti, usmerjen predvsem v ponovno vključevanje brezposelnih oseb v delo, poklicno izobraževanje in ukrepe prekvalifikacije. Pomembno načelo pri izvajanju strukturne politike je partnerstvo, ki predstavlja čim večje sodelovanje med komisijo in ustreznimi strukturami na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

Ideja regionalizacije v Sloveniji je bila sprožena s policentričnim razvojem Slovenije v začetku sedemdesetih let. To je pomenilo vzpodbujanje razvoja zaostalih področij, opiranje na lastno odgovornost in aktivnost prebivalcev teh področij.

Z regionalizacijo – oblikovanjem pokrajin v Sloveniji se zopet intenzivno ukvarjamo od osamosvojitve naprej. Predstavila sem regijska neskladja na trgu delovne sile v Sloveniji, primerjala sem podatke o brezposelnosti, strukturne značilnosti brezposelnih, povpraševanje po delovni sili v Sloveniji in v Pomurju. Ker so ukrepi APZ eden izmed načinov za zmanjševanje neskladij na trgu dela, se mi je zdelo potrebno, da ta neskladja konkretno osvetlim.

Če govorim o regionalizaciji ukrepov aktivne politike zaposlovanja, se mi je zdelo smiselno, da poglavje o regionalizaciji postavim pred poglavje o APZ, da ukrepe APZ na nek način izpeljem iz regionalizacije, zato sem aktivno politiko zaposlovanja uvrstila v tretje poglavje naloge.

Pomemben del tega poglavja je partnerstvo na področju zaposlovalne politike. Posegla sem po primerih dobrih praks iz tuje literature, saj tovrstnega partnerstva v Sloveniji nisem zasledila. Četudi so v praksi kakšni primeri verjetno obstajali, jih nisem zasledila v strokovni literaturi.

V četrtem poglavju prikazujem rezultate raziskave partnerstva, s katerimi pojasnjujem hipotezi, da je regijsko načrtovanje in izvajanje ukrepov APZ lahko uspešnejše in da v pomurski regiji ni pravega partnerstva, ustrezne sinergije za oblikovanje ukrepov APZ, s katerimi bi se učinkovito odpravljala neskladja na trgu delovne sile.

Zadnje poglavje je namenjeno zaključnim ugotovitvam.

2. REGIONALIZACIJA, DEFINICIJE, NAMEN REGIONALIZACIJE

2.1. DEFINICIJE, OPREDELITEV POJMOV

REGIJA

Pojem regije izvira iz latinske besede in pojma »regio, regionis«, to je določen teritorij , določen del zemeljskega površja ali določena pokrajina (Vrišer v Plazar Mlakar 2000:91). Pojem uporabljajo različne stroke – družboslovne in naravoslovne znanosti, vse definicije pa so precej ohlapne, posamezne stroke poznajo sebi prilagojene definicije. Večina razlag regije se omejuje na razlago pojma kot teritorialne enote, ki ima vrsto specifičnih in individualnih potez ali na poimenovanje določene administrativne, ekonomske ali naravne prostorske enote, na kateri biva določena skupnost (Vrišer v Plazar Mlakar 2000 : 91).

Definicija regije je v prvi vrsti odvisna od avtorja, ki regijo definira. Pri tem je avtor determiniran s področjem, s katerim se ukvarja, z znanstveno disciplino, o kateri piše, z dimenzijo, ki jo zajema in z območjem, o katerem piše ter s strukturo, ki jo sprejme (Fr. Massart – Pierard v Bučar, 1993 : 42)

Bučar (Bučar, 1993 : 42) ločuje pri definiranju regije parcialni in sintetični pristop. Parcialni pristop naj bi razlikoval regije glede na fizične karakteristike (naravne regije, definirane s klimo, floro..), regije kot ekonomska realnost (ekonomsko močne ali ekonomsko šibke regije), etnične regije, upravne regije.

Sintetični pristop členi regije na politične in tiste, ki služijo za urejanje prostora. Politična regija je instrument komunikacije in participacije med državljani in vlado, ljudmi in oblastjo.

Po Gurvitchu regijo sestavlja prostor, skupina in odnosi (Gurvitch v Bučar, 1993 : 45). Regionalni pristop vsebuje potemtakem prostorsko in družbeno dimenzijo.

Poche (Poche v Bučar, 1993 : 45) razvršča regije enostavno na naravne, kulturne, etnične ali lingvistične, ekonomske in politično – organizacijske.

Najbolj splošno sprejeta definicija je ta, da je regija teritorialna enota, ki se na določen način razločuje od okoliških območij. To razločevanje temelji na enem ali več kriterijih.

Regija v smislu Evropske listine je »območje, ki prestavlja jasno zaključeno geografsko celoto ali istovrstni kompleks območij, ki predstavljajo celoto, kjer živi prebivalstvo, ki ga označujejo določeni skupni elementi (npr.: jezik, kultura, zgodovinska tradicija, skupni gospodarski, prometni in drugi interesi) in ki želi ohraniti in dalje razvijati iz tega izvirajoče lastnosti, da bi lahko pospeševalo svoj kulturni, socialni in gospodarski napredek« (Šmidovnik, 1995: 101). Navedena definicija pomeni opredelitev regije kot »naravne« neinstitucionalizirane skupnosti.

V Svetu Evrope pojmujejo regijo kot največjo ozemeljsko enoto v vsaki državi, neposredno podrejeno osrednji oblasti, z ali brez lastne pravne osebnosti (Malchus v Bučar, 1993 : 46).

Kako bodo določili regijo, je prepuščeno državam in prebivalcem držav. Vendar je šele institucionalizirana regija tista, ki se lahko vključi v mednarodno in čezmejno sodelovanje subnacionalnih regij.

SUBREGIJA

Če mednarodno regionalno sodelovanje zajema države celega kontinenta, pomeni subregionalno sodelovanje povezovanje ožjega števila držav. Subregionalno sodelovanje je tudi tam, kjer določeno manjše število držav regionalno sodeluje.

Subregionalno je definirano povsod tam, kjer lahko identificiramo ali regijo ali regionalno povezovanje (Bučar, 1993: 35).

ČEZMEJNA REGIJA

Državne meje so le redko naravne meje in ob meji in čez mejo potekajo številne interakcije. Regije se le redko končajo na državnih mejah. Regije so zato često čezmejne regije, ki so pogoj in rezultat čezmejnega sodelovanja (Bučar, 1993: 47).

Sodelovanje v čezmejni regiji naj bi po Cappelinu (Cappelin v Bučar, 1993:47) pogojevalo, vzpodbujalo in omogočalo osem dejavnikov: skupne kulturne vrednote, enostavna izmenjava nekonkurenčnih informacij in know-howa, smotrnost skupnega izkoriščanja virov, enostavnost izkoriščanja ekonomije obsega, organskost

geoekonomskega prostora, zmanjševanje stroškov transakcij, povečevanje skupne pogajalske moči.

SUBNACIONALNA REGIJA

To so regije znotraj nacionalnih držav, torej na subnacionalnem nivoju. Proces, ki je do tega pripeljal, je dvojne narave (Bučar, 1993:52):

- zaradi lažjega upravljanja skušajo države svoje ozemlje razdeliti na regije,
- prebivalci regij so tisti, ki od držav zahtevajo vse večje pristojnosti za svoje potrebe.

Nameni povezovanja nižjih enot v regije so lahko zelo različni (Plazar, Mlakar, 2000):

- racionalnejše reševanje problemov,
- oblikovanje in izvajanje razvojnih politik v prostoru,
- vzpostavljanje omrežij lokalnih akterjev na določenem ozemlju,
- učinkovitejše izražanje regionalnih interesov,
- povečanje konkurenčnosti na različnih ravneh...

Regionalna struktura naj bi bila zmožna delovati kot posrednik med enotami nižje ravni, ki same delujejo razpršeno in enoto višje ravni, ki je premalo prožna in odzivna za učinkovito delovanje.

V realnem prostoru so v regijah različna dogajanja in procesi. Regija je dinamičen, zapleten in nelinearen sistem, ki se obnaša na nepredvidljiv način, vendar skladno z načeli samoorganizacije – naravni red, ki nastane kot posledica delujočih evolucijskih procesov (Gleick v Plazar Mlakar 2000 : 93). Spremembe, ki nastajajo med lokalnimi mikroelementi sistema, se prek pravil sinergetike prenašajo na sisteme višjega reda, najprej na lokalne podsisteme, ki se pričnejo povezovati med seboj na nove načine. Ta proces imenujemo »od spodaj navzgor« (Plazar Mlakar, 2000 : 92).

Na določeno geografsko jasno določeno območje danes vplivajo številni lokalni in globalni dejavniki, vsi pa se s časom intenzivno dinamično spreminjajo. Govorimo o vplivni podobi regije (npr.:vplivna podoba migracij, vplivna podoba izvajanja evropskih programov...).

Regije se vedno bolj globalizirajo in se v tem procesu bolj kot navznoter obračajo navzven. Na njihov razvoj poleg notranjih dejavnikov vplivajo zunanje priložnosti in

nevarnosti. Omrežnost kot lastnost regije in skupin regij pojasnjuje dogajanja na različnih ravneh, ki sprožajo vse višjo stopnjo medsebojne povezanosti, soodvisnosti in medsebojnega sodelovanja (Plazar Mlakar, 2000 : 93). Regije se torej povezujejo v različna omrežja, ki že sama postajajo subjekti z lastnostmi, ki jih posamezne regija ali skupine regij nimajo.

SUBSIDIARNOST

Definirana je kot porazdelitev pristojnosti in odgovornosti ter porazdelitev izvajanja oblasti med različnimi ravni (Dammeyer v Plazar Mlakar, 2000 : 92). Osnovno načelo subsidiarnosti je, naj bi določeno nalogo vedno izvajala enota nižje ravni, ki jo še lahko učinkovito izpelje. Ta delitev naj bi zagotavljala doseganje največje možne odgovornosti in učinkovitosti.

REGIONALIZACIJA

Regionalizacija je proces, katerega cilj je izoblikovati regije.

Pojem regionalizacija se uporablja za označevanje postopka identifikacije regij ali njihove razmejitev. Nekateri avtorji menijo, da je regionalizacija analogna procesu klasifikacije. Klasifikacija pa pomeni, da gre za razvrščanje – grupiranje elementov v kategorije – razrede. Klasificiramo jih lahko na podlagi podobnosti njihovih lastnosti ali na podlagi določenih odnosov med elementi. V tem smislu se dokazuje, da so regije le prostorske kategorije (Mlinar, 1986).

Regionalizacija pomeni politiko držav (tudi Evropske zveze), ki si prizadevajo vzpostaviti regije, na katere prenašajo del svojih pristojnosti in jih usposablajo kot subjekte, s katerimi bi lažje obvladovale ves svoj teritorij in pospeševale razvoj. Regionalizacija je torej proces, ki poteka od zgoraj – od države navzdol; regionalizem pa je proces, ki poteka od spodaj navzgor, to je od prebivalstva, ki hoče sodelovati pri opravljanju in vsakršnem razvoju ustreznega območja (Bučar 1992 v Šmidovnik, 1995: 101).

Regionalizacija je specifično opravilo, katerega cilj je oblikovanje regij, to je ozemelj, ki jih družijo podobne ali celo istovetne značilnosti.

REGIONALIZEM

Regionalizem (Mlinar, 1986:202) je idejna usmeritev in družbeno gibanje, ki postavlja v ospredje vse tisto, s čimer se uveljavlja posebna identiteta in samostojnost določene regije. Pri tem gre lahko za preseganje lokalizma ali centralizma, lahko za prehitevanje ali zaostajanje za dejansko stopnjo prostorsko družbene integracije.

Klasična definicija (H. Odum v Gulič, Kukar et al., 1997 : 20) regionalizma:

«Regionalizem predstavlja filozofijo in tehniko samopomoči, samorazvoja in iniciativnosti, v kateri vsaka regionalna enota ni samo predmet pomoči, pač pa je privržena polnemu razvoju lastnih virov in sposobnosti. Predpostavlja, da je ključ za redistribucijo bogastva in izenačevanja priložnosti treba najti v sposobnostih vsake regije, da ustvarja bogastvo in s pomočjo porabe vzdržuje (produkcijske) zmožnosti ter ohranja bogastvo z dobro uravnovešenimi programi na področju proizvodnje porabe.»

2.2. REGIONALIZACIJA V EU

2.2.1. Mednarodni regionalizem

Mednarodno regionalno sodelovanje je staro kot človeška družba. Civilizacija in prve državne tvorbe so nastale v regionalnih okvirih npr.: geografski prostor daljne Azije, indijskega podkontinenta... Znotraj teh nekaterih civilizacijskih prostorov poznamo pogodbe med takratnimi vladarji, ki bi jih lahko označili kot regionalne sporazume ali subregionalne dogovore (Bučar, 1993:21).

Med obema svetovnima vojnoma še niso bili ustvarjeni pogoji za širše in temeljitejše regionalno sodelovanje držav članic mednarodne skupnosti. Mednarodna skupnost ni bila globalna in univerzalna v smislu enotnega svetovnega trga, še vedno je bila sestavljena iz »civiliziranih« držav metropol in njihovih kolonij, dekolonizacijski proces še ni doživel vrhunca in potreb po sodelovanju je bilo malo (Bučar, 1993:22). Preobrat na teh področjih je bila druga svetovna vojna. Potreba in spoznanje o nujnosti gospodarskega in drugega mednarodnega sodelovanja kot pogoja za ohranitev miru je bila osnova za nastanek Organizacije združenih narodov.

Številni regionalni sporazumi v tem času kažejo (Bučar:1993: 24 – 25):

- da je regionalno splošno politično in drugo sporazumevanje nujna v sodobnem svetu,

- da regija v mednarodnih odnosih pomeni upoštevanje širše kulturno – zgodovinske in geopolitične značilnosti in
- da obstaja vrsta problemov, ki niso rešljivi na nacionalnem, to je na državnem nivoju, da segajo preko državnih meja.

Krepi se zavest, da je gospodarsko, tehnično, kulturno in drugo sodelovanje pogoj za ohranitev miru in varnosti, zato so se države znotraj različnih združenj ukvarjale z vrsto problemov najširšega sodelovanja.

Poseben tip regionalnega organiziranja je lahko primer, kjer regija ni geografska ali politična celota, temveč versko-ideološka in kulturno civilizacijska enota, npr.: organizacija islamskih držav (Bučar, 1993:27).

Mednarodni regionalizem je oblikovanje meddržavnih združenj ali grupiranj na osnovi regij, v doktrinarnem smislu pa zavzemanje za takšne oblike (Nye v Bučar, 1993:36).

Če izhajamo iz države kot temeljnega subjekta mednarodne skupnosti, je mednarodni regionalizem pojmovan kot povezovanje držav v ožjih skupinah.

Pri opazovanju mednarodnega regionalizma je zaznati določene tendence (Bučar, 1993: 36 – 37):

- Mednarodnega regionalizma je vsako leto več, tako po obsegu kot po vsebini (kvantiteti in kvaliteti),
- potreba po regionalnem sodelovanju držav se kaže v različnih oblikah npr.: politično, gospodarsko, kulturno sodelovanje,
- regionalno sodelovanje se pogloblja.

Lang (Lang v Bučar, 1993: 38) meni, da gre za dva nivoja mednarodnega regionalizma:

- prvi v »ožjem smislu«, ki zajema področje celotne države,
- drugi, ki zajema le del ozemlja in ga imenuje transnacionalni ali čezmejni – na obmejnih, ožjih zemeljskih področjih.

2.2.2. Obmejne regije in Evropa

Čeprav se situacije na mejah razlikujejo, je pomembno vzpodbujanje sodelovanja med njimi. Sodelovanje med lokalnimi skupnostmi prispeva k izboljšanju sodelovanja na državni ravni. Obmejno sodelovanje odpira problem decentralizacije oziroma regionalizacije. Slovenija sodeluje z obmejnimi regijami Italije, Avstrije in Madžarske preko različnih Phare CBC programov. Ključne ovire, ki se pojavljajo na obmejnih področjih, so: neustrezne prometne povezave, depopulacijski trendi in odseljevanje

mladih, nizka izobrazbena raven, pomanjkanje specifičnih znanj, velika odvisnost od tradicionalnih industrij, pomanjkanje podjetniškega vzdušja, visoka stopnja brezposelnosti, pomanjkanje informacij, znanja in organizacijskih struktur. Glavna ovira, ki preprečuje čezmejno sodelovanje je dejstvo, da na obmejnem območju ni struktur, ki bi motivirale, usmerjale in podpirale izvajanje skupnih projektov. Niso zagotovljeni lokalni viri za podporo izvajanja iniciativ, ni pa niti oblikovana skupna strategija za izvajanje projektov na obeh straneh, ki bi zagotavljala skladnost (Vlaj, 1998 : 105).

Vloga obmejnih regij se z odpiranjem državnih meja spreminja, širijo se različne oblike čezmejnega sodelovanja. To je povezovanje med nacionalnimi periferijami, ki temelji na prostorski bližini.

Regij danes ne moremo opredeljevati togo z njihovimi mejami, temveč bolj z načinom njihovega medsebojnega povezovanja.

Povezovanje med periferijami je treba spremljati s spreminjanjem njihovih odnosov do državnih središč in s povezovanjem teh središč v evropskem merilu. Če dinamika čezmejnega povezovanja regij prehiteva povezovanje nacionalnih središč, se to praviloma percipira kot ogrožanje nacionalne enotnosti in državne (teritorialne) integritete. Če pa samo sledi odločitvam iz centra – podobno, kot če sledi politiki popolne odprtosti preko meje, pa spet ni verjetno, da bo regija optimalno aktivirala specifične človeške in materialne vire za svoj obstoj (Mlinar, 1996: 972).

Čeprav je odpiranje meja prvenstveno v rokah centralizirane države, je velik razpon možnosti, ki pomenijo zavestno obvladovanje odprtosti obmejnih regij. Obmejne regije so pred izzivom, da inovativno opredelijo različne oblike čezmejnega sodelovanja in s tem vključevanja v evropske integracijske procese. Pri tem odpiranju in povezovanju pa je treba upoštevati posebnosti regije, kar zahteva posebno strategijo odpiranja na ravni regij.

Te posebnosti so lahko:

- da gre v nekaterih evropskih regijah za obremenjujočo zgodovinsko dediščino sovražnosti in konfliktnih odnosov med sosednjima državama,
- da je odpiranje oteženo, kadar gre za odnose med neenako velikimi državami,
- razlike v ekonomski razvitosti regij,
- za pretenzijo z ene strani, na kulturno superiornost v odnosu do druge ali

- za razlike med političnimi sistemi.

2.2.2.1. POVEZOVANJE OBMEJNIH REGIJ

Obmejne regije si lahko na podlagi povečane tehnološke in politične dostopnosti v širši prostor z večjo selektivnostjo same ustvarjajo referenčne okvire svojega delovanja. Posebej v obmejnih regijah je bilo prvenstveno vse določeno od zgoraj, to je v državnih središčih. Tu so se določali mejni režimi, konkretna vsebina in način delovanja mejnih služb (vojaška, policija, carina) in s tem različni restriktivni ukrepi glede gibanja in delovanja v obmejnem območju. Regija je bila »s hrbtom usmerjena proti meji« (Strassoldo in Gottmann v Mlinar, 1996: 973), sedaj pa prihaja tudi do povezav v nasprotni smeri.

Politična sprostitvev po letu 1991 v tem delu Evrope je pomenila, da se po osemdesetih letih spet pojavljajo številne pobude za različne projekte čezmejnega povezovanja.

Sistem bodočega prostorskega razvoja v Evropi temelji na konceptu lokalne samouprave in z njim povezanim principom subsidiarnosti. Če center slabo skrbi za obmejna območja, je njihova razvitost v veliki meri odvisna od sosednje države oz. od sodelovanja z regijami na drugi strani meje (Toplak, Klotčnik v Regionalizem v Sloveniji, 1998: 202).

Mlinar (Mlinar, 1996: 974) govori o omrežnem povezovanju obmejnih regij, to pomeni povezovanje v okviru projektov, sprotno iskanje možnosti in priložnosti za sodelovanje v okviru projektov. Omrežno povezovanje pomeni, da ne gre za vnaprejšnjo določenost, predeterminiranost povezovanja niti znotraj regije niti regij med seboj. Odločilnega pomena postane selektivno vzpostavljanje specifičnih vezi in omrežij akterjev za različne namene. Tako bo lahko prihajalo do povezovanj tudi v širšem prostoru, ne samo obmejnem, do relativne oslabitve bilateralnih povezav in s tem čezmejnega sodelovanja v dolgoročni perspektivi.

Kakšna bo v tem smislu prihodnost obmejnih regij? Pričakuje se aktivna vloga obmejnih regij, kjer ničesar storiti ne bo pomenilo ničesar dodatno pridobiti temveč celo poslabšanje stanja.

Z vključevanjem v Evropo se razširja razpon nivojev, ki so udeleženi v reševanju posameznih problemov. S tem, ko vstopa v igro še nadnacionalna raven, se povečuje pomen avtonomije regij in lokalnih in sublokalnih enot.

Avtonomije obmejnih regij ni mogoče dolgoročno uspešneje povečevati, če bi to razumeli v smislu »zero sum game« v odnosu do višjih in nižjih ravni odločanja. Perspektiva bi morala biti »win-win«. Bolj kot so groba odstopanja v praksi, bolj se zaostrejujejo konflikti med nivoji, konkretno pa še zlasti med predstavniki nacionalnih interesov ter interesov obmejnih regij (Mlinar, 1996: 977).

V prihodnosti lahko pričakujemo, da bodo tako regionalne kot lokalne oblasti vse pogostejše udeležene tudi v meddržavnih dogovorih. Ravno predstavniki obmejnih regij in lokalnih oblasti so dostikrat najboljši poznavalci konkretnih razmer, ki lahko najbolj konstruktivno prispevajo k razreševanju nasprotij, tudi v meddržavnih relacijah. Če je z vidika oblasti to ocenjeno kot ogrožanje državne identitete, pride do blokade čezmejnega sodelovanja.

2.2.2.2. NEZAUPANJE IN IGRA ZERO-SUM – POSLEDICA PRETEKLOSTI

Odpiranje meja ter širjenje čezmejnega sodelovanja je v številnih delih Evrope obremenjeno z zgodovinsko dediščino neke prakse, ki bi jo lahko označili za igro z ničelno vsoto: kolikor je ena stran pridobila, toliko je druga stran izgubila. Pri tem je šlo bolj za premikanje meja (teritorialni ekspanzionizem) kot pa za njihovo odpiranje in čezmejno sodelovanje. Ta praksa pušča za sabo daljnosežne posledice v miselnosti ljudi.

Graditev medsebojnega zaupanja je odvisna od tega, v kolikšni meri se iz medsebojnih odnosov izloča težnja po dominaciji in še zlasti preostanki nekdanjih teženj k teritorialnemu ekspanzionizmu.

Perspektiva vključevanja v širšo politično tvorbo, kakršna je Evropska unija, v osnovi spreminja način gledanja na odpiranje meja in čezmejno sodelovanje. Perspektiva je logika »win-win«.

Namesto alternative ali tukaj ali tam imamo v kontekstu nastajajoče informacijske družbe vse več hkratnosti – lahko sočasno tukaj in tam. Več na eni lokaciji pomeni več tudi na drugi lokaciji.

V današnji družbi izobilja zopet vse bolj izstopa omejevanje, še zlasti na ekološkem področju. V takšnih okoliščinah ne prihaja več le do tekmovanja, temveč je vse bolj izsiljeno tudi sodelovanje, ki presega logiko zero sum (Mlinar, 1995 : 364).

2.2.2.3. ČEZMEJNO SODELOVANJE OBMEJNIH REGIJ – RAZSEŽNOSTI

Z odpiranjem državnih meja se zlasti za obmejne regije povečujejo možnosti, da vplivajo na spremembe. Prvi pogoj je osveščenost o teh spremembah (Mlinar, 1996: 985-988):

1. Mejni režim in prestrukturiranje dejavnosti. Regija (občina) lahko vpliva na odprtost neposredno kot (so)udeleženka v spreminjanju mejnega režima ali pa k temu prispeva posredno z različnimi razvojnimi programi, s katerimi npr. vpliva na večjo prostorsko mobilnost tudi preko današnjih državnih meja. Vpliva lahko tudi na javno mnenje glede čezmejnega sodelovanja. Težava, ki je prisotna v večini občin, je pomanjkanje kadra in znanja o projektnem načinu dela, saj mladi odhajajo iz teh področij. V kolikor se želi obmejna občina vključevati v čezmejne projekte, se je potrebno prijavljati na razne mednarodne razpise čezmejnega sodelovanja. Že samo izpolnjevanje prijavnih obrazcev je zahtevno in če ni kadra, ki bi bil za to usposobljen, je to velika ovira.
2. Teritorialno odpiranje in/ali funkcionalno povezovanje. Večja možnost za uspeh je v primeru, če se najprej uveljavijo konkretni programi sodelovanja (funkcionalni pristop) in teritorialna reorganizacija predstavlja njihovo nadgraditev, ne pa obratno.
3. Bilateralno in/ali multilateralno čezmejno povezovanje. Bilateralno čezmejno sodelovanje je najbolj značilno za stike z geografsko najbližjimi partnerji, je pa vsebinsko omejujoče. Neenakost položajev med sosednjima partnerjema pa se zmanjša, ko se oba vključita v multilateralne programe, npr.: v programe EU.
4. Mobilizacija zgodovinskega spomina in/ali izpostavljanje skupnega evropskega spomina. Obmejna regija kot nacionalna periferija praviloma ni imela ustreznih možnosti, da bi izrazila svojo identiteto, ki dostikrat vključuje tudi elemente večje kulturne podobnosti s sosednjim narodom.
5. Branik nacionalne integritete in /ali mednarodno središče. Obmejne regije, mesta in podeželska območja so bila doslej po eni strani na slabšem, npr zaradi večjih transportnih stroškov. V kontekstu evropskih integracijskih procesov centralna vloga nacionalne države slabi, izginja pa tudi meja in nekdanja »sovražna

obkolitev«. Ob umikanju tutorstva države nastaja praznina, ki predstavlja izziv za obmejno regijo, da bolj samostojno zasnuje svoje razvojne programe v čezmejnem, mednarodnem merilu. Slovenija bo lahko uspešna, če se bo otresla stereotipa o nujnosti monopolizacije politične moči v centru, ki je edini sposoben, da oblikuje instrumente razvoja (Toplak, Klojčnik v Regionalizem v Sloveniji, 1998: 202).

6. Evropska perspektiva za obmejne regije pomeni tako izgubo določenih funkcij kot prevzemanje novih. Regija bo morala v večji meri sama aktivirati svoje potencialne glede na specifične razmere. Značilnost pričakovanih sprememb ob meji je v tem, da bodo odpadle različne aktivnosti obmejne kontrole, kar pomeni izgubo delovnih mest v carini, špediciji. V tem smislu bo potrebna preusmeritev na druga področja zaposlovanja, kar še zaostre probleme, do katerih prihaja zaradi splošnega prestrukturiranja gospodarstva.
7. Integracija s prostorsko koncentracijo ali (re)distribucijo funkcij (razsrediščenjem). To pomeni na dosednji periferiji najti lokacijo specifične funkcije regionalnega, nacionalnega ali evropskega pomena, da se tako krepí policentrizem in zmanjšuje pomen delitve na center in periferijo nasploh. Npr.: novih institucij in programov visokošolskega izobraževanja.
8. Odpiranje kot povečevanje dostopnosti do drugih in izpostavljenost drugim. Odpiranje meja in svoboda gibanja hkrati pomeni izgubo kontrole pritokov (ljudi, dobrin, informacij) in vplivov od drugod. Strateško vprašanje glede nadaljnjega razvoja je neobvladljivost teh pritokov in s tem povečana ranljivost regije za družbeno in fizično – ekološko škodljive vdore od zunaj. Potrebna bo izdelava skupne strategije nastopanja na določenih področjih, npr.: turizem, kulturna ponudba in tudi koordinacija sistema varovanja okolja.

2.2.3. Regionalizem v Evropskih skupnostih

Stopnja in način povezanosti med državami, narodi, ljudmi se skozi čas spreminjata. Večja odprtost sama po sebi ne pomeni večje avtonomije podsistemov. Posamezniki, podjetja, pokrajine, država se povezujejo na osnovi medsebojnih interesov. Ločitev danes ne pomeni prekinitev vseh odnosov, pomeni odnose na drugačni ravni.

Vseh oblik povezovanja ni mogoče imeti pod državnim nadzorom, npr. sodelovanje dveh obmejnih vasi oz. kmetov dvolastnikov ali v današnjem času povezovanje preko globalnega omrežja – interneta, ki ima neslutene razsežnosti. Tako nacionalna država

izgublja možnost, da bi obvladovala vse tokove ljudi, materialna sredstva, povezovanja izven svojih meja.

Teritorialno dehierhaizacijo Mlinar (Mlinar, 1995:94) pojasnjuje s štirimi modeli dehierhaizacije:

- Večravska udeležba pri oblasti: Prišlo bo do večravninskih hierarhij pristojnosti v odločanju, v okviru katerih se bodo sprejemale odločitve na podlagi sodelovanja subnacionalnih, nacionalnih in nadnacionalnih dejavnikov v različnih povezavah. Do zbliževanja med več ravni prihaja, ko se namesto hierarhične nadrejenosti in podrejenosti vse bolj uveljavlja skupna udeležba pri odločanju. To briše razlike med majhnimi in velikimi teritorialnimi enotami in tudi velikost enote izgublja pomen.
- Preskok vmesnih ravni: Gre za težnjo po uveljavitvi bližnjice med posameznimi ravni odločanja. To je težnja po čimbolj neposrednem uveljavljanju avtentičnih potreb in interesov skupin, tako da bi izločili vmesne motnje in časovno pospešili proces odločanja.
- Tangencialna koalicija: Temelji na razlikovanju med radialnimi in tangencialnimi komunikacijami. Radialne se širijo iz centra k periferiji in so tipične za hierarhične organizacije znotraj nacionalne države in med njimi. Ko periferne enote namenoma stopnjujejo svoje lateralne medsebojne povezave z namenom, da bi presegle svoj podrejen položaj v odnosu do centra, takrat oblikujejo tangencialno koalicijo (Mlinar, 1995: 90). Gre za težnjo nasprotovanja centru, težnjo po večji avtonomiji in izražanju identitete.
- Izhod iz periferije: disociacija. Gre za pobeg iz podrejenega, perifernega položaja, za pobeg iz omejevanja s strani centralne vlade, ki onemogoča popolnejše izražanje identitete podsistema.

Tako proces dehierhaizacije povzroča naraščanje majhnih držav kot mednarodnih akterjev (Primer izhoda Slovenije iz Jugoslavije – periferije Balkana).

Povečana fleksibilnost je ena glavnih značilnosti postmoderne. Namesto natančno določenih teritorialnih skupnosti bomo imeli mnogo prekrivanj teritorialnih skupnosti, medsebojnih križanj in presekov omrežij družbenih interakcij.

Širjenje področja dostopnosti in medsebojne povezanosti je usmerjeno k sploščanju hierarhij.

Prisotna sta dva izenačujoča procesa:

- povečanje odmaknjenosti pomembnih odločitev v oddaljenih centri, pogosto onstran nacionalnih meja,
- splošno zbliževanje subnacionalnih, nacionalnih in nadnacionalnih ravni v kontekstu lokalno –globalnega.

Države in »teritorialne skupnosti nasploh bodo vse bolj izgubljale nadzor in reprezentativnost nad naraščajočo raznovrstnostjo akterjev in njihovih transnacionalnih omrežij« (Mlinar, 1995 : 95).

2.2.4. Začetki regionalne politike

Za učinkovito meddržavno oz. naddržavno ekonomsko politično sodelovanje je potreben usklajen razvoj, ki ga ni mogoče doseči brez regionalne politike.

Začetek regionalne politike v EU pomeni ustanovitev Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ). Le ta je bila ustanovljena s Pariško pogodbo 18. 4. 1951, ki je stopila v veljavo 25. 7. 1952. 54. čl. Pogodbe o ustanovitvi ESPJ je omogočil lažje financiranje programov, ki ustvarjajo nove gospodarsko zdrave dejavnosti, ki bodo lahko zagotovile produktivno vnovično zaposlovanje delovne sile z uvedbo novih procesov, tehnik ali opreme v industriji premoga in jekla (Moussis, 1999: 162). ESPJ še danes pomaga pri posledicah prestrukturiranja gospodarstev v določenih okoljih.

Rimski sporazumi iz leta 1957 prinašajo ustanovitev Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM), Evropske investicijske banke (EIB) in Evropske gospodarske skupnosti (EGS).

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (podpisana je bila 25. 3. 1957 in je stopila v veljavo 1.1. 1958) v svoji preambuli navaja, da želijo države podpisnice okrepiti svoja gospodarstva, zagotoviti harmoničen razvoj z zmanjšanjem razlik med posameznimi regijami in zmanjševati zaostalost v najmanj razvitih regijah. V 2. členu

tudi navaja, da mora komisija med svoje naloge vključiti tudi spodbujanje skladnega razvoja gospodarskih dejavnosti na celotnem ozemlju Skupnosti (Moussis, 1999: 162). Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti se je z začetkom veljavnosti pogodbe o ustanovitvi Evropske unije (1.1. 1993) preimenovala v Pogodbo o Evropski skupnosti. Pogodba o Evropski uniji - znana pod imenom Maastrichtska pogodba - je stopila v veljavo 1. novembra 1993.

Naloga Evropske investicijske banke je bila, da financira projekte razvoja manj razvitih regij. Regionalna politika formalno še ni bila osnovana.

Na pariškem vrhu oktobra 1972 so predstavniki držav in vlad priznali, da je regionalna politika skupnosti nujen element za krepitev skupnosti. Definirali so dva koraka, ki ju je treba storiti:

- usklajevanje regionalnih politik držav članic in
- vzpostavitev Sklada za regionalni razvoj.

Tako je Svet 18. marca 1975 sprejel uredbo, s katero je bil ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj (European Regional Development Fund – ERDF) in odločbo, s katero je bil ustanovljen Odbor za regionalno politiko (Moussis, 1999: 162). Odbor bi se naj ukvarjal z usklajevanjem nacionalnih regionalnih politik, še posebej z manj razvitimi regijami, visoko razvitimi regijami in obmejnimi regijami, proučeval naj bi probleme regionalnega razvoja ter snoval potrebne politike za regionalne cilje skupnosti. Cilj ERDF je bil odprava osnovnih regionalnih razlik v skupnosti in financiranje investicij v industrijskih, obrtnih in storitvenih dejavnostih, ki naj bi odprle nova delovna mesta in zaščitile že obstoječa (Bučar, 1993 : 68).

Na začetku je regionalni sklad obsegal približno 5 % sredstev EGS, obseg sredstev pa se je leta 1977 že podvojil in od takrat stalno raste.

2.2.5. Razvoj strukturne politike

Prvi koraki strukturne politike so bili: podpis pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo in EGS. Drugo poglavje socialnih predpisov o EGS je določalo, da je potrebno ustanoviti Evropski socialni sklad (ESF). Ta je bil od začetka svojega obstoja večkrat reformiran (1971, 1977 in 1983), pri čemer se je poleg komponente trga delovne sile okrepila tudi regionalna komponenta sklada, pri ukrepih pomoči usmerjenih v različne sektorje. S temi reformami so bili postavljeni temelji za kasnejši prednostni cilj

politike ES: okrepiti gospodarsko in socialno kohezijo Skupnosti (Skorubski in dr., 2000 : 25).

Danes je strukturna politika ena najpomembnejših politik EU, ki temelji na solidarnosti držav članic. Njen osnovni cilj je zmanjšati obstoječe regionalne razlike in preprečiti nadaljna regionalna neskladja s prenašanjem sredstev skupnosti v regije, ki bolj zaostajajo v razvoju. Evropska regionalna politika se izvaja s finančnimi instrumenti, znanimi kot strukturni skladi.

Obstajajo štiri strukturni skladi (Pečar, 2002: 22):

- Evropski sklad za regionalni razvoj – The European Regional Development Fund (ERDF), ustanovljen leta 1975. Njegov cilj je pomoč regijam, ki najbolj zaostajajo v razvoju. Osredotoča se na investicije, ki ohranjajo in zagotavljajo delovna mesta, na projekte s področja infrastrukture, lokalne razvojne projekte ter na pomoč majhnim in srednje velikim podjetjem.
- Evropski socialni sklad – the European Social Fund (ESF), ustanovljen leta 1988. Je osnovni sklad za boj proti brezposelnosti. Usmerjen je v ponovno vključevanje brezposelnih v delo, poklicno izobraževanje in ukrepe prekvalifikacije in izobraževanja, pomaga pri integraciji mladih in nezaposlenih v delo in razvoju enakih možnosti zaposlovanja.
- Evropski sklad za usmerjanje in jamstva v kmetijstvu (Evropski kmetijski sklad - the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), ustanovljen leta 1988. Podpira prilagajanje kmetijskih struktur. Pospešuje razvoj podeželja, še posebno v regijah, ki zaostajajo v razvoju.
- Finančni instrument za usmerjanje ribištva – the Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG), ustanovljen leta 1993. Pomaga pri prilagajanju in modernizaciji v ribiškem sektorju.

Največje spremembe v evropski regionalni politiki so se zgodile v zadnjih nekaj letih, ko je bil pod vplivom odbora regij ustanovljen kohezijski sklad. Ustanovljen je bil z Maastrichtsko pogodbo leta 1993 za okrepitev strukturne politike. Deloval naj bi skupaj z že obstoječimi strukturnimi skladi. Pomoč je namenjena državam, ne regijam, katerih bruto nacionalni proizvod na prebivalca je manjši od 90 % povprečja EU in le za projekte na področju okolja in transportne infrastrukture.

Sredstva strukturnih skladov in kohezijskega sklada zavzemajo tretjino vseh sredstev proračuna EU.

Načela izvajanja strukturne politike

Strukturna politika EU se izvaja ob upoštevanju naslednjih načel:

- Koncentraciji ukrepov, ki v obdobju 2000-2006 temeljijo na treh prioritetnih ciljih razvoja.
- Načrtovanje, ki se odraža v večletnih razvojnih programih, usklajenih z nacionalnimi razvojnimi cilji in cilji skupnosti.
- Partnerstvu, ki predstavlja čim večje sodelovanje med Komisijo in ustreznimi strukturami na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.
- Dopolnjevanju sredstev, kar pomeni, da se finančna pomoč iz strukturnih skladov dopolnjuje z lastnimi sredstvi držav članic.
- Spremljanju in vrednotenju učinkov strukturne pomoči.

2.2.5.1. REFORMA STRUKTURNIH SKLADOV

Reforma strukturnih skladov je bila sprejeta z Uredbo sveta EGS 24. 6. 1988. Nanašala se je na naloge in učinkovitost Strukturnih skladov in medsebojno koordinacijo njihovih pomoči. Reforma naj bi zlasti pomagala državam članicam, da se pripravijo na evropski notranji trg. Popolna novost v strukturni politiki je bila koncentracija dejavnosti pomoči na pet prednostnih ciljev. Namen je bil uporabiti obstoječa sredstva le za tiste regije, ciljne skupine in sektorje, kjer so bile potrebe največje (Skorubski in dr, 2000 : 30).

CILJ 1: Spodbujati razvoj in strukturno prilagajanje regij z razvojnim zaostankom. Zagotavljanje pomoči regijam, kjer BDP dosega manj kot 75 % povprečja celotne Unije. Največji prejemniki sredstev so Španija, Portugalska, Grčija, Italija in Nemčija – za investicije v vzhodni Nemčiji.

CILJ 2: Preoblikovanje regij, ki jih je težko prizadel upadajoč industrijski razvoj. Prejemniki sredstev so v glavnem starejše industrijske regije v Nemčiji, Veliki Britaniji, Franciji in Španiji.

CILJ 3: Boj proti dolgotrajni brezposelnosti.

CILJ 4: Olajševanje vključevanja mladih na trg delovne sile.

Programi iz cilja 3 in 4 se večinoma financirajo iz evropskega socialnega sklada. Največji prejemniki sredstev so Nemčija, Italija, Velika Britanija, Francija in Španija.

CILJ 5: Reforma celotne kmetijske politike.

CILJ 5 a : Pospeševanje prilagajanja kmetijskih struktur.

CILJ 5 b: Lajšanje strukturnega prilagajanja podeželskih območij.

Ti programi so namenjeni predvsem kmetijskim in ruralnim področjem in se financirajo v glavnem iz evropskega kmetijskega sklada.

CILJ 6: Spodbujanje razvoja regij z izredno nizko gostoto prebivalstva.

Da bi se zadostilo problemom strukturnega razvoja v skupnosti in da bi se zagotovila večja učinkovitost, so bili prednostni cilji zasnovani tako, da so pokrili težišča področij strukturne politike in omogočili, da se jih v primeru potrebe uporabi več, npr.: cilj 1 : evropskega sklada za regionalni razvoj (ERDF), evropskega socialnega sklada (ESF), kmetijskega sklada (EAGGF).

V finančni perspektivi 2000 – 2006 so sredstva strukturnih skladov usmerjena v tri prioritetne cilje, od katerih sta prva dva regionalna, tretji pa horizontalen in velja na celotnem območju skupnosti. Pri regionalno usmerjenih ciljih je sofinanciranje razvojnih programov vedno vezano na enotne teritorialne enote, ki jih imenujemo NUTS (Nomenclatur of teritorial units for statistics) enote.

CILJ 1: Pospeševanje razvoja in strukturnega prilagajanja regij, ki najbolj zaostajajo v razvoju. Vključuje regije na ravni NUTS II, ki imajo bruto domači proizvod (BDP) na prebivalca v obdobju zadnjih treh let manjši kot je 75 % povprečja EU.

CILJ 2: Namenjen je regijam na ravni NUTS III, ki se srečujejo z ekonomskimi in socialnimi problemi zaradi prestrukturiranja. To so industrijska, ruralna, urbana območja in območja, odvisna od ribištva.

CILJ 3: Namenjen je razvoju človeških virov. Vključuje ukrepe na področju politike zaposlovanja, izobraževanja in poklicnega usposabljanja na tistih območjih, kjer se odvijajo gospodarske spremembe in jih ne pokrivata prva dva cilja. Zajema celotno območje skupnosti brez posebne regionalne omejitve.

2.2.5.2. POBUDE SKUPNOSTI

Pobude skupnosti so tudi eden izmed finančnih instrumentov za spodbujanje ekonomske in socialne kohezije. Njihov namen je reševati težave, ki so posebnega pomena za skupnost.

Tabela 1: Pregled pobud skupnosti 2000-2006

Vrsta pobude	Namen	Strukturni sklad
INTERREG	Čezmejno, meddržavno in medregionalno sodelovanje za spodbujanje skladnega in uravnoveženega razvoja na celotnem območju EU	ERDF
EQUAL	Boj proti diskriminaciji in neenakosti na trgu dela	ESF
LEADER	Pospeševanje inovativnih strategij za trajnostni razvoj; razvoj podeželja	EAGGF –G
URBAN	Ekonomska in socialno obnova mest in mestnih sosesk, ki so v krizi	ERDF

Vir: Bojana Omersel, Primož Pipan: Evropski strukturni in kohezijski skladi, interno gradivo Agencije RS za regionalni razvoj, Ljubljana 2000 – povzeto po F. Bolen, I. Hartwig, P. Nicolaides: EU structural Funds beyond Agenda 2000 v Pečar, 2000: 24.

2.2.5.3. PREDPRISTOPNI INSTRUMENTI

V pripravi na širitev EU so države kandidatke upravičene do predpristopne pomoči, ki je nov instrument, ustanovljen z namenom, da bi se te države lažje pripravile na vstop v unijo. To je program PHARE, kot prvi izmed instrumentov finančne pomoči. V okviru Agende 2000, ki opredeljuje strateške in finančne usmeritve EU v obdobju od 2000 do 2006, sta bila ustanovljena še dva dodatna programa predpristopne pomoči, in sicer ISPA (okoljska in prometna infrastruktura) in SAPARD (razvoj kmetijstva in podeželja).

Regionalno politiko vodi in razvija Evropska komisija. Evropska komisija verjame, da je sodelovanje z lokalnimi in regionalnimi oblastmi učinkovit način za vključevanje praktičnih izkušenj in znanj, ki nastajajo na nacionalni ravni, v evropsko oblikovanje politik.

Programe, ki so financirani preko strukturnih skladov, vedno predlaga država članica. Odobrijo se na osnovi regionalnih razvojnih programov ali posameznih programskih dokumentov, ki morajo biti usklajeni z državnim razvojnim programom.

2.3. REGIONALIZACIJA V SLOVENIJI

V Sloveniji se v zadnjih letih veliko razpravlja o regijah in regionalizaciji. Razprave se vršijo v strokovnih krogih (geografi, sociologi, prostorski planerji...) in širši javnosti.

Kljub temu, da pokrajine formalno še niso oblikovane, pa med ljudmi delitev med pokrajine obstaja. Ljudje razlikujejo domačo pokrajino od sosednje po tradiciji, ne na osnovi nekih strogo določenih kriterijev.

V strokovnih regionalizacijah se uporabljajo različni koncepti. Največkrat se uporabljajo »funkcijske« in »fiziognomske« regionalizacije (Vrišer, 1997: 9-11), funkcijske za potrebe planiranja javne uprave, fiziognomske ali naravnogeografske pa za obrazložitev naravnih razmer v državi.

Če izhajam iz definicij regionalizacije, je v vsaki izmed definicij zaslediti opredelitev, da je regionalizacija opravilo, postopek, s katerim se poskušajo oblikovati regije s strani države, od zgoraj navzdol.

Različne oblike organiziranja in povezovanja lahko v Sloveniji spremljamo od Avstro – Ogrske naprej.

V teh procesih je šlo za oblikovanje različnih oblik regij (pokrajin, dežel) znotraj držav (Avstro – Ogrske, 1. in 2. Jugoslavije), prihajalo je do nastanka novih držav, kjer se ti procesi ponovijo. Cilji regionalizacije so bili različni, odvisno od politike države.

2.3.1. Začetki regionalizacije

1. Obdobje Avstro -Ogrske monarhije

Upravno teritorialna sestava Avstro –ogrske monarhije je bila naslednja: država – dežela (land) – okrožje (kreis), pozneje okraj in občina (gemeinde). Na območju današnje Slovenije je bilo v času stare Avstrije 1.169 majhnih občin, 28 okrajev in 5 dežel : Koroška, Štajerska, Kranjska, Primorska in Prekmurje, ki je bilo v ogrskem delu države (Gulič, Kukar et al 1997: 5). Vrišer (Vrišer, 1997: 9-11) navaja pod Avstro-Ogrsko sedem dežel, Primorsko deli na Trst, Istro in Goriško.

Do konca 18. stoletja (habsburška monarhija 1849 – 1868) je šlo za teritorialno organizacijo, ki je ni mogoče ocenjevati po prevladujočih merilih nacionalne države. Dežele na Slovenskem (Lender), so bile izključno dinastične tvorbe, nenacionalne, imele so nacionalno mešano prebivalstvo (Vilfan v Mlinar, 1995 : 99). Čeprav niso bile

formirane po etničnem kriteriju, so predstavljale nekakšne regije v okviru tedanje monarhije.

V tem času se pojavi prvi narodnopolitični program Zedinjene Slovenije (1848). Za Slovence je zahteval združitev vsega slovenskega ozemlja v upravno politično celoto, ki bi imela jezikovno, upravno, kulturno, gospodarsko in politično avtonomijo v okviru federalizirane habsburške monarhije (Vodopivec v Mlinar, 1995 : 101). Šlo je za nacionalno formiranje znotraj habsburškega imperija.

2. Obdobje prve Jugoslavije

Uprava v času Kraljevine Jugoslavije je imela 4 stopnje: državo, banovine, okraje in občine.

Banovine so bile upravno – teritorialne enote v prvi Jugoslaviji od 1929 do 1941 leta (Zakon o banski upravi z dne 7. 11. 1929). Mariborska in ljubljanska oblast sta se združili v Dravsko banovino, ki je obsegala večino slovenskega ozemlja v okviru prve Jugoslavije.

Za časa stare Jugoslavije je bila upravno teritorialna ureditev Slovenije tristopenjska, ob upoštevanju osrednje beograjske oblasti pa štiristopenjska (Gulič, Kukar et al 1997: 6). S prehodom iz Avstro – Ogrske v jugoslovanske državne okvire je teritorialno razširjeno slovensko ozemlje postalo »regionalna enota« znotraj monarhične države.

Zakon o občinah iz leta 1933 je določal, da morajo občine šteti najmanj 3.000 prebivalcev. Zaradi tega je prihajalo do združevanja (komasacije) občin, kar je ponekod povzročilo odtujitev občinskih uprav od ljudstva. V Sloveniji se je tedaj število občin od približno 1000 zmanjšalo na približno 400, preuredili so tudi okraje, ki jih je bilo po novem 25 (prej 28) (Gulič, Kukar et al 1997: 5).

3. Obdobje druge Jugoslavije

V socialističnem obdobju so upravo sestavljale tri stopnje: država, republika, občine. Vmes so bili leta 1952 ustanovljeni okraji, ki so jih 1965 ukinili in njihove pristojnosti prenesli na republiške in občinske upravne organe. Po letu 1955 so začeli z uvajanjem »komun«, 1958 so bile majhne občine razen nekaj izjem dokončno odpravljene, njihovo število se je zmanjšalo na 62 komun (Vrišer, 1997: 9-11). Zaradi pomanjkljivosti novega komunalnega sistema na področju praktičnega delovanja (zbirokratiziranost, slabi stiki s prebivalstvom) so kasneje uvedli še krajevne skupnosti, ki so v praksi imele majhna pooblastila, vendar so se med prebivalstvom uveljavile. Nekaj let kasneje so

politične oblasti dopustile tudi združevanje občin v medobčinske skupnosti, ki naj bi pripomogle k reševanju problemov skupnega medobčinskega značaja (Gulič, 1991 v Gulič, Kukar et al 1997 : 6). V Sloveniji je bila v tem obdobju štiristopenjska upravno - teritorialna ureditev: republika – medobčinske skupnosti – občine – krajevne skupnosti.

2.3.2. Policentrični razvoj – zasnova regionalizacije Slovenije

Z uvedbo komunalnega sistema v petdesetih letih v Sloveniji je stekel proces decentralizacije uprave in gospodarstva. Posledica teh procesov je bil neenakomeren območni razvoj Slovenije.

Za ublažitev razvojnih nesorazmerij in njihovih negativnih vplivov na družbeno-ekonomskem področju je politika v prvi polovici sedemdesetih let sprožila idejo o policentričnem razvoju Slovenije. To pomeni prostorsko uravnotežen razvoj republike, pri čemer naj bi posamezna območja v skladu s svojimi razvojnimi možnostmi prispevala k razvoju Slovenije kot celote, predvsem pa je šlo za vzpodbujanje hitrejšega razvoja zaostalih področij. Kot cilj zasnove policentričnega razvoja je bilo opredeljeno zmanjševanje razvojnih neskladij posameznih območij in neskladij med njimi (Gulič, Kukar et al 1997 : 7).

V skladu s prevladujočo samoupravno terminologijo naj bi se zasnova policentričnega razvoja na terenu udejanjala predvsem ob opiranju na lastno odgovornost in aktivnost delovnih ljudi in občanov ter z uveljavljanjem neposrednih interesov organizacij združenega dela in njihovim povezovanjem, še zlasti ob »združevanju dela in sredstev«. Na ogroženih območjih naj bi se gradili proizvodni obrati, prav tako naj bi se teritorialno razmeščale gospodarske in javne službe ter upravni organi . Takrat je bil sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij. V manj razvita področja je spadalo 18,9 % površine in 18,2 % prebivalstva Slovenije (Pečar, 2002: 14). Izhajajoč iz teh opredelitev je dejansko prihajalo do gradnje manjših ali večjih proizvodnih obratov v odročnih krajih, kjer ljudje niso imeli dela niti možnosti, da se vozijo na delo v večje centre. To je omogočilo napredek v teh krajih, gradnjo vrtcev in šol, trgovin...

Koncept policentričnega razvoja v Sloveniji se je uresničeval le delno. Vzroki za nedosledno izpeljavo policentrizma v praksi so bili (Gulič, Kukar et al 1997 : 8):

- Dejavniki upravnega, političnega (birokratizem) in socialnega značaja (zapostavljanje kmečkega prebivalstva). Največjo oviro v tem sklopu predstavlja komunalni sistem – formalno močne občine, ki so orodje državno partijskega aparata.
- Krajevne skupnosti. S krepitvijo njihovih pooblastil na področjih, kot je urejanje prostora, so se po drugi strani manjšale možnosti selektivnega razvoja centralnih naselij.
- Podedovano urbano omrežje in ideološka rezerviranost sistema do urbaniziranosti. Podedovano urbano omrežje Slovenije je šibko, tudi zaradi izgube tradicionalnih središč: Trsta, Celovca in Gorice.
- Ideološki: odpravil se je pojem trga v smislu naselja in mesta. Vpeljal se je statistični pojem naselje.
- Plansko tehnični: občine so bile v prejšnjem sistemu temeljne planske celice za izdelavo družbenih planov, za planiranje regionalnega razvoja pa je bilo predvideno medobčinsko usklajevanje – usklajevanje med občinami v isti regiji. Vendar to ni nikoli prav zaživel, saj to zahteva obsežno strokovno delo.

Kljub temu pa je policentrizem pomenil uravnotežen razvoj podeželja, prebivalci se niso izseljevali, podeželje se je počasneje praznilo.

Policentrizem predstavlja izhodišče za regionalizacijo Slovenije, saj je prvi predlog prostorsko opredeljenega policentričnega razvoja Slovenije že leta 1973 izdelal Zavod SRS za regionalno prostorsko planiranje. Slovenija je bila po tem predlogu razdeljena na 12 do 14 mezoregij. Tudi novejša analize potrjujejo, da je koncept policentrizma iz sedemdesetih let kot prostorsko – urejevalski koncept za Slovenijo smiseln tudi za naprej (Gulič, Kukar et.al, 1997-33).

2.3.3. Regionalni razvoj Slovenije po letu 1991

Lastno državnost je Slovenija dosegla 1991.

Čas formiranja in utrjevanja nacionalne države gotovo ni najbolj ugoden za regionalno avtonomijo in uveljavljanje regionalnih posebnosti (Mlinar, 1995 : 104). Regionalizem predstavlja eno od komponent široko razumljenega procesa demokratizacije, politični sistem v Sloveniji ne nudi dosti možnosti za uveljavljanje regionalizma. Nova država temelji na teritorialni strjenosti, dosežena je visoka stopnja etnične homogenizacije z dvema avtohtonima manjšinama (italijansko in madžarsko), nekatera območja so slabo

povezana z osrednjim delom Slovenije. Gre za organizacijo, ki je dajala izrazito prednost krepitvi nacionalnega središča, prestolnice (Mlinar, 1995:103).

S tem, ko je na prvem mestu centralistična oblika zagotavljanja nacionalne enotnosti, pa zmanjkuje »prostora« (volje) za regionalizem.

Osamosvajanje je nekdanjo »regijo« (republiko) privedlo do samostojne države. Danes se ukvarjamo z vprašanjem samostojnosti regij znotraj takšne države. To, kar je na zahodu predstavljalo dve različni zgodovinski obdobji – čas formiranja nacionalnih držav in čas osamosvajanja njihovih teritorialni sistemov (regij)- se v primeru novo nastalih držav, kot so Slovenija, Hrvaška, Slovaška... dogaja istočasno in se izraža v nasprotujočih težnjah (Mlinar, 1995:98):

- utrjevanje centralnega nadzora in težnja k avtonomiji subsystemov, kot so regije in vključevanje le teh v evropske integracijske procese – hkratno uvajanje novih državnih meja in ukrepov za odpravljanje teh meja,
- homogenizacija države kot celote in težnje k izražanju posebnosti posameznih regionalnih in lokalnih enot.

Teritorialna razdelitev, ki jo danes uporabljamo, je razdelitev na podlagi vladne Uredbe o standardi klasifikaciji teritorialnih enot – SKTE (Ur. L. RS 28/2000). Z njo se SKTE uvaja kot obvezni nacionalni standard za evidentiranje, zbiranje, obdelovanje, analiziranje podatkov o teritorialni razdelitvi države. SKTE se uporablja tudi v podporo regionalnemu razvoju in merjenju učinkov regionalne politike za potrebe vključevanja v EU. Prvih pet ravni je smiselno razčlenjeno tako, da ustreza tudi evropski nomenklaturi od NUTS 0 do NUTS 5 (Nomenclature of territorial units for statistics), ki jo evropska komisija zahteva od vseh držav kandidatk.

Povezava SKTE z NUTS je naslednja (Pečar, 2002:7):

- SKTE 0 = NUTS 0 – država v celoti
- SKTE 1 = NUTS 1 – država v celoti
- SKTE 2 = NUTS 2 – dve enoti – ljubljanska urbana regija in preostala Slovenija
- SKTE 3 = NUTS 3 – 12 statističnih regij, kjer se osrednjeslovenska regija povsem prekriva z ljubljansko urbano regijo na ravni SKTE 2
- SKTE 4 = NUTS 4 - 58 upravnih enot
- SKTE 5 = NUTS 5 – 193 občin

Uporaba statističnih teritorialnih enot v regionalni politiki ne prejudicira bodočih pokrajin. Po ustanovitvi pokrajin se bo obstoječa statistična členitev ozemlja Slovenije ustrezno prilagodila novemu stanju.

2.3.3.1. CILJI REGIONALIZACIJE

Povzemam jih po Guliču (Gulič v Gulič, Kukar et al 1997 : 23) in se navezujejo na argumente zagovornikov upravno politične regionalizacije.:

- regije kot jamstvo za optimalno gospodarjenje s človeškimi, naravnimi in finančnimi viri,
- regije kot jamstvo za doseganje prostorsko čim bolj enakomerno razporejenega razvoja (kvaliteta življenja in dela),
- regije kot pogoj za krepitev narodnostne identitete Slovencev tudi preko uresničevanja regionalne pripadnosti in identitete,
- regije kot sredstvo za ustvarjanje pogojev za sinergijsko povezovanje razvojnih pobud države s specifičnimi regionalnimi razvojnimi posegi.

Cilje regionalizacije posredno določa tudi Strategija regionalnega razvoja Slovenije in Zakon o Spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Ur. L. RS, 60/1999).

Cilji skladnega regionalnega razvoja do leta 2006 so naslednji:

- spodbujanje uravnoveženega gospodarskega, socialnega in prostorskega vidika razvoja,
- zmanjševanje razlik v gospodarski razvitosti, s poudarkom na celostnem pristopu k razvoju podeželja,
- preprečevanje nastajanja novih območij z večjimi razvojnimi problemi,
- ohranjanje poseljenosti na celotnem ozemlju Slovenije,
- pospeševanje razvoja okolju prijaznega gospodarstva, varovanje naravnih dobrin

Proces regionalizacije Slovenije se je začel takoj po osamosvajanju. Skupaj s pripravami na ustanovitev novih občin so se pričele tudi priprave na ustanovitev pokrajin, vendar zakona o pokrajinah še danes nimamo, kar kaže na to, da kljub različnim strokovnim podlagam za ustanovitev pokrajin ni prave politične volje, da se zakon sprejme, saj bi to pomenilo decentralizacijo nekaterih področij državne uprave.

V Sloveniji se je povečalo število občin, hkrati pa država ni uvedla vmesne ravni med občino in državo. Lokalni politični subjekti v teh občinah so tako razpršeni in razdeljeni, da se ne morejo zlahka konstituirati kot nekakšna protiutež centru.

Ob osamosvojitvi 1991 je bila Slovenija razdeljena na 62 občin. Povprečna slovenska občina je imela 31.709 prebivalcev in je obsegala 372 km². 80 % nalog občin je bilo državnega značaja (Pečar, 2002 : 12). Konec leta 2002 je bilo v Sloveniji 193 občin. Na novo so nastajale predvsem majhne občine in s tem se je povprečna velikost občine znižala na 106 km² in 10.341 prebivalcev.

Po ustavi so v Sloveniji obvezne lokalne skupnosti le občine, v njihove pristojnosti sodijo tudi krajevne zadeve. Država lahko nanje prenese posamezne naloge iz državne pristojnosti, če za to zagotovi potrebna sredstva.

V Sloveniji nimamo vmesne stopnje med občino in državo, kot jo poznajo evropske države. To vmesno stopnjo naj bi opredelil Zakon o ustanovitvi pokrajin, ki je že dalj časa v pripravi.

Problematika slovenskih regij – pokrajin je ves čas sporna zaradi 143 čl. Ustave, ki opredeljuje pokrajine kot nekakšne prostovoljne skupnosti občin: » Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena.....«

Razlogi za regionalizacijo in spremembo 143 čl. Ustave (Regionalizem v Sloveniji, 1998: 11 – 31):

1. Reforma lokalne samouprave po letu 1991 je prispevala h krepitvi in utrjevanju centralizma v državi.
2. Načelo subsidiarnosti: lokalne in regionalne zadeve javnega pomena lahko učinkoviteje in ceneje od državne uprave rešujejo lokalne skupnosti.
3. Regionalizem je nujna podlaga za hitrejši in bolj uravnotežen razvoj Slovenije in pomemben element harmonizacije naše ureditve z evropsko. To pomeni tudi decentralizirano ekonomsko politiko, ki naj zagotovi hitrejši razvoj posameznih pokrajin. Eden od mogočih načinov boja proti neenakomernemu razvoju je ustanovitev pokrajin, na katere pa bo za izpolnitev tega cilja treba prenesti tudi pomemben del ekonomske moči in pristojnosti (Haček, FDV).

Regionalizem se v današnji Evropi šteje kot nekaj naprednega in pozitivnega.

2.3.3.2. PREDLOG ZAKONA O POKRAJINAH

Učinkovito izvajanje regionalne politike zahteva uvedbo pokrajin in novo teritorialno razdelitev pristojnosti med državo, pokrajino in občino.

Pokrajine naj bi opravljale lokalne zadeve, ki presegajo zmogljivosti občin in s področnimi zakoni določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine bodo predstavljale tudi razbremenitev države, ki bo lahko nanje prenesla tudi določene naloge države.

Predlog zakona o pokrajinah obstaja od leta 1998.

Temeljna podlaga za uvedbo pokrajin je 138. čl. Ustave Republike Slovenije, ki določa, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih, v 143. čl. pa opredeljuje pokrajino kot širšo lokalno samoupravno skupnost. Pokrajine so zastavljene kot prostovoljne skupnosti občin, v katere le te prostovoljno vstopajo in izstopajo.

Pokrajine so potrebne zaradi notranjih razvojnih problemov in uveljavljanja načela subsidiarnosti oz. procesa decentralizacije. Analize prebivalstveno-zaposlitvenih, gospodarskih, infrastrukturnih, izobrazbenih zmogljivosti slovenskih regij kažejo na velike regionalne razlike. Problemi v regijah so različni in zahtevajo specifično obravnavo.

Tabela 2: Pregled podatkov po regijah

Statistična regija	Površina v %	Prebival- stvo v %	Bruto osnova za doh./ preb 2001	Stopnja Registr.. Brezp. V %	Stopnja zaposle. V %	Študenti na 1000 Preb.v %	St. rasti preb. 1-6/02: 1981
Gorenjska	10,5	9,9	1.053.070	8,5	56,6	105	10,2
Goriška	11,5	6,0	1.136.892	6,2	58,1	109	1,5
Dolenjska	13,2	6,9	970.174	10,0	58,9	96	7,7
Koroška	5,1	3,7	889.663	11,2	54,9	97	5,8
Notranjsko-Kraška	7,2	2,5	1.027.700	9,2	58,5	101	2,5
Obalno-Kraška	5,2	5,2	1.148.144	8,2	56,4	108	12,2
Osrednjeslovenska	12,6	24,7	1.260.241	7,9	58,9	116	12,1
Podravska	10,7	16,0	870.793	18,0	50,9	91	-0,1
Pomurska	6,6	6,2	762.245	17,6	53,5	74	-5,1
Savinjska	11,8	12,9	928.976	14,0	55,0	91	5,7
Spodjeposavska	4,4	3,5	885.535	14,2	54,8	82	-3,3
Zasavska	1,3	2,3	955.419	15,1	52,7	86	-0,4
SLOVENIJA	100	100	1.030.146	11,6	55,9	100	

Vir: Delovni zvezek UMAR 7/2002

Pokrajine v Sloveniji so potrebne tudi zaradi primerljivosti z EU in črpanja sredstev iz strukturnih skladov, ki so namenjena odpravljanju regionalnih neskladij.

Pri regionalni politiki EU gre za iskanje sožitja med procesi globalizacije in lokalizacije (regionalizacije). (Predlog zakona o pokrajinah, 1998 : 5).

Opredelitev pokrajin

Pokrajine so opredeljene kot teritorialne, politične, samoupravne enote, kot drugi nivo lokalne samouprave, teritorialne skupnosti s položajem pravne osebe, z lastnim premoženjem, finančnimi sredstvi, izvirnimi pristojnostmi in neposredno izvoljenimi organi. Odnos do občin naj bi bil enakopraven, te naj ne bi bile v podrejenem položaju. V pokrajino bi se povezovale občine na zaokroženem območju, kjer obstajajo trajnejši odnosi med občinami in njihovimi prebivalci zaradi uresničevanja skupnih potreb in interesov občin in njihovih prebivalcev.

Naloge pokrajin

Pokrajina bi urejala in opravljala lokalne zadeve širšega pomena npr.: graditev in vzdrževanje infrastrukturnih objektov, objektov na področju šolstva, športa, kulture, zdravstva, socialnega varstva, razvoj gospodarstva – zlasti kmetijstva, obrti in turizma na območju pokrajine. Iz področja državne pristojnosti bi bile na pokrajino prenesene naloge kot so varstvo naravne in kulturne dediščine, službe na področju zdravstva, socialnega varstva, šolstva in poklicnega usposabljanja, kar bo urejeno z zakonom. Pokrajina bi na svojem področju opravljala nekatere upravne naloge države in naloge, ki jo bodo nanjo prenesle občine (Regionalizem v Sloveniji, 1998 : 152-153).

Predlaga se, da se sredstva za financiranje pokrajin zbirajo iz davkov, dajatev in pristojbin, ki jih lahko uvede pokrajina ob pogojih, določenih v zakonu.

2.3.3.3. EU – PRILOŽNOST ZA POMURJE

Pomurje (Prekmurje) do priključitve v Jugoslavijo 1919 ni bilo povezano s Slovenijo. Prvi most čez Muro je bil zgrajen leta 1922, edina povezava so bili brodovi, tudi železniške povezave do leta 1923 s Slovenijo ni bilo. Takrat sta se Murska Sobota in Ljutomer s progo do Ormoža vključila v slovensko železniško omrežje (Korpič, 1992: 21).

Po vključitvi Slovenije v evropsko skupnost bo Pomurje v relativno ugodnem položaju, saj bo zadostilo vsem prednostnim kriterijem za pomoč iz strukturnih skladov, še posebej, ker poteka sočasno vključevanje Madžarske v evropsko skupnost.

Pomurje je izrazito obmejna regija. Meja z Avstrijo je v dolžini 64,2 km, z Madžarsko 102 km in s Hrvaško 61,1 km (vir: Operativno komunikacijski center Policijske uprave Murska Sobota).

V preteklosti, tudi do leta 1991, je bilo obmejno sodelovanje z Avstrijo dokaj odprto. Obmejni tokovi so se omejevali na pretok ljudi in blaga, manj pa kapitala. Ljudje iz obmejnih krajev so odhajali in še odhajajo (predvsem iz Goriškega) kot dnevni migranti na delo v Avstrijo. Tuja podjetja jih zaposlujejo, ker:

- sama nimajo dovolj kvalificirane delovne sile v primeru, ko zaposlujejo strokovnjake (orodjarje, varilce, zidarje...),
- delavci iz tujine praviloma zasedajo slabše plačana delovna mesta,
- so včasih prometne poti do kraja čez mejo boljše kot do delovnega mesta v regijskem središču ali sosednji regiji,
- zaradi znanja tujega jezika.

Temu je potrebno dodati še pomanjkanje delovnih mest v regiji Pomurje.

Avstrijski državljani prihajajo v Slovenijo preživljat prosti čas in po nakupih.

Meja z Madžarsko je bila iz političnih razlogov bolj ali manj hermetično zaprta, kar se odraža na izredno slabi gospodarski moči tega dela Pomurja in slabem demografskem položaju (odseljevanje prebivalcev).

Sodelovanje z Madžarsko vključuje tri teritorialne enote: regijo Pomurje s slovenske in okrožji Vas in Zala z madžarske strani, ki so bile do leta 1918 skupna enota. Narodnostne manjšine, ki živijo na obeh straneh meje, so s svojo tradicijo, kulturo in ohranitvijo svojih jezikov posebna vez med obema državama in lahko vzpodbudno vplivajo na krepitev razvoja bodočega sodelovanja med Slovenijo in Madžarsko.

Pomurje je po letu 1994 sodelovalo v številnih trilateralnih (Avstrija - Slovenija - Madžarska) in bilateralnih (Avstrija - Slovenija ali Madžarska - Slovenija) Pharovih in Pharovih CBC projektih čezmejnega sodelovanja.

Trenutno poteka Pharov projekt Krajinski park Goričko, v okviru katerega sodelujejo avstrijska Gradiščanska, madžarski županiji Vas in Zala in Prekmurje - Goričko.

Aktivnosti potekajo na področju izobraževanja in usposabljanja (učenje jezikov, oživljanje starih obrti – usposabljanje za stari način gradnje hiš, turizma - kolesarske poti, izleti in wellness programi).

Tu gre za omrežno povezovanje, za sprotno iskanje možnosti in priložnosti za sodelovanje v okviru projekta.

2.4. POMURJE GLEDE NA SLOVENIJO

S krizo družbenega in gospodarskega sistema v začetku devetdesetih let je brezposelnost začela naraščati na vseh območjih, ki jih pokrivajo območne službe ZRSZ. Že pred obdobjem tranzicije so obstajale razlike med območnimi službami. Strukturne spremembe, ki so se dogajale v gospodarstvu, so najbolj prizadele območne službe z velikim deležem zaposlenih v industrijskem sektorju, vendar niso bile vse regije prizadete istočasno. Po letu 1993 se je število registrirano brezposelnih v večini območnih služb začelo zmanjševati. Pri tem so nekatere območne službe zabeležile bolj otipljive uspehe, na kar je vplivalo povečano zaposlovanje. Najpomembnejši generator novih delovnih mest je postal storitveni sektor, za zmanjšanje priliva brezposelnih pa je bilo pomembno tudi uspešno prestrukturiranje industrijskega sektorja.

2..4.1. Predstavitev situacije v Pomurju¹

PREBIVALSTVO POMURJA

Ob koncu junija 2002 je bilo v Sloveniji 1.995.718 prebivalcev, od katerih jih je živel v pomurski regiji 123.776. Delež Pomurja v skupnem številu prebivalcev Slovenije se zmanjšuje. Junija 1990 je v tej regiji živel 6,6% slovenskega prebivalstva, junija 1995 je bil delež Pomurja 6,4%, v letu 2002 pa samo še 6,2 %. Med vsemi regijami v Sloveniji se je v Pomurju najbolj zmanjšalo število mladih do 14 let. Indeks staranja je v pomurski regiji nadpovprečen², junija 2002 znaša 104,2. Goričko in območja ob slovensko-madžarski meji se uvrščajo v območja trajne depopulacije (Pečar, 2002:60).

IZOBRAZBENA STRUKTURA

¹ Statistična regija Pomurje se teritorialno ujema z območno službo Murska Sobota.

² Če je indeks staranja nad 100 pomeni, da je v regiji več prebivalcev v starosti nad 65 let kot prebivalcev v starosti do 14 let.

V letu 1998 je imelo delovno sposobno prebivalstvo Pomurja 9,7 let šolanja, kar je pod slovenskim povprečjem. V primerjavi z letom 1991 se je izboljšala izobrazbena struktura predvsem v korist deleža prebivalstva z osnovnošolsko in poklicno izobrazbo. Delež prebivalcev z osnovnošolsko izobrazbo se je zmanjšal s 57,4% na 47,2% in delež prebivalcev s srednješolsko izobrazbo se je povečal s 36,6 na 47,1%. Delež prebivalstva z višjo in visoko izobrazbo je najnižji v Sloveniji in znaša 5,7%. Pomurska regija ima tudi najnižji delež študentov na 1000 prebivalcev – v šolskem letu 1999/2000 je pomurska regija dosegla le 74 % slovenskega povprečja (Pečar, 2002:60).

GOSPODARSKE ZNAČILNOSTI POMURJA

V regiji še vedno prevladujejo velika podjetja in delovno intenzivne dejavnosti, število zaposlenih na podjetje (21) daleč presega slovensko povprečje (12) (Pečar, 2002 :61).

Bistvene razlike med Slovenijo in Pomurjem so v sestavi delovno aktivnega prebivalstva.

V decembru 2002 je bil delež zaposlenih v nekmetskih dejavnostih³ skoraj izenačen; 40,0 % v Pomurju, ter 39,6 % v Sloveniji kot celoti. Tako v Sloveniji kot Pomurju predstavljajo predelovalne dejavnosti s skoraj 80 %, najpomembnejše zaposlitveno področje nekmetskega sektorja. Do razlike pride v strukturi predelovalnih dejavnosti, saj je bilo v Pomurju v proizvodnji tekstilij in tekstilnih izdelkov zaposlenih 41,5 % zaposlenih v predelovalnih dejavnostih (Slovenija 11,8 %), skupaj z zaposlenimi v proizvodnji hrane, pijač ter tobačnih izdelkov pa ti dve dejavnosti zaposlujeta 54,2 % od vseh zaposlenih v predelovalnih dejavnostih (Slovenija 20,4 %). Slabost takšne strukture zaposlenosti je velika odvisnost trga dela od nekaj večjih delodajalcev, med katerimi je najpomembnejša tekstilna tovarna Mura z več tisoč zaposlenimi (4.800).

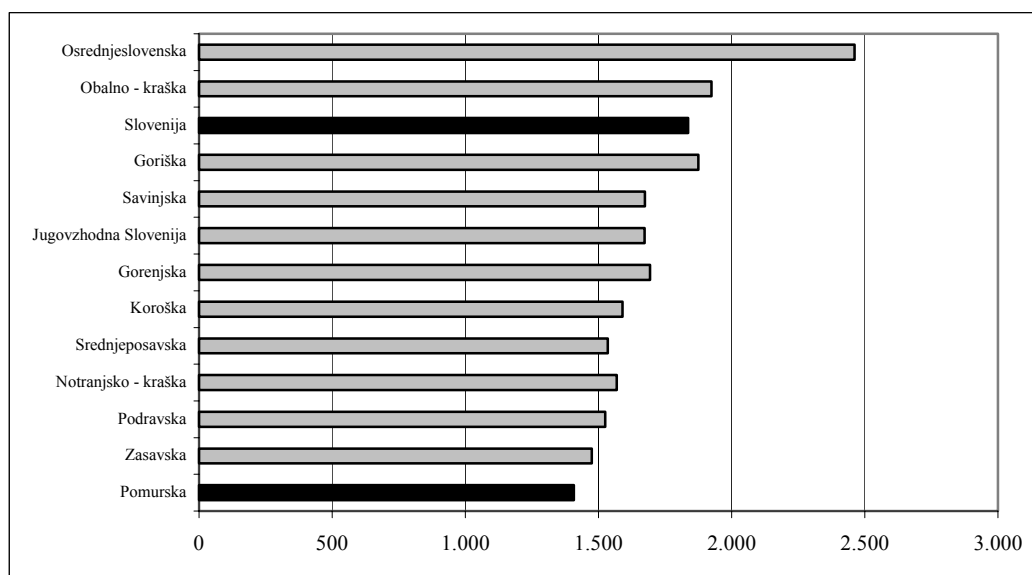
Izredno močan sektor gospodarstva v Pomurju je kmetijstvo, kjer je zaposlena skoraj petina delovno aktivnih prebivalcev regije (18,2 % v decembru 2002). V Sloveniji je bilo v istem mesecu v kmetijskem sektorju 5,3 % oseb od skupnega števila delovno aktivnih.

³ Uredba o uvedbi Standardne klasifikacije dejavnosti, SKD (UR. L. RS št 34/94) razvršča poslovne subjekte v določeno dejavnost po glavni dejavnosti poslovnega subjekta ne glede na organizacijsko obliko, status, lasništvo... Razvršča jih v: A-B kmetijske dejavnosti, C-F nekmetske dejavnosti, G – P storitvene dejavnosti. SKD temelji na klasifikaciji dejavnosti NACE (Nomenclature des activites economiques des Communautés Europeennes), ki je od leta 1991 obvezen statistični standard EU.

Zaradi izenačenosti deleža delovno aktivnih v nekmetijskih dejavnostih ter precej višjem deležu kmetijskega sektorja v Pomurju glede na Slovenijo je pričakovan nižji delež delovno aktivnih v storitvenem sektorju Pomurja. Skupaj je bilo v Sloveniji decembra 2002 v storitvenem sektorju zaposlenih 55,0 % delovno aktivnih, v Pomurju pa 42,0 %. Med storitvenimi dejavnostmi je v Pomurju najpomembnejša trgovina, kjer je zaposlena več kot petina delovno aktivnih v storitvenih dejavnostih, a je pod slovenskim povprečjem, ki znaša skoraj eno četrtno. Do največjega razhajanja prihaja pri dejavnosti poslovanja z nepremičninami, najemom in drugimi poslovnimi storitvami, kjer je v Pomurju delež zaposlenih (5,8 %) za polovico nižji od slovenskega povprečja (11,6 %), na drugi strani pa je delež zaposlenih v gostinstvu skoraj enkrat večji v Pomurju kot v celotni Sloveniji.

Gospodarska dejavnost je v primerjavi z drugimi slovenskimi regijami v glavnem usmerjena v dejavnosti z nižjo dodano vrednostjo na zaposlenega, kar posledično vpliva na nižji bruto domači proizvod.

Graf 1: BDP na prebivalca, leto 1999, v 1000 sit



Vir: Regionalni vidiki razvoja Slovenije, št. 7/2002

Osnovni kazalnik gospodarske razvitosti je BDP na prebivalca. Po tem kazalniku je Pomurje na zadnjem mestu med dvanajstimi slovenskimi regijami, saj je pomursko gospodarstvo v letu 1999 ustvarilo 1.407.000 tolarjev na prebivalca regije, kar je 23,4 %

manj od slovenskega povprečja (1.837.000 sit), ter za 42,8 % manj od najbolj razvite, osrednjeslovenske regije (2.462.000 sit) (Pečar, 2002).

Slabša gospodarska razvitost se odraža tudi pri prejemkih prebivalstva. Povprečna mesečna plača na zaposlenega v letu 2002 znaša v Pomurju 169.545 sit, kar je za 19,4% manj od slovenskega povprečja (210.299 sit) in najnižje med vsemi slovenskimi regijami (Vir: AIPES, podatki iz računovodskih izkazov gospodarskih družb za leto 2002).

2.4.1.1. TRG DELOVNE SILE IN BREZPOSELNOST

Tudi na trgu delovne sile Pomurje izstopa po nekaterih kazalcih, ki kažejo na strukturne probleme brezposelnosti, po drugi strani pa na pomanjkanje delovnih mest.

Vsa leta (od 1987 naprej) je velik problem brezposelnost mladih. Delež le teh se sicer zmanjšuje, vendar je še vedno nad slovenskim povprečjem. Še vedno je med mladimi tudi visok delež le teh brez strokovne izobrazbe in celo brez dokončane osnovne šole (večinoma romske populacije). Konec leta 2002 je bilo v evidenci zavoda 209 oseb v starosti do 27 let brez dokončane osnovne šole, samo s končano osnovno šolo pa 1000.

V letu 2003 smo se uspeli dogovoriti z nekaterimi Centri za socialno delo v okviru timskih obravnav brezposelnih oseb, da center na nek način pri mlajših osebah brez končane osnovne šole pogojuje dodelitev socialne pomoči z vpisom v osnovno šolo. Na ta način je bilo v novembru leta 2003 vpisanih 142 oseb v osnovno šolo za odrasle.

Izredno veliko bo potrebno narediti za odpravljanje izobrazbenega primankljaja - zmanjšati število oseb brez strokovne izobrazbe. Naj navedem besede ministra za šolstvo in šport dr. Gabra na letošnji prireditvi Mladi za napredek Pomurja v letu 2003: » Ni gotovo, da izobrazba pomeni napredek, toda tam kjer je ni, napredka zagotovo ni!«

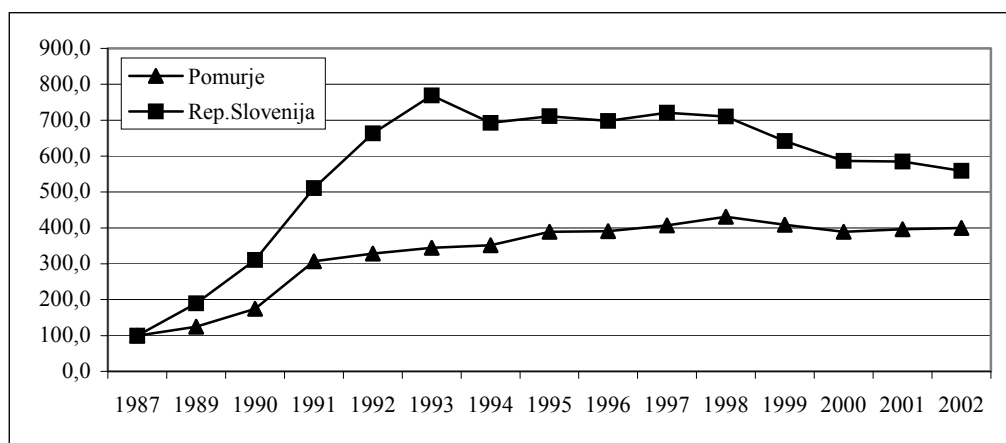
2.4.1.1.1. GIBANJE BREZPOSELNOSTI

V letu 1987 je bilo v Sloveniji 15.184 brezposelnih oseb. V obdobju šestih let do 1993, ko smo beležili najvišjo povprečno brezposelnost, je število brezposelnih na državni

ravni poraslo za 750,1 %. Po prelomnem letu 1993 se je število brezposelnih do leta 2002 zmanjšalo v vseh območnih službah, razen v OS Murska Sobota.

V letu 1987 izstopa število brezposelnih v OS Murska Sobota, kjer je bilo 15,0 % vseh registriranih brezposelnih oseb v Sloveniji, kar je izredno veliko glede na regijski delež prebivalcev. Do leta 1993 se je delež te območne službe zaradi hitre rasti brezposelnosti v drugih OS zmanjševal; v tem letu je znašal 6,6 %. Po letu 1993 je delež OS Murska Sobota začel ponovno naraščati; v letu 2002 je bilo v Pomurju 9,7 % vseh brezposelnih oseb v Sloveniji.

Graf 2: Gibanje registrirane brezposelnosti v Rep.Sloveniji in Pomurju od leta 1987 (indeksi, dec 1985=100)



Vir: ZRSZ, letna statistična poročila

V letu 2001 se je brezposelnost v OS Murska Sobota nekoliko povečala (+1,8 %), višjo rast so dosegle OS Ptuj, OS Velenje ter OS Celje, brezposelnost pa se je na državni ravni le malenkostno zmanjšala; decembra 2001 je bilo v Sloveniji za 0,3 % manj brezposelnih kot decembra 2000. Konec decembra 2002 je bilo v OS Murska Sobota 10.076 brezposelnih oseb, povprečno pa je bilo v letu 2002 brezposelnih v tej regiji 9.951.

Poleg samega števila brezposelnih pa je za določeno regijo pomembna tudi struktura brezposelnosti. Struktura brezposelnih v OS Murska Sobota se močno razlikuje od drugih območnih služb ter Slovenije kot celote. Skoraj pri vseh značilnih skupinah brezposelnih se namreč pojavlja v družbi območnih služb z najnižjimi ali najvišjimi deleži.

2.4.1.1.2. ZNAČILNE SKUPINE REGISTRIRANO BREZPOSELNIH

Pomurje vsa leta v primerjavi z drugimi območnimi službami, še posebej pa v primerjavi s slovenskim povprečjem, izstopa po najvišjem deležu mladih – brezposelnih, starih do 26 let, iskalcev prve zaposlitve in brezposelnih brez strokovne izobrazbe. Iz tabele št. 3 je vidno, da se te razlike zmanjšujejo. Zmanjšuje se delež brezposelnih brez strokovne izobrazbe, kar je v veliki meri posledica programa izobraževanja brezposelnih oseb. Od leta 1987 do leta 2002 se je delež brezposelnih brez strokovne izobrazbe v strukturi brezposelnih v Pomurju zmanjšal iz 70,6% na 54,4%; v Sloveniji pa iz 57,7% na 47,0%.

Tabela 3: Značilne skupine registriranih brezposelnih oseb od leta 1987 do leta 2002

Leto	Povprečno število registrirano brezposelnih oseb		Deleži posameznih kategorij v letih od 1987 do 2002 (v%)											
			Stari do 26 let		Iščejo prvo		Ženske		Brezposelni nad 1 leto		Brez strokovne izobrazbe		Stari nad 40 let	
					zaposlitev									
	Pomurje	SI	Pomurje	SI	Pomurje	SI	Pomurje	SI	Pomurje	SI	Pomurje	SI	Pomurje	SI
1987	2.281	15.184	*58,3	50,6	38,2	30,1	39,5	48,8	ni podat.	33,1	70,6	57,7	ni podat.	17,0
1991	6.957	75.079	*44,7	47,8	21,8	22,2	32,4	44,7	ni podat.	41,8	55,0	46,1	ni podat.	19,0
1993	8.560	129.087	*41,5	37,4	23,0	19,0	36,3	43,8	*59,7	54,8	58,1	45,3	ni podat.	28,2
1995	8.993	121.483	37,7	32,2	23,6	19,7	39,5	46,7	63,2	59,0	60,0	46,6	*28,0	34,0
1996	9.744	119.799	38,5	31,4	26,0	19,4	41,2	48,1	62,0	53,8	58,8	47,0	29,0	37,7
1997	9.889	125.189	37,4	29,1	26,7	18,3	42,2	48,8	65,0	59,6	58,0	47,1	33,6	43,0
1998	10.528	126.080	34,6	26,3	25,9	18,1	41,8	49,9	63,1	62,4	56,3	46,9	35,9	46,7
1999	10.131	118.951	32,8	25,8	26,5	18,7	44,1	50,6	65,7	62,9	55,9	47,5	38,8	50,5
2000	9.557	106.601	30,7	23,4	30,7	17,9	45,2	50,7	63,0	61,4	54,9	47,2	40,6	50,7
2001	9.340	101.857	30,0	24,1	26,5	18,8	44,7	50,8	58,7	54,7	54,7	47,0	41,6	48,9
2002	9.951	102.635	29,7	24,0	26,9	19,6	45,9	51,2	54,2	52,2	54,4	47,0	41,7	46,5

Vir: Letna statistična poročila Zavoda RS za zaposlovanje

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

* Deleži za Pomurje, ki so izračunani po stanju konec leta

Delež mladih med brezposelnimi v Pomurju se je v tem obdobju zmanjšal iz 58,3 % na 29,7%; v Sloveniji pa iz 50,6% na 24,0%. Delež iskalcev prve zaposlitve se je v istem

obdobju zmanjšal v Pomurju iz 38,3 % na 26,9%; v Sloveniji pa iz 30,1% na 19,6%. V Pomurju je vsak tretji iskalec zaposlitve iz starostne skupine mladih.

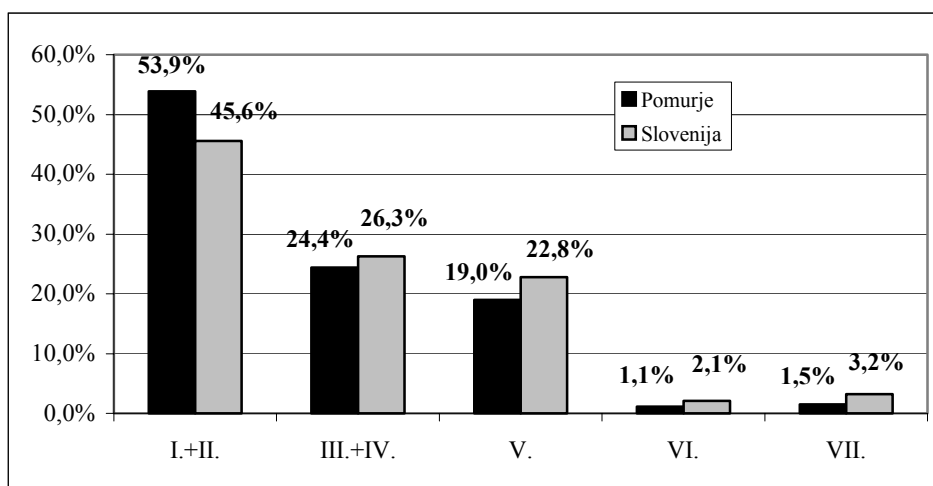
Delež brezposelnih žensk je v Pomurju še vedno nižji kot je povprečje v Sloveniji, vendar se je v obdobju med 1987 do 2002 povečal iz 39,5% na 45,9%; v Sloveniji pa iz 48,8% na 51,2%. V Pomurju je v naslednjih letih pričakovati še hitrejšo rast brezposelnosti žensk zaradi prestrukturiranja Mure.

Delež dolgotrajno brezposelnih – sem uvrščamo osebe brezposelne več kot eno leto se je od leta 1993 v Pomurju zmanjšal za 9,2%, v Sloveniji za 4,7%

Brezposelni stari nad 40 let v Pomurju predstavljajo 41,7 %; delež te skupine se je od leta 1995 povečal.

2.4.1.1.3. IZOBRAZBENA STRUKTURA REGISTRIRANO BREZPOSELNIH

Graf 3: Izobrazbena struktura brezposelnih oseb, december 2002⁴



Vir: Letno poročilo ZRSZ

Več kot polovico brezposelnih (53,9 %) predstavljajo osebe s I-II. stopnjo izobrazbe, 24,4 % jih ima III-IV. stopnjo izobrazbe, 19,0 % V. stopnjo, 1,1 % VI. stopnjo ter 1,5 % VII+ stopnjo izobrazbe. Razlike v izobrazbeni strukturi med Pomurjem in Slovenijo se le počasi zmanjšujejo.

⁴ I. in II. stopnja izobrazbe: osebe brez strokovne izobrazbe s končano osnovno šolo, nedokončana osnovna šola

III. in IV stopnja izobrazbe: končana nižja in srednja poklicna izobrazba – 2 – letni in 3-letni izobraževalni programi

V. stopnja izobrazbe: 4-letni tehniški in strokovni programi, programi po modelu 2+3, splošne in strokovne gimnazije

VI. stopnja izobrazbe: končana višja strokovna šola

VII. stopnja izobrazbe: končana visoka strokovna šola in univerza

Tabela 4: Izobrazbena struktura brezposelnih po letih

LETO	I. II.		III. IV.		V.		VI:		VII.	
	POM	SI	POM	SI	POM	SI	POM	SI	POM	SI
1993	58,4	45,2	24,4	28,6	14,8	21,4	1,7	2,9	0,7	2,0
1995	58,7	46,6	23,4	26,9	15,5	21,9	1,8	2,9	0,6	1,8
1997	56,9	46,9	24,7	28	16,1	2,6	1,6	2,6	0,7	1,8
1998	56,0	47	24,9	27,4	16,6	21	1,7	2,6	0,8	1,8
1999	55,1	47,3	25,1	27,2	17,5	21,1	1,4	2,5	0,9	2,0
2000	55,0	47,3	25,0	27,0	17,6	21,4	1,3	2,3	1,2	2,2
2001	52,2	46,8	23,9	26,4	19,3	22,4	1,3	2,1	1,2	2,5
2002	53,9	45,6	24,4	26,3	19,0	22,8	1,1	2,1	1,5	3,2

Vir: Letna poročila ZRSZ

Deleži se nanašajo na število brezposelnih na dan 31. 12.

Iz leta v leto se zmanjšuje delež brezposelnih oseb brez strokovne izobrazbe. Od leta 1999 se izvaja program izobraževanja brezposelnih oseb (program 5000), kar zagotovo prispeva k dvigu izobrazbene ravni brezposelnih oseb. Po drugi strani se povečuje delež brezposelnih s srednješolsko izobrazbo, na kar pa vpliva tudi večji priliv v brezposelnost srednješolske mladine, predvsem v poklicih, ki na pomurskem trgu dela predstavljajo suficit- največ je tistih, ki jih izobražujejo srednje šole v Pomurju.

2.4.1.1.4. POVPRŠEVANJE PO DELOVNI SILI

Zavod za zaposlovanje evidentira povpraševanje po delovni sili na osnovi potreb po delavcih, ki so jih podjetja obvezna prijaviti zavodu na osnovi določil Zakona o delovnih razmerjih. Število brezposelnih delavcev glede na število potreb je v zadnjih treh letih v Pomurju največje med vsemi območnimi službami zavoda, npr.: 19,2 brezposelnih na eno potrebo v letu 2002 je dosti višje od povprečja v Sloveniji, kjer je bilo v istem letu 8,8 brezposelnih na eno potrebo. Po drugi strani pa je zanimivo, da je v Pomurju delež zaposlenih glede na število potreb dosti višji kot v Sloveniji : v letu 2001 – 63,9 (SI – 32,4) in v letu 2002 – 62,4 (SI – 33,8). Izobrazbena struktura potreb se skozi leta bistveno ne razlikuje. V Pomurju je v letu 2003 najhitreje naraščalo povpraševanje po delavcih s VII. stopnjo izobrazbe (visokostrokovne šole in fakultete).

Tabela 5: Število potreb po delavcih od leta 1993 do 2002

Leto	Število potreb po delavcih		Število zaposlenih brezposelnih	
	POM	SI		SI
1993	4.974	108.808	Ni podat.	Ni podat.
1995	6.148	155.214	»	»
1997	5.626	133.823	»	»
1998	4.945	142.636	3.996	55.448
1999	5.756	148.494	4.278	52.352
2000	5.941	154.911	3.963	46.366
2001	6.198	143.149	3.963	46.366
2002	6.213	139.037	3.877	47.026

Vir: Letna poročila ZRSZ

Potrebe po delavcih so v Pomurju v letu 1993 predstavljale 4,6 % vseh potreb v Sloveniji, v letu 2002 pa 4,5% vseh potreb. Čeprav je vsa leta vidna rast povpraševanja po delavcih, je ta v Pomurju nižja kot v Sloveniji. Število potreb je v Pomurju v letu 2002 v primerjavi z letom 1993 višje za 24,9%, v Sloveniji pa za 27,8 %.

Tabela 6: Število registrirano brezposelnih na prosto delovno mesto po območnih službah

Območna služba	2000 (povprečje)	2001 (povprečje)	2002 (povprečje)
Celje	12,0	13,3	12,9
Koper	5,7	5,9	5,9
Kranj	7,6	7,9	7,2
Ljubljana	5,2	5,0	5,2
Maribor	12,0	11,8	13,1
Murska Sobota	19,5	18,1	19,2
Nova Gorica	4,6	4,8	6,1
Novo mesto	6,2	6,3	6,6
Ptuj	12,6	13,0	10,6
Sevnica	10,8	11,7	12,7
Trbovlje	14,8	17,9	18,9
Velenje	7,9	9,9	10,3
Slovenija	8,3	8,5	8,8

Vir: Letna poročila ZRSZ

V tabeli se potrjuje trditev, da je eden izmed razlogov za tako visoko brezposelnost v Pomurju pomanjkanje delovnih mest, saj Pomurje (območna služba M. Sobota) vsa leta izstopa po največjem številu brezposelnih oseb na prosto delovno mesto.

Tabela 7: Prijavljene potrebe po dejavnostih

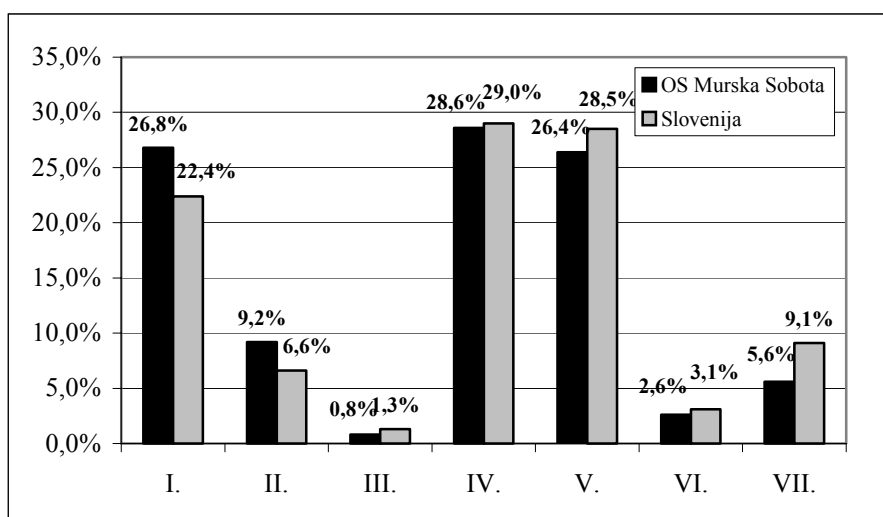
panoga leto	Kmetijstvo		Nekmetijstvo		Storitve		Nerazporejeni	
	POM	SI	POM	SI	POM	SI	POM	SI
1997	2,63	1,1	49,8	44,6	43,9	53,6	3,6	0,5
1998	2,8	0,9	48,0	45,0	48,6	53,1	0,5	0,8
1999	2,8	1,0	47,7	43,0	49,3	55,5	0,1	0,0
2000	3,3	1,1	46,5	42,6	50,1	56,3	0,0	0,0
2001	4,0	1,2	44,6	40,2	51,3	58,6	0,1	0,0
2002	5,2	1,4	42,4	38,7	51,9	59,7	0,4	0,2

Vir: Letna poročila ZRSZ

Iz tabele je razvidno, da Pomurje izstopa po večjem povpraševanju v kmetijskih dejavnostih. V tej dejavnosti se največ zaposluje nekvalificirana delovna sila.

Na področju nekmetijstva so v Pomurju v teh letih najbolj naraščale potrebe v dejavnosti proizvodnje hrane, pijač in krmil (proizvodnja in predelava mesa, predelava mleka in proizvodnja mlečnih izdelkov, krmil za prehrano živali, proizvodnja pijač in drugih živil), proizvodnji kovin in kovinskih izdelkov in gradbeništvo. Na področju storitev so najbolj naraščale potrebe na področju prometa, osebnih storitev in rahlo na področju finančnega posredništva.

Graf 4: Brezposelni vključeni v zaposlitev v letu 2002, po stopnjah izobrazbe, v %

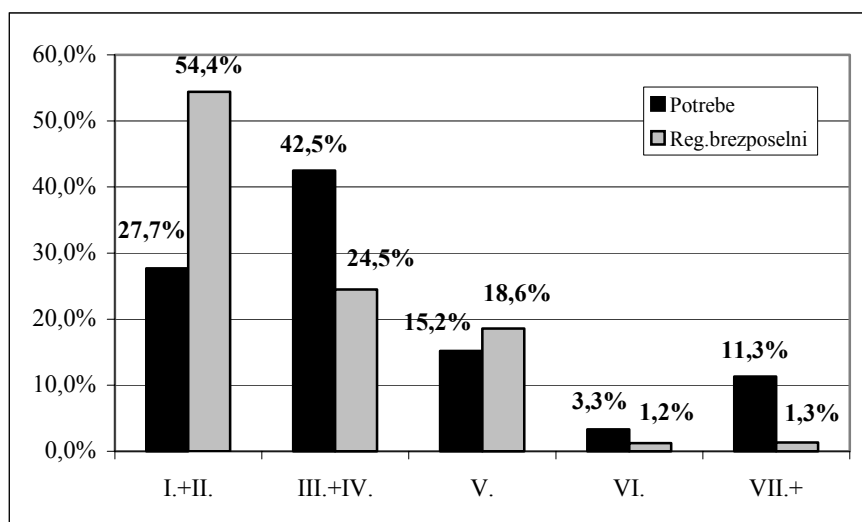


Vir: ZRSZ – letna poročila

Majhna ponudba prostih delovnih mest ter sama struktura povpraševanja po delavcih vplivata na strukturo brezposelnih oseb, ki se zaposlijo. V grafu št. 4 so predstavljeni deleži posameznih stopenj izobrazbe med brezposelnimi osebami, ki so se zaposlile v letu 2002. V OS Murska Sobota se je zaposlilo več brezposelnih z nižjimi stopnjami izobrazbe, saj je tu »ponudba« brezposelnih največja, pa tudi velik delež potreb je po delavcih brez strokovne izobrazbe – v letu 2002 v povprečju 27,8 %.

Največji delež zaposlenih je bil s poklicno in srednješolsko izobrazbo v storitvenih dejavnostih (gradbinci, strojniki, gostinci, prodajalci,...), vendar je prav na tej stopnji tudi največje neskladje.

Graf 5: Primerjava povpraševanja po delovni sili in povprečno brezposelnih po st. izobrazbe v Pomurju v letu 2002



Vir: ZRSZ -. Letna poročila

Če primerjamo povpraševanje in brezposelne po stopnjah izobrazbe vidimo, da je najmanjše razhajanje na V. stopnji izobrazbe. Z izrazitimi strukturnimi neskladji glede vrste in stopnje izobrazbe pa se srečujemo na IV. in VII. stopnji izobrazbe. Primanjkujejo predvsem poklici v gradbeništvu, gostinstvu, kovinsko predelovalni dejavnosti: strojniki, orodjarji, varilci. Na VII. zahtevnostni stopnji pa primanjkujejo inženirji elektrotehnike, strojništva, informatiki, pedagoški kader...

3. REGIONALIZACIJA UKREPOV AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA

Začetek regionalizacije aktivne politike zaposlovanja sega v devetdeseta leta. Le ta postaja manj intervencionistična na trgu dela in bolj kooperativna v povezovanju na regionalnem in lokalnem nivoju (Schmid, 1996: 774). To zahteva poseben pristop, ki ne more biti urejen z zakonodajo. Potrebno je mnogo pogajanj, koordinacije, povezav, če želimo doseči rezultate.

Na ravni regij naj bi se oblikovale razvojne koalicije oziroma mreže socialnih partnerjev, ki naj bi se ukvarjali z vprašanji zaposlovanja (Svetlik, 2002 : 185). Probleme je treba reševati tam, kjer nastajajo.

Če razumemo regionalizacijo APZ v smislu kooperativnosti, povezovanja na regionalnem in lokalnem nivoju, potem regionalizacija aktivne politike zaposlovanja v pravem smislu v Sloveniji ni prisotna.

V programu aktivne politike zaposlovanja se govori o regijskem pristopu, vendar v tem smislu, da je za posamezne ukrepe APZ v regijah, kjer je problematika bolj pereča (višja stopnja brezposelnosti od povprečja v državi), zagotovljeno več sredstev ali pa se posamezni programi izvajajo le v teh regijah.

Območne službe Zavoda za zaposlovanje v Sloveniji lahko izbirajo, katere programe izobraževanja in usposabljanja bodo izvajale za brezposelne na področju regije, v kateri delujejo. Vendar so pri tem ukrepu žal omejene z mrežo šol, ki v določeni regiji deluje. Lahko se sicer dogovarjajo z izobraževalnimi institucijami v regiji, da je potreba po določenih izobraževalnih programih, toda do realizacije teh potreb prihaja z velikim zamikom, saj ni odvisno samo od zavoda ali izobraževalne institucije, ali bo šola nek program dobila, ampak še od mnogih dejavnikov (finance, politična moč..).

Zavod se je zavedal pomena priprave programov od spodaj navzgor in to nalogo prenesel na lokalne podjetniške centre. V okviru tega sodelovanja je nastalo nekaj dobrih zaposlitvenih projektov.

V letu 1999 in 2000 je zavod sodeloval z Lokalnimi podjetniškimi centri (predhodniki Lokalnih razvojnih agencij) na osnovi pogodb. Lokalni centri so pogodbeno opravljali naslednje naloge: analiziranje lokalnega trga delovne sile, identifikacija potreb lokalnega okolja v regiji, animacija in pomoč lokalnim partnerjem za pripravo lokalnih zaposlitvenih programov, organiziranje in pomoč pri pripravi domačih in mednarodnih projektov, oblikovanje vezi z lokalnimi delodajalci, identifikacija potreb lokalnih delodajalcev, informiranje delodajalcev o možnostih sodelovanja z zavodom, organizacija različnih aktivnosti v okviru lokalnih iniciativ.

3.1. NADNACIONALNA – EVROPSKA POLITIKA ZAPOSLOVANJA

Usmeritve ekonomske in socialne politike za prihodnje desetletje temeljijo na upoštevanju posledic, ki jih narekuje hiter tehnološki razvoj. Strokovnjaki napovedujejo, da se bo v naslednjih desetih letih zamenjalo 80 % vseh danes poznanih tehnologij. Dramatično se bo spremenila sestava delovne sile. Delež starih med 20 in 30 let bo nazadoval za okoli 17 %, hkrati pa bo za okoli 12 % narasel delež starejših od 50 let. Tehnologija se bo »pomlajevala«, delovna sila pa se bo »starala« (Gradivo za strokovne izpite, 1999: 4 – 5).

Potrebni so učinkoviti ukrepi za sprotno prilagajanje znanj in sposobnosti delovne sile in na teh potrebah temelji evropska politika zaposlovanja, ki se je začela že z Rimsko pogodbo. Vrh skupne strategije na področju zaposlovanja pomeni Amsterdamska pogodba (1. 5. 1999). Pogodba je zavezovala vse države članice, da oblikujejo dolgoročno strategijo zaposlovanja, pripravijo letne akcijske načrte za zmanjševanje brezposelnosti, ki naj temeljijo na 4 osnovnih stebrih in vsako leto pripravijo pregled tokov na trgu delovne sile.

Na podlagi določil Amsterdamske pogodbe so bile sprejete luksemburške smernice (1997), ki uvajajo štiri stebre zaposlitvene politike(Gradivo za strokovne izpite, 1999: 5):

- povečanje zaposljivosti prebivalstva
- pospeševanje podjetništva in podjetniške miselnosti
- pospeševanje in vzpodbujanje prilagodljivosti posameznikov oziroma podjetij
- izenačevanje možnosti zaposlovanja

Smernice zaposlovanja vsebujejo tudi elemente socialnega dialoga.

V okviru evropske zaposlovalne strategije so bile države članice zadolžene za pripravo Lokalnih akcijskih programov za zaposlovanje. Le ti so največkrat nastajali s pomočjo sredstev strukturnih skladov. Namen teh programov je bil ustvariti sinergijo med lokalnimi in regionalnimi programi, med nacionalnimi in evropskimi programi (Acting Locally for employment, 2002 :2) in tudi vplivati na zavest o pomembnosti lokalnih akcijskih programov zaposlovanja, ki je bila zelo slaba.

Najnovejši dokument, ki je sprejet julija 2003 na Komisiji evropske skupnosti, so Smernice za politiko zaposlovanja držav članic EU. (www.europa.eu.int)

Nastale so na osnovi petletnih izkušenj Strategije zaposlovanja držav EU. Temeljijo na strategiji polne zaposlenosti, zagotavljanju kvalitete dela ter utrditvi socialne povezanosti in vključenosti. Takšna politika naj bi prispevala k temu, da bi:

- povprečna stopnja zaposlenosti dosegla 67 % v letu 2005 in 70 % leta 2010,
- stopnja zaposlenosti žensk dosegla 57% v letu 2005 in 60 % v letu 2010,
- stopnja zaposlenosti starejših delavcev dosegla 50% v letu 2010.

Za doseg te ciljev so oblikovani splošni ukrepi, povezani z vseživljenjskim učenjem prebivalstva, pravočasna identifikacija potreb brezposelnih z namenom preprečevanja prehoda v dolgotrajno brezposelnost, pospeševanje ustvarjanja novih delovnih mest, promocija prilagodljivosti in mobilnosti na trgu dela – vzpodbujanje poklicne in geografske mobilnosti, promocija aktivnega staranja – dostop do trajnega usposabljanja, oblikovanje posebnih ukrepov, ki bodo spodbujali vstopanje žensk na trg dela.

Poseben poudarek je dan tudi odpravljanju regijskih razlik v zaposlovanju. Vzpodbuja se partnerstvo na nacionalnem, panožnem, regionalnem, lokalnem in podjetniškem nivoju. Države, članice EU, bodo morale pripraviti program zmanjševanja regijskih razlik : potencial za ustvarjanje novih delovnih mest, vključujoč socialne storitve na regionalnem nivoju, spodbujen mora biti partnerski odnos na lokalnem nivoju. Investicije v regijah, ki zaostajajo, morajo biti usmerjene tudi v človeški kapital in znanje.

Smernice za politiko zaposlovanja držav članic EU morajo biti vgrajene v nacionalno politiko zaposlovanja.

Program APZ za leto 2004 temelji na navedenih smernicah. V primerjavi z letom 2003 vsebuje nove ukrepe: pospeševanje mobilnosti brezposelnih oseb, vzpodbujanje novega zaposlovanja dolgotrajno brezposelnih oseb, zaposlovanje prejemnikov denarne socialne pomoči, spodbujanje izobraževanja in usposabljanja zaposlenih. 70 % sredstev iz kvote za programe APZ v letu 2004 naj bi šlo v področja, kjer je stopnja brezposelnosti nad državnim povprečjem.

3.2. UKREPI AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA, NASTANEK, DEFINICIJA

Aktivna politika zaposlovanja (APZ) pomeni intervencijo vlade na trg dela s ciljem preprečiti ali blažiti brezposelnost. Ukrepi APZ niso namenjeni le brezposelnim osebam, ampak tudi zaposlenim za ohranitev zaposlitve. V glavnem sem sodijo ukrepi zaposlovanja, usposabljanja, ustvarjanja delovnih mest, ukrepi, ki ustvarjajo pogoje za delo (move people into jobs). Zato med APZ ne moremo šteti zavarovanja za primer brezposelnosti, zgodnjega upokojevanja in drugih pasivnih ukrepov (Janoski, 1996 : 705).

Cilj APZ je zagotavljanje zaposljivosti in ekonomske aktivnosti čim širšemu krogu posameznikov. Tako APZ igra tudi razvojno vlogo, saj posameznikom omogoča razvoj njihovih sposobnosti in izboljšanje položaja na trgu delovne sile. S tem dviga vrednost človeškega kapitala in omogoča strukturno prilagajanje gospodarstva (Svetlik, 2002: 174)

Aktivna politika zaposlovanja je proaktivna politika na trgu dela, ki je zelo fleksibilna pri intervencijah in spreminjanju pogojev na ciljnih področjih in pri postavljanju političnih prioritet (O'Reilly, Schömann, 1996: 11). Zahteva aktivnost vsakega posameznika, ki je v evidenci zavoda za zaposlovanje.

APZ se od države do države razlikuje, odvisno od razvitosti države, trga delovne sile, problemov z brezposelnostjo (strukturnih problemov), razvitosti regij v državi in tudi od sredstev, ki jih je država pripravljena nameniti za aktivno politiko zaposlovanja.

Aktivna politika zaposlovanja se je najprej pojavila na Švedskem, ki je država z zelo dolgo sindikalno tradicijo.

Za utemeljitelja APZ štejejo švedska ekonomista, ki sta delala za sindikate, Gösta Rehna in Rudolpha Meidnerja, ki sta prva omenjala APZ kot socialno demokratično strategijo kot kontrolni mehanizem inflacije s ciljem polne zaposlenosti (Janoski, 1996: 698).

Njun predlog modela gospodarskega (in socialnega) razvoja je vseboval tri sestavine (Svetlik, 2002: 175):

- Znižati globalno povpraševanje, da bi tako omejili inflacijo.
- Uveljaviti solidarnostno politiko plač – delavci dobijo za enako delo enako plačilo ne glede na delodajalca ali panogo, kjer so zaposleni. S tem uresničujejo idejo socialne pravičnosti, po drugi strani pa tako uspešnim podjetjem ostane več sredstev za naložbe, neuspešna pa se morajo hitro prestrukturirati.
- Zaradi pospešenih strukturnih sprememb v gospodarstvu se pričakujejo presežki delovne sile v enih in primankljaj v drugih sektorjih. Zato je bilo treba izdelati selektivne ukrepe, s katerimi bi vzpodbujali odpiranje delovnih mest v sektorjih s presežki delovne sile in ukrepe, s katerimi bi preusmerjali delovno silo v sektorje, v katerih je primanjkuje (Meider, Ohman, 1972; Meider, 1969 v Svetlik, 2002: 175).

Tretja sestavina modela je dobila ime aktivna politika zaposlovanja.

Na Švedskem so jo začeli uresničevati proti koncu petdesetih let, v drugih razvitih državah pa v šestdesetih letih, zlasti na podlagi priporočil OECD 1978.

Z APZ neposredno posegamo na trg delovne sile: vplivamo na ponudbo in povpraševanje po delovni sili. Ti ukrepi so selektivni, vezani na ciljne skupine brezposelnih (starejše, dolgotrajno brezposelne, mlade...), posamezne gospodarske sektorje, regije.

S splošno sprejetimi ukrepi na državni ravni ne moremo uspešno reševati brezposelnosti na regionalni ravni, zato je pomembno, da ukrepi nastajajo »od spodaj navzgor«.

Izkazalo se je tudi, da je neposredno poseganje na trg delovne sile mogoče predvsem na podlagi splošnega družbenega soglasja. Zato se je APZ najhitreje in najbolj uveljavila prav v državah, ki so na politični ravni gradile model socialnega partnerstva (Svetlik, 2002: 178).

Ko posegamo v ponudbo delovne sile, je potrebno soglasje sindikatov, poseganje v povpraševanje po delovni sili pa zahteva soglasje delodajalcev.

Partnerstvo je pomembno in potrebno tudi na regionalnem oz. lokalnem nivoju. Poleg sodelovanja sindikatov je nujno pritegniti partnerje h kreiranju ustreznih programov za regionalno okolje, kot so npr. delodajalci, razvojne institucije, izobraževalne institucije. Primer partnerskega pristopa na trgu dela v Pomurju:

V letu 2003 je bil poleg »splošnega« programa APZ sprejet Program razreševanja presežnih delavcev v tekstilni, oblačilni, obutveni in usnjarski industriji. Cilj tega programa je bil omejiti ali preprečiti prehod delavcev v odprto brezposelnost z informiranjem, motiviranjem in vključevanjem v različne ukrepe APZ že v času odpovednega roka.

Na področju OS M. Sobota je bilo napovedanih 160 presežnih delavcev iz podjetja obutvene industrije. Odpovedni rok je pričel teči v januarju, v odprto brezposelnost so se delavci prijavljali v avgustu in septembru 2003.

O programu je območna služba zavoda informirala območno zvezo sindikatov. Skupaj s sindikatom so se trikrat sestali z delavci (najprej z vsemi, potem z različnimi ciljnimi skupinami), jim predstavili program, možnosti za usposabljanje, izobraževanje in zaposlitev v času odpovednega roka, skupaj obiskali podjetje, ki je nudilo zaposlitve.

Na dveh razgovorih je sodeloval tudi župan občine, v kateri je bil sedež podjetja.

Rezultat takšnega pristopa ni bil tako uspešen kot smo pričakovali, saj se delavci v času odpovednega roka niso želeli »aktivirati« - vključiti v izobraževanje ali se zaposliti.

Razlagali so, da so še vedno zaposleni. V času odpovednega roka se je vključilo v programe APZ in zaposlilo 10 % izmed 160 delavcev.

Klub temu ocenjujem, da je bil takšen pristop uspešen: zavod se je pričel pogovarjati s sindikatom – prej so se sindikalisti pogovarjali le z delavci in županom občine, kjer je bila ta tovarna. Skupaj smo motivirali delavce za aktivno reševanje brezposelnosti. Delavci so bili informirani o svoji vlogi, pravicah in obveznostih v času brezposelnosti že pred prijavo na zavodu, po prijavi v evidenco brezposelnih se jih je nekaj takoj zaposlilo.

3.2.1. Vrste ukrepov APZ in cilji posameznih ukrepov

Ukrepi APZ se pogosto spreminjajo, različni avtorji jih različno razvrščajo. Največkrat so razvrščeni glede na cilje, ki jih želijo s posameznimi ukrepi doseči. Povzemam razvrstitev po Johannssonu (Johannsson, 1978 v Svetlik, 2002:179), ki navaja delitev v tri skupine:

1. Programi in ukrepi za uravnavanje ponudbe delovne sile. Med temi osrednje mesto zavzemajo programi za pospeševanje izobraževanja in usposabljanja. Te programe izvajajo zavodi za zaposlovanje ali pogodbeni partnerji zavoda, največkrat pa različne izobraževalne institucije, delodajalci ali posebni izobraževalni centri. S temi programi se vpliva na strukturno brezposelnost. Mednje se uvrščajo tudi programi za pospeševanje prostorske mobilnosti, ki so več ali manj neuspešni. Na Švedskem so izvajali program prostorske mobilnosti (Svetlik, 1985: 136 –137). Evalvacija tega programa je pokazala (študija o učinkovitosti programa):

- zagotoviti je potrebno regionalna vlaganja, torej selitev kapitala, ne selitev ljudi,
- izogniti se je treba migracijam slabše prilagojenih skupin,
- učinki migracije na zaposlovanje so kratkotrajni,
- spodbujanje migracije je lahko le začasen ukrep, ki ga mora spremljati tudi spodbujanje vrnitev.

EU danes zagotavlja mobilnost kapitala preko strukturnih skladov, na področju izobraževanja in usposabljanja brezposelnih pa največ preko socialnega sklada.

2. Programi za uravnavanje povpraševanja po delovni sili. S temi programi skušajo ohranjati zaposlitve tako, da delodajalcem zagotavljajo razne subvencije za preusposabljanje delavcev, za odpiranje novih delovnih mest, plačilo prispevkov za novo zaposlene. Posebno obliko uravnavanja povpraševanja po delovni sili predstavljajo javna dela.
3. Kot tretji del APZ se navajajo službe za zaposlovanje, katerih glavna naloga je usklajevanje med ponudbo in povpraševanjem na trgu delovne sile, ki zagotavlja pretok informacij med delojemalci in delodajalci. Če želijo biti pri tem delu uspešne, morajo imeti dobro informacijsko podporo, uporabne podatke o

brezposelnih, predvsem o znanjih in usposobljenostih za delo in hitro reagirati na potrebe delodajalcev.

V mnogih državah ima zavod za zaposlovanje neposreden vpliv na programe APZ. Z zahtevo, da se vse potrebe po delu posredujejo zavodu za zaposlovanje, ima ta monopol pri posredovanju dela (Janoski, 1996 : 703).

Vse bolj pa se pojavlja prehod APZ iz ukrepov za reguliranje povpraševanja po delu v ukrepe za reguliranje ponudbe dela (Rajšelj, 2003: 20). Takšna delitev je bila uvedena s strani OECD in se kaže kot neučinkovita, ko je v ospredju ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti programov APZ.

3.2.2. Ukrepi APZ v Sloveniji

APZ se je v Sloveniji začela uveljavljati v devetdesetih letih, ko je prišlo do povečanja brezposelnosti, zaradi težav v gospodarstvu vsled tega pa množičnih odpuščanj delavcev in stečajev podjetij. Takrat je šlo dostikrat za reševanje konkretnih socialnih problemov posameznikov, ki so se znašli v težkem socialnem položaju zaradi izgube zaposlitve.

Veliko sredstev je bilo usmerjenih tudi v podjetja v težavah na osnovi programa prestrukturiranja podjetja. Žal je bil ta denar največkrat uporabljen za reševanje likvidnostnih težav podjetij (plače, krediti) in če v tem času podjetju ni uspelo rešiti težav, ki so privedle do problemov, se odpuščanju delavcev ali stečaju kljub temu niso izognili.

V zavodu za zaposlovanje, kjer so večino ukrepov izvajali v začetku, niso imeli izkušenj in usposobljene delovne sile za izvajanje programov APZ. Veliko se je prevzemalo (posnemalo) iz držav, kjer so ukrepi APZ že potekali, izkazalo pa se je, da se marsikaterega ukrepa ne da direktno prenašati, saj je uspešnost odvisna od mnogih dejavnikov v družbenem okolju.

Ukrepi APZ so opredeljeni v Zakonu o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. Zakon vključitev v APZ opredeljuje kot pravico brezposelne osebe v skladu z zaposlitvenim načrtom (49 a in 49 b člen).

Pred vsako vključitvijo se ugotavlja smiselnost vključitve, kjer se upošteva zlasti:

- stanje na trgu dela na določenem območju in stanje v določenem poklicu,
- stroške vključitve v program,
- osebne, poklicne in druge sposobnosti brezposelne osebe,
- možnost za uspešen zaključek programa,
- želje brezposelne osebe glede vrste programa – če jih je možno upoštevati glede možnosti za zaposlitev v določenem okolju in obdobju,
- družinske obveznosti do otrok s težjo motnjo,
- dolžnost preživljanja mladoletnih otrok.

O vključitvi se v končni fazi dogovorita svetovalec zaposlitve in brezposelna oseba s podpisom zaposlitvenega načrta.

Danes program ukrepov APZ temelji na smernicah Evropske unije na področju zaposlovanja, ki so primerna podlaga tudi za reševanje brezposelnosti in vprašanja zaposljivosti v Sloveniji.

Ukrepi so usmerjeni na posamezne ciljne skupine brezposelnih, reševanje najtežje zaposljivih skupin (mladi, dolgotrajno brezposelni, brezposelni brez strokovne izobrazbe) in tudi v odpravljanje regijskih neskladij v Sloveniji.

Nekatere programe izvaja Zavod za zaposlovanje – to so predvsem razni motivacijski programi za brezposelne; za večino programov so izbrani izvajalci na podlagi javnih razpisov, ki so pogodbeni partnerji zavoda. Nekateri programi se izvajajo v podjetjih, neposredno na delovnem mestu (npr. uvajanje v delo brez delovnega razmerja).

Kljub temu, da so programi APZ v Sloveniji v večini usklajeni z evropsko politiko zaposlovanja (smernicami), se ocenjuje, da nas na tem področju čaka v prihodnje še vrsta nalog (Svetlik, 2002: 195):

- delež sredstev za politiko zaposlovanja še ni dosegel minimuma, ki ga postavlja EU,
- APZ še ni postala osrednje vprašanje dogovarjanja socialnih partnerjev (delodajalci in sindikati!),
- regionalizacija APZ je komaj na začetku,
- sprejeti dokumenti preveč temeljijo na dobrih primerih iz drugih držav EU, programov je preveč, premalo so selektivni glede na probleme trga dela v Sloveniji,

- potrebno je krepiti analitično, razvojno in evalvacijsko dejavnost zavoda in drugih institucij v državi, vrednotenje programov je preslabo.

3.2.2.1. SPREJEMANJE PROGRAMA APZ V SLOVENIJI

Temeljna dokumenta za politiko trga dela v Sloveniji sta:

- Strateški cilji razvoja trga dela do leta 2006, politike zaposlovanja in programov za njeno uresničevane
- Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006

Program aktivne politike zaposlovanja sprejema na predlog Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve vlada Republike Slovenije. Predlog programa ministrstvo pripravi v sodelovanju z Zavodom za zaposlovanje (centralno službo). Program APZ pomeni operacionalizacijo strateških ciljev razvoja trga dela in nacionalnega programa trga dela za posamezno koledarsko leto.

Ko je program v fazi osnutka, je posredovan tudi na območne službe, ki lahko posredujejo svoje predloge na sam program. Gre za predloge izključno območne službe zavoda za zaposlovanje kot zaposlovalske institucije na regionalnem nivoju.

Večina programov velja za vso državo. Nekateri se izvajajo le na področjih z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v državi (kot npr. v letu 2002 spodbujanje zaposlovanja oseb brez delovnih izkušenj – pripravnikov z višjo in visoko izobrazbo).

3.2.2.2. ZAGOTAVLJANJE FINANČNIH SREDSTEV ZA PROGRAME APZ

Finančna sredstva za izvajanje programa APZ se zagotavljajo iz proračuna na osnovi finančno ovrednotenega sprejetega programa. Za vsak program je določena proračunska postavka, iz katere se financira. Glede na tako določeno proceduro sprejemanja in financiranja programa ga je izredno težko spreminjati med letom, saj mora biti vsaka sprememba sprejeta po enakem postopku. Spremembe med letom pa so dostikrat potrebne, saj se šele v fazi izvajanja ugotovi, da nek program ne bo uspešen – ni zanimanja za vključevanje in bi bila sredstva potrebna za druge programe, kjer je vključitev več. Pogosto je to pri programih, ki so novi in jih okolje premalo pozna ali so ljudje do njih nezaupljivi, ali pa se med letom pojavi nek problem, ki ga ni mogoče reševati s sprejetimi ukrepi. Zato se priporoča dovolj prožen sistem, ki dopušča hitro

pripravo in uvedbo programov. To je tem lažje, čim manj podrobno so programi zakonsko opredeljeni in čim več svobodnega preudarka je prepuščenega strokovnim službam (Schmid, O Reilly, Schomann, 1996 :11, v Svetlik , 2002 :183).

Območne službe dobijo finančna sredstva na osnovi dodeljenih kvot. Merila, na osnovi katerih se oblikuje višina kvote za posamezen program za območne službe, so oblikovana v zavodu na komisiji za kvote. V merilih je upoštevano predvsem število brezposelnih oseb na območni službi, zelo malo pa strukturni problemi območnih služb. Tako so območne službe v vlogi pogajalca za sredstva tudi na relaciji območna – centralna služba. To, koliko sredstev se »zagotovi« iz države, pa se v lokalnem okolju budno spremlja in se po tem merilu dostikrat ocenjuje uspešnost institucije – zavoda v lokalnem okolju.

V kolikor prihaja do večjih, nepričakovanih pretresov na lokalnih trgih dela, je potem to predmet posebnih dogovorov in iskanja rešitev, v katere se vključuje tudi ministrstvo za delo, ki zagotavlja tudi sredstva za reševanje.

V letu 2003 so bili novost v Programu APZ za leto 2003 Programi zaposlovanja namenjeni zaposlenim, potencialno presežnim in presežnim delavcem ter delodajalcem iz tekstilne, usnjarske in obutvene industrije.

Mura je v programu prestrukturiranja podjetja predvidela zaprtje obrata v G. Radgoni, kjer je bilo zaposlenih cca 500 delavcev. Okrog 280 so jih nameravali zaposliti v matičnem podjetju, za ostale so se dogovarjali z novim delodajalcem. Zgoraj omenjeni program je predvideval, da se podjetju, ki zaposli presežne delavce iz tekstilne industrije, nameni subvencija za zaposlitev težje zaposljivih oseb v višini 1.500.000 SIT po osebi, v kolikor jih zaposli za nedoločen čas. Na ta način se je ob sodelovanju Ministrstva za delo, Zavoda za zaposlovanje in podjetja 207 delavcev zaposlilo v novem podjetju EPAS.

3.3. NAMEN REGIONALIZACIJE APZ

V Sloveniji so velike razlike med statističnimi regijami.

Politika pospeševanja skladnega regionalnega razvoja se je pričela že v sedemdesetih letih. Takrat je bil sprejet Zakon o ukrepih za pospeševanje razvoja manj razvitih območij. Manj razvita območja so takrat obsegala 18,9 % površine in 18,2 % prebivalstva in takratna politika je sprožila idejo o policentričnem razvoju Slovenije.

Pomurje in spodnjeposavska regija sta edini, katerih celotna površina in prebivalstvo spadata 100 % v območje s posebnimi razvojnimi problemi.

Na zmanjševanje razlik med regijami se zadnji dve leti poskuša vplivati tudi z regionalnim pristopom programov aktivne politike zaposlovanja (APZ). Eden izmed šestih strateških ciljev Nacionalnega programa razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 je zmanjševanje regijskih neskladij na trgu dela.

Pogosto se postavljajo naslednja vprašanja, na katera sem poskušala iskati odgovore tudi v nalogi:

Kateri so tisti ukrepi, s katerimi se lahko vpliva na strukturna neskladja na trgu dela?

Kdo je tisti, ki te ukrepe predlaga?

Katere so institucije v državi in predvsem v regiji, ki bi naj sodelovale pri oblikovanju in predlaganju ukrepov, primernih za regijo?

Kdo je tisti, ki jih povezuje, ki koordinira delo?

Na kakšen način to poteka, kako priti do konsenza ?

Kakšna je tu vloga Zavoda RS za zaposlovanje?

Področje dela zavoda je definirano v statutu in planskih dokumentih, vendar se v zadnjih dveh letih močno spreminja. Postavlja se ga v vlogo koordinatorja, odgovornega za področje človeških virov v regiji. Kaj vse sodi v to področje, ni definirano. Cilji, po katerih se meri uspešnost dela zavoda, so postavljeni drugače, tega merila ne vsebujejo in tako prihaja do nezadovoljstva na strani »lastnikov« in zaposlenih v zavodu.

Ukrepi APZ v končni fazi pomenijo sredstva, ki se vlagajo v odpravo neskladij. Sedaj program APZ in višino sredstev sprejema vlada za proračunsko leto. Nekaj sredstev se

zagotavlja tudi preko različnih razpisov – predvsem iz Pharovih programov. Zavod sredstva med območnimi službami, ki jih je 12, deli po kvotah. Kvote so oblikovane po različnih dogovorjenih kriterijih. V kolikor bodo programi APZ nastali »od spodaj navzgor«, tu mislim na regije, potem takšen sistem financiranja ne bo ustrezen.

V zadnjem letu se pojavlja precej povpraševanja tujih vlagateljev, ki jih zanima predvsem, ali imamo ustrezno delovno silo in kaj nudimo za usposabljanje oseb, v kolikor bi se odločili za odpiranje delovnih mest v regiji. Ker smo vezani le na kvoto, ki jo imamo na razpolago v tekočem letu, ne moremo ponuditi dosti tega, kar bi bilo zanimivo.

V državah EU je velik poudarek na partnerstvu na lokalnem in regionalnem nivoju. Naloga »sveta partnerjev« je tudi kreiranje primernih programov zaposlovanja na regionalnem nivoju.

3.4. RAZVOJ PARTNERSTVA NA REGIONALNEM NIVOJU

Večkrat sem že poudarila pomen sodelovanja s partnerji na regionalnem in lokalnem nivoju na področju politike trga delovne sile. Ker se v Sloveniji partnerstvo na tem področju šele razvija – zavod za zaposlovanje se do leta 2002 ni povezoval s partnerji pri nastajanju in sprejemanju programa APZ - sem povzela nekaj primerov iz strokovne literature, ki govorijo o primeru Švedske, kjer ima socialno partnerstvo dolgoletno tradicijo.

Politika trga dela je skupna zadeva vlade, delodajalcev in zaposlenih (Larsson, 1979: 13). Tripartitno sodelovanje je potrebno tudi na regionalnem in lokalnem nivoju, saj predstavlja priložnost za nove programe.

V sedemdesetih letih, ko je prišlo na Švedskem do recesije, ki je bila daljša in večja kot v letih med 1950 in 1960, je bilo to tripartitno sodelovanje izredno pomembno. Povečalo se je število oseb, ki so vstopale na trg dela. Delavci in sindikati so zahtevali nove, učinkovite programe.

Od sredine sedemdesetih let je švedska vlada ponudila podjetjem ekonomske vzpodbude za usposabljanje zaposlenih (med recesijo), da bi se izognili odpuščanju delavcev. To je omogočilo vrnitev odraslih v izobraževanje, kar so uredili tudi z ustrezno zakonodajo (opredelitev pravic v času izobraževanja).

Politika trga dela je vsebovala tudi ekonomske vzpodbude za okrepitev podjetij in v zgodnjih sedemdesetih letih za zaposlitev mladih.

Tudi danes je razvoj partnerstva s socialnimi partnerji pomembna sestavina akcijskega programa zaposlovanja na Švedskem, prav zaradi dolgoletne tradicije v socialnem sporazumevanju. Socialni partnerji so vključeni že v nastajanje akcijskega programa zaposlovanja (Sweden's Action plan for Employment 2002:36). Sodelujejo na naslednjih področjih:

- Plačni sistem: učinkovit plačilni sistem je bistven za učinkovit trg dela, zato je potrebna koordinacija na centralnem nivoju. Vsi partnerji na trgu dela si morajo prizadevati za učinkovito plačno politiko.
- Zelo pomembno je sodelovanje in kolektivno dogovarjanje ob reševanju problemov v podjetjih, ki se prestrukturirajo. Ustanovljena je komisija, ki tesno sodeluje s socialnimi partnerji pri reševanju potencialnih presežnih delavcev s ciljem, da se prepreči prehod v odprto brezposelnost. Ta komisija mora poročati vladi.
- Zelo dolga tradicija obstaja pri sodelovanju na regionalnem in lokalnem nivoju na trgu dela. Vključeni so predstavniki občin, lokalnih poslovnih združenj - delodajalcev (businesses community) in združenja delavcev (employee organization).
- Socialni partnerji sodelujejo pri oblikovanju izobraževalnih programov, ki so potrebni na regionalnem nivoju glede na potrebe trga dela.

Regionalni sporazum je temeljni instrument, ki ga upošteva vlada pri regionalni politiki (Sweden's Action plan for Employment 2002:37).

Drugi pomemben korak, ki je bil storjen pri ukrepih »renoviranja« trga dela (Larsson, 1979: 14) je bilo širjenje uradov za delo. Bila je uvedena nova organizacijska struktura – sodelovanje predstavnikov podjetij in sindikatov z uradi za delo. Na ta način so uradi za delo imeli hitre informacije o razpoložljivih delovnih mestih, morali so povečati število zaposlenih, da so lahko izpolnjevali te zahteve.

Zavod za zaposlovanje najbolj direktno vpliva na APZ (Janoski, 1996:703), ima osrednjo vlogo pri zaposlovanju in implementaciji večine programov APZ. Zavod lažje koordinira aktivnosti na trgu dela, če ima »moč« na trgu dela. Da bo zavod lahko imel

tukaj močno pozicijo, mora okrepiti svoje vrste s socialnimi partnerji. Partnerski pristop prinaša spremembe in zviša verjetnost uspešnosti programov.

3.5. PARTNERSTVO NA PODROČJU ZAPOSLOVALNE POLITIKE S CILJEM KREIRANJA DELOVNIH MEST

Tudi v tem poglavju sem posegla po primerih iz tuje strokovne literature in po primeru dobre prakse iz Irske, ker v Sloveniji tovrstne prakse ni bilo. Mogoče so posamezni primeri sodelovanja dveh institucij pri reševanju konkretnih problemov, temu pa še ne morem reči partnerstvo, o katerem govorim v nalogi.

V sedemdesetih letih je bilo v državah OECD kreiranje delovnih mest izključno v pristojnosti centralnih oblasti. Lokalna skupnost je ponujala le »servis« (public servis) in infrastrukturo, včasih je kdo poskušal privabiti kakšnega investitorja v svoje lokalno okolje (Local Initiatives for Employment Creation, 1993 : 7). V osemdesetih letih, ko je brezposelnost naraščala, je prišlo do sprememb. Lokalne oblasti, privatne agencije, volonterske organizacije in gospodarska združenja (business community) so pričele iskati nove poti promoviranja ekonomskega in socialnega razvoja na svojih področjih. V teh procesih je prišlo tudi do politične in administrativne decentralizacije, v lokalnem okolju so se sprejemale odločitve, ki so jih tudi izvajali. Vloga centralne oblasti na področju zaposlovanja je bila, da je omogočila izvajanje in koordinacijo nastalih aktivnosti – prej jih je delegirala navzdol. Tudi zavod za zaposlovanje (regionalni in lokalni nivo) se je prilagodil in postal fleksibilen z drugimi partnerji na lokalnem nivoju pri kreiranju delovnih mest.

Rezultat teh aktivnosti je bil, da občine in regije niso iskale pri centralni vladi le finančnih vzpodbud za razvoj in rešitev ekonomskih problemov, ampak so počasi pričele aktivirati svoje potenciale za ustvarjanje novih podjetniških priložnosti (Local Initiatives for Employment Creation, 1993 : 7).

Takšen pristop je bil uspešen na področjih, kjer so propadala velika podjetja in se je pojavilo na trgu dela veliko število brezposelnih oseb in tudi na ruralnih področjih, ki so jih imenovali »področje propada« (rust belt), kjer je bilo iz dneva v dan manj delovnih mest. Niso se usmerili le na »generiranje delovnih mest«, ampak tudi na ustvarjanje podjetniškega okolja in reševanje socialnih problemov, kar ima indirektni vpliv na lokalno ekonomijo. Npr.: različne oblike svetovanja in finančnih vzpodbud za

nastajanje novih in obstoječim podjetjem, model vzpodbujanja podjetništva, manjši podjetniški inkubatorji, obrtne cone, usposabljanje in preusposabljanje ljudi. Te aktivnosti so se lahko odvijale posamično ali v kombinaciji.

Ni posamičnega modela ali recepta, kako to doseči. Lokalni partnerji morajo odgovorno oceniti lokalne prednosti in slabosti in nato formulirati jasne in realistične cilje in strategije, v kar je treba zajeti ekonomsko okolje, vire – vključno s človeškim potencialom, tržišče in izdelki. Aktivnosti, ki imajo močno lokalno ozadje, so na dolgi rok uspešnejše. Poleg domačih je potrebno predvideti tudi druge vire financiranja – nacionalne in internacionalne (npr. evropske unije).

Na Danskem je bila npr. regulacija delovanja trga delovne sile rezultat instituta socialnega partnerstva, na ravni regij so se oblikovale razvojne koalicije oziroma mreže socialnih partnerjev, ki se ukvarjajo z vprašanji zaposlovanja (Rajšelj, 2003:51). V praksi to pomeni, da so ustanovljeni regijski odbori za zaposlovanje, ki jih je na Danskem 14. V sodelovanju z regionalnimi podjetji, lokalno oblastjo, občino, uradom za delo ter izobraževalnimi institucijami se na ta način vsebina načrtovanja ukrepov na področju zaposlovanja v največji meri približa potrebam na trgu delovne sile.

Ti procesi potekajo že več kot 20 let. Takšna struktura dogovarjanja vsebuje močne elemente decentralizacije, kar se še posebej izraža pri kreiranju ukrepov aktiviranja, kjer so vse pristojnosti dodeljene oblikovalcem na regionalni oz. lokalni ravni. Oblikovanje strategije je še vedno v domeni države, ohranila je tudi kontrolno vlogo.

Švedska vzpodbuja regionalno in lokalno zaposlovanje z regionalnim partnerstvom (regional growth agreements) od 1998 naprej. V ta proces so vključeni različni akterji oblasti, podjetja, izobraževalne institucije, občine, nacionalni organi, ki sodelujejo okrog skupnega cilja: kako kreirati in povečati zaposlenost v regiji (Sweden's Action Plan for Employment, 2002: 58).

Pospeševanje zaposlovanja – boj proti brezposelnosti se povezuje z graditvijo novih odnosov med zavodi za zaposlovanje in socialnimi partnerji. Sodelovanje s partnerji je vedno v obojestransko korist (win –win situacija). Partnerstvo se oblikuje za daljše časovno obdobje, z njim se vzpostavljajo določeni standardi v okolju, oblikujejo se tudi plani aktivnosti za daljše časovno obdobje.

Partnerstvo med zavodi za zaposlovanje in socialnimi partnerji je bilo glavna tema na kongresu WAPES – Svetovno združenje zavodov za zaposlovanje (13- 14 maj 2003). Bili so predstavljeni številni primeri uspešnega partnerstva, med zaključnimi ugotovitvami pa je zapisano (Poročilo o udeležbi na kongresu Svetovnega združenja javnih zavodov za zaposlovanje WAPES, 2003 :4):

- Za boljše razumevanje socialnega partnerstva je potrebno glede na različne socialne procese močno razširiti krog udeležencev. Klasični tripartitni model (država, sindikati in delodajalci) velja samo za določen del uspešnih primerov oblikovanja novih delovnih mest.
- Med novimi partnerji so posebej izpostavljene nevladne ustanove, civilno družbene aktivnosti, neprofitne organizacije, lokalna (samo)uprava, zasebne agencije za zaposlovanje, neprofitne dejavnosti, npr. na področju sociale in ekonomije.
- Na področju javnega sektorja je potrebno za oblikovanje novih delovnih mest oblikovati takšne dejavnosti, ki bodo koristne in uporabne za zasebni sektor.
- Dobre praske se pojavljajo tam, kjer so bili v kar se da veliki meri zadovoljeni interesi vseh vključenih socialnih partnerjev.
- Država naj oblikuje takšne pogoje in infrastrukturo, ki bodo zagotavljali gospodarsko rast in nova delovna mesta.

V preteklosti je koordinacijo na trgu dela opravljala država. Danes je to težko, skoraj nemogoče, iz dveh razlogov (Sträth, 2003: 1):

- trg dela je doživel dramatične spremembe
- država se ne more tako hitro prilagajati spremembam.

Do sedemdesetih let je bil prisoten konflikt v konfrontaciji med desno in levo usmerjenimi, kar danes izgublja na pomenu. Danes bi lahko rekli, da je »konflikt« med tistimi, ki zagovarjajo globalizacijo in »teritorialisti«, ki zagovarjajo reunifikacijo časa, prostora in sprejemanja odločitev (Sträth, 2003: 4). Globalizacija trga dela pomeni, da istočasno narašča nacionalizem. Trg dela ni homogen, je razpršen, nasprotja se pojavljajo istočasno. Pojavljajo se potrebe po delu v nekem sektorju in odvečni delavci v drugem sektorju dejavnosti.

Kakšna je rešitev?

Globalizacija gre z roko v roki z lokalizacijo; potrebna je krepitev lokalne ravni. Znani so številni uspešni primeri vzajemnega sodelovanja in zaupanja, partnerstva na regionalni in lokalni ravni med javnim in privatnim sektorjem, med delodajalskimi združenji in sindikati.

Uspešna regionalna politika in gospodarski razvoj bosta pogojena s povezovanjem regionalne in lokalne oblasti in drugih partnerjev, kot so: prostovoljna združenja (voluntary), razvojne institucije, univerze in privatna podjetja. To ni strogo formalno združenje. Skozi vsakodnevno prakso, ki temelji na zaupanju, se ustvarja visoka stopnja legitimnosti vseh partnerjev (Sträth, 2003: 4).

Kljub vsemu pa nekdo mora prevzeti vodilno vlogo pri sprejemanju in implementaciji akcijskega plana. Ponavadi je imenovan organ upravljanja, ki ima lahko tudi posvetovalno telo. Najpomembnejši pa je organ (managing board), ki je zadolžen za implementacijo programa; to je lahko tudi razvojna agencija ali nekdo, ki ima politično moč (župan?), (Acting locally for Employment, 2002: 17).

Vodja mora biti nekdo, ki je sprejet in uživa ugled pri drugih partnerjih. Ključno je, da zastopa skupni interes vseh partnerjev, kar zagotavlja poštenost lokalne zaposlovalne politike.

Na Švedskem ima vodilno vlogo direktor zavoda za zaposlovanje ali vodja lokalnih oblasti. V večjih občinah je lahko to direktor industrijske zbornice ali oddelka za zaposlovanje (Acting locally for Employment, 2002: 20).

3.5.1. Cilji lokalnih zaposlitvenih iniciativ

KREIRANJE NOVIH DELOVNIH MEST

Mala podjetja so v tržni ekonomiji zelo pomembna. Na Nizozemskem je npr. 40 % družbenega bruto proizvoda (GNP), 45 % zaposlenih in 45 % novih zaposlitev, ustvarjenih v manjših privatnih podjetjih - manj kot 50 zaposlenih (Local Initiatives for Employment Creation, 1993 : 8). Mnogi imajo ideje in iščejo različne vzpodbude v začetku (svetovanje, finance, kader), mnogi izmed njih zaposlijo le sebe ali svojo družino. Vzpodbudno je že to, da ustvarjajo pozitivno klimo v lokalnem okolju.

Vzpodbude pa lahko iščejo tudi že obstoječa podjetja, ki širijo obseg poslovanja ali izločajo posamezne dejavnosti iz podjetja.

IZBOLJŠANJE DOSTOPA DO FINANČNIH VIROV

Pomanjkanje finančnih virov je pogosto prisotno v manjših in srednje velikih podjetjih. Finančne vire je možno »izvrtati« na različnih nivojih, npr. državnih, iz javnih agencij, privatnih bank in finančnih institucij, iz različnih mednarodnih fondov. Ključna vloga lokalnih oblasti je, da nudijo informacije o vseh teh možnostih.

Temeljnega pomena pa je, da se vzpodbuja privatne investicije, vendar ne kot nadomestilo javnih. V OECD državah je največ kapitala v privatnem sektorju. Lokalne oblasti morajo poskušati najti način, pot, kaj izmed tega se lahko investira za povečanje lokalne ekonomske rasti, kreiranje novih priložnosti in zaposlovanja (Local Initiatives for Employment Creation, 1993 : 9).

V ta namen lahko ponudijo tudi različne ugodnosti npr. vzpodbudna davčna politika, garancije...

USPOSABLJANJE IN PREUSPOSABLJANJE

Velike tehnične spremembe so dejstvo, ki je prisotno v vsakem okolju. V lokalnem okolju mora biti znano, katera znanja, veščine bodo potrebne v prihodnosti, da se pravi čas pristopi k preusposabljanju že zaposlenih delavcev, ki bi bili presežki, če ne pridobijo novih znanj, oziroma, da se zagotovi ustrezno usposobljen kader za nova podjetja.

Usposabljanje delavcev lahko pomeni veliko pomoč podjetjem z zastarelim znanjem, ki ponavadi nimajo sredstev za te namene.

Partnerji se dogovorijo, katera usposabljanja se bodo izvajala v lokalnih izobraževalnih organizacijah (šolah, univerzah) ali posebej oblikovanih tečajih na drugih institucijah. To pomeni tudi, da se ustanovijo posamezne izobraževalne institucije v okolju, kjer teh ni.

Kako oblikovati regionalno ali tudi lokalno strategijo zaposlovanja? Ena od možnosti je širjenje primerov dobre prakse. Učenje preko izkušenj drugih je temeljno pri tem, kako oblikovati, implementirati in evaluirati lokalno strategijo zaposlovanja. Potrebna je tudi močna politična usmerjenost med partnerji in vključenost partnerjev z veščinami in izkušnjami političnega dela, raziskovanja, povezovanja in lobiranja (Acting locally for Employment , 2002: 22).

V enem izmed programov v Nemčiji – IRIS, ki se je nanašal na enake možnosti, so intenzivno opravljali intervjuje v lokalnem okolju. Ugotovili so, da so poleg podatkov, ki so jih zbirali z intervjuji, krepili skupno zavest in stimulirali dialog v lokalnem okolju (Acting locally for Employment , 2002: 22).

Nekaj pomembnih vprašanj, ki si jih je treba postaviti (Acting locally for Employment , 2002: 25):

- V kakšnem obsegu in na kakšen način je potrebno lokalni zaposlitveni program prilagoditi regionalnemu ali nacionalnemu?
- Kaj ima skupnega z regionalnim ali državnim programom?
- Kako lahko izboljšamo sodelovanje in zvezo med podjetji, zaposlovanjem in socialno vključenostjo na vseh ravneh (regionalna, nacionalna in lokalna)?
- Katere instrumente in mehanizme imamo na voljo za sprejemanje jasnih in pravičnih odločitev na lokalnem nivoju?
- Smejo partnerji odbiti izvolitev in ustanovitev politične institucije? Kako reševati konflikte?
- Katere so glavne ovire za napredek lokalne strategije? Kako premagati odpor, kakšna pomoč se lahko ponudi?

3.5.2. Partnerji

V svetu obstojajo različne oblike socialnega partnerstva, odvisno predvsem od zgodovinskih in kulturnih razlik. Učinkovite so predvsem tiste, v katerih so v čim večji meri uresničeni interesi vseh vključenih partnerjev.

Za kreiranje delovnih mest je učinkovito, če se sprejme sporazum - formalno ali neformalno- med različnimi ravnmi lokalne in centralne oblasti, privatnim sektorjem in volonterskimi organizacijami.

Partnerstvo mora biti fleksibilno, tako pri ciljih, metodah, identifikaciji in iskanju rešitev (Local Initiatives for Employment Creation, 1993 : 10 - 11).

Socialni partnerji na lokalnem nivoju so pogosto člani organa upravljanja ali posvetovalnega organa lokalnega ali regionalnega zavoda za zaposlovanje (npr. v Avstriji, Nemčiji in Portugalski), kjer so tudi predstavniki zaposlenih, delodajalcev in javnih oblasti.

V partnerstvo na regionalnem nivoju so vključeni (Review of the Implementation of the Guidelines on Local Development in the Employment NAPS from 1998 to 2001 across the EU, 2002 : 34):

- razvojne agencije ali druge po vsebini dela podobne organizacije,
- privatna podjetja za socialno solidarnost (for social solidarity),
- druge organizacije za javno blaginjo,
- izobraževalne organizacije,
- razvojni in tehnični centri.

V nekaterih državah, kot npr. na Danskem in Švedskem imajo pomembno vlogo tudi občine. Vključene so v pripravo Nacionalnega akcijskega programa in imajo pomembno vlogo pri zagotavljanju socialne blaginje in vključenosti.

Pomembno vlogo imajo lokalne oblasti, posebej pri zagotavljanju socialnih pomoči (v obliki denarnih sredstev in socialnih servisov) in so pomemben partner zavoda za zaposlovanje.

Lokalna oblast

Lokalna oblast je lahko pod močnim pritiskom lokalne skupnosti, ki jo smatra za soodgovorno za situacijo, kakršna je, glede na to, da ima številne politične instrumente za izvedbo razvojnih programov in promocijo kreiranja delovnih mest, kot na primer: davčna politika, infrastruktura v industrijskih področjih, direktne ali indirektne finančne vzpodbude, garancije, izobraževalni programi...

Na Danskem pripada socialna pomoč tistim, ki niso prostovoljno zavarovani za primer brezposelnosti – ti sodijo pod pristojnost občinskih oblasti. Gre za pretežno težje zaposljive osebe, ki jim omogočajo dodatne ukrepe za aktiviranje. Poudarek je na izvajanju delovnega usposabljanja posameznikov v javnem sektorju. Vsebina in obseg programov se razlikujeta od občine do občine, odvisno od finančnih sredstev (Rajšelj, 2003).

Državna oblast

Zaposlovanje je tudi prioriteta tudi državnih oblasti. Na državnem nivoju se še vedno opredeljuje splošna politična usmeritev, dodeljeni skupni viri za te aktivnosti in razdelitev med vzpodbudami za kreiranje delovnih mest in izdatki za plače.

Če ne drugo, pa državna oblast lahko zahteva od lokalnih oblasti, da igrajo aktivnejšo vlogo pri implementaciji nacionalne politike zaposlovanja.

Lokalne razvojne agencije

Včasih se ustanovijo agencije, ki prevzamejo odgovornost za kreiranje programov zaposlovanja. Lahko so bolj neodvisne in bolj upoštevajo zahteve privatnega sektorja.

Izobraževalne in raziskovalne institucije

So tiste, ki lahko dosti prispevajo k lokalnemu razvoju. Lokalna skupnost mora izkoriščati vire, ki so ji na razpolago v izobraževalnih in raziskovalnih institucijah. To pomeni povezovanje raziskovalnih programov med raziskovalci in podjetniki, javni in privatni vir financiranja, raziskave v komercialne namene.

Lokalno okolje lahko zahteva od teh institucij neodvisno ocenitev programov podjetništva, kreiranja delovnih mest; ob tem pa se lahko pokažejo problemi pri implementaciji.

Gospodarska zbornica

Gospodarska zbornica in druga tovrstna združenja manjših podjetnikov imajo pomembno vlogo pri nastajanju novih podjetij, zastopanju le teh, predvsem pa pri promociji pozitivnega vpliva podjetništva v skupnosti. Pogosto so glavni partner pri izdelavi študij za pridobivanje financ.

Zavod za zaposlovanje

Vloga zavoda je v državah članicah EU različna. V mnogih prevzema nove naloge v lokalnem okolju. V nekaterih državah se je proces decentralizacije in povečanje fleksibilnosti na lokalnem nivoju komaj začel (Review of the Implementation of the Guidelines on Local Development in the Employment NAPS from 1998 to 2001 across the EU, 2002 : 30).

Zavod je čedalje bolj vključen v regionalno/lokalno partnerstvo. V glavnem je zavod avtonomen, glede na to, da lahko izbira merila ali instrumente, oblikovane na nacionalnem ali regionalnem nivoju za rešitev lokalnih problemov ali individualnih problemov posameznikov.

Drugi partnerji

Omeniti je treba še sindikate – posebej pri večjem odpuščanju delavcev in organizacije, ki delujejo na prostovoljni osnovi, predvsem za reševanje socialnih problemov.

3.5.2.1. REVITALIZACIJE REGIJE DUNDLAK – PRIMER DOBRE PRAKSE

V knjigi *Local Initiatives for Employment Creation* (1993 : 33 - 38) je opisanih več primerov dobre prakse regijskega sodelovanja. Predstavljam primer Revitalizacije regije Dundlak, ki je v nekaterih značilnostih podobna pomurski regiji

Področje problema

Lokacija: Irska, kraj Dudlak, 26.000 prebivalcev

Tradicionalna aktivnost: 1971 je bilo 38 % aktivnih prebivalcev zaposlenih v tekstilni, oblačilni, usnjarski in obutveni industriji.

Glavni problem: Lokalna industrija se je drastično zmanjšala med 1973 in 1989. Brezposelnost v lokalnem okolju se je zelo povečala: 1968 je bilo 620 brezposelnih, sedaj jih je bilo 4.500, kar je pomenilo dvakrat večjo stopnjo kot v celotni državi. Večina jih je bila dolgotrajno brezposelnih, 18 % izmed njih več kot tri leta.

Iniciativa

Na lokalnem nivoju je bilo ustanovljeno podjetje (d.o.o. – limited company) Dundlak Employment Partnership Limited . Z aktivnostmi so pričeli maja 1992.

Partnerji: Svet urbanega okolja Dundlak, Socialno skrbstvo, Zavod za zaposlovanje, Uprava ribičev, Zdravstvena uprava, Industrijska razvojna oblast, turistična organizacija, Odbor za poklicno izobraževanje, Center za brezposelne, Tehnična visoka šola, Gospodarska zbornica.

Financiranje: Denar so pridobili od države (90.000 Ir£) v obliki subvencije za administrativne stroške in stroške managementa, drugi del sredstev so pridobili od EU (približno 350.000 Ir£).

Program za ekonomski in socialni napredek

Gre za program - socialni kontakt med delodajalci, sindikati in državno oblastjo za reševanje problema dolgotrajne brezposelnosti. Glavni poudarek tega programa je bil na spremembi izobraževalnega programa, poklicnega usposabljanja, promoviranju podjetništva in ponujanju zaposlitve.

Ključnega pomena je bilo partnersko sodelovanje med različnimi interesnimi skupinami, kar je bil ključ do lokalnega ekonomskega razvoja.

Cilj lokalnih partnerskih organizacij je bil:

- aktiviranje dolgotrajno brezposelnih s ciljem izboljšanja usposobljenosti, dvig samozaupanja in vključitev v skupnost in zaposlitvene priložnosti,
- spodbujanje podjetništva s ciljem dodatnih delovnih mest,
- promocija lokalnih projektov in iniciativ, kar je vplivalo na zaupanje in tudi na investicije.

Akcijski program je vseboval naslednja vprašanja:

- Kakšne kadre potrebujemo sedaj in v prihodnosti?
- Kakšne razvojne priložnosti ali potrebe izhajajo iz teh analiz po izobraževanju, usposabljanju, zaposlovanju..?
- Kakšne specifične aktivnosti, ki izhajajo iz teh potreb, so potrebne in kako lahko izkoristijo lokalne vire?

Prepričani so bili, da se morajo zgoditi spremembe v socialni politiki, če želijo »prepričati«¹ dolgotrajno brezposelne osebe, da se bodo izobraževali ali sprejeli delo. Dosegli so sporazum z vlado in različnimi državnimi agencijami, da dolgotrajno brezposelni ne bodo v manj ugodnem finančnem položaju, ko se zaposlijo ali samozaposlijo. Tako so tisti, ki so se samozaposlili, ostali prejemniki nadomestila za brezposelnost še dvanajst mesecev, čeprav so prejeli vzpodbude za samozaposlitev. Tisti, ki so se npr. zaposlili in so prejeli plačo manj kot 250 Ir£ na teden, so še eno leto prejeli nadomestilo. Tisti, ki so se izobraževali ali usposabljali, so ostali prejemniki socialne pomoči in nadomestila (social welfare payment and secondary benefit).

Razgovore s to skupino brezposelnih so vodili zelo intenzivno in na različnih mestih, o možnostih so jih obveščali tudi preko medijev s ciljem identifikacije potreb, ugotavljanju usposobljenosti in želja.

Istočasno so potekali kontakti s podjetji, ki bi bila pripravljena zaposliti te osebe. Podjetjem je bil posredovan vprašalnik o trenutnih in kratkoročnih potrebah.

500 oseb je bilo povabljenih na intervju, 200 se jih je odzvalo, 160 jih je želelo izkoristiti te posebne priložnosti.

V tem času je nastalo več programov, upoštevali so tudi ideje brezposelnih. Nastala je vajeniška matura. Dolgotrajno brezposelnim, med 20 do 28 letom so ponudili, da lahko opravijo vajeništvo v različnih storitvenih dejavnostih. V tem času so celo leto

prejemali socialno pomoč in nadomestilo. S tem jim je bila dana priložnost, da postanejo v prihodnjih letih obrtniki. Brezposelni so ob zaključku programa prejeli certifikat.

Vzpodbujali so podjetništvo. Izhajali so iz tega, da so nekateri brezposelni želeli ustanoviti podjetje, vendar niso izpolnjevali vstopnih pogojev ali niso imeli kapitala. Verjeli so, da bi jim to lahko omogočili s »semenskim« kapitalom in v ta namen oblikovali poseben fond. Tako je bilo npr. ustanovljeno zavarovalniško podjetje Secure Shred. Podjetje je ustanovil dolgotrajno brezposelni in zaposlil še tri osebe.

Lokalne oblasti na Irskem so imele zelo malo avtonomije, posebej pri finančnih zadevah. S takšnim pristopom so ustvarili zavest, da so lokalni problemi rešljivi na lokalnem nivoju, tu je treba sprejemati odločitve, sredstva se zagotovijo iz evropskih ali nacionalnih virov.

3.6. KAKO OBLIKOVATI APZ IZ REGIONALNEGA NIVOJA

S tem vprašanjem je povezano vprašanje decentralizacije oblikovanja in sprejemanja programov APZ.

O oblikovanju politike zaposlovanja na regionalni ali lokalni ravni pred nekaj leti še nismo govorili, danes pa predstavlja uspešno pot za oblikovanje učinkovitih ukrepov politike zaposlovanja. Lokalne značilnosti je treba približati oblikovalcem politike. V decentraliziranem pristopu se v proces odločanja vključujejo akterji na državnem, regionalnem in lokalnem nivoju, kot tudi socialni partnerji in civilna družba. Takšen način oblikovanja politike zaposlovanja poteka v članicah EU, kjer se vse bolj uveljavlja »bottom-to top proces - model od spodaj navzgor, osnovan na mobilizaciji vseh akterjev na različnih ravneh (Rajšelj, 2003:24).

Lokalni akterji morajo imeti vse informacije o dogajanju v lokalnem okolju, ki so pomembne za kreiranje različnih ukrepov, vzpodbujanje lokalnega okolja za razvoj iniciativ za odpiranje novih zaposlitvenih možnosti. To vodi k okrepitvi lokalnih oblasti, kar pogojuje administrativne in organizacijske spremembe. Povečuje se vloga regionalnih organov, ki morajo imeti pristojnosti in sredstva za izvajanje sprejetih programov.

Decentraliziran pristop je toliko bolj pomemben pri oblikovanju zaposlovalne politike in programov APZ iz regionalnega nivoja. Pričakuje se, da je lokalno okolje – institucije seznanjeno z vsemi problemi v lokalnem okolju in z mehanizmi, ki so potrebni pri pripravi nekega programa in ukrepov, da vključijo potrebe, ki se pojavljajo na trgu delovne sile v posamezni regiji.

Vloga centralne oblasti je še vedno v oblikovanju politike zaposlovanja, vendar ob upoštevanju potreb lokalnega okolja.

V Sloveniji ni izkušenj, kako pristopiti k oblikovanju APZ iz regionalnega nivoja, kdo je tisti v regiji, ki usklajuje interese regije na področju zaposlovalne politike in kakšni mehanizmi so za to na voljo.

V zadnjem letu se v to vlogo postavlja območne enote zavoda za zaposlovanje. Zavod je tisti, ki je odgovoren za področje človeških virov v regiji. V dokumentih zavoda to področje ni definirano. Človeški viri regije so mnogo širši pojem kot brezposelne osebe.

Zavod se ukvarja z naslednjimi ciljnimi skupinami oseb:

- osebe, ki pridobijo status brezposelne osebe
- potencialno presežni in presežni delavci iz podjetij
- osebe, ki so v evidenci zavoda na podlagi drugih zakonov (invalidi, tujci...)
- šolajoča mladina – prejemniki republiških in Zoisovih štipendij.

Povezovanje zavoda z lokalnimi institucijami ali širše z lokalnim okoljem ni formalizirano. To je po eni strani dobro, saj so možnosti neomejene, po drugi strani pa lahko pomeni tudi to, da se nič ne naredi.

Posamezne območne službe se povezujejo z lokalnim okoljem, toda bolj na individualnem nivoju, posamično. V praksi to pomeni:

- povezovanje s podjetji, ki zaposlujejo brezposelne osebe,
- povezovanje s podjetji ki so v procesu prestrukturiranja, ki imajo presežne delavce,
- povezovanje z izobraževalnimi institucijami v regiji (tudi izven regije), ko se v izobraževanje vključuje brezposelne osebe,
- povezovanje z obrtno zbornico, gospodarsko zbornico v primeru zagotavljanja učnih mest za brezposelne osebe,

- povezovanje z župani, ko se pojavijo možnosti zaposlovanja na področju občine – največkrat v okviru javnih del,
- povezovanje s sindikati, največkrat, ko se rešuje problem večjega števila presežnih delavcev v podjetjih.....,
- povezovanje z regionalno in lokalnimi razvojnimi agencijami,
- povezovanje s Centri za socialno delo – timska obravnava strank, prejemnikov denarne socialne pomoči,
- povezovanje z Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje pri obravnavi delovnih invalidov, ki so v evidenci zavoda za zaposlovanje.

Povezovanja v smislu kreiranja programov zaposlovanja ni. Ni nekega organa, v katerega bi bili vključeni različni partnerji, ki bi na osnovi poznavanja situacije v regiji predlagal primerne ukrepe za regijo. Vlogo tega organa vidim tudi v spodbujanju aktiviranja potencialov v regiji, reševanju problemov z vključitvijo lastnih virov. Kot vire ne mislim finančnih sredstev, ampak druge: npr.: kadrovske vire – usposabljanje in prezaposlitev presežnih delavcev nekega podjetja v podjetje, kjer so potrebe po kadrih, ali vzpodbuditev izobraževalne institucije v regiji, da pripelje nov izobraževalni program v regijo....

3.6.1. Programski dokumenti – opredelitev partnerstva v Sloveniji in v Pomurju

1. Strateški cilji razvoja trga dela do leta 2006, politike zaposlovanja in programov za njeno uresničevanje

Dokument poudarja, da bomo enakomerni regionalni razvoj dosegli s krepitvijo partnerstva med državo in lokalnim nivojem, omenja ukrepe za spodbujanje partnerstva. Regionalna neskladja se bodo zmanjševala tako, da bo v regijah, kjer je stopnja brezposelnosti višja za več kot 20 % kot v državi, zagotovljeno ugodnejše dodeljevanje sredstev.

2. Nacionalni program razvoja trga dela

Razvoj socialnega partnerstva na področju razreševanja problema brezposelnosti in povečevanje zaposlovanja je opredeljen kot šesti strateški cilj v nacionalnem programu razvoja trga dela. Ukrepi za doseganje strateških ciljev razvoja trga dela niso le v

domeni Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in domeni vlade, temveč v rokah vseh socialnih partnerjev, tako na nacionalni kot na regionalnih ravneh.

3. Statut Zavoda RS za zaposlovanje

Statut zavoda določa, da območna služba razvija in sodeluje pri razvoju politike in programov zaposlovanja z drugimi partnerji na svojem območju (delodajalci, sindikati, organi lokalnih skupnosti, strokovnimi institucijami, izvajalci programov zaposlovanja..).

Kot posvetovalno telo se lahko oblikuje tudi svet partnerjev območnih služb zavoda.

Namen ustanavljanja svetov partnerjev na območnih službah je v prvi vrsti razvoj politike trga dela na območju območne službe (regiji) in sicer predvsem programov zaposlovanja.

Cilji so:

- izenačevanje možnosti zaposlovanja brezposelnih oseb znotraj regije in v vseh regijah,
- sodelovanje in koordinacija vseh subjektov na trgu dela v regiji,
- pomoč delodajalcem pri zagotavljanju ustreznih kadrov.

Svet partnerjev območne službe je posvetovalno telo za strateška in razvojna vprašanja trga dela regije.

Naloge sveta partnerjev so:

- daje pobude programov odpiranja novih delovnih mest v regiji,
- predlaga programe zaposlovanja za potrebe regije za naslednje leto,
- obravnava predlog delitve sredstev, namenjenih ukrepom aktivne politike zaposlovanja za posamezno območno službo.

Svet partnerjev naj bi sestavljali predstavniki občine na območju območne službe, obrtna zbornica in/ali gospodarska zbornica, regionalne razvojne agencije, sindikati, regijske izobraževalne institucije in območne službe zavoda.

Sveti partnerjev še ne delujejo, predvideno pa je, da bi pričeli delovati v letu 2004. Glede na to, da je predvideno, da je svet partnerjev posvetovalno telo, ki predlaga programe zaposlovanja za regijo, je pričakovati, da bodo predlagani programi, ki so za regijo pomembni.

Vloga centralne oblasti – ministrstva za delo bo še vedno oblikovanje politike zaposlovanja, vendar ob upoštevanju potreb lokalnega okolja.

4. Poslovni načrt zavoda za leto 2002

V poslovnem načrtu zavoda za leto 2002 partnerstvo ni omenjeno. Omenjena je le ena ciljna skupina - to so delodajalci kot tisti, ki zaposlujejo brezposelne osebe.

V poslovnem načrtu za leto 2003 je eden izmed sedmih strateških ciljev zavoda tudi zmanjšanje regionalnih neskladij, ena izmed aktivnosti za realizacijo tega cilja je »aktivna vloga območnih služb pri vzpostavljanju regionalnega partnerstva na področju razvoja človeških virov ter razvoja novih delovnih mest, lokalnih zaposlitvenih programov ter ustanovitev sveta partnerjev območne službe.«

5. Regionalni razvojni program Pomurske regije

Je najpomembnejši dokument v regiji, ki sicer direktno ne govori o partnerstvu, ga pa predvideva, zahteva ob potrjevanju programa.

Pomurska regija ima sprejet Regionalni razvojni program za obdobje 2002 do 2006. Sprejme ga programski odbor RRA, v katerem so predstavniki lokalnih oblasti (župani) in direktorji večjih podjetij. Ta dokument vsebuje temeljne usmeritve razvoja regije in pomeni osnovo za prijavo na razpise za finančna sredstva na EU in državnem nivoju, vendar je še daleč od implementacije.

Opredeljuje strateške cilje regije, ki so:

- razvoj ustvarjalnega gospodarstva, temelječega na znanju,
- izobražena, podjetna in prilagodljiva delovna sila,
- odzivne in podjetne lokalne skupnosti ter razvoj partnerstva,
- zdravo okolje in zdravje prebivalcev,
- širjenje razvoja po celotni regiji.

Dokument sicer vsebuje nabor projektov, s katerimi bi uresničeval strategijo, vendar je treba s temi projekti uspeti na razpisih in tako zagotavljati sredstva. Skozi celoten dokument pa so premalo prisotne in vidne aktivnosti regije, predvsem partnerjev na regionalnem nivoju, ki naj bi sodelovali pri realizaciji strategije. Partnerji pri posameznih projektih so sicer naštet, niso pa določene konkretne naloge partnerjev, roki...

Za programe, ki niso predvideni v Regionalnem razvojnem programu, pomeni, da nimajo podpore na regionalnem nivoju. Ti programi praviloma na razpisih ne uspejo.

Z izvedbo vseh ukrepov naj bi v regiji zagotovili zaposlitev 300 do 400 osebam do leta 2004 ter 800 do 1000 osebam do leta 2008. Ukrepi bodo imeli učinek tudi na izboljšanje izobrazbene strukture prebivalcev regije, saj se predvideva ustanovitev raziskovalno izobraževalnega centra in še nekaterih raziskovalnih institucij in ustanovitev dveh visokošolskih institucij: Visoke šole za gostinstvo in turizem in Visoke šole za management in biotehniko.

Regija največ sredstev za realizacijo programa pričakuje s strani državnega proračuna, programa Phare, strukturnih skladov, drugih virov program ne predvideva. Regija nima sredstev za pripravo projektov do takšne oblike, ki bi bila primerna za prijavo na razpise – projekti pripravljeni za izvedbo – ready to go. Ni predvideno niti združevanje sredstev več občin za projekte, ki lahko imajo učinek v vseh občinah, ki mejijo ena na drugo, npr. poslovne cone.

V analizi stanja regije, ki je v uvodnem delu regionalnega razvojnega programa, sta izpostavljena dva ključna strukturna problema regije:

- Industrija: velik delež prebivalstva je zaposlen v tekstilni in predelovalni industriji, ki sta zaradi globalizacije v velikih težavah (Mura, Nafta)
- Kmetijstvo: kmetje in zaposleni v kmetijstvu predstavljajo velik delež delovno aktivnega prebivalstva. Kmetije so sicer bogato opremljene s stroji – naložbe so bile v stroje ne v znanje in prilagajanje - zato tej populaciji primanjkuje sodobnih poslovnih znanj in praks.

V pomurski regiji je tovarna Mura, ki zaposluje blizu 5000 oseb. Glede na to, da je tekstilna industrija v veliki krizi tako v Sloveniji kot v Evropi bi pričakovali, da se bo regionalni razvojni program dotaknil tudi tega področja. Regionalni razvojni program se s tem vsebinsko ne ukvarja, oziroma med projekti ni nobenega takega, ki bi obravnaval ta problem. Tu ne mislim direktnega reševanja Mure, ampak oblikovanje nekega skupnega organa v katerem bi bili predstavniki npr. Regionalne razvojne agencije, Mure, gospodarske zbornice, sindikata, zavoda in še koga ki bi se ukvarjal s tem potencialnim problemom, načrtoval izobraževanje, usposabljanje ali zaposlovanje presežnih delavcev Mure.

Ugotavljam tudi, da je v Pomurju zelo težko doseči soglasje tudi zaradi velikih razlik v razvitosti občin. Za občine, ki imajo velike probleme z vodooskrbo je zagotovo

primarno, da zagotovijo občanom pitno vodo, uredijo ceste in kanalizacijo in šele nato bodo pripravljene prispevati sredstva za npr. raziskovalno središče ali delovanje študijske knjižnice.

4. RAZISKAVA PARTNERSTVA

4.1. Metodologija

Z raziskavo sem želela preveriti hipoteze, ki sem jih postavila v dispoziciji naloge:

1. Regijsko načrtovanje in izvajanje ukrepov APZ je lahko uspešnejše.
2. V regiji ni pravega partnerstva, ustrezne sinergije za oblikovanje ustreznih ukrepov APZ, s katerimi bi se učinkovito odpravljala neskladja na trgu delovne sile.

Hipoteze sem postavila na osnovi lastnega zaznavanja problema v regiji. Večkrat je bilo v regiji povedano, da bi za Pomurje morali biti sprejeti posebni programi aktivne politike zaposlovanja, če bi želeli doseči pozitivne premike na področju zaposlovanja. To, kar država nameni v Pomurje s kvoto so le drobtinice. Po drugi strani pa sem večkrat ugotavljala, da ni partnerstva, da se zelo težko doseže enotna podpora raznim projektom, regionalnemu razvojnemu programu.

V raziskavi sem uporabila primarne podatke:

- vprašalnik,
- pregled programov ukrepov APZ in
- intervju.

VPRAŠALNIK

1. Velikost vzorca in način vzorčenja

Vprašalnik sem poslala institucijam v regiji, ki bi po ugotovitvah iz teoretičnega dela naloge in tudi različnih primerov dobre prakse morale biti »odgovorne« za regionalni razvoj in bi se naj z namenom vzpodbujanja in vplivanja na regionalni razvoj povezovala v različna partnerstva na regionalnem nivoju, lahko pa tudi širše, na državnem nivoju:

- **gospodarskim organizacijam** – podjetjem in gospodarskim združenjem v regiji (podjetjem na področju Pomurja 42 vprašalnikov, med katerimi ni bilo nobenega, ki bi imelo manj kot 50 zaposlenih; gospodarski zbornici, obrtnim zbornicam v Lendavi, Ljutomeru, Gornji Radgoni in Murski Soboti – 4 vprašalnike)

- **razvojnim institucijam** – 12 vprašalnikov (Regionalni razvojni agenciji Mura v Murski Soboti, lokalnim razvojnim organizacijam v Lendavi, Gornji Radgoni, Ljutomeru in Moravskih Toplicah)
- **izobraževalnim organizacijam** – 14 vprašalnikov (srednjim šolam v Murski Soboti, Rakičanu in Lendavi in ljudskim univerzam v Murski Soboti, Gornji Radgoni, Lendavi in Ljutomeru)
- **predstavnikom lokalne samouprave** – 26 vprašalnikov županom pomurskih občin in
- **območnim sindikatom** v Murski Soboti, Lendavi, Ljutomeru in Gornji Radgoni – 4 vprašalnike

Skupno je torej 103 anketirancev, vrnjenih sem dobila 64 vprašalnikov. Odzivnost na anketo je bila 62% odstotna.

Večina anketirancev je imela visokošolsko izobrazbo (62,5%).

Velika večina (64 %) jih tudi dokaj dobro in redno spremlja razprave o regionalizaciji Slovenije, tako da iz tega lahko sklepam, da so v glavnem seznanjeni z vsebino, po kateri jih sprašujem v vprašalniku.

2. Vsebina vprašalnika

Z vprašalnikom sem skušala ugotoviti mnenja anketirancev o partnerstvu, sodelovanju med institucijami, o oblikovanju vrste ukrepov APZ in sprejemanju programa APZ, o odgovornosti za regionalni razvoj na področju zaposlovanja in človeških virov. Na koncu sem vključila vprašanje o instituciji, iz katere prihaja anketiranec in podatke o njegovi izobrazbi.

Anketirani so se glede trditev opredeljevali na lestvici od 1 do 5, pri čemer 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinja, da pojav sploh ni prisoten, da sploh ni odgovoren, 5 pa, da se s trditvijo popolnoma strinja, da je pojav močno prisoten, da je popolnoma odgovoren.

Obdelava vprašalnikov je bila anonimna.

PREGLED PROGRAMOV APZ

Pregled programov aktivne politike zaposlovanja sem opravila za ukrepe, ki so se izvajali na Zavodu RS za zaposlovanje na osnovi programa APZ v letu 2002. Primerjala sem podatke za celotno Slovenijo in Pomurje: število vseh vključenih v posamezne programe in delež vključenih v programe APZ glede na število brezposelnih. Ob tem sem opisala tudi programe, ki so se izvajali le v Pomurju ali tiste, ki so bili razviti v Pomurju, s čimer sem želela prikazati uspešnost v regiji kreiranih programov aktivne politike zaposlovanja. Ti programi ne spadajo med tiste, ki se izvajajo regijsko, na osnovi sklepa o določitvi in razvrščanju območij z višjo stopnjo brezposelnosti, ki ga sprejme ministrstvo zadelo.

Prikazala sem analitično spremljanje programa izobraževanja in usposabljanja brezposelnih oseb, saj je na tem programu spremljava najbolj dodelana in oblikovala sem predlog, katere kazalce bi bilo k spremljavi predloga še potrebno dodati, saj je evaluacija programov na zavodu precej skromna.

Vir, na osnovi katerega sem preverjala podatke APZ, so bila statistična poročila Zavoda RS za zaposlovanje.

INTERVJU

Intervju sem opravila z direktorjem regionalne razvojne agencije. Zanimalo me je, kako ocenjuje partnerstvo v Pomurju na področju zaposlovanja in človeških virov, kakšna je vloga regionalne razvojne agencije in kaj pričakuje od oblikovanja pokrajin.

4.2. HIPOTEZE

1.Regijsko načrtovanje in izvajanje ukrepov APZ je lahko uspešnejše kot nacionalno.

Uspešnost ukrepov APZ je odvisna od večih dejavnikov. Zaenkrat se merijo le izhodi v zaposlitev. Glede na vrste ukrepov, ki se izvajajo, to ne more biti edini pokazatelj uspešnosti. Menim, da se bo uspešnost regionalizacije ukrepov APZ kazala na:

- Zmanjšanju regionalnih razlik na trgu delovne sile (povečanje zaposlenosti v Pomurju in zmanjšanju stopnje brezposelnosti).

- Zmanjšanju deleža brezposelnih oseb brez strokovne izobrazbe (brezposelnih oseb s I. in II. Stopnjo izobrazbe).
- Vključevanju v programe izobraževanja in usposabljanja, ki so iskani na trgu delovne sile v Pomurju, kar se bo odražalo v večjem deležu pokritih potreb delodajalcev po delovni sili in številu zaposlenih izmed tistih, ki so bili vključeni v te programe.
- Zaposlitvi oseb, ki so bile vključene v programe APZ.

Nekateri izmed teh učinkov se bodo pokazali že po enem letu, drugi na daljši rok, saj nekateri izobraževalni programi trajajo tri leta.

Prvo hipotezo sem preverjala z dvema vprašanjema v vprašalniku in tudi z analizo ukrepov APZ, izmed katerih nekateri že vsebujejo »regijski poudarek«, to pomeni, da je za nekatere ukrepe namenjeno več sredstev ali so ukrepi namenjeni drugačnim ciljnim skupinam v regijah, ki zaostajajo po kazalcih gospodarskega razvoja ali drugih indikatorjih, s katerimi se meri razvitost regije (aktivno prebivalstvo, zaposlenost, brezposelnost, izobrazbena struktura prebivalstva, starostna struktura prebivalstva....)

3. V regiji ni pravega partnerstva, ustrezne sinergije za oblikovanje ustreznih ukrepov APZ, s katerimi bi se učinkovito odpravljala neskladja na trgu delovne sile.

Drugo hipotezo sem preverjala z vprašanji, ki sem jih pri obdelavi oblikovala v »model partnerstva« in intervijem z direktorjem regionalne razvojne agencije.

4.2.1. Regijsko načrtovanje in izvajanje ukrepov APZ je lahko uspešnejše kot nacionalno

Hipotezo o večji učinkovitosti regionalno oblikovanih ukrepov APZ sem preverjala z:

- z analizo ukrepov APZ v letu 2002; primerjala sem vključitve v APZ v Sloveniji in Pomurju in
- z dvema vprašanjema v vprašalniku:

vprašanje št. 16: Če bi se v regiji sami odločali, katere APZ bomo izvajali, kako bi izbrali »prave«? in

vprašanje št. 17: Katerim ukrepom bi dali prednost, večji poudarek ?

4.2.1.1. PREGLED PROGRAMOV APZ V LETU 2002 ZA SLOVENIJO IN POMURJE

Izvajali so se naslednji programi:

PROGRAMI IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA:

Glede na strukturo programov APZ jih uvrščamo med programe za uravnavanje ponudbe delovne sile. S pospeševanjem izobraževanja in usposabljanja pa naj bi zlasti zmanjšali strukturno brezposelnost⁵. Posegajo predvsem na področje neustrezne usposobljenosti oseb.

Zavod v Sloveniji jih imenuje tudi programi priprave na zaposlitev.

Tovrstnim programom se daje velik poudarek v državah EU, saj je med smernicami do leta 2010 (Proposal for council decision on guidelines for the employment policies, 2003: 11) v četrti smernici opredeljena strategija vseživljenskega učenja, s katero bi omogočili posameznikom razvoj poklicnih karier in zmanjšanje kvalifikacijskih neskladij na trgu dela, ter večji delež populacije, predvsem mladih do 22 let, ki bodo imeli končano vsaj srednjo šolo. (85 % 22 –letnikov naj bi imelo srednjo šolo!).

V Sloveniji se od leta 1998 naprej daje velik poudarek programu izobraževanja brezposelnih oseb – programu 5000 (danes je to program 10.000). Cilj programa je dvig izobrazbene ravni brezposelnih oseb in odpravljanje izobrazbenih strukturnih neskladij.

V Pomurju je bilo v prvem letu (šolsko leto 1998/99) vključenih v navedeni program 263 brezposelnih, izmed katerih se jih je po zaključku programa 62 % zaposlilo. Skupaj je bilo v Pomurju od začetka programa in do konca šolskega leta 2002/03 v program vključenih 2.093 brezposelnih oseb, velika večina je program tudi uspešno zaključila.

Ves čas izvajanja programa se zavod srečuje z dilemo, ali slediti cilju dvig izobrazbene ravni in izobraževati tudi za poklice, ki so v regiji izrazito suficitarni (ekonomski tehniki, prodajalci, zdravstveni tehniki, frizerji....) ali za poklice, ki jih primanjkuje (strojniki, električarji in elektroniki, zidarji, tesarji, keramiki, varilci...) Ker smo se odločili za drugo varianto, imamo velike probleme z motivacijo brezposelnih za vključitev v program izobraževanja, saj ti poklici tudi med brezposelnimi niso priljubljeni ali tisti, za katere bi se želeli izobraževati. V programe priprave na

⁵ Strukturna brezposelnost nastane zaradi neskladja med vrstami dela, ki so na razpolago in osebami, ki iščejo zaposlitev.

zaposlitev so vključeni tudi razni motivacijski programi, delavnice, s katerimi se motivira brezposelne osebe za izobraževanje ali za aktivnejšo vlogo na trgu dela, se jih »opremlja« z raznimi veščinami iskanja zaposlitve, ki jih izvaja zavod ali pogodbeni partnerji zavoda.

Tabela 8: Vključeni v programe izobraževanja in usposabljanja po skupinah programov v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota

Vrsta programa	Slovenija	Pomurje	Delež vključenih *	
			SI	POM
Pomoč pri načrtovanju poklicne poti in iskanju zaposlitve	4.459	542	4,3	5,4
Klubi za iskanje zaposlitve	1.199	140	1,7	1,4
Projektno učenje za mlajše odrasle	160	32	0,1	0,3
Izpopolnjevanje in usposabljanje	2.868	328	2,8	3,3
Program 5000	5.190	445	5,1	4,8
Delovni preizkus	791	108	0,8	1,1
Usposabljanje z delom brez del. Razmerja	30	19	0,02	0,2
Usposabljanje z delom z sklenjenim delovnim razmerjem	1.544	162	1,5	1,6
SKUPAJ VKLJUČENI	16.234	1.176	15,8	17,8

Območna služba Murska Sobota = pomurska regija

* Delež vključenih glede na povprečno število brezposelnih v letu 2002

- Povprečno število brezposelnih oseb v letu 2002, Slovenija = 102.635
- Povprečno število brezposelnih oseb v letu 2002, Pomurje = 9.951

V programe izobraževanja in usposabljanja smo v Pomurju vključili 7,2% izmed vseh vključenih v letu 2002 (delež brezposelnih v Pomurju je 9.7% glede na povprečno število brezposelnih v Sloveniji v letu 2002). Od povprečnega števila brezposelnih v letu 2002 (9.951) jih je bilo v Pomurju v navedene programe vključenih 17,8%, v Sloveniji 15,8%.

SPODBUJANJE SAMOZAPOSLOVANJA

Tabela 9: Vključeni v programe spodbujanja samozaposlovanja v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota

Program samozaposlovanja	Slovenija	Pomurje	Delež vključenih *	
			SI	POM
Uvodni svetovalni intervju	948	11	0,9	0,1
Uvodno podjetniško svetovanje	154	-	0,2	/
Različne oblike svetovanja in usposabljanja	1.740	277	1,7	2,8
Število samozaposlenih	1.004	64	0,9	0,6

Območna služba Murska Sobota = pomurska regija

* Delež vključenih glede na povprečno število brezposelnih v letu 2002

- Povprečno število brezposelnih oseb v letu 2002, Slovenija = 102.635
- Povprečno število brezposelnih oseb v letu 2002, Pomurje = 9.951

Spodbujanje samozaposlovanja lahko uvrstimo med ukrepe odpiranja novih delovnih mest. Z njimi posredno odpravljamo brezposelnost zaradi premajhnega povpraševanja – tako da »vzpodbudimo« potrebe po odpiranju delovnih mest med brezposelnimi samimi.

Število samozaposlenih – podjetnikov iz vrst brezposelnih se vsako leto zmanjšuje. Leta 1995 se je v Sloveniji samozaposlilo 3.211 brezposelnih oseb, kar je predstavljalo 2.6% izmed povprečno registriranih brezposelnih oseb v tem letu. V Pomurju se je v istem letu samozaposlilo 210 oseb, kar je predstavljalo 2,3 %. Leta 2002 pa je bil delež samozaposlenih le 0,9% v Sloveniji, v Pomurju pa 0,6.

V Pomurju je v letu 2001-2003 potekal pharov projekt medmrežnega podjetniškega inkubatorja. Cilj projekta je bil postaviti obrtniške cone – izbrane so bile tri lokacije: M. Sobota, Ljutomer in Odranci in v te cone vključiti »inkubirance«, podjetnike, ki se jim omogoči skozi storitve, ki jih nudijo v obrtniških conah (poslovne stavbe z infrastrukturo) lažji začetek podjetništva. Nudijo naslednje storitve: razne vrste izobraževanj, skupno administracijo, računovodske storitve, informacijsko podporo, komunalno infrastrukturo, najem prostorov pod ugodnimi pogoji, najem kreditov in še nekatere druge. V začetku leta 2003 se je vključilo prvih 14 podjetnikov. Končni cilj projekta pa je vsekakor spodbujanje podjetništva. Zavod v projektu od vsega začetka

sodeluje, tudi tako, da v inkubator napotuje potencialne kandidate za samozaposlitev in z ustreznimi programi APZ, ko »inkubiranci« zaposlujejo brezposelne osebe.

V Pomurju že dve leti uspešno poteka projekt samozaposlovanja na podeželju – zelenjadarstvo, ki ga je razvil Razvojni center Lendava, izvaja pa ga skupaj s partnerji, zadrugo Zeleni vrt in zavodom za zaposlovanje. Vloga zavoda je napotitev brezposelnih oseb, primernih za samozaposlitev preko projekta.

V teh letih se je v okviru projekta samozaposlilo 89 brezposelnih oseb. To so osebe brez kvalifikacij, večinoma starejše osebe, kmečka populacija, torej takšni, ki so v kakršnikoli drugi obliki skoraj nezaposljivi.

V okviru projekta se jim zagotavlja izobraževanje, svetovanje v času pridelave zelenjave in odkup pridelkov preko zadruge Zeleni vrt, v katero se vključujejo.

POVRAČILA PRISPEVKOV DELODAJALCEM

Tabela 10: Vključeni v program povračila prispevkov v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota

Povračilo prispevkov	Slovenija	Pomurje	Delež vključenih *	
			SI	POM
	17.306	938	16,9	9,4

Območna služba Murska Sobota = pomurska regija

* Delež vključenih glede na povprečno število brezposelnih v letu 2002

- Povprečno število brezposelnih oseb v letu 2002, Slovenija = 102.635
- Povprečno število brezposelnih oseb v letu 2002, Pomurje = 9.951

Z ukrepom povračila prispevkov se vzpodbuja povpraševanje po delovni sili in odpiranje novih delovnih mest. Z navedenim ukrepom se odpravlja tudi ciklična brezposelnost (brezposelnost zaradi premajhnega povpraševanja) in strukturna brezposelnost, saj se s strogo določenimi ciljnim skupinami brezposelnih oseb, ki se lahko vključujejo v ukrep, odpravljajo tudi strukturna neskladja.

Višina prispevkov, ki jih povrne država, je različna glede na ciljno skupino brezposelne osebe, glede na velikost delodajalca, ki zaposluje to osebo in glede na stalno

prebivališče brezposelne osebe – če le ta prebiva v upravni enoti z nad 14% stopnjo brezposelnosti so prispevki za njeno zaposlitev višji.

V letu 2002 je bilo aktivnih brezposelnih, ki so bili zaposleni s tovrstno subvencijo 17.306 v Sloveniji, v Pomurju pa 938. Ukrep se je izvajal že od leta 1994, največ vključitev pa je bilo v letih od 1999- 2001, v povprečju 7.116 na leto.

NADOMESTITEV DELA PLAČE PRIPRAVNIKA

Tabela 11: Vključeni v program nadomestitev dela plače pripravnika v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota*

Nadomestitev dela plače pripravnika	Vse regije	Pomurje	Delež vključenih *	
			Vse regije	POM
	158	30	6,9	11,6

Območna služba Murska Sobota = pomurska regija

* Delež vključenih glede na povprečno število brezposelnih s VI. in VII. stopnjo izobrazbe v letu 2002, v regijah, ki so bile upravičene do izvajanja ukrepa.

- Vse upravičene regije povprečno število brezposelnih oseb s VI. in VII stopnjo – 2.280
- Pomurje povprečno število brezposelnih oseb s VI. in VII stopnjo - 258

Program se je izvajal v regijah z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti (zasavski, spodnjeposavski, savinjski, podravski in pomurski) , s ciljem preprečiti »beg možganov« iz teh področij. Ukrep vzpodbuja zaposlovanje in odpiranje novih delovnih mest. Vpliva tudi na odpravljanje strukturne brezposelnosti oseb z višjo, visokostrokovno in univerzitetno izobrazbo.

V Pomurju je delež brezposelnih s VI. in VII. stopnjo izobrazbe najnižji izmed vseh regij, kjer se je ukrep izvajal. Glede na to, je delež vključenih v Pomurju zelo velik – 11,6 % izmed vseh registrirano brezposelnih s VI. in VII. stopnjo izobrazbe. Glede na predhodno leto (2001) je bilo povpraševanje (število vloženih potreb po delavcih) po tem kadru višje za 4,6 %.

SOFINANCIRANJE ZAPOSLOTITVE TEŽJE ZAPOS LJIVE BREZPOSELNE OSEBE

Tabela 12: Vključeni v program subvencije v enkratnem znesku za težje zaposl jive osebe v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota

Subvencije za zaposlitev težje zaposl jivih oseb	Slovenija	Pomurje	Delež vključenih *	
			SLO	POM
	868	138	0,8	1,4

Območna služba Murska Sobota = pomurska regija

* Delež vključenih glede na povprečno število brezposelnih november -december leta 2002

- Povprečno število brezposelnih oseb november-december 2002, Slovenija = 102.772
- Povprečno število brezposelnih oseb november-december 2002, Pomurje = 9.945

Ukrep se je izvajal konec leta, novembra in decembra 2002

Glede na zelo široko ciljno skupino oseb, ki ji je bil ukrep namenjen (starejši, mladi, osebe brez izobrazbe in delovnih izkušenj, ranljive skupine – invalidi...) bi lahko rekla, da je bil ukrep namenjen spodbujanju novega zaposlovanja in posredno tudi odpravljanju strukturnih neskladij, vendar zelo široko. Največ vključenih 76 % je bilo iz skupine brezposelnih oseb brez strokovne izobrazbe.

JAVNA DELA

Tabela 13: Vključeni v program javnih del v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota

Program javnih del	Slovenija	Pomurje	Delež vključenih *	
			SI	POM
Število programov	2.072	342		
Število vseh udeležencev	7.552	1.036	7,4	10,4
Povprečno mesečno število vključenih	4.366	567	4,2	5,7
Redne zaposlitve iz JD	1.257	130	1,2	1,3

Območna služba Murska Sobota = pomurska regija

* Delež vključenih glede na povprečno število brezposelnih v letu 2002

- Povprečno število brezposelnih oseb v letu 2002, Slovenija = 102.635
- Povprečno število brezposelnih oseb v letu 2002, Pomurje = 9.951

Javna dela se štejejo med posebno obliko uravnavanja povpraševanja po delovni sili. Nekateri liberalni ekonomisti ocenjujejo, da gre za najbolj grob poseg na trg delovne

sile, ker se umetno odpirajo delovna mesta, ki ne nastajajo na podlagi tržnega povpraševanja (Modigliani idr., 1999 v Svetlik, 2002:180).

V Pomurju predstavljajo javna dela zelo pomemben program, ki ga je lokalno okolje dobro sprejelo. V povprečju je bilo v letu 2002 vsak mesec vključenih v javna dela 567 brezposelnih oseb. Izmed vseh vključenih se jih je zaposlilo v Pomurju 12,5%, v Sloveniji pa 16,6%.

Največ programov je na komunalnem področju, malo pa je razvojnih, ki bi lahko prinesli nova delovna mesta.

Javna dela so program, ki je najbolj vezan na lokalno okolje, saj so naročniki javnih del največkrat občine in razna društva v občinah. Župani na ta način najbolj neposredno skrbijo za »zaposlovanje« oseb iz svoje občine.

USPOSABLJANJE IN ZAPOSLOVANJE INVALIDOV

Tabela 14: Vključeni v program usposabljanje in zaposlovanje invalidov v letu 2002 v Sloveniji in Območni službi M. Sobota

Usposabljanje in zaposlovanje invalidov	Slovenija	Pomurje	Delež vključenih *	
			SI	POM
Obravnava na strokovni komisiji	401	20	2,8	2,1
Obravnava v zdravniški službi	3.744	522	3,6	5,2
Adaptacija delovnih mest	11	/	0,07	/
Sofinaciranje plač	106	28	0,7	2,9
Vključeni v programe rehabilitacije	1.578	142	10,9	14,9
Zaposleni	949	96	6,6	10,1

Območna služba Murska Sobota = pomurska regija

* Delež vključenih glede na število brezposelnih invalidov – december 2002

- Slovenija: 14.420
- Pomurje: 949

* - delež obravnavanih na zdravniški službi je izračunan glede na povprečno brezposelne v letu 2002, ker se na zdravniško službo napoti tudi druge osebe, ne samo invalide.

Pri programu spodbujanje zaposlovanja invalidov gre za kombinacijo različnih ukrepov. Do zaposlitve oseb iz te skupine brezposelnih oseb ne pride brez ukrepov APZ, saj je pred zaposlitvijo ali v času trajanja zaposlitve vedno potrebno usposabljanje brezposelne osebe.

V Pomurju smo v letu 1997 začeli z Inštitutom za rehabilitacijo invalidov izvajati projekt POKLICNA REHABILITACIJA V LOKALNI SKUPNOSTI.

Cilj projekta je bil:

- omogočanje prehoda od pasivnih pravic (denarna pomoč) k razvoju potencialov in aktivnemu vključevanju v usposabljanje delo in zaposlitev,
- razvijanje pogojev za usposabljanje in vključevanje v delo v realni delovni sredini,
- razvijanje pogojev za odprto zaposlovanje,
- razvoj programov vzpodbujanja psihosocialnega razvoja,
- zmanjševanje predsodkov do invalidnih oseb v delovni in socialni sredini.

Področje dela predpoklicnega usposabljanja je bilo določeno s tremi področji:

1. Predpoklicnim usposabljanjem: vplivanje na lastnosti vedenja in pridobivanje osnovnih delovnih in socialnih veščin in znanj.
2. Psihosocialno rehabilitacijo: oblikovanje in krepitev poklicne identitete, uveljavitev samopotrditve.
3. Podpornim zaposlovanjem: strokovna pomoč invalidom pri iskanju primerne delodajalca, programa in spremljanja v času zaposlitve.

To smo počeli skupaj z inštitutom, zavodom in pomurskimi podjetji. Projekt je bil ves čas podprt tudi iz občine M. Sobota.

Na vsakem uradu za delo je bil določen delavec, ki je skupaj s predstavnikom inštituta obiskoval lokalna podjetja, predstavljal projekt, osebe, ki smo jih želeli zaposliti in možnosti sofinanciranja zaposlitev iz programa APZ. Osebe, ki so se zaposlile, so se ves čas trajanja programa spremljale tudi v podjetjih.

Poseben pristop – program obravnave brezposelnih invalidov, ki je bil razvit v Pomurju, se odraža še danes v velikem številu vključenih invalidov v programe rehabilitacije in potem tudi zaposlitve iz teh programov; v Pomurju je zaposlenih 10.1% invalidov, v Sloveniji 6.6%. Ta model se danes uporablja še v nekaterih drugih območnih službah zavoda.

V Sloveniji so se v letu 2002 izvajali še nekateri drugi ukrepi APZ, ki jih nisem posebej opisovala:

- kreiranje delovnih mest za dolgotrajno brezposelne: gre za tri različne vrste ukrepov, subvencija zaposlitve za različne ciljne skupine dolgotrajno brezposelnih
- skladi dela, kamor so se vključevali presežni in potencialno presežni delavci iz podjetij
- nekateri programi, ki so bili namenjeni še zaposlenim delavcem oz. podjetjem za ohranitev ogroženih delovnih mest

4.2.1.2. REGIJSKO NARAVNANI UKREPI APZ V LETU 2002

Regijski pristop pri sedanjih ukrepih APZ pomeni, da se nekateri ukrepi izvajajo le v določenih regijah ali da se za nekatere programe zagotavlja višji delež financiranja kot v drugih področjih države. Ministrstvo za delo vsako leto sprejme Sklep o določitvi in razvrščanju območja z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v Republiki Sloveniji ter določanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2003 (Ur. L. RS št. 51/2002). Območja se razvrščajo v tri skupine A, B, C in zajemajo območne službe, upravne enote in občine glede na stopnjo brezposelnosti.

Območje A zajema tiste območne službe, upravne enote in občine, ki imajo stopnjo brezposelnosti 16 % in več.

Območje B zajema tiste območne službe, upravne enote in občine, ki imajo stopnjo brezposelnosti od 14% do 15,9 %.

Območje C zajema tiste območne službe, upravne enote in občine, ki imajo stopnjo brezposelnosti od 11,8 % do 13,9 %.

- Javna dela: v letu 2002 so bile kvote za javna dela zaradi problematike brezposelnosti v Podravju in Pomurju korigirane z dodatnimi kvotami.
- Pomoč na domu Invalidi invalidom: V regijah z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti se lahko vključijo tudi osebe, ki ne spadajo med težje zaposljive brezposelne osebe.
- Povračila prispevkov delodajalcem: če mali delodajalec (do 50 zaposlenih) zaposli brezposelno osebo, ki ima stalno prebivališče v upravni enoti z nad 14 % brezposelnostjo je delež povrnjenih prispevkov nekoliko višji kot pri ostalih.
- Spodbujanje samozaposlovanja: višine finančne pomoči ob samozaposlitvi se znotraj območja A, kamor spada Pomurje poviša za 10 odstotnih točk.

- Nadomestitev dela plače iskalca prve zaposlitve. Spodbujalo se je zaposlovanje z višjo in visoko izobrazbo na območjih z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti s ciljem preprečevanja »bega možganov« iz teh območij. V ta območja so spadale območne službe z višjo stopnjo brezposelnosti od 11,8%.
- Nadomestitev plače invalidu in težje zaposljivi brezposelni osebi: Ukrep upošteva tudi regionalni vidik in se nadomestilo lahko poveča v skladu z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v Republiki Sloveniji
- Nadomestitev dela stroškov za ohranitev delovnih mest: Program je bil namenjen delodajalcem, pri katerih so delovna mesta ogrožena zaradi naravnih nesreč, izrednih dogodkov ali nerazvitosti območja. Nadomestitev dela stroškov za ohranitev delovnih mest se lahko dodeli kot regionalna pomoč, če zmanjševanje tekočih izdatkov podjetja prispeva k regionalnemu razvoju

Regijski pristop pomeni oblikovanje politike zaposlovanja na lokalni ravni – od spodaj navzgor. Lokalne institucije imajo največ in najboljše informacije, kaj je potrebno za ohranjanje delovnih mest, za odpiranje novih delovnih mest in kakšne vzpodbude lokalno okolje potrebuje. Pomemben korak, ki ga je pred tem še potrebno narediti, je »oblikovanje« partnerstva na lokalnem in regionalnem nivoju.

Na teh konkretnih primerih lahko ugotovim, da ne gre za »pravi« regijski pristop, saj regije same niso imele dosti vpliva na oblikovanje ukrepov v regijah od spodaj navzgor, ampak je država predpisala ukrepe, ki se bodo dodatno financirali ali izvajali v večjem obsegu v regijah, ki imajo večje probleme z brezposelnostjo. Regijski pristop v Sloveniji zaenkrat ne pomeni tega, da bi programi APZ nastajali preko socialnega partnerstva v regiji od spodaj navzgor.

4.2.1.3. ANALITIČNO SPREMLJANJE PROGRAMA IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA BREZPOSELNIH

Zavod spremlja realizacijo ciljev na vseh programih. Najbolj je ta spremljava dodelana na programu izobraževanja in usposabljanja brezposelnih oseb, kjer poteka že nekaj let. To je analiza vseh programov, ki spadajo v ta sklop po ciljih in ključnih ciljnih skupinah, ki so jim ti programi namenjeni (Brešar, 2002).

Tabela 15: Cilji programa in ciljne skupine

CILJI PROGRAMA	KLJUČNE CILJNE SKUPINE
- zmanjšanje brezposelnosti predvsem med mladimi - povečanje zaposljivosti brezposelnih oseb - zagotovitev gibljivosti in prilagodljivosti trga dela - preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost - zagotovitev socialne vključenosti brezposelnih oseb in zmanjšanje negativnih posledic dolgotrajne brezposelnosti - dvig izobrazbene ravni	- mladi brezposelni v starosti do 26 let - brezposelne osebe brez poklicne oziroma strokovne izobrazbe oz. z neustrezno izobrazbo glede na potrebe trga dela - dolgotrajno brezposelni in druge težje zaposljive osebe

Vir: Brešar: Izobraževanje in usposabljanje brezposelnih oseb v letu 2001

Analiza je bila narejena po naslednjih kriterijih:

- realizacija ciljnega števila vključenih
- porabljena finančna sredstva za programe
- udeleženci posameznega programa glede na trajanje brezposelnosti, starost vključenih
- za vsakega izmed programov je narejen tabelarni pregled strukturnih značilnosti, vključenih glede na ciljne skupine posameznega programa (npr. vsi vključeni: od tega število iskalcev prve zaposlitve, izobrazbena struktura vključenih, starostna struktura vključenih...).

Ocena realizacije ciljev

V zaključnih ugotovitvah analize je podana naslednja ocena realizacije ciljev:

Tabela 16: Spremljanje programa izobraževanja in usposabljanja

REALIZACIJA CILJEV	Merila, pa katerih so se spremljali cilji	Dodati – predlog
Zmanjšanje brezposelnosti med mladimi	Število in delež vključenih iz te ciljne skupine po programih in primerjava vključitev s preteklim obdobjem	Delež brezposelnosti mladih pred začetkom programa in po zaključku programa
Povečanje zaposljivosti brezposelnih	Število vključenih v zaposlitev po 6 mesecih po zaključku programa.	Primerjava deleža zaposlenih, ki so bili vključeni v program z vsemi tistimi, ki v program niso bili vključeni, manjka tudi konkreten cilj – kakšen bo delež zaposlenih
Preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost	Število vseh vključenih dolgotrajno brezposelnih oseb	Kaj se je z dolgotrajno brezposelnimi, ki so bili vključeni v program zgodilo – rezultati; kakšen je bil delež dolgotrajno brezposelnih pred pričetkom izvajanja programa in po zaključku programa med vsemi brezposelnimi.
Zagotovitev socialne vključenosti brezposelnih oseb in zmanjšanje negativnih posledic dolgotrajne brezposelnosti	Število in delež dolgotrajno brezposelnih oseb po posameznih programih.	Enako kot zgoraj, s tem da je potrebno to spremljati po posameznih programih. Če je cilj zagotovitev socialne vključenosti, je merilo lahko koliko je program prispeva k zaposlovanju dolgotrajno brezposelnih, žensk, invalidov..
Dvig izobrazbene ravni	Navedeno je število vključenih v program 5000 brez strokovne izobrazbe in naštetih razlogi, zakaj ni večjega interesa med mladimi za vključitev v program	Pred pričetkom izvajanja programa postaviti točen cilj – npr.: delež mladih brez strokovne izobrazbe se bo zmanjšal za 1% .
USPEŠNOST:	V programu 5000 se spremlja: - uspešen zaključek programa - število vključenih v	Za celovito oceno uspešnosti bi lahko še vključili analizo npr.: ali je bila vključena ciljna populacija, kako zadovoljni

	zaposlitev šest mesecev po zaključku programa	so bili udeleženci.
--	--	---------------------

Vir: Brešar: Izobraževanje in usposabljanje brezposelnih oseb v letu 2001

V analizi ni zajeta stroškovna učinkovitost programa, npr. primerjava zaposlenih iz različnih programov izobraževanja in usposabljanja, ki vključujejo enake ciljne skupine po stroških ali kako v določenem programu zmanjšati stroške in povečati koristi.

4.2.1.4. MERILA ZA USPEŠNO POLITIKO TRGA DELA

Če sem postavila hipotezo, da je regijsko načrtovanje in izvajanje programov APZ lahko uspešnejše, kot če se programi APZ načrtujejo le nacionalno, je treba vedeti, na kakšen način se lahko meri uspešnost programov. Obstoja več različnih pristopov.

Stalno spremljanje izvajanja programov je že del sprotne evalvacijske politike.

V literaturi najdemo več različnih pristopov evalvacije programov, odvisno od tega, kaj želimo evalvirati npr. (Svetlik, Trbanc, 2002: 48-49):

- programski pristop – ali smo z programom dosegli postavljene končne cilje
- pristop z vidika smotrov – ali program uresničuje širše opredeljene smotre politike zaposlovanja
- procesni pristop – ne zanimajo ga le končni učinki, ampak celoten potek od prepoznavanja problemov, napredovanja, postavljanja ciljev.

Če ocenjujemo stopnjo doseganja ciljev, ocenjujemo uspešnost politike (effectiveness), ocenjujemo npr. ali smo s programom zajeli ciljno populacijo, kako tekoče je program potekal, kako zadovoljni so bili udeleženci programov in ne le koliko se jih je po končanem programu zaposlilo.

Če primerjamo doseganje ciljev s sredstvi, ki smo jih za to potrebovali, ocenjujemo učinkovitost (efficiency) politike. Za to je primerna metoda stroškov in koristi (Svetlik, Trbanc 202:51).

Najpomembnejše kriterije za uspešnost na trgu dela lahko strnemo v naslednje dimenzije (Schmid, 1996: 224 – 225):

- Zaposlitveni učinek merimo s tem, ali se brezposelne osebe, vključene v program, zaposlijo. Uspeh se pokaže v zniževanju brezposelnosti in sicer na dveh indikatorjih: v skrajševanju časa brezposelnosti in deležu udeležencev programa, ki so vključeni v zaposlitev po določenem času, ko so program zapustili.
- Porazdelitveni učinek merimo s tem, ali program prispeva k socialni enakosti in odpravljanju neenakosti, tako med posameznimi skupinami brezposelnih (ženske, mladi) kot med regijami.
- Produktivnost in učinkovitost merimo z ekonomsko učinkovitostjo, npr. koliko se je v določeni organizaciji dvignila storilnost po dodatnem usposabljanju delavcev.

Pri izvajanju programov zaposlovanja se pojavljajo tudi stranski učinki, ki jih je potrebno oceniti (Schmid, 1996: 225 -226).

- S programom zaposlimo tiste, ki bi se sicer zaposlili po redni poti (deadweight effects), npr. podjetje zaposluje ženske, za katere prejme subvencijo za usposabljanje.
- Zgrešitev ciljne populacije (displacement effect) – v program se vključuje druga populacija kot je bilo predvideno, namesto dolgotrajno brezposelnih kratkotrajno brezposelni. Omenjajo se tudi podjetja, ki dobijo subvencionirane plače in na ta račun lahko dosegajo nižje plače na tržišču ustvarjajo nelojalno konkurenco, npr. v Sloveniji subvencija plače po 48.a členu zakona.
- Substitucijski učinek (substitution effect) lahko dosežejo programi subvencioniranja zaposlovanja v določenih panogah in podjetjih. Če npr. v kmetijstvu subvencioniramo pridelavo krompirja in koruze, bomo uničili pridelavo pšenice. Pri nas je bil takšen primer javna dela v kmetijstvu za vinogradnike in sadjarje, ki se jih je s tem postavljalo v dosti ugodnejši položaj.
- V programe se vključujejo ljudje z najlažje rešljivimi težavami (creaming effect). Omenja se, da so k temu nagnjeni zaposleni na zavodu za zaposlovanje, ki želijo hitro doseči rezultate.

Brez procesa evaluacije ne moremo reči, če smo dosegli cilje posameznega programa ali programov, ne moremo jih prenašati v druge države. Prav tako ne moremo svetovati oblikovalcem programov za oblikovanje boljše implementacije, monitoringa, kontrolinga..

Zavod za zaposlovanje programov zaposlovanja ni evalviral po zgoraj navedenih kazalcih.

V poslovnem načrtu zavoda za leto 2002 so bili postavljeni cilji, po katerih se je merila uspešnost :

1. 50.000 brezposelnih oseb vključiti v zaposlitev, od tega 5.000 v javna dela
2. 3.600 mladih vključiti v izobraževanje
3. racionalizirati postopke odločanja, centralizirati obračun pravic brezposelnih
4. racionalizirati postopke odločanja na področju štipendij , izterjati neupravičeno prejete štipendije
5. pripraviti programe nadomeščanja zaposlovanja tujcev z brezposelnimi osebami

Le prva dva cilja sta bila posredno vezana na programe APZ, zavod je meril število zaposlenih, število vključenih v javna dela in število vključenih v izobraževanje. Vsak program je opredeljeval tudi ciljne skupine, ki so se lahko vključevale v posamezen program, vendar cilji niso bili postavljeni v tem smislu, da bi se merilo, za koliko se bo npr. zmanjšal delež žensk med brezposelnimi, če je bil program namenjen ženskam, je bila vključena ciljna populacija, stroškovna učinkovitost posameznih programov.

KAZALCI USPEŠNOSTI REGIONALIZACIJE APZ

Opredelila sem, da se bo uspešnost regionalizacije APZ odražala na naslednjih kazalcih:

1. zmanjšanju regionalnih razlik na trgu delovne sile (povečanje zaposlenosti v Pomurju in zmanjšanju stopnje brezposelnosti),
2. zmanjšanju deleža brezposelnih oseb brez strokovne izobrazbe (brezposelnih oseb s I. in II. stopnjo izobrazbe),
3. vključevanju v programe izobraževanja in usposabljanja, ki so iskani na trgu delovne sile v Pomurju, kar se bo odražalo v večjem deležu pokritih potreb delodajalcev po delovni sili in številu zaposlenih izmed tistih, ki so bili vključeni v te programe,
4. zaposlitvi oseb, ki so bile vključene v programe APZ.

Kazalec 1:

Iz analize programov aktivne politike zaposlovanja v letu 2002 je razvidno, da je bilo v Pomurju pri večini programov vključenih večji delež, kot je bilo povprečje v Sloveniji

in kot je bil delež brezposelnih v Pomurju glede na skupno število brezposelnih v Sloveniji.

Ocenjujem, da je uspešnost regijsko naravnanih ukrepov lahko večja tudi zaradi tega, ker se zavod (območna služba) bolj angažira pri motiviranju okolja (delodajalcev in brezposelnih), da bo tisto, kar je posebna vzpodbuda regiji, tudi izkoriščeno in bo »ostalo« v regiji.

V Pomurju je bil zavod v letu 2002 zelo uspešen pri vključevanju v naslednje ukrepe APZ:

Tabela 17: Delež vključenih v programe APZ v Pomurju in Sloveniji

PROGRAM APZ	Delež vključenih*	
	SI	Pomurje
Nadomestitev dela plače pripravnika	6,9	11,6
Sofinanciranje zaposlitve težje zaposeljive osebe	0,8	1,4
Javna dela	1,2	1,3
Invalidi, vključeni v programe rehabilitacije	10,9	14,9
Zaposleni invalidi	6,6	10,1
Vključeni v programe izobraževanja in usposabljanja	15,8	17,8

Vir Letno poročilo 2002 ZRSZ

* delež vključenih glede na registrirano število brezposelnih

Glede na strukturo brezposelnih oseb Pomurje izstopa po deležu mladih, iskalcih prve zaposlitve in brezposelnih brez strokovne izobrazbe. Da bi izravnali zaostanek za ostalo Slovenijo, za osebe iz teh ciljnih skupin ne bi smelo biti omejitev za vključevanje. Tudi način delitve sredstev za programe APZ med območnimi službami zavoda – več ali manj linearno glede na delež brezposelnih oseb - v tem primeru ni primeren. S sedanjim načinom dela se razkorak le »vzdržuje«, da se razlike še bolj ne poglobljajo.

Pri zgoraj navedenih ukrepih je območna služba Murska Sobota veliko sodelovala z lokalnim okoljem:

- podjetji: informiranje o ukrepih in možnostih ob zaposlovanju brezposelnih oseb iz določenih ciljnih skupin (sestanki z večjimi podjetji na uradih za delo, obiski podjetij)

- gospodarsko in obrtnimi zbornicami: srečanje z manjšimi podjetniki člani obrtnih zbornic in predstavitev ukrepov APZ na združenju podjetnikov pri gospodarski zbornici
- razvojnimi agencijami, župani: informiranje predvsem o možnostih zaposlovanja preko javnih del in dodatnem razpisu za Pomurje

Kljub temu, da je bil v Pomurju delež vključenih oseb glede na število brezposelnih v večino programov večji, kot je bilo povprečje v Sloveniji, se regionalne razlike niso zmanjšale (stopnja brezposelnosti se je povečala, zmanjšalo se je število delovno aktivnih v primerjavi s Slovenijo). To pomeni, da je bilo premalo programov za odpiranje novih delovnih mest, drugih ukrepov iz strani države, s katerimi bi se vzpodbujalo zaposlovanje, pa tudi ni bilo.

Zaznati pa je nekatere pozitivne premike v strukturi brezposelnih oseb: zmanjšal se je delež mladih v starosti do 26 let in delež oseb brez strokovne izobrazbe.

Kazalec 2:

Od leta 1999 naprej, odkar se izvaja program izobraževanja brezposelnih oseb, se je delež brezposelnih brez strokovne izobrazbe v strukturi brezposelni oseb v Pomurju vsako leto zmanjševal; od 55,9% v letu 1999 do 54,4% v letu 2002. Od leta 1991 dalje je zaznati tudi povečevanje povprečnega števila let šolanja prebivalcev v starosti od 15 do 64 let, kar tudi prispeva k dvigu izobrazbene strukture brezposelnih oseb (Pečar, 2002: 118).

Kazalec 3:

Delež kritja potreb po delavcih, ki jih delodajalci vložijo na zavodu, z brezposelnimi osebami iz evidence zavoda je v Pomurju med najvišjimi v državi. V letu 2002 je bilo v Pomurju 4.767 potreb po delavcih; 81,3% jih je bilo pokritih iz vrst brezposelnih oseb, v Sloveniji 42,5% .

Kazalec 4:

Ker so se brezposelni izobraževali večinoma za poklice, ki so deficitarni na trgu dela, se jih je izmed tistih, ki so se vpisali v izobraževanje leta 1999, 62% zaposlilo. Ta program je eden prvih, kjer območna služba sama predlaga programe, v katere se vključujejo brezposelni. Iz rezultatov vidimo, da je uspešen.

Pri drugih programih zavod v letu 2002 še ni spremljal izhodov v zaposlitev.

Vendar, če bi želeli regionalno oblikovati ukrepe APZ v regiji, bi se morali na nek način odločiti, katere bomo izvajali in kako bomo do tega soglasja prišli.

Če smatramo, da regijski pristop pri oblikovanju ukrepov APZ pomeni, da ukrepi nastajajo »od spodaj navzgor«, potem je potrebno vedeti, na kak način bi to regija storila, na kakšen način bi prišla do »pravih« ukrepov APZ in kdo bi jih sprejemal, kako bi prišli do soglasja in katere ukrepe bi izvajali.

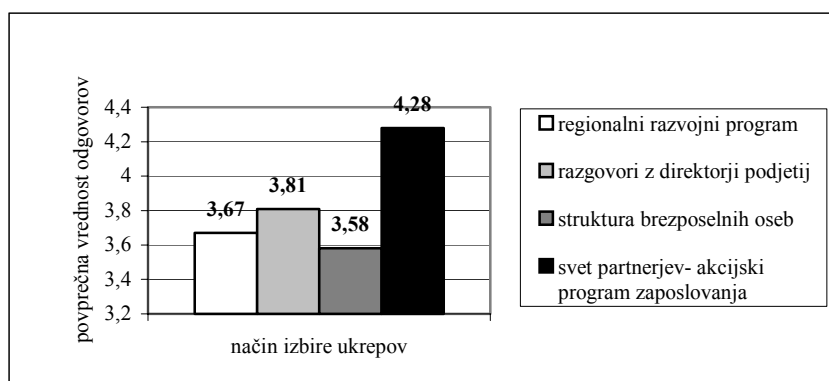
4.2.1.5. ODGOVORI NA VPRAŠANJI ŠTEVILKA 16 IN 17

1. Na vprašanje št. 16: »Kako bi izbrali »prave« ukrepe APZ za regijo?« jih največ meni, da bi na regionalnem svetu partnerjev sprejeli akcijski program zaposlovanja, s katerim bi določili primerne ukrepe APZ za regijo.

Na drugem mestu (povprečna vrednost odgovorov je 3,81) je predlog, da bi ukrepe APZ izbrali na podlagi razgovorov z direktorji podjetij, kar bi bilo za pričakovati, saj je vprašalnik izpolnilo največ direktorjev podjetij.

Najnižje pa je ocenjen način oblikovanja ukrepov APZ, ki je sedaj dokaj upoštevan – glede na strukturo brezposelnih oseb.

Graf 6: Kako bi izbrali »prave« ukrepe aktivne politike zaposlovanja, če bi se v regiji sami odločali, katere bomo izvajali ?



Iz odgovorov se kaže potreba da naj se v regiji oblikuje »svet partnerjev«, ki bi oblikoval in sprejel akcijski program zaposlovanja s katerim bi določili tudi ukrepe APZ za regijo.

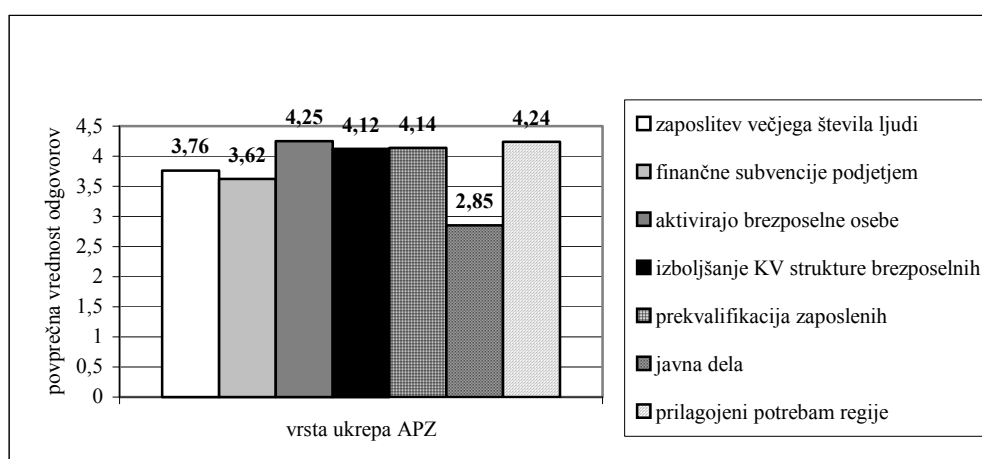
V Pomurju je problem tudi pomanjkanje izobraževalnih programov. Ni možnosti izobraževanja za poklice (srednješolski nivo izobraževanja!), ki so na trgu deficitarni, pomurska mladina pa se ne odloča za izobraževanje v Mariboru ali kje drugje, ker je to povezano tudi z višjimi stroški..

Naloga takšnega organa bi bila tudi ta, da opozarja na takšne probleme in da sodeluje pri oblikovanju izobraževalnih programov, ki so potrebni na regionalnem nivoju glede na potrebe trga dela.

2. Na vprašanje številka 17: » Katerim ukrepom bi dali večji poudarek – če bi jih regionalno načrtovali?« jih največ meni, da tistim, ki aktivirajo brezposelne osebe (povprečna vrednost odgovorov 4,25) in tistim, ki so prilagojeni potrebam regije (povprečna vrednost odgovorov je 4,24). Najmanj dajejo podporo javnim delom (povprečna vrednost odgovorov je 2,85), kar pravzaprav preseneča, saj so vprašalnik izpolnjevali tudi župani, ki zelo koristijo program javnih del.

Ni statistično značilnih razlik med izobrazbo izpolnjevalcev in posameznimi ukrepi, ki bi jim dali večji poudarek. Edina statistično značilna razlika, ki se pokazala, je pri spremenljivki večje finančne subvencije podjetjem – s 5,2 odstotnim tveganjem lahko trdimo, da predstavniki gospodarstva bolj podpirajo ta ukrep kot predstavniki negospodarstva.

Graf 7: Katerim ukrepom bi dali prednost, večji poudarek?



Iz analize programov APZ in kazalcev uspešnosti regionalizacije programov APZ lahko rečem, da se je potrdila hipoteza, da je regionalno načrtovanje in izvajanje ukrepov APZ lahko uspešnejše kot nacionalno z naslednjimi pokazatelji:

- večji delež vključenih v programe v Pomurju (glej tabelo št. 17),
- razviti novi programi, ki se prenašajo tudi v druga okolja, npr. poklicna rehabilitacija v lokalni skupnosti,
- vzpodbujeno zaposlovanje brezposelnih oseb, tudi tistih z VI. in VII. stopnjo izobrazbe,
- dobro sodelovanje območne službe z lokalnim okoljem,
- izboljšanje izobrazbene strukture brezposelnih oseb, učinkovitejše odpravljanje strukturnih neskladij,
- povečanje deleža kritja potreb po delavcih z brezposelnimi osebami.

4.2.2. V regiji ni partnerstva za oblikovanje ukrepov APZ

Hipotezo sem preverjala z:

- vprašalnikom; posamezna vprašanja sem oblikovala v model partnerstva in
- intervjujem z direktorjem Regionalne razvojne agencije Mura

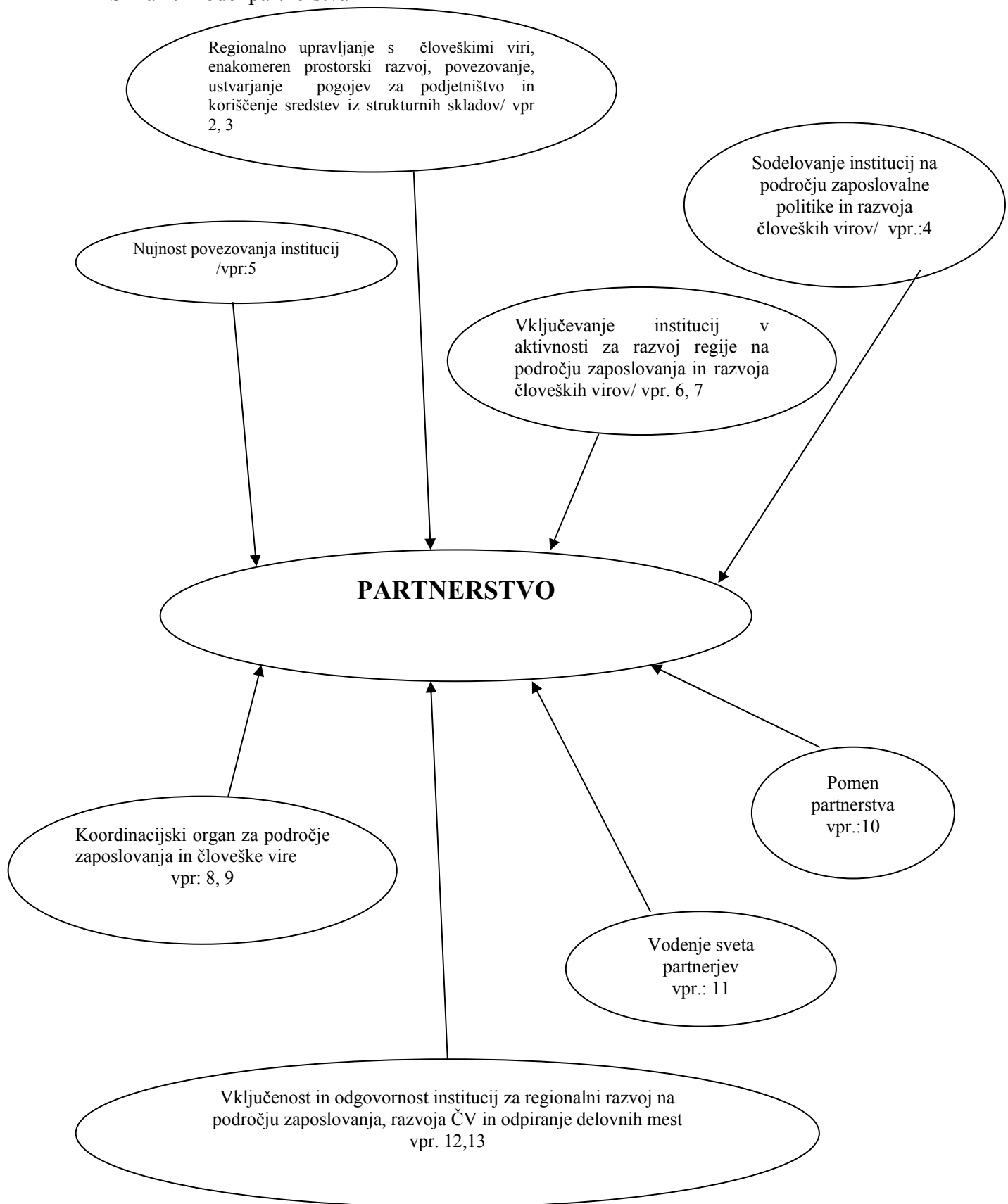
V model partnerstva sem vključila vprašanja, ki v vsebini odgovorov vsebujejo elemente – pokazatelje partnerstva:

1. Koliko je danes prisotno regionalno upravljanje in kaj bomo dosegli z regionalizacijo Slovenije na naslednjih področjih? /vprašanje št. 2 in 3/:
 - optimalno gospodarjenje s človeškimi in finančnimi viri
 - enakomeren prostorski razvoj Slovenije
 - ustvarjanje pogojev za povezovanje na regionalnem nivoju, aktivno povezovanje v regijah
 - ustvarjanje pogojev za podjetništvo
 - ustvarjanje pogojev za koriščenje sredstev iz strukturnih skladov
2. Sodelovanje institucij in podjetij v Pomurju na področju zaposlovalne politike in na področju razvoja človeških virov /vprašanje št. 4/
3. Za uspešno regionalno politiko je nujno povezovanje institucij /vprašanje št. 5/:
 - na državnem nivoju
 - na regionalnem nivoju
 - na lokalnem (občinskem) nivoju

- na regionalnem in lokalnem nivoju
 - na državnem, regionalnem in lokalnem nivoju
 - povezovanje ni potrebo
4. Koliko so danes in koliko bi morale biti navedene institucije vključene v aktivnosti za razvoj regije na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov ? /vprašanja 6 in 7/:
- razvojne institucije (regionalne in lokalne)
 - izobraževalne institucije
 - gospodarska združenja (gospodarska in obrtne zbornice)
 - zavod RS za zaposlovanje
 - raziskovalne institucije
 - sindikati
 - lokalna oblast (občine)
 - banke
5. Ali imamo danes oz. ali bi morali imeti v regiji koordinacijski organ za področje zaposlovanja in človeške vire? /vprašanje 8 in 9/.
6. Kaj pomeni partnerstvo na regionalnem nivoju? /vprašanje 10/:
- formalno obliko združenja z močnim vodjem
 - združenje, kjer so partnerji enakopravni
 - združenje, ki temelji na zaupanju
 - formalno združenje ni potrebno
7. Kdo naj bi na regionalnem nivoju vodil »svet partnerjev« v kolikor bi bil takšen organ oblikovan? /vprašanje 11/:
- nekdo, ki ima politično moč
 - nekdo, ki uživa ugled v okolju in pri drugih partnerjih
8. Koliko so danes in koliko bi morali biti navedeni akterji odgovorni za regionalni razvoj na področju zaposlovanja in človeških virov? /vprašanja 12 in 13/:
- vlada RS
 - ministrica za regionalni razvoj
 - župani
 - izobraževalne institucije
 - zavod RS za zaposlovanje
 - regionalna razvojna agencija
 - lokalne razvojne institucije

- poslanci
- vsi prebivalci regije
- sodelovanje vseh naštetih institucij
- direktorji podjetij

Slika 1: Model partnerstva



Vir: Lastna raziskava

4.2.2.1. EMPIRIČNI REZULTATI POSAMEZNIH SPREMENLJIVK PARTNERSTVA

1. Regionalno upravljanje z dejavniki /vprašanje 2 in 3/

Tabela 18: Koliko je danes prisotno regionalno upravljanje z naštetimi dejavniki in kaj bomo dosegli z regionalizacijo?

Zap št	Spremenljivka	Povprečna vrednost odgovorov (lestvica 1 – 5)	
		Danes	Z regional. bomo dosegli
1.	Optimalno gospodarjenje s človeškimi in finančnimi viri	2,07	2,90
2.	Enakomeren prostorski razvoj Slovenije	2,00	3,23
3.	Ustvarjanje pogojev za povezovanje na regionalnem nivoju, aktivno povezovanje v regijah	2,38	3,44
4.	Ustvarjanje pogojev za podjetništvo	2,63	3,34
5.	Ustvarjanje pogojev za koriščenje sredstev iz strukturnih skladov	2,61	3,57

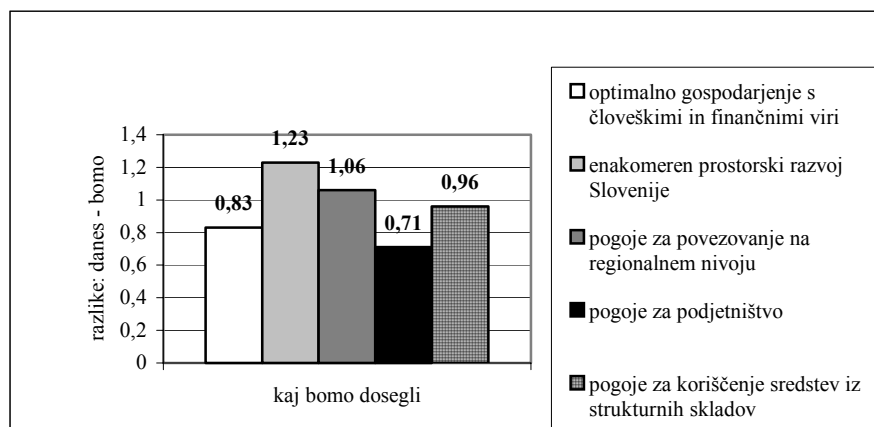
Vir: Lastna raziskava, 2003 n = 64⁶

V Pomurju je prisotno zavedanje, da je Pomurje po večini kazalcev gospodarskega razvoja na zadnjem mestu med statističnimi regijami v Sloveniji, zato je pričakovanje anketirancev, da bo prav na tem področju storjeno z regionalizacijo Slovenije največ, kar je razvidno iz odgovorov. Največja razlika med obstoječim in pričakovanim stanjem je pri spremenljivki enakomeren prostorski razvoj Slovenije.

Iz povprečne vrednosti razlik vsakega posameznega odgovora, ki so med 0,71 do 1,23 je razvidno mnenje anketirancev, da regionalnega upravljanja v regiji danes skoraj ni.

⁶ Vir vseh podatkov v tabelah, grafih in slikah v poglavju je lastna raziskava, izvedena v decembru 2003

Graf 8: Z regionalizacijo Slovenije bomo dosegli



Z regionalizacijo – kar pomeni v Sloveniji oblikovanje pokrajin bodo po ocenah anketirancev v največji meri ustvarjeni pogoji za koriščenje sredstev iz strukturnih skladov (povprečna vrednost odgovorov 3,57) in za aktivno povezovanje v regijah (3,53). To pomeni, da anketiranci čutijo potrebo po večjem sodelovanju v regiji.

2. Sodelovanje institucij in podjetij v Pomurju na področju zaposlovalne politike in na področju razvoja človeških virov /vprašanje 4/

Danes podjetja in institucije v Pomurju malo sodelujejo na področju zaposlovalne politike in razvoja človeških virov. Povprečna vrednost odgovorov je 2.29 (lestvica je 1 – 5, kjer je 1 – nič; 5 – zelo dobro), oziroma, 65,6% vprašanih je odgovorilo, da podjetja na tem področju malo ali nič sodelujejo.

Tabela 19 : Ali menite, da institucije in podjetja v Pomurju sodelujejo na področju zaposlovalne politike in na področju razvoja človeških virov?

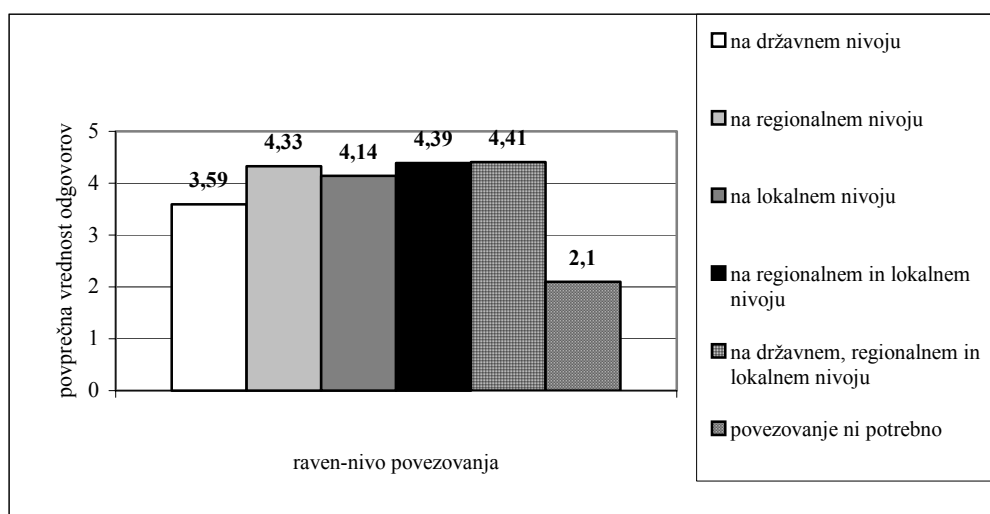
odgovor	Število odgovorov	Delež
Ne	8	12,5
Malo	34	53,1
Srednje dobro	18	28,1
Dokaj dobro	3	4,7
Zelo dobro	1	1,6
Skupaj	64	100

3. Nujnost povezovanja institucij na državnem, regionalnem in lokalnem nivoju za uspešno regionalno politiko /vprašanje 5/

Regionalne in lokalne institucije poznajo probleme, regije zato je le-te treba reševati tam, kjer nastajajo. Lokalne značilnosti je treba približati oblikovalcem politike in o problemih osvestiti vse akterje v lokalnem okolju.

Med anketiranci je prisotno zavedanje, da je za uspešno regionalno politiko povezovanje potrebno. Največ jih meni, da je potrebno povezovanje institucij na državnem, regionalnem in lokalnem nivoju – povprečna vrednost odgovorov je 4,41. Najmanj sprejemljivo je le sodelovanje institucij na državnem nivoju, npr. sprejemanje raznih ukrepov, programov, v katere regije niso vključene in jih morajo le izvajati, kot se dogaja sedaj skoraj z vsemi ukrepi APZ.

Graf 9: Nujnost povezovanja institucij



4. Vključevanje institucij v aktivnosti za razvoj regije na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov /vprašanje 6 in 7/

Tabela 20: Institucije, ki se vključujejo v aktivnosti za razvoj regije

Zap št	Institucije	Povprečna vrednost odgovorov (lestvica 1 – 5)	
		Danes	Bi morale biti
1.	Razvojne institucije (regionalna in lokalne)	2,76	4,61
2.	Izobraževalne institucije	2,82	4,62
3.	Gospodarska združenja (gospodarska, obrtne zbornice)	2,68	4,51
4.	Zavod za zaposlovanje	3,47	4,85
5.	Raziskovalne institucije	2,12	4,14
6.	Sindikati	1,88	3,53
7.	Lokalna oblast (občine)	2,35	3,62
8.	Banke	1,93	3,75

V partnerstvo na regionalnem nivoju se vključujejo različne institucije. Vsaka izmed njih ima svojo vlogo, prispeva k izboljšanju stanja iz svojega zornega kota, s svojim strokovnim znanjem in končno tudi s svojim povezovanjem z državnimi institucijami, s podjetji izven regije, z izobraževalnimi institucijami...

V svetu so oblikovane različne oblike socialnega partnerstva. Na področju zaposlovanja in upravljanja s človeškimi viri v Pomurju sem identificirala institucije, ki sem jih navedla v vprašalnik.

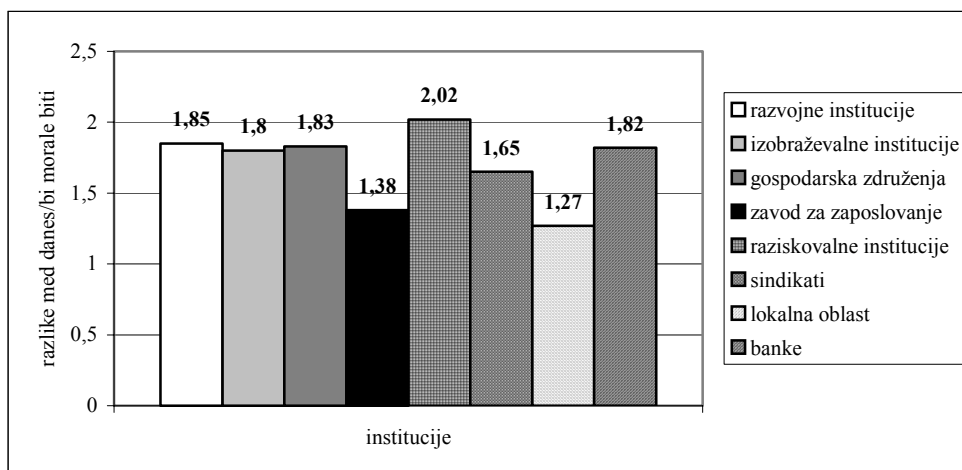
Na vprašanje, koliko so danes navedene institucije vključene v aktivnosti za razvoj regije in koliko bi morale biti na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov, je zavod za zaposlovanje po oceni anketirancev tisti, ki je med navedenimi institucijami najbolj vključen v tovrstne aktivnosti v regiji. Še več, od zavoda tudi pričakujejo, da bo to svojo vlogo še okrepil, da bo še več naredil na tem področju.

Vloga zavoda za zaposlovanje formalno danes ni takšna, oziroma ni v formalni poziciji, da bi takšno vlogo uresničeval. »Lastnik« - ministrstvo ga z novimi usmeritvami postavlja v to vlogo, toda v tem primeru je nujno, da se zavod v lokalnem okolju poveže s partnerji, da se formira svet partnerjev na regionalnem nivoju, ki ne bo le posvetovalni organ, ampak bo sodeloval pri nastajanju in sprejemal program zaposlovanja za regijo

Razvojne institucije: konkretno Regionalna razvojna agencija in lokalne razvojne agencije so danes le delno vključene v aktivnosti za razvoj regije na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov. Razlika v oceni danes in pričakovanju v prihodnje je pri razvojnih institucijah največja (1,85 za regionalno razvojno agencijo in 2,02 za razvojne institucije), pri zavodu za zaposlovanje je ta razlika najmanjša (1,38). Veliko se pričakuje tudi od izobraževalnih institucij, gospodarske zbornice in obrtnih zbornic, tega zavedanja danes med njimi ni.

Najnižja so pričakovanja do sindikata. Ocenjujem, da je sindikat potrebno vključiti v partnerstvo zaradi dialoga s podjetji v težavah, kjer se rešujejo npr presežni delavci. V kolikor bi sindikat sodeloval pri sprejemanju programa zaposlovanja v regiji in poznal možnosti reševanja presežnih delavcev (prekvalifikacije, prezaoslitev, vključitev v programe APZ...), bi bil dialog v takšnih podjetjih lažji.

Graf 10: Koliko so danes - koliko bi morale biti našteje institucije vključene v aktivnosti za razvoj regije na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov?

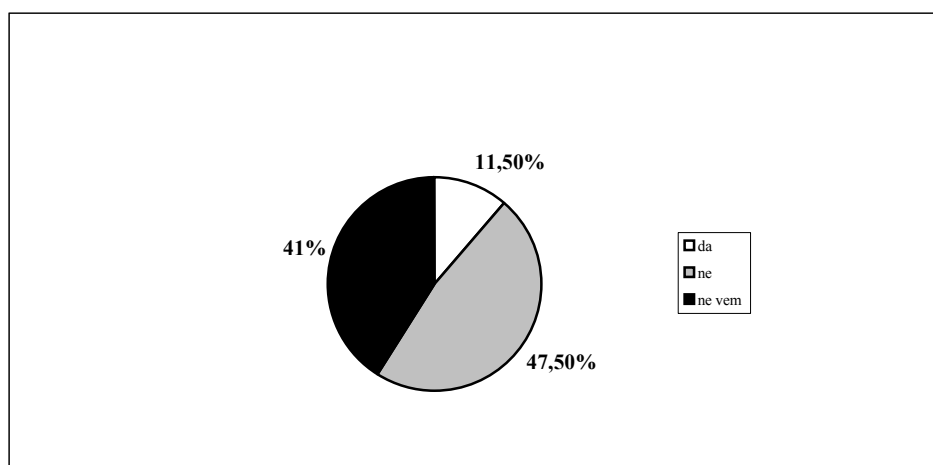


5. Koordinacijski organ za področje zaposlovanja in človeške vire /vprašnji 8 in 9/

Potreba po neke vrste koordinacijskem organu, »regionalnem svetu partnerjev« se je izkazala že pri vprašanju, na kakšen način bi določili ukrepe APZ za Pomurje, v kolikor bi jih izbirali sami. 54 % vprašanih je odgovorilo, da se popolnoma strinjajo, da bi morali ukrepe APZ izbirati na regionalnem svetu partnerjev, 30,2 % jih odgovarja, da se s tem dokaj strinjajo.

Da danes takšnega organa v Pomurju ni odgovarja 47,5% vprašanih, oziroma da ne vedo, da bi ga imeli, odgovarja 41,0 % vprašanih.

Graf 11: Ali imamo danes v regiji koordinacijski organ za področje zaposlovanja in človeške vire?



6. Pomen partnerstva na regionalnem nivoju /vprašanje 10/

Če so v partnerstvo na regionalnem nivoju vključene državne, regionalne in lokalne institucije naj bo to združenje, kjer so partnerji enakopravni in ki temelji na zaupanju. V kolikor bo to pravo partnerstvo, se bo tudi država čutila odgovorno do regij kot je Pomurje, enakopravnost lahko pomeni tudi enakomeren razvoj Pomurja v primerjavi z drugimi regijami v Sloveniji.

Na vprašanje: Kaj za vas pomeni partnerstvo na regionalnem nivoju? sem na lestvici od 1 – 5 (1- sploh se ne strinjam; 5 – popolnoma se strinjam) dobila naslednje odgovore:

Tabela 21: Pomen partnerstva na regionalnem nivoju

Zap. Št.	Spremenljivka	Povprečna Vrednost odgovorov
1.	Formalno obliko združenja z močnim vodjem	2,75
2.	Združenje, kjer so partnerji enakopravni	4,50
3	Združenje, ki temelji na zaupanju	4,13
4	Formalno združenje ni potrebno	1,65

7. Vodenje sveta partnerjev

V kolikor bi na regionalnem nivoju bil oblikovan nek koordinacijski organ, npr. »svet partnerjev«, bi bilo potrebno, da bi nekdo vodil ta organ. Kljub temu, da svet partnerjev ne bi bil strogo formalno združenje je potrebno da nekdo takšen organ vodi.

Svet partnerjev bi naj vodil nekdo, ki uživa ugled v okolju in pri drugih partnerjih, politična moč ni toliko pomembna.

Pomembna je implementacija programa, zato je potrebna koordinacija aktivnosti partnerjev.

Tabela 22: Vodenje sveta partnerjev

Zap. št.	Vodenje sveta partnerjev	Povprečna vrednost (lest.1-5)
1.	Nekdo, ki ima politično moč	2,55
2.	Nekdo, ki uživa ugled v okolju in pri drugih partnerjih	4,73

8. Vključenost in odgovornost institucij za regionalni razvoj na področju zaposlovanja, človeških virov ter odpiranje delovnih mest /vprašani 12 in13/

Tabela 23: Vključenost in odgovornost institucij za regionalni razvoj

Zap št	institucije	Povprečna vrednost odgovorov (lestvica 1 – 5)	
		Danes	Bi morale biti
1.	Vlada RS	3,69	4,35
2.	Ministrica za regionalni razvoj	3,93	4,57
3.	Župani	3,27	4,11
4.	Izobraževalne institucije	3,23	3,89
5.	Zavod za zaposlovanje	3,84	4,42
6.	Regionalna razvojna agencija	3,76	4,35
7.	Lokalne razvojne institucije	3,28	4,06
8.	Poslanci	3,00	4,60
9.	Vsi prebivalci regije	2,87	3,31
10.	Sodelovanje vseh naštetih institucij	3,70	4,46
11.	Direktorji podjetij	3,96	4,04

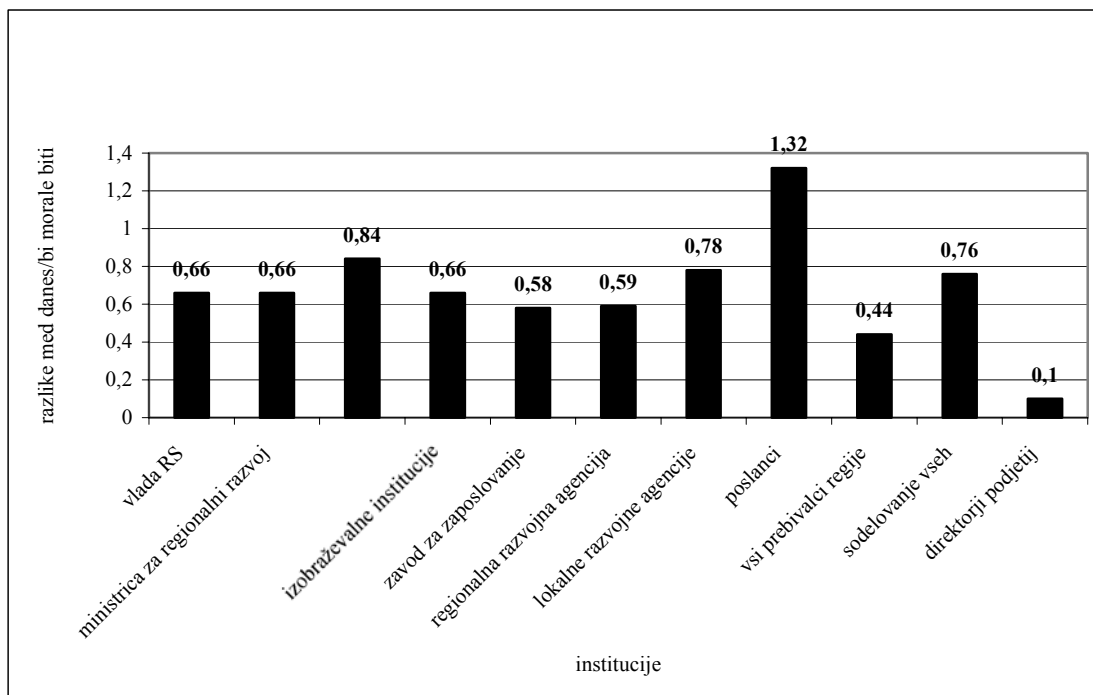
Zanimalo me je koliko so navedene institucije danes odgovorne za regionalni razvoj in koliko bi po oceni anketirancev morale biti. Vse navedene institucije bi morale biti

dokaj odgovorne za regionalni razvoj, saj je povprečna vrednost odgovorov v večini primerov čez 4.

V Pomurju vlada prepričanje, da poslanci državnega zbora niso dosti naredili za Pomurje, da ne zastopajo interesov regije in to se je v odgovorih pokazalo. Razlika med tem kako je danes in kakšna so pričakovanja, kako bi moralo biti, je pri poslancih največja. Tudi pričakovanja do županov so velika, glede na to, koliko so po ocenah anketirancev danes odgovorni za regionalni razvoj.

Največjo odgovornost za regionalni razvoj anketiranci pripisujejo ministrici za regionalni razvoj, nato pa poslancem, kar preseneča. Šele za tem je sodelovanje vseh naštetih institucij. To je lahko tudi zaradi tega, ker je ministrica v zadnjega pol leta večkrat obiskala Pomurje (levi in desni breg Mure, Lendavo), na teh srečanjih so prisostvovali župani, direktorji podjetij, ravnatelji srednjih šol in direktorji razvojnih agencij. Srečanja so bila na temo priprave projektov za regionalni razvojni program; teh projektov je dosti več, kot je možnosti za realizacijo, pomembna je prioriteta projektov. Iz teh odgovorov pa lahko izhaja tudi to, da rešitev regionalnih in lokalnih problemov pričakujejo od nekoga drugega izven regije in da premalo zaupajo v partnerstvo in lastne moči.

Graf 12: Koliko so institucije danes in koliko bi morale biti odgovorne za regionalni razvoj na področju zaposlovanja in človeških virov?



V regiji je pomanjkanje delovnih mest , zato se pričakuje, da bodo imeli prioriteto projekti, ki zagotavljajo nova delovna mesta.

4.2.2.2. RAZVRŠČANJE ENOT GLEDE NA INDIKATOR PARTNERSTVA

Metodi dendogram in metoda voditeljev sta pokazali, da je prava razvrstitev enot – institucij glede na spremenljivki partnerstvo – manj partnerstva v dve skupini. Razvrščenih je bilo 45 institucij; v prvo skupino so se razvrstile institucije, ki se zavzemajo za partnerstvo (38), v drugo pa institucije, ki se zavzemajo za manj partnerstva (7). 19 institucij se ni razvrstilo, ker so imele vsaj na eni od vključenih spremenljivk manjkajočo vrednost.

Ni statistično značilnih razlik med predstavniki gospodarstva in negospodarstva glede partnerstva, kar pomeni, da so v obeh skupinah (skupini 1 in 2) predstavniki gospodarstva in negospodarstva.

Number of Cases in each Cluster

Cluster	1	38,000
	2	7,000
valid		45,000
Missing		19,000

1. skupina: partnerstvo
2. skupina: manj partnerstva

Tabela 24: Razvrstitev institucij glede na indikator partnerstva

Zap. Št.	Institucija	Število razvrščenih		Skupaj
		1-partnerstvo	2 – manj partnerstva	
1.	Gospodarske organizacije ali združenja	16	4	20
2.	Razvojne institucije	5	/	5
3.	Izobraževalne institucije	6	1	7
4.	Lokalna samouprava	9	2	11
5.	Sindikata	2	/	2
6.	Skupaj	38	7	45

Od 20 predstavnikov gospodarstva, ki jih je razvrstitev z metodo voditeljev zajela, štirje ne podpirajo partnerstva. Izmed tistih, ki so se uvrstili v skupino, ki so bolj za partnerstvo, jih je 42% predstavnikov gospodarskih organizacij ali združenj, 13% predstavnikov razvojnih institucij, 16 % predstavnikov izobraževalnih institucij, 24 % predstavnikov lokalne samouprave in 5 % predstavnikov sindikata.

4.2.2.3. REGRESIJSKA ANALIZA

V regresijsko analizo sem vključila spremenljivke:

odvisno spremenljivko partnerstvo qcl 1 in

neodvisne spremenljivke:

- ali je vprašalnik izpolnil predstavnik gospodarstva/negospodarstva,
- spremenljivke iz vprašanja 16: Na kakšen način bi v regiji izbirali ukrepe APZ: ali z regionalnim razvojnim programom, ali bi vprašali direktorje podjetij, ali glede na strukturo brezposelnih oseb, ali na osnovi akcijskega programa zaposlovanja, ki bi ga izbrali na regionalnem svetu partnerjev?
- Spremenljivke iz vprašanja 17: Katerim ukrepom bi dali prednost, večji poudarek: ali tistim, ki zagotovijo zaposlitev večjega števila ljudi, tistim, ki nudijo večje finančne subvencije podjetjem, tistim, ki aktivirajo brezposelne

osebe, tistim, s katerimi izboljšamo kvalifikacijsko strukturo brezposelnih oseb, tistim, ki omogočajo kvalifikacijsko strukturo zaposlenih, javnim delom ali tistim, ki so prilagojeni potrebam regije?

- Izobrazbena struktura izpolnjevalca.

Model ni statistično značilen, so se pa pokazale določene povezave med spremenljivkami.

Odvisna spremenljivka partnerstvo statistično značilno negativno korelira s spremenljivkama izboljšanje kvalifikacijske strukture brezposelnih oseb in prekvalifikacijo zaposlenih in statistično značilno pozitivno korelira s spremenljivko javna dela (Preverjeno s Pearsonovim koeficientom korelacije).

To pomeni, da anketiranci, ki podpirajo partnerstvo, manj podpirajo ukrepe, s katerimi bi izboljšali kvalifikacijsko strukturo brezposelnih oseb in omogočili prekvalifikacijo zaposlenih. Iz tega lahko sklepam glede na to, da je v skupini, ki je za partnerstvo, največ predstavnikov gospodarskih organizacij ali združenj, da le ti ne vidijo neposredne koristi za podjetja, če se vlaga v izobraževanje brezposelnih oseb. Ker je v Pomurju nizka kvalifikacijska struktura zaposlenih v podjetjih in ker malo zaposlujejo mladi izobraženi kader, bo potrebno še dosti narediti za osveščanje vodilnih v podjetjih o pomenu znanja, izobraževanju zaposlenih in brezposelnih oseb in zaposlovanju mladih strokovnjakov.

Med tistimi, ki so za partnerstvo, je 24 % predstavnikov lokalne samouprave – županov, pa tudi izobraževalne institucije zaposlujejo preko programa javnih del, zato se je potrdila pozitivna korelacija med javnimi deli in partnerstvom. Javna dela imajo v Pomurju veliko podporo, saj je bilo v letu 2002 povprečno mesečno vključenih v javna dela 567 brezposelnih oseb. V kolikor javnih del ne bi bilo, je to toliko več brezposelnih, nekatere institucije pa bi ostale brez potrebnega kadra, saj sredstev za redne zaposlitve nimajo.

Pokazalo se je tudi nekaj statistično značilnih korelacij med neodvisnimi spremenljivkami:

- Tisti, ki bi vprašali direktorje podjetij, katere ukrepe APZ bomo v regiji izvajali, so predstavniki gospodarstva; le ti so tudi za ukrepe, ki nudijo večje finančne subvencije podjetjem. Podpirajo tudi javna dela.
- Tisti, ki bi ukrepe za regijo izbirali tako, da bi vprašali direktorje podjetij, so tudi za to, da bi ukrepe izbrali na podlagi regionalnega razvojnega programa.

- Tisti, ki dajejo prednost javnim delom, so za to, da ukrepe izbiramo tako, da jih opredelimo v regionalnem razvojnem programu.
- Tisti, ki so za to, da bi ukrepe izbrali na regionalnem svetu partnerjev na osnovi regionalnega razvojnega programa, dajejo prednost ukrepom, ki zagotavljajo zaposlitev večjega števila ljudi, nudijo večje finančne subvencije podjetjem in omogočajo prekvalifikacijo zaposlenih.
- Tisti, ki so za ukrepe, s katerimi se zagotovi zaposlitev večjega števila ljudi, so za večje finančne subvencije podjetjem, ukrepe, s katerimi se omogoča prekvalifikacija zaposlenih in ukrepe, ki so prilagojeni potrebam regije.
- Tisti, ki dajejo večji poudarek ukrepom, s katerimi izboljšamo KV strukturo brezposelnih oseb so tudi za ukrepe, ki omogočajo prekvalifikacijo zaposlenih.
- Tisti, ki podpirajo ukrepe, ki omogočajo prekvalifikacijo zaposlenih, so za to, da so ukrepi APZ prilagojeni potrebam regije.

Če poskušam strniti ugotovitve iz statistično značilnih korelacij med neodvisnimi spremenljivkami:

Največ odgovorov potrjuje, da bi ukrepe APZ za regijo določali na osnovi regionalnega razvojnega programa in na regionalnem svetu partnerjev. Več statistično značilnih zvez med neodvisnimi spremenljivkami potrjuje, da anketiranci dajejo prednost, torej bolj podpirajo ukrepe, usmerjene v podjetja: večje finančne subvencije podjetjem, tistim, ki zagotovijo zaposlitev večjega števila ljudi, ki omogočajo prekvalifikacijo zaposlenih. Smatrajo tudi, da morajo biti ukrepi prilagojeni potrebam regije.

Velikokrat so delodajalci prepričani, da so upravičeni do subvencije ob zaposlitvi vsake brezposelne osebe. S programi APZ pa se subvencionira zaposlovanje težje zaposljivih oseb, ki za delodajalce dostikrat niso zanimive. Neposrednih finančnih subvencij podjetjem zavod za zaposlovanje ne dodeljuje, finančna subvencija je vedno vezana na brezposelno osebo oz. ciljno skupino brezposelnih oseb. V kolikor se bo program APZ predlagal na regionalnem svetu partnerjev, bo verjetno velika težnja iz strani predstavnikov delodajalcev v svetu partnerjev, da ciljne skupine brezposelnih oseb ne bi bile tako ozko določene, da bi bilo s tem več delodajalcev upravičenih do subvencij.

Izmed naštetih programov, ki so namenjeni brezposelnim osebam, najbolj podpirajo javna dela in delno tudi ukrepe, s katerimi se izboljša kvalifikacijska struktura brezposelnih oseb. To sta ukrepa, v katera se že sedaj vključuje največ brezposelnih oseb. Takšno razmišljanje je lahko opozorilo zavodu za zaposlovanje, da na svetih

partnerjev ne bo podpore za razne motivacijske programe za brezposelne osebe, ki so za nekatere skupine brezposelnih oseb zelo potrebni.

Na to, da prihajajo na razgovore za zaposlitev v podjetja nemotivirani in nezainteresirani kandidati za delo, imajo delodajalci večkrat pripombe. Zato bo na svetu partnerjev potrebno predstaviti potrebo po tovrstnih programih, ki so neke vrste »predpriprava« za zaposlitev za osebe, ki so bile dalj časa v evidenci brezposelnih oseb.

4.2.2.4. INTERVJU Z DIREKTORJEM REGIONALNE RAZVOJNE AGENCIJE

Hipotezo o partnerstvu v regiji sem želela preveriti tudi z metodo intervjuja, ki sem ga opravila z direktorjem Regionalne razvojne agencije Mura, g. Danilom Krapcem.

G. Krapec se strinja s hipotezo, da partnerstva na področju zaposlovanja in človeških virov v regiji ni. To se potrjuje tudi s predlogom novega Zakona o skladnem regionalnem razvoju, ki na nivoju regije krepi vlogo treh inštitutov:

- Regionalni razvojni svet
- Regionalna razvojna agencija in
- Razvojna zveza občin

Za potrebe uresničevanja zaposlovanja na ravni razvojne regije je predviden odbor regionalnega razvojnega sveta za človeške vire – partnerski svet za človeške vire. V ta odbor bi bili vključeni predstavniki delodajalcev, delojemalcev, regionalne razvojne agencije, svetovalne službe in strokovne javnosti. G. Krapec vidi v tem odboru tudi predstavnika zavoda za zaposlovanje.

V izvedbenem delu Regionalnega razvojnega program so se osredotočili na dve področji: strategijo napada na premalo dodano vrednost in strategijo koncentracije, s katero želijo prepričati dajalce različnih vzpodbud, da jih na ključnih področjih poskušajo združiti.

Mure se v regionalnem razvojnem programu namenoma niso dotikali, ker je to največji problem regije in takšen zalogaj, da bi vsa regijsko namenjena sredstva lahko namenili v program za reševanje Mure in še ne bi bilo dovolj. Sodelovali so le v začetni fazi izdelave programa prestrukturiranja Mure in potem, ko je bila pomoč Muri dodeljena pri implementaciji programa – npr. odkup proizvodnih prostorov.

S človeškimi viri se v Regionalnem razvojnem programu niso posebej ukvarjali, saj je v letu 2001 in 2002 v Pomurju potekal projekt, financiran iz Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve Razvoj človeških virov in trga dela v Pomurju, ki je še vedno aktualen.

Ni najbolj primerno iskati takšna delovna mesta, ki bodo primerna za delavke, ki v Muri izgubljajo službo. V regionalnem programu se bolj zavzemajo za pospeševanje sektorja srednjega in malega podjetništva in za ustvarjanje novih, kreativnih delovnih mest, s katerimi se bo krepilo gospodarsko okolje in zagotavljajo delo mladim izobražencem.

Regionalni razvojni program sprejema programski odbor, ki je več kot 80 članski. Po oceni direktorja prihajajo na seje tega organa tisti, ki so za regionalizacijo, župani, ki čutijo potrebo po povezovanju navzven, razvojno naravnani direktorji, tisti, ki čutijo potrebo po decentralizaciji delovanja.

G. Danilo Krapec vidi regionalno agencijo kot strokovno podporo pri izvedbi regijske razvojne politike, ki mora imeti izvedbene organe, tudi za področje zaposlovanja in človeške vire. Ker takšnega organa sedaj ni, ocenjuje, da se manj intenzivno kadrovske planira, ni planiranja karier, človeškemu kapitalu se v Pomurju posveča premajhna pozornost. Ko se pripravljajo razni projekti, se ponavadi vse vrti le okrog denarja. V zadnjem času tudi v razvitih regijah Slovenije ugotavljajo, da je človeški kapital vedno pomembnejši.

Pokazalo se je, da se predvsem mali podjetniki premalo zavedajo pomembnosti izobražene delovne sile. Prisotna je filozofija, da je potrebno avtomatizirati delovne procese, da se bodo zaposlovali »ljudje iz ceste«.

Ocenjuje, da z raznimi anketami o položaju v podjetjih, npr. človeških virih, inovativnosti, itd. ne dobimo realne slike, ker smo nagnjeni k temu, da prikazujemo stvari v lepši luči kot dejansko so, čeprav znamo tudi zelo stokati.

Kaj je »pravo« partnerstvo?

To je vzajemno delo, delitev dela med partnerji, da zastavljene cilje dosegajo, da se delo ne podvaja. Delitev dela, odgovornosti, finančnih virov in uspehov. To je nesebična izmenjava dobrih praks in izmenjava vseh rezultatov projektov, ki so bili financirani iz

javnih sredstev. Izmenjave dobrih praks ni tudi med regijami. Na projektni ravni je treba vključiti ožje, zainteresirano partnerstvo.

Danes je zelo prisotno, da si država ustvari predstavo o tem, kaj naj bi se v nekem okolju dogajalo, kaj je za kakšno okolje primerno in potem so njihova pričakovanja na nacionalni ravni temu prilagojena. Nacionalna raven naj da paleto nabora, npr. ukrepov APZ, potem pa naj prepusti v odločitev regijskemu odboru, kateri ukrepi so primerni za regijo.

Kaj regija pričakuje od oblikovanja pokrajin?

Na področju skladnejšega regionalnega razvoja je potrebno razvojne aktivnosti decentralizirati. Pomurje ima na vseh ravneh elemente bodoče pokrajine. Pokrajine je treba vzpostaviti čim prej. Država mora dati pokrajinam pristojnosti in sredstva, ne le obveznosti, ker potem interesa občin za povezovanje ne bo.

Pomurje kot obmejna regija?

Je v ugodnem položaju, kar zadeva merila za pridobivanje sredstev iz strukturnih skladov. Vendar je politika Enotnega programskega dokumenta zastavljena tako, da so končni koristniki sredstev iz evropskih strukturnih skladov ministrstva. To pomeni popolno centralizacijo. Slovenija mora vzpostaviti najmanj dve kohezijski regiji, znotraj katerih bodo konstitutivni elementi statistične regije ali konkretno Pomurje, Podravje; severovzhodna Slovenija je en kohezijski teritorij, ki po kriterijih spada v prednostni cilj 1 – BDP dosega manj kot 75 % povprečja celotne unije.

5. ZAKLJUČEK

Regionalizacija je proces, katerega cilj je izoblikovati regije – pokrajine in v katerem država del svojih pristojnosti prenaša na nižje ravni, ki bi jih lažje in učinkoviteje obvladovale. V skladu z načelom subsidiarnosti naj določeno nalogo vedno izvaja enota nižje ravni, ki jo lahko učinkoviteje izpelje.

Pomurje je pokrajina, ki je po večini kazalcev gospodarskega razvoja na zadnjem mestu v Sloveniji:

- po letu 1981 se je število prebivalstva najbolj zmanjšalo v Pomurju – za 4,9%, najbolj se je glede na Slovenijo zmanjšalo število mladih do 14 leta starosti,
- delež študentov na 1000 prebivalcev je najnižji v Sloveniji – 74%,
- bruto osnova za dohodnino na prebivalca je najnižja v Sloveniji (podatki za leto 2001),
- število aktivnega in delovno aktivnega prebivalstva se zmanjšuje,
- v primerjavi z državnim povprečjem je v Pomurju velik delež delovno aktivnih zaposlen v predelovalnih dejavnostih- proizvodnji tekstilij, hrane in pijač (preko 50 % , v Sloveniji 22 %) in kmetijstvu, dosti manj pa v storitvenih dejavnostih,
- v strukturi brezposelnih je Pomurje med najvišjimi po deležu brezposelnih brez strokovne izobrazbe, mladih in iskalcev prve zaposlitve.

Mnogi v Pomurju in državi se sprašujejo o razlogih za takšno situacijo v Pomurju.

Sama sem videla dve priložnosti, ki bi mogoče lahko doprinesli k uspešnejšemu razvoju regije in sicer:

- regijsko načrtovanje ukrepov APZ – tako načrtovani ukrepi bi lahko bili uspešnejši in
- razvoj partnerstva. Postavila sem hipotezo, da v regiji ni pravega partnerstva za oblikovanje ukrepov APZ, za planiranje ukrepov od spodaj navzgor.

Hipoteze sem preverjala z analizo ukrepov APZ in vprašalnikom, ki sem ga izvedla med predstavniki institucij v regiji, za katere sem na osnovi študija literature in poznavanja situacije v regiji ocenila, da so tiste, ki bi se lahko povezovale v partnerstvo na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov.

Človeški viri so pomemben potencial regije in prav zato je pomembno, da se tega v regiji zavedamo in da to ljudje, »viri«, na katere računamo, tudi vedo. Med človeške vire regije štejemo šolajočo mladino, zaposlene in brezposelne.

Z analizo ukrepov APZ sem ugotovila, da so ukrepi, ki so bili že sedaj regijsko naravnani, uspešnejši. Regijska naravnost je opredeljena tako, kot jo opredeljuje program APZ za leto 2002 - programi, ki so se izvajali le v regijah z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečja v državi.

Edina ukrepa, ki sta bila oblikovana od spodaj navzgor, sta program izobraževanja brezposelnih oseb in javna dela. Na zavodu, Območni službi Murska Sobota, smo se od začetka izvajanja programa – od leta 1999 - samostojno odločali, v katere izobraževalne programe bomo vključevali brezposelne osebe. Ker smo jih največ motivirali za izobraževanje v deficitarnih poklicih, je delež zaposlenih izmed tistih, ki so zaključili izobraževanje, dokaj visok:

- izmed vključenih v šolskem letu 1999/2000 je zaposlenih 62 %
- izmed vključenih v šolskem letu 2000/2001 je zaposlenih 40%

Kot uspeh lahko štejemo tudi to, da se je preko programa izobraževanja brezposelnih oseb začel izvajati kot redni izobraževalni program srednje šole v Murski Soboti program zidar tesar. Zelo dobro je, da nekatere srednje šole, ki izvajajo programe, ki jih v regiji nimamo, npr. Vrtnarska šola Celje program vrtnar - cvetličar, Srednja strojna šola Maribor program ličar, izobraževanje izvajajo v regiji. Tako so se približale okolju, s tem pa se brezposelne osebe lažje odločijo za izobraževanje (tudi teoretični del programa izvajajo v Murski Soboti oz. G. Radgoni).

Program izobraževanja brezposelnih oseb je program, kjer partnerstvo dejansko živi, saj se že od predloga programa povezujejo institucije: zavod za zaposlovanje, gospodarska in obrtna zbornica, delodajalci in izobraževalne institucije.

Od leta 1999, odkar se izvaja program izobraževanja brezposelnih oseb, se je v strukturi brezposelnih oseb zmanjšal delež brezposelnih brez strokovne izobrazbe za 0,5%, prav tako tudi delež mladih za 3,1%.

Program javnih del je za Pomurje izredno pomemben zaradi pomanjkanja delovnih mest in strukturne brezposelnosti. Nastaja od spodaj navzgor, saj programe – vsebino javnih del predlagajo občine, razne neprofitne institucije, društva. Od leta 2002 naprej programe odobrava razpisna komisija na območni službi, v kateri so predstavniki

zavoda in regionalne razvojne agencije. Tudi to je velik korak k izbiri programov, ki jih okolje potrebuje, saj razpisna komisija v regiji bolje pozna potrebe, izvajalce in problematiko, kot pa je to lahko poznala enotna državna razpisna komisija. To prispeva tudi h krepitvi partnerskih odnosov med regionalno razvojno agencijo, zavodom in izvajalci javnih del.

Kot uspešne ukrepe za regijo v letu 2002 lahko ocenim nadomestitev dela plače pripravnika s VI. in VII. stopnjo izobrazbe, sofinanciranje zaposlitve težje zaposljivih brezposelnih oseb, javna dela in usposabljanje in zaposlovanje invalidov.

Ukrepi APZ – programi in sredstva, kvote, se danes v glavnem oblikujejo glede na število in strukturo brezposelnih oseb. Analiza odgovorov vprašalnika je pokazala, da je takšen način planiranja ukrepov najmanj zaželen. Tisti, ki so odgovarjali, da bi ukrepe APZ za regijo izbrali tako, da bi vprašali direktorje podjetij menijo, da bi ukrepe APZ morali izbrati na podlagi regionalnega razvojnega programa in na regionalnem svetu partnerjev. Glede na takšno razmišljanje je logična potrjena zveza med neodvisnimi spremenljivkami, da anketiranci, ki bi določali programe APZ na regionalnem svetu partnerjev, dajejo prednost ukrepom, ki zagotavljajo zaposlitev večjega števila ljudi, nudijo večje finančne subvencije podjetjem in omogočajo prekvalifikacijo zaposlenih. Izmed ukrepov, namenjenih brezposelnim osebam, podpirajo javna dela in ukrepe, s katerimi se bo izboljšala kvalifikacijska struktura brezposelnih oseb.

Izkazala se je potreba po dvigu izobrazbene ravni v regiji: tisti anketiranci, ki podpirajo ukrepe, s katerimi bi se izboljšala kvalifikacijska struktura brezposelnih oseb, so tudi za ukrepe, ki omogočajo prekvalifikacijo zaposlenih.

V analizi se je večkrat potrjevala potreba, da bi ukrepi APZ morali biti prilagojeni potrebam regije.

Analiza odgovorov vprašalnika je pokazala, da v regiji ni partnerstva na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov, po drugi strani pa anketiranci smatrajo, da je partnerstvo potrebno. Da ga ni oz. ga je malo, so pokazali odgovori:

- Danes podjetja in institucije malo sodelujejo na področju zaposlovalne politike in razvoja človeških virov.

- V aktivnosti na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov bi po oceni anketirancev morale biti vključene institucije: zavod za zaposlovanje, izobraževalne institucije, razvojne institucije, gospodarska združenja, raziskovalne institucije, lokalna oblast, banke in sindikati. Za zadnje tri je povprečna vrednost odgovorov nekaj nižja. Ker so pričakovanja do zavoda za zaposlovanje najvišja, bodo uspeh dela zavoda ocenjevali tudi po tej vlogi, v kateri okolje vidi zavod in je zaenkrat še ne opravlja v celoti ali tako, kot se od njega pričakuje. Drugih institucij anketiranci niso identificirali.

Da je partnersko sodelovanje potrebno, so pokazali odgovori:

- Za uspešno regionalno politiko je potrebno povezovanje institucij na lokalnem, regionalnem in državnem nivoju.
- 90 % vprašanih odgovarja, da bi v regiji morali imeti koordinacijski organ za področje zaposlovanja in človeške vire.
- V kolikor bi v regiji oblikovali koordinacijski organ – regionalni svet partnerjev - pričakujejo, da bodo partnerji enakopravni in da bo med njimi zaupanje.
- Svet partnerjev naj vodi nekdo, ki uživa ugled v okolju in ki mu partnerji zaupajo.

V raziskavi se je pokazalo pričakovanje, da v kolikor bo prišlo do tega, da se bodo ukrepi APZ za regijo oblikovali na svetu partnerjev v regiji, se bo dajal večji poudarek ukrepom, ki so usmerjeni v podjetja: večje finančne subvencije podjetjem, ki zagotavljajo zaposlitev večjega števila ljudi in ki omogočajo prekvalifikacijo zaposlenih.

Zavod je na dobri poti, da bo razvijal partnerstvo na regionalnem nivoju in da bodo ukrepi APZ nastajali od spodaj navzgor. Upravni odbor je ob potrjevanju programa dela za leto 2004 potrdil sklep, da se ustanovijo regijski sveti partnerjev. V prvi fazi se bo potrebno dogovoriti, kdo bo član sveta partnerjev, potem pa dati temu organu pravo veljavo in vsebino dela. V kolikor bodo sveti partnerjev le v vlogi posvetovalnega organa direktorja zavoda menim, da člani ne bodo zadovoljni. Če se bodo ukrepi APZ za regijo oblikovali oz. predlagali na svetu partnerjev, potem bo potrebno zagotavljati tudi sredstva in pogoje, da se bodo le ti lahko izvajali. To pa je že povezano z večjo decentralizacijo in tudi s strokovno usposobljenostjo članov sveta partnerjev. Prepoznati bo treba potrebe celotne regije, vzpodbuditi pripravo dobrih programov za regijo za

odpiranje novih delovnih mest, dati veljavo znanju in privabiti mlade, da se bodo vračali v Pomurje kot regijo priložnosti.

6. LITERATURA

Acting locally for employment. Summary report, (2002). Institut fur Berufliche Building, Arbeitsmarkt - und Sozialpolitik GmbH. Bruxelles.
<http://www.europa.eu.int>

ANDERSEN, Jorgen Goul, HALVORSEN Knut, (2002). Changing Labour Markets, Unemployment and Unemployment Policies in a Citizenship Perspective. Chapter 1 Final.

ANDERSEN, Jorgen Goul, JENSEN, Jan Bendix, (2002). Employment and Unemployment in European countries, 1970 – 2000. Chapter 02 Final.

BREŠAR, Jana, (2002). Izobraževanje in usposabljanje brezposelnih oseb v letu 2001, analitično spremljanje. Zavod RS za zaposlovanje, Ljubljana.

BUČAR, Bojko, (1993). Mednarodni regionalizem. Znanstvena knjižnica. FDV, Ljubljana.

BUČAR, Bojko, BRINAR, Irena, (2002). Nekateri pre(po)misleki ob vstopanju v EU. Teorija in praksa, 39 4, str. 654-668

COMPSTON, Hugh, (1997). The New Politics of Unemployment, Mackays of Chatham Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Council recommendation on the implementation on member states' employment policies, (2003) Comision of the European communities, Brussels
<http://www.europa.eu.int>

CVEK, Cvetka in sodelavci, (1995) . Doktrina dela z iskalci zaposlitve. Zavod RS za zaposlovanje, Ljubljana.

Developing a new field of trade union activity. Regional development studies (1996). Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburg

Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies. The OECD Jobs Strategy, (1996). OECD, Head of Publications service, France.

European Employment Strategy report, (2002). <http://www.europa.eu.int>

GLAZER, Jože; KLOPČIČ Joco, (2003). Poročilo o udeležbi na kongresu svetovnega združenja javnih zavodov za zaposlovanje WAPES: Pospeševanje zaposlovanja – boj proti brezposelnosti z graditvijo novih odnosov med zavodi za zaposlovanje in socialnimi partnerji. Zavod RS za zaposlovanje, Ljubljana.

GRADIVO ZA STROKOVNE IZPITE, (1999). Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje, Ljubljana.

Guidelines For the Employment Policies of the Member states.
http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/opr/guid_en.pdf

GULIČ, Andrej, KUKAR, Stanka, (1997). Strategija, politike in ukrepi za oblikovanje in izvajanje skladnega regionalnega razvoja Slovenije. Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Ljubljana.

HAČEK, Miro, (2002). Regionalizacija Slovenije ob vstopanju v Evropsko unijo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

HALVORSEN, Knut, JOHANNESSEN, Absjorn, (2001). Social participatio in the Nordic Countries: Included through paid work or excluded through welfare state arrangemensts. Delovno gradivo , program COST A13.

IGNJATOVIČ, Miroljub, (2002). Družbene posledice povečanja prožnosti trga delovne sile. Znanstvena knjižnica FDV, Ljubljana.

JAHANNESSON, Jan, (1988). Labour Market Policy and Labour Market Dynamics – The Swedish case. EFA, Stockholm.

JANOSKI, Thomas, (1996). Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy Expenditures in 18 Countries. V Schmid, Günter; O'Reilly, Jacqueline; Schömann, Klaus; International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Edward Elgar.

JANOSKI, Thomas, (1996). Explaining State Intervention to Prevent Unemployment: The Impact of Institutions on Active Labour Market Policy expenditures in 18 Countries. V SCHMIND, Gunter, O'REILLY, Jacqueline, SCHOMANN Klaus, International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar. Cheltenham UK.

KAUFMAN, Bruce E., (1991). The economics of Labour Markets, The Dryden Press, United States of America.

KORPIČ – HORVAT, Etelka, (1992). Zaposlovanje in deagrarizacija pomurskega prebivalstva. Pomurska založba, Murska Sobota.

KOS, Drago, (1995). Globalizacija »netrajnostne« potrošnje. V MLINAR, Zdravko. Osamosvajanje in povezovanje v evropskem prostoru. Znanstvena knjižnica Fakultete za družbene vede, Ljubljana.

KOS, Drago, (1997). Analiza prostorskih politik. IB revija 5/6, str. 3-13

LARSSON, Allan idr., (1979). Labour Market Reforms in Sweden. Facts and Employee Views. The Swedish institute, Uddevalla.

Local Initiatives for Employment creation. Partnerships: The key to Job Creation. Experiences from OECD countries, (1993). OECD, Head of Publications service, France.

McLAUGHIN, Eithene, (1992). Understanding Unemployment, Routledge a division of Routledge, Chapman and Hall, New York.

MDDSZ, (2002). Program aktivne politike zaposlovanja za leto 2002. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana.

MDDSZ, (2001). Strateški cilji razvoja trga dela do leta 2006, politika zaposlovanja in programov za njeno uresničevanje. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana.

MDDSZ, (2003). Analiza stanja na trgu dela v letu 2003. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, Ljubljana.

MLINAR, Zdravko, (1995). Osamosvajanje in povezovanje v evropskem prostoru, Znanstvena knjižnica Fakultete za družbene vede, Ljubljana.

MLINAR, Zdravko, (1986). Protislovja družbenega razvoja. Delavska enotnost, Ljubljana.

MLINAR, Zdravko, (1996). Obmejne regije in Evropa. Teorija in praksa. 33, 6, str. 971-988

MOUSSIS, Nicolas, (1999). Evropska unija – pravo, ekonomija, politike. Zbirka Evropa, slovenska izdaja, Litera picta.

Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006. Uradni list RS št. 92 – 8989/2001.

PEČAR, Janja, (2002). Regionalni vidiki razvoja Slovenije. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

PHILLIPS, Paul, (2002), Labour Economics: Text and Readings, FDV, Ljubljana.

PIRHER, Sonja, SVETLIK, Ivan, (1994). Zaposlovanje – približevanje Evropi, FDV, Knjižna zbirka Teorija in praksa, Ljubljana.

Poklicna rehabilitacija v lokalni skupnosti, (2001). Inštitut za rehabilitacijo invalidov, Ljubljana.

Poročilo o regionalnem razvoju 2003. Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj, Ljubljana.

Pravilnik o izvajanju ukrepov APZ. Uradni list RS št. 64 – 6601 in št. 31 – 3757/2003.

Poročilo o regionalnem razvoju, (2003). Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj, Ljubljana.

Predlog Zakona o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja, (2003). Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.

Proposal for a council decision on guidelines for the employment policies on the member states, (2003). Comision of the European communities, Brussels
http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/neros/2003/apr/guid_en.pdf

RAZVOJ ČLOVEŠKIH VIROV IN TRGA DELA V POMURJU, (2002). GZ Slovenije – OZ za Pomurje, RRA Mura, M. Sobota, Zavod RS za zaposlovanje, OS M. Sobota.

REGIONALIZEM V SLOVENIJI, (1998). Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

REGIONALNI RAZVOJNI PROGRAM POMURSKE REGIJE ZA OBDOBJE 2002 – 2006. Izvedbeni program za leti 2004 –2005, (2003). Regionalna razvojna agencija, Murska Sobota.

Report of the high level group on industrial relations and change in the european union, (2002). Office for Official Publications of the European Communities. Luxemburg . <http://www.europa.eu.int>

Review the implementation of the guidelines on local development in the employment NAPS from 1988 to 2001 across the EU. Synthesis report, (2002).
[http:// www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

SCHIMID, Günter; SCHÖMAN, Klaus, (1996). Theory and Methodology of Labour Market Policy: An Introduction. V Schmid, Günter; O'Reilly, Jacqueline; Schömann, Klaus; International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Edward Ellgar.

SCHMID, Gunter, (1988). Labour Market Policy in Transition. EFA, Stockholm.

SCHMID, Gunter, O'REILLY, Jacqueline, SCHOMANN Klaus, (1996). Theory and Methodology of Labour Market Policy and Evaluation: An Introduction. V SCHMID, Gunter, O'REILLY, Jacqueline, SCHOMANN Klaus, International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Edward Elgar. Cheltenham UK.

Sklep o določitvi in razvrščanju območja z višjo stopnjo brezposelnosti od povprečne v Republiki Sloveniji ter določanja ukrepov aktivne politike zaposlovanja za leto 2003.

SKORUBSKI, Raul, (2000) . Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti. Ministrstvo za šolstvo in šport. Ljubljana.

SPRUK, Vilijem, (2003). Brezposelnost v Pomurju. Interno gradivo Zavoda RS za zaposlovanje, Ljubljana.

Strategija regionalnega razvoja Slovenije, (2001). Ministrstvo za gospodarstvo , Agencija za regionalni razvoj, Ljubljana.

Strateški cilji razvoja trga dela do leta 2006, politike zaposlovanja in programov za njeno uresničevanje.

STRÄZT, Bo., (2003). Employment and Unemployment in Changing Labour Markets. Paper of WAPES congress in Marrakech.

SVETLIK, Ivan, (2000). Trg delovne sile v Sloveniji v luči vključevanja v EU. FDV, Inštitut za družbene vede, Ljubljana.

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

SVETLIK, Ivan, GLAZER, Jože; KAJZER, Alenka; TRBANC, Martina, (2002). Politika zaposlovanja, FDV Ljubljana.

Sweden's Action Plan for Employment 2002. <http://www.europa.int>

Tehnologogy, productivity and Job Creation. Best Policy Practices, (1998). OECD 1998. France.

Transition at the Local Level. The Chech Republic, Hungary, Poland and The Slovak Republic, (1996). Centre for co-operation with the economies in transition. OECD, Head of Publications service, France.

Ustava Republike Slovenije, (1991). Uradni list RS št. 33/91. Ljubljana.

VRIŠER, Igor: Regionalizacija Slovenije. IB Revija za strokovna in metodološka vprašanja gospodarskega, prostorskega in socialnega razvoja Slovenije, št. 9-10-11/1997

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. (1999). Uradni list RS 60/1999.

7. PRILOGE

Priloga 1: VPRAŠALNIK

1. Ali spremljate razprave o regionalizaciji Slovenije? Obkrožite en odgovor.

1	Ne spremljam
2	Bežno
3	Dokaj dobro
4	Redno

2. Koliko je danes prisotno regionalno upravljanje z naslednjimi dejavniki ? Ocenite z lestvico od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da se sploh ni prisotno 5 da je močno prisotno

		SPLOH NI PRISOTNO				MOČNO JE PRISOTNO
1	Optimalno gospodarjenje s človeškimi in finančnimi viri	1	2	3	4	5
2	Enakomeren prostorski razvoj Slovenije	1	2	3	4	5
3	Ustvarjanje pogojev, za povezovanje na regionalnem nivoju, aktivno povezovanje v regijah	1	2	3	4	5
4	Aktivno povezovanje v regijah	1	2	3	4	5
5	Ustvarjanje pogojev za podjetništvo	1	2	3	4	5
6	Ustvarjanje pogojev za koriščenje sredstev iz strukturnih skladov	1	2	3	4	5

3. Kaj menite, kaj bomo dosegli z regionalizacijo Slovenije? Ocenite z lestvico od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da se sploh ne drži 5 da je močno drži

		SPLOH NE DRŽI				MOČNO DRŽI
1	Optimalno gospodarjenje s človeškimi in finančnimi viri	1	2	3	4	5
2	Enakomeren prostorski razvoj Slovenije	1	2	3	4	5
3	Ustvarjanje pogojev, za povezovanje na regionalnem nivoju	1	2	3	4	5
4	Aktivno povezovanje v regijah	1	2	3	4	5
5	Ustvarjanje pogojev za podjetništvo	1	2	3	4	5
6	Ustvarjanje pogojev za koriščenje sredstev iz strukturnih skladov	1	2	3	4	5

4. Ali menite, da institucije in podjetja Pomurju sodelujejo na področju zaposlovalne politike in na področju razvoja človeških virov? Obkrožite enega izmed odgovorov!

1	Ne
2	Malo
3	Srednje dobro
4	Dokaj dobro
5	Zelo dobro

5. Za uspešno regionalno politiko je nujno povezovanje: Ocenite z lestvico od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da se sploh ne strinjate in 5 da se popolnoma strinjate.

		SPLOH SE NE STRINJAM				POPOLNO MA SE STRINJAM	
1	Institucij na državnem nivoju	1	2	3	4	5	
2	Institucij na regionalnem nivoju	1	2	3	4	5	
3	Institucij na lokalnem (občinskem) nivoju	1	2	3	4	5	
4	Institucij na regionalnem in lokalnem nivoju	1	2	3	4	5	
5	Institucij na državnem, regionalnem in lokalnem nivoju	1	2	3	4	5	
5	Povezovanje ni potrebno	1	2	3	4	5	

6. Koliko so danes navedene institucije vključene v aktivnosti za razvoj regije na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov? Ocenite z lestvico od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da se sploh niso vključene 5 da so močno vključene.

		NISO VKLJUČENE				ZELO MOČNO SO VKLJUČENE	
1	Razvojne institucije (regionalne in lokalne)	1	2	3	4	5	
2	Izobraževalne institucije	1	2	3	4	5	
3	Gospodarska združenja (gospodarska in obrtna zbornice)	1	2	3	4	5	
4	Zavod RS za zaposlovanje	1	2	3	4	5	
5	Raziskovalne institucije	1	2	3	4	5	
6	Sindikati	1	2	3	4	5	
7	Lokalna oblast (občine)	1	2	3	4	5	
8	Banke	1	2	3	4	5	
9	Druge:	1	2	3	4	5	

7. Kaj menite, koliko bi katere institucije morale biti vključene v aktivnosti za razvoj regije na področju zaposlovanja in razvoja človeških virov?

		SPLOH NI POTREBNA VKLJUČITEV				MOČNO BI MORALE BITI VKLJUČENE
1	Razvojne institucije (regionalne in lokalne)	1	2	3	4	5
2	Izobraževalne institucije	1	2	3	4	5
3	Gospodarska združenja (gospodarska in obrtna zbornice)	1	2	3	4	5
4	Zavod RS za zaposlovanje	1	2	3	4	5
5	Raziskovalne institucije	1	2	3	4	5
6	Sindikati	1	2	3	4	5
7	Lokalna oblast (občine)	1	2	3	4	5
8	Banke	1	2	3	4	5
9	Druge:	1	2	3	4	5

8. Ali imamo danes v regiji koordinacijski organ za področje zaposlovanja in človeške vire?

1	Da
2	Ne
3	Ne vem

9. Ali bi v regiji morali imeti koordinacijski organ za področje zaposlovanja in človeške vire?

1	Da
2	Ne
3	Ne vem

10. Kaj za vas pomeni partnerstvo na regionalnem nivoju? Ocenite z lestvico od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da se sploh ne strinjate in 5 da se popolnoma strinjate.

		SPLOH SE NE STRINJAM				POPOLNOMA SE STRINJAM
1	Formalno obliko združenja z močnim vodjem	1	2	3	4	5
2	Združenje, kjer so partnerji enakopravni	1	2	3	4	5
3	Združenje, ki temelji na zaupanju	1	2	3	4	5
4	Formalno združenje ni potrebno	1	2	3	4	5

- 11. V kolikor bi bil na regionalnem nivoju oblikovan nek koordinacijski organ, npr. »Svet partnerjev«, kdo bi naj po vašem mnenju vodil ta organ? Ocenite z lestvico od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da se sploh ne strinjate in 5 da se popolnoma strinjate.**

		SPLOH SE NE STRINJAM				POPOLNO MA SE STRINJAM
1	Nekdo, ki ima politično moč	1	2	3	4	5
2	Nekdo, ki uživa ugled v okolju in pri drugih partnerjih	1	2	3	4	5
3	Drugo	1	2	3	4	5

- 12. Za vsakega izmed naštetih akterjev ocenite, koliko je danes odgovoren za regionalni razvoj na področju zaposlovanja in človeških virov, ter odpiranje novih delovnih mest! Z lestvico od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da sploh ni odgovoren, 5 pa da je popolnoma odgovoren.**

		SPLOH NI ODGOVOREN				POPOLNOMA JE ODGOVOREN
1	Vlada RS	1	2	3	4	5
2	Ministrica za regionalni razvoj	1	2	3	4	5
3	Župani	1	2	3	4	5
4	Izobraževalne institucije	1	2	3	4	5
5	Zavod RS za zaposlovanje	1	2	3	4	5
6	Regionalna razvojna agencija	1	2	3	4	5
7	Lokalne razvojne institucije	1	2	3	4	5
8	Poslanci	1	2	3	4	5
9	Vsi prebivalci regije	1	2	3	4	5
10	Sodelovanje vseh naštetih institucij	1	2	3	4	5
11	Direktorji podjetij	1	2	3	4	5

- 13. Za vsakega izmed naštetih akterjev ocenite, koliko bi moral biti odgovoren za regionalni razvoj na področju zaposlovanja in človeških virov, ter odpiranje novih delovnih mest! Z lestvico od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da sploh ni odgovoren, 5 pa da je popolnoma odgovoren.**

		SPLOH NI ODGOVOREN				POPOLNOMA JE ODGOVOREN
1	Vlada RS	1	2	3	4	5
2	Ministrica za regionalni razvoj	1	2	3	4	5
3	Župani	1	2	3	4	5
4	Izobraževalne institucije	1	2	3	4	5
5	Zavod RS za zaposlovanje	1	2	3	4	5
6	Regionalna razvojna agencija	1	2	3	4	5
7	Lokalne razvojne institucije	1	2	3	4	5
8	Poslanci	1	2	3	4	5
9	Vsi prebivalci regije	1	2	3	4	5
10	Sodelovanje vseh naštetih institucij	1	2	3	4	5
11	Direktorji podjetij	1	2	3	4	5

14. Kako vzpodbujati odpiranje delovnih mest v regiji? Ocenite s pomočjo lestvice od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjate, 5 pa da se popolnoma strinjate.

		SPLOH SE NE STRINJAM				POPOLNOMA SE STRINJAM
1	Privabiti tuje investitorje	1	2	3	4	5
2	Zagotoviti sredstva za razvoj industrijskih con	1	2	3	4	5
3	Dvigniti izobrazbeno raven prebivalstva	1	2	3	4	5
4	Dati ustrezne kredite podjetjem	1	2	3	4	5
5	Dati ustrezne subvencije za odpiranje novih delovnih mest	1	2	3	4	5

15. Kakšna je po vašem mnenju vloga Zavoda RS za zaposlovanje pri odpiranju novih delovnih mest? Ocenite s pomočjo lestvice od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da se s trditvijo sploh ne strinjate, 5 pa da se popolnoma strinjate.

		SPLOH SE NE STRINJAM				POPOLNOMA SE STRINJAM
1	To ni vloga Zavoda	1	2	3	4	5
2	Zavod mora zagotoviti sredstva za odpiranje novih delovnih mest	1	2	3	4	5
3	Zavod mora zagotoviti ustrezno usposobljeno delovno silo	1	2	3	4	5
4	Zavod mora omogočiti prekvalifikacijo in pre zaposlitev presežnih delavcev iz podjetij v regiji	1	2	3	4	5
5	Zavod mora preprečevati delo na črno	1	2	3	4	5

16. Ukrepe APZ sprejema vlada RS za teritorij celotne Slovenije. Nekateri izmed njih so namenjeni področjem z nadpovprečno stopnjo brezposelnosti. Če bi se v regiji sami odločali, katere ukrepe aktivne politike zaposlovanja (APZ) bomo izvajali, kako bi izbrali »prave«?

		SPLOH SE NE STRINJAM				POPOLNOMA SE STRINJAM
1	Pogledali bi v regionalni razvojni program	1	2	3	4	5
2	Vprašali bi direktorje podjetij	1	2	3	4	5
3	Odločili bi se glede na strukturo brezposelnih oseb	1	2	3	4	5
4	Na »regionalnem svetu« partnerjev bi sprejeli akcijski program zaposlovanja z ukrepi za izvajanje	1	2	3	4	5

17. Katerim ukrepom bi dali prednost, večji poudarek? Če menite, da ukrepov ne poznate zadosti, obkrožite številko 9 na koncu.

		SPLOH SE NE STRINJAM				POPOLNOMA SE STRINJAM
1	Tistim, ki zagotovijo zaposlitev večjega števila ljudi	1	2	3	4	5
2	Tistim, ki nudijo finančne subvencije podjetjem	1	2	3	4	5
3	Tisti, ki aktivirajo brezposelne osebe	1	2	3	4	5
4	Tistim, s katerimi izboljšamo kvalifikacijsko strukturo brezposelnih oseb	1	2	3	4	5
5	Tistim, ki omogočajo prekvalifikacijo zaposlenih	1	2	3	4	5
6	Javnim delom	1	2	3	4	5
7	Tistim, ki so prilagojeni potrebam regije	1	2	3	4	5

9 – ukrepov ne poznam zadosti dobro, da bi lahko odgovoril na vprašanje

18. Vprašalnik je izpolnil predstavnik (obkrožite primerno številko):

1	Gospodarske organizacije ali združenja
2	Razvojne institucije
3	Izobraževalne institucije
4	Lokalne samouprave
5	Sindikata

19. Izobrazba:

1	Manj kot srednja
2	Srednja
3	Višja
4	Visoka

