

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katja Magister

Socialna politika v Sloveniji: javna dela in socialni transferji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katja Magister

Mentorica: izr. prof. dr. Maša Filipovič Hrast

Socialna politika v Sloveniji: javna dela in socialni transferji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2016

## *Zahvala*

*Kot prvo bi se rada zahvalila svoji družini in partnerju, ki imajo zame vedno vzpodbudno besedo in objem, tudi če ne razumejo vedno v katero smer me nese.*

*Zahvalila bi se tudi vsem prijateljem za poslušanje mojih socioloških t.i. resnih tem. Širjenje znanja in misli spreminja svet.*

*Hvala mojim trem sociologinjam, Andreji, Špeli in Tamari za ves smeh, učenje in podporo, brez vas faks ne bi bil tako lepa izkušnja kot je bil.*

*Iskrena hvala mentorici izr. prof. dr. Maši Filipovič Hrast za usmerjanje ter strokovno pomoč.*

*Najlepša hvala vsem intervjuvanim osebam, da so si vzele čas in delile z menoj svoje znanje in izkušnje.*

## Socialna politika v Sloveniji: javna dela in socialni transferji

Finančna kriza, ki je po letu 2007 število brezposelnih dvignila nad 100.000, je povzročila ne le gospodarsko, temveč tudi socialno krizo. Osnovna skrb držav je bila zagotovitev eksistence ljudi s pomočjo socialnih transferjev ter različnimi programi aktivne politike zaposlovanja. Kljub počasnemu izboljševanju razmer je število dolgotrajno brezposelnih oseb še vedno eno od področij, ki bi bil potreben večje pozornosti. Diplomaska naloga zajema slovensko socialno politiko, pri čemer se osredotočam na sistem socialnih transferjev ter programe javnih del. Ideja, ki jo raziskujem je, da bi z družbeno koristnimi javnimi deli lahko omogočili dolgotrajno brezposelnim starejšim ponovno vključitev v trg delovne sile, zmanjšanje možnosti socialne izključenosti ter možnost, da zaključijo svojo delovno dobo. Moji raziskovalni vprašanji sta: 1. Kakšne so prednosti in slabosti trenutnih programov javnih del? 2. Kakšne so možnosti nadgraditve oziroma razširitve javnih del v Sloveniji? Nanju sem poskušala odgovoriti na podlagi pregleda literature ter intervjujev z izbranimi šestimi strokovnjaki. Država bi morala starejšim, ki imajo za seboj toliko let delovne dobe, zagotoviti socialno varnost. Rezultat vključevanja starejših državljanov v javna dela pa bi imel še večji pozitiven učinek, če bi bila ta usmerjena v pomoč sočloveku, občini ali družbi. Na podlagi empiričnega dela lahko ugotovim, da obstajajo pomanjkljivosti v obstoječih programih javnih del. Starejši brezposelni pa potrebujejo večjo pozornost, kot jo dobivajo trenutno, ter bolj prilagojeno obravnavo.

Ključne besede: socialna politika, socialni transferji, javna dela, brezposelnost.

## Social policy in Slovenia: public work and social transfers

In 2007 the financial crisis increased the number of unemployment above 100.000 and has caused not only economic, but also a social crisis. Primary concern of the country was to ensure subsistence of people with the help of social transfers and different active employment policy programs. Nevertheless the situation is improving, although the number of long-term unemployed is still one of the areas, to which we should pay more attention. My thesis covers the slovenian social policy, focusing on the social transfers system and public work programs. My research idea is that we could use socially useful public work to enable older citizens that are unemployed and close to retirement to reintegrate in the labour market, to reduce the possibility of social exclusion and to have the opportunity to complete their working years. The two main research questions are: 1. What are the advantages and disadvantages of the current public work programs? 2. What are the possibilities for upgrades or extensions of public work in Slovenia? I tried to answer them on the basis of reviewing the literature and on interviews with six selected experts. The country should take care of the older people who have experienced many working years and provide them with social security. Result of integrating older citizens into public works could have an even more positive effect, if their work would be directed to help a fellow man, municipality or society. On the basis of the empirical work, I can summarize that there are shortcomings in the existing public work programs. Older unemployed people are in need of more attention than they are currently receiving and more personalized treatment.

Keywords: social policy, social transfers, public work, unemployment.

## Kazalo

1	Uvod.....	7
2	Država blaginje .....	8
2.1	Trg delovne sile in politika zaposlovanja .....	9
2.2	Brezposelnost.....	11
2.3	Ključni državni akterji .....	15
2.4	Socialna varnost.....	17
2.4.1	Socialni transferji .....	18
2.4.2	Socialni transferji v primeru brezposelnosti.....	19
2.4.2.1	Sistem socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti .....	19
2.4.2.2	Sistemi socialnih pomoči .....	21
2.4.3	Pozitivni in negativni vidiki socialnih transferjev.....	21
3	Javna dela .....	22
3.1	Zgodovina javnih del .....	23
3.2	Pomanjkljivosti javnih del .....	24
3.3	Uporaba v Sloveniji .....	25
3.4	Uporaba programa v tujini.....	27
3.4.1	Javna dela v Nemčiji in na Nizozemskem.....	27
3.5	Javna dela na socialnem področju .....	29
4	Empirični del.....	31
4.1	Analiza empiričnega dela .....	31
4.1.1	Ocena sistema socialne varnosti.....	32
4.1.2	Ocena sistema javnih del in identifikacija ovir .....	33
4.1.3	Mnenja o nadgradnji javnih del.....	34
4.2	Refleksija empiričnega dela.....	37
5	Zaključek.....	38
6	Literatura .....	40

Priloga A: Vprašalnik za intervjuje .....	43
---	----

## Kazalo tabel

Tabela 2.1: Izdatki za socialne prejemke po področjih socialne zaščite 1996-2003.....	18
Tabela 4.1: Intervjuvani strokovnjaki .....	31

## Kazalo slik

Slika 2.1: Brezposelne osebe glede na trajanje brezposelnosti. ....	13
Slika 2.2: Prebivalstvena piramida Slovenije.....	15
Slika 3.1: Število udeležencev, vključenih v programe javnih del. ....	26
Slika 3.2: Delež izhodov iz programov javnih del v redno zaposlitev.....	26

# 1 Uvod

Razmišljanja o prihodnosti so v današnjem svetu precej skrb vzbujajoča. Ob močno izobraženih mladih ljudeh, ki po končanem študiju ne dobijo službe in težko razmišljajo o osamosvojitvi, tudi njihovi starši ostajajo v nevednosti, kako dolga bo njihova delovna doba ter kdaj bo prišla na vrsto upokojitev. Tudi starejši, ki so že zaključili z delovnim obdobjem, se spopadajo s finančnimi težavami. Začaran krog, ki kliče po temeljitih spremembah, se začne in konča pri delu, službi in socialni varnosti. Delo v današnjem svetu ne predstavlja le močno potrebnega dobička, temveč daje delo tudi občutek koristnosti, odgovornosti ter pripadnosti. Brezposelnost predstavlja tako krizo posamezniku, družinam, kot družbi na splošno. Z daljšanjem obdobja brezposelnosti posameznikov še hitreje pride ne le do ogroženosti eksistence, temveč tudi do depresij ter drugih zdravstvenih težav (Bratina 1992). Moja osnovna ideja za diplomsko nalogo izvira iz knjige J. Rifkina – Konec dela (2007), v katerem avtor med drugim piše o družbeno koristnih javnih delih, ki bi lahko postala alternativa socialnim transferjem. Socialni transferji omogočajo, da ljudje lahko preživijo v času, ko sami zase ne morejo poskrbeti, vendar pa v manjši meri prispevajo k dejanski ponovni zaposlitvi ljudi. Vključevanje v javna dela pripomore k manjši socialni izključenosti, ljudje bi skrb zase ponovno prevzeli v svoje roke, seveda pa kar je najpomembnejše, delali bi, nalagali na svoje izkušnje ter znanje in s tem pridobivali dohodek, večji od socialnega transferja, ki temelji le na osnovni eksistenci človeka. Država bi s povečanjem javnih del pridobila večje potrošništvo ter plačevanje davkov, kar je nujno potrebno za sklenjen krog. Javna dela, ki so družbeno koristna, imajo lahko širše pozitivne učinke tudi za družbo, ne le za posameznika.

Diplomsko delo je razdeljeno na dva dela. V prvem, teoretičnem delu opišem državo blaginjo, njen namen in način delovanja. Nato preidem v opis sistemov socialne varnosti, pri čemer se osredotočim na socialne transferje v primeru brezposelnosti. Zadnji del teorije posvetim javnim delom, kjer po opisu predstavim tudi, na kakšen način se uporabljajo v tujini. Drugi del diplome je namenjen empiriji. Opravila sem šest intervjujev s strokovnjaki s področja trga delovne sile, socialne politike in socialnega dela. Tako so se osnovna vprašanja dotikala naslednjih tem: trenutnega trga delovne sile, sistema socialnih pomoči, programi aktivnih politike zaposlovanja, vključevanje najbolj ranljivih na trg delovne sile ter javna dela. S pomočjo intervjujev sem želela ugotoviti, kako trenutno ocenjujejo in vidijo socialne transferje v Sloveniji in kako bi lahko javna dela bolje izkoristili v korist zmanjšanju

brezposelnosti. Moji raziskovalni vprašanji sta: 1. Kakšne so prednosti in slabosti trenutnih programov javnih del. 2. Kakšne so možnosti nadgraditve oziroma razširitve javnih del.

## 2 Država blaginje

Državo blaginje lahko na kratko opišemo kot državo, v kateri je odgovornost za dobro ljudi v smislu socialne varnosti, zdravja, izobraževanja ter delovnih pogojev v rokah države. Da država zagotavlja minimalne standarde, je sprejeto kot legalna pravica vseh državljanov (Kahn 2002). Osnovni instrument države blaginje je »neposredna oskrba državljanov z javnimi dobrinami in storitvami na temelju splošne obdavčitve. Značilen je blaginjski tip socialne politike (politika blaginje), katere cilj je socialna blaginja celotne populacije« (Trbanc 1992). Definicije države blaginje so lahko zelo široke, vendar načeloma zajemajo vsaj skupno točko v že omenjeni aktivnosti vlade, da skrbi za varovanje minimalnih standardov dohodkov, zdravja, stanovanja in izobrazbe za vse državljane. Lahko pa tu še malo bolj razširimo definicijo, da država blaginja ne samo, da zagotavlja osnovno socialno varnost, ampak nudi tudi zavarovanje za 'moderna tveganja', kot so brezposelnost brez nadomestnega dohodka, starost brez pokojnine, nesreča v službi, ki pusti za seboj invalidnost ali pa izguba partnerja ali starša, ki pusti osebo samo brez podpore. Da lahko zagotavlja varnost, pomoč oziroma polno zaposljivost, se je država blaginje lotila tudi okoliščin, ki bi ljudem olajšale vstop in obstanek v zaposlitvi. S tem mislimo na ureditev družinske politike, spolne enakosti, porodniškem dopustu, vrtcih ter pokojninah (Kahn 2002). Oblikovanje države blaginje je v glavnem razloženo z dvema razlagama. Prva trdi, da so industrializacija in družbene potrebe, še posebej brezposelnost in revščina, pripeljale do tega, da je bil nastanek država blaginje neizogiben. Spet drugi pa pravijo, da je bila država blaginje izbojevana skozi politične boje, v katerih so politično moč dobili tudi predstavniki industrijskih delavcev, ali pa kasneje ženske, etične manjšine in invalidi (Baldock 2014). Obseg in celovitost države blaginje se torej razlikujeta v državah tudi glede na njihovo politično zgodovino in kot izkaz tega, katera skupina državljanov je pridobila politično moč, da je uveljavljala svoje interese (Baldock 2014).

Pojem socialna država označuje državo, ki za svoje prebivalstvo skrbi in je zanj odgovorna s svojo zakonodajo ter z zadovoljevanjem socialnih potreb ter interesov. Rus v delu Socialna država in družba blaginje (v Bubnov Škoberne in Strban 2010, 29) razlikuje med njima na način, da v socialno državo spadata varnost in pravičnost, v družbo blaginje pa sreča in kakovost življenja. Socialna država se uresničuje s pravnim sistemom oziroma zunanjimi



dejavniki, medtem ko se družba blaginje zlasti z družino, sindikalnim organiziranjem, socialnim podjetništvom, civilno družbo oziroma notranjimi dejavniki (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 29).

Pojem socialne politike najlažje definiramo kot »intervencijo države zaradi prerazporeditve sredstev med prebivalci ali državljani, da bi dosegli socialne cilje. Države organizirajo sisteme dajatev in storitev na petih glavnih področjih: dajatve za socialno varnost, zdravstveno varstvo, izobraževanje, bivanje ter socialne službe« (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 29–30). Glavni cilji socialne politike pa so usmerjeni v ustvarjanje znosnih življenjskih razmer, za zdravje prebivalstva, za možnosti osebnega ter poklicnega razvoja, za polno zaposlenost in za odpravljanje socialnih izključenosti ter socialnih napetosti (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 30). Država naj bi organizirano moč po Briggsu (v Kopač 2004, 7) namenoma uporabila v treh smereh, s katerimi popravlja posledice delovanja tržnih sil. Kot prvo, z zagotavljanjem minimalnega dohodka posameznikom – ne glede na vrednost njihovega dela ali premoženja. Kot drugo, naj bi zmanjševala obseg nevarnosti, ki izhajajo iz dogajanj na trgu delovne sile – t. i. socialni primeri, ki so povezani z različnimi primeri nesposobnosti za delo (invalidnosti, bolezni, nesreče), primeri brezposelnosti ter tipičnim 'nedelavnimi življenjskimi cikli', kot so materinstvo, starost, otroštvo in šolanje (Briggs v Kopač 2004, 7–8). Nazadnje, naj bi zagotavljala »vsem državljanom, ne glede na njihov status ali razred, socialne storitve in dobrine v skladu z vnaprej dogovorjeno nacionalno ravno, ki je lahko določena kot optimum ali minimum« (Briggs v Kopač 2004, 7–8).

Pojem, da država zagotavlja izvajanje socialnih pravic že samo na podlagi statusa državljana in ne na osnovi vključenosti v zaposlitev ali družino, Esping-Andersen (v Kopač 2004, 16) poimenuje socialno državljanstvo. Ali morajo biti socialne pravice brezpogojne za vse ljudi, je že dolgo predmet razprave. Poleg Esping-Andersena tudi Dahrendorf poudarja nezdržljivost socialnih pravic z dolžnostmi. Nasprotno pa Giddens poudarja povezanost pravic z dolžnostmi (Kopač 2004, 17–18). Tako ostajajo nasprotja, ali so socialne pravice neodtujljive in bi morale biti vsem na voljo brez pogojev, ali pa bi z določenimi dolžnostmi prišle zraven tudi pravice.

## 2.1 Trg delovne sile in politika zaposlovanja

»Politiko zaposlovanja lahko opredelimo kot postavitev ciljev, oblikovanje programov in ukrepov ter zagotavljanje virov in izvajanje dejavnosti za njihovo uresničevanje« (Svetlik in Trbanc 2002, 36). Pri odpravljanju brezposelnosti se uporablja ekonomsko socialno politiko

ter politiko zaposlovanja. Država mora pri odločitvah in pri porabi javnih sredstev upoštevati interese več različnih dejavnikov, tako delodajalce kot sindikate, delavce, razne odbore itd. Ker se ekonomska sfera odločilno kaže tudi pri socialnem položaju državljanov, sta pomembna usklajevanje in regulacija trga delovne sile. Ta lahko poteka kot neposredna, kar pomeni zakone in uredbe, kjer je predpisano pričakovano oziroma zaželeno vedenje, obenem pa so za tiste, ki se tega ne držijo, predpisane tudi sankcije. Posredna regulacija pa se navezuje na regulativne ukrepe, kjer niso predpisane takojšne sankcije, ampak gre bolj za ustvarjanje razmer, v katerih se bodo posamezniki ali organizacije vedli skladno z namerami regulacije in to ne zaradi prisile, temveč zaradi lastnih interesov (Svetlik in Trbanc 2002, 34—35).

Moderne države blaginje poskušajo omiliti napake, do katerih prihaja ob delovanju trga delovne sile in pri tem uporabljajo, kot že omenjeno, različne ukrepe. Med najpomembnejšimi je politika zaposlovanja, ki združuje tako ekonomsko kot socialno politiko. Pri tem pa se ukrepi ločijo na pasivno ter aktivno politiko zaposlovanja.

Ukrepi, ki spadajo pod pojem pasivna politika, se nanašajo predvsem na ščitenje socialnega položaja posameznika (tako brezposelnih kot zaposlenih) ter k zakonskemu urejanju nekaterih vidikov zaposlitvenih razmerij. Pomembno so povezani s sistemi socialne varnosti in socialnimi transferji, ki jih bolj podrobno predstavim v nadaljevanju. Ukrepi 'pasivne' politike zaposlovanja neposredno ne vodijo k zaposlovanju, oziroma ga neposredno ne spodbujajo (Kopač 2002, 144—145). Vendar pa denarne dajatve omogočajo dejavnosti, povezane z iskanjem zaposlitve, saj ljudem dajo priložnost, da izberejo delovno mesto, primerno njihovim sposobnostim in izkušnjam.

Programi in ukrepi, s katerimi poskušajo države popravljati neuskklajenost ponudbe in povpraševanja po delovni sili, so del t. i. aktivne politike zaposlovanja, pri kateri je cilj neposredna naravnost k zmanjševanju, oziroma k odpravljanju brezposelnosti. Izraz prihaja iz Švedske, kjer so v 50. letih ustvarjali različne programe z ciljem doseganja polne zaposlenosti, ki je hitro postal razširjen, kot odgovor na krizo države blaginje (Kopač 2004, 77). Usmeritev pri tej politiki se razlaga že s samim pojmom 'aktivacija', da se ljudi ne pusti pri miru, da se spremeni njihov odnos do dela. Družboslovne teorije izraz povezujejo z premikom od koncepta 'welfare' (blaginja oziroma socialni transferji brez pogojevanja) k workfare (blaginja preko dela). Po drugi strani pa socialno aktivacijo povezujemo s preprečevanjem socialne izključenosti ter omogočanje vključevanja marginaliziranim posameznikom. Namen socialne aktivacije je čim večje sodelovanje v družbi, razvoj

posameznikovih tako spretnosti, ki jih potrebujejo za vsakodnevno sodelovanje v družbi, kot njihov osebni razvoj (Trbanc in drugi 2015).

Socialna aktivacija zajema celovit pristop, ki se osredotoča na problematiko dolgotrajno brezposelnih oseb in dolgotrajnih prejemnikov denarno socialne pomoči, ki imajo različne socialne ali zdravstvene probleme, so v ranljivih situacijah, pogosto tudi marginalizirani ter socialno izključeni (ne vključenost v družbeno življenje in družbene sisteme). Zaradi svojih situacij in lastnosti so težje zaposljivi, hkrati pa so pogosto tudi pasivni ter nemotivirani za življenjske spremembe oziroma spremembe vedenjskih vzorcev (Trbanc in drugi 2015).

Namen socialne aktivacije je aktivno urejanje socialne situacije oseb, informiranja in podpore za opolnomočenje, dvig različnih kompetenc, širjenje socialnega omrežja, stikov ter pridobivanje novih spretnosti in znanj. Prav tako ljudi podpira pri ponovni aktivaciji, jim pomaga se vključiti v družbene sisteme, oziroma se posledično vključiti v trg dela/zaposlitev (Trbanc in drugi 2015). Socialna aktivacija torej pomeni celovit pristop in ne le program, v katerem se ljudi le usmerja. Čeprav je eden od srednjeročnih in dolgoročnih ciljev socialne aktivacije zmanjšati število prejemnikov denarne socialne pomoči, to ne pomeni zmanjšanja izdatkov iz proračuna, ampak njihovo prerazporeditev v bolj aktivne politike (Trbanc in drugi 2015).

## 2.2 Brezposelnost

Brezposelnost je velik družbeni problem, tako ekonomski kot socialni. Poslabša raven življenja posameznika ter posledično ljudi, otrok, ki so od njega odvisni. Za državo pomeni neizkoriščen delovni in izobražen kader.

Izguba službe ter dohodka je velika socialna stiska za posameznika. Delo predstavlja enega najpomembnejših oblikovalnih dejavnikov človekove eksistence. Brezposelnost lahko povzroči nižanje samozavesti, občutke nekoristnosti in nepotrebnosti. Samospoštovanje pa poleg slabšega doživljanja samega sebe ter nezadovoljstva samim seboj, vpliva tudi na kakovost socialnih odnosov posameznika (Bratina 1992). V posameznikovem življenju se kar naenkrat pojavi veliko nezapolnjenih ur, ki jih je pred tem preživljal v službi in jih zdaj ne zna porabiti. Služba pomeni tudi integracijo v družbo, večji krog socialnih stikov, ki jih oseba prav tako izgubi ob brezposelnosti. Odnosi v družini se lahko hitro poslabšajo, saj so občutki odvisnosti ter ponižanja pogosti (Bratina 1992). Pogosto breme ekonomske in tudi psihične stabilnosti pade na drugega partnerja, kar je zelo obremenjujoče.

Kako osebe doživljajo taka obdobja, lahko pojasnimo preko Harrisonovega modela vpliva brezposelnosti. Kot prvo ob izgubi zaposlitve nastopi šok. Posameznik dogajanje doživlja kot krivico in ni sposoben kritičnega pogleda na nastalo situacijo. Temu sledi obdobje optimizma, ko se oseba sprijazni z dejstvom, da je brezposelna in začne aktivno iskati službo. Če po tej fazi iskanja oseba ne pride do zaposlitve, se začne vdajati pesimizmu, saj ugotovi, da ima pri iskanju dela težave (Dominikuš 2002, 326). Ob tem pride do dvoma o lastnih sposobnostih, o svojem poklicnem znanju, hkrati pa ugotavlja negativen odnos delodajalcev do brezposelnih. Ko pride do upadanja samozavesti, se hkrati pojavijo finančne težave, težave v družini, oseba pa vse bolj zgublja stik s socialnim okoljem. Sledi obdobje vdanosti v usodo, katerem oseba pasivno sprejema svoj položaj in posledično neha tako aktivno iskati zaposlitev (Dominikuš 2002, 326). Brezposelnost je že v kratkem času lahko zelo veliko breme, tako finančno kot psihološko, zato je na daljše roke še toliko bolj kritična.

Po definiciji v konvenciji Mednarodne organizacije dela je brezposelna oseba tista oseba, ki je izgubila zaslužek, vendar je zmožna in voljna delati, ne more pa dobiti primerne zaposlitve. Praviloma so to osebe, ki so bile pred nastankom brezposelnosti zaposlene (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 311). Tudi v Splošni deklaraciji človekovih pravic najdemo v povezavi s pravico do dela pravico do proste izbire zaposlitve in pravico do zadovoljivih pogojev za delo, tudi pravico do varstva pred nezaposlenostjo. V 25. členu je med drugimi pravicami, povezanimi s socialnimi primeri, določena pravica do varstva v primeru nezaposlenosti (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 313). V Mednarodni organizaciji dela najdemo različne konvencije ter priporočila, ki določajo dolžnosti držav ter pravice posameznikov na področjih: organizacije službe za zaposlovanje in posredovanje dela, dohodkovne varnosti za brezposelne osebe ter politike zaposlovanja (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 313).

Poznamo več vrst brezposelnosti. Svetlik (1985) loči med prostovoljno brezposelnostjo, tehnološko, odkrito ter prikrito brezposelnostjo. Le-te so posledice neuskklajenosti med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili. Obenem pa je lahko brezposelnost tudi rezultat neustreznega delovanja trga delovne sile (Svetlik 1985, 63).

Dolgotrajno brezposelnost (v nadaljevanju DB) v razvitih državah opisujejo kot »neprostovoljno odsotnost z dela, ki traja več kot dvanajst mesecev oziroma kot obdobje, ko je oseba brez zaposlitve in jo aktivno išče, ta čas pa je daljši od dvanajst mesecev brez prekinitve« (Clasen v Dominkuš 2002, 321). DB je najbolj aktualno in hkrati socialno vprašanje s področja zaposlovanja. Možnosti za zaposlovanje tistih, ki so brezposelni več kot eno leto, namreč upada z daljšanjem časa brezposelnosti, njihove sposobnosti za opravljanje

del, za katera so usposobljeni, se nenehno zmanjšujejo, poleg vsega pa jih delodajalci že zaradi njihove predolge odsotnosti z dela ne želijo zaposliti (Dominikuš 2002, 320). Statistično lahko dobimo podatke o stopnji DB ter podatke o pojavnosti DB. Prva nam pove delež dolgotrajno brezposelnih v celotni populaciji delovne sile v celotni državi ali v posameznih območjih, podatek pa nam razkrije, koliko oseb na trgu dela je DB na sto aktivnih prebivalcev. Drugi kazalnik pa se navezuje na delež DB v primerjavi z vsemi brezposelnimi in razkrije, koliko je DB oseb na sto brezposelnih (Dominikuš 2002, 321).

Slika 2.1: Brezposelne osebe glede na trajanje brezposelnosti.

<b>Trajanje brezposelnosti</b>	<b>Ø 2007</b>	<b>Ø 2008</b>	<b>Ø 2009</b>	<b>Ø 2010</b>	<b>Ø 2011</b>	<b>Ø 2012</b>	<b>Ø 2013</b>	<b>Ø 2014</b>	<b>Ø I-III 2015</b>
0-2 meseca	13.330	12.488	22.777	20.712	21.218	21.515	23.275	21.618	25.281
3-5 mesecev	9.311	8.033	15.186	15.524	16.588	14.903	17.917	16.430	17.727
6-8 mesecev	6.839	5.771	10.232	11.748	12.614	10.561	13.306	12.407	9.946
9-11 mesecev	5.362	4.591	6.672	9.769	10.098	8.047	9.975	9.795	7.594
Dolgotrajno brezposelni	36.494	32.334	31.487	42.750	50.174	55.157	55.355	59.858	61.095
<b>Skupaj</b>	<b>71.336</b>	<b>63.216</b>	<b>86.354</b>	<b>100.504</b>	<b>110.692</b>	<b>110.183</b>	<b>119.827</b>	<b>120.109</b>	<b>121.643</b>

Vir: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (2015).

Glede na podatke analize Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju Zavod) so dolgotrajni brezposelnosti najbolj izpostavljeni:

- starejši,
- nižje izobraženi,
- osebe s poklicno izobrazbo,
- osebe z visokošolsko izobrazbo,
- osebe s poklici za preprosta dela (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje 2015).

Obenem za bolj izpostavljene osebe velja, »da pogosto prihajajo iz socialno neprivilegiranih okolij, da imajo različne zdravstvene težave, da sta njihova izobraženost in usposobljenost praviloma zelo nizki in da imajo težave s pridobivanjem ustreznega stanovanja. Tem skupinam se pridružujejo tudi pripadniki določenih družbenih skupin, kot so na primer člani etničnih manjšin, invalidne osebe, nekdanji zaporniki ter odvisniki različnih vrst« (Dominikuš 2002, 324).

Osnovni razlogi za DB so strukturna neskladja na trgu delovne sile, neskladja med ponudbo in povpraševanje ter način njihovega urejanja. Vse to so posledice globalizacije nacionalnih

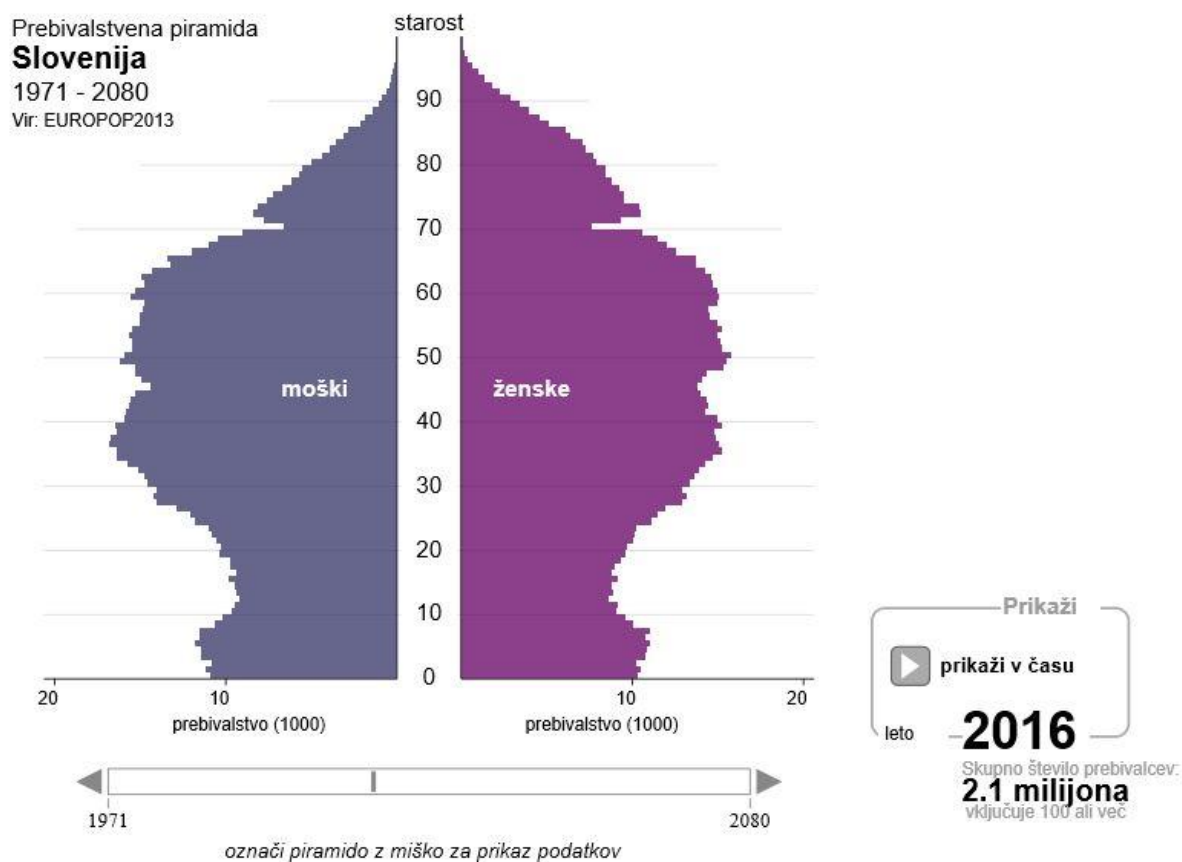
ekonomij, izginjanje tradicionalnih industrijskih panog ter upadanje števila delovnih mest, kjer so bile potrebne ročne spretnosti in veščine. Tako so bili delodajalci prisiljeni zaradi prilagajanja spremembam odpuščati številne delavce ter na splošno zmanjšati število delovnih mest, delavci pa se niso znali tako hitro prilagoditi novim zahtevam s strani povpraševanja (Dominkuš 2002, 324).

DB ima posledice tako na ravni posameznika kot družbenih skupin ter države. Tudi za slednjo je brezposelnost lahko velika obremenitev. Brezposelnim mora zagotavljati socialno varnost, torej tudi finančna sredstva. Že samo dejstvo, da je delovni kapital neizkoriščen, je velika škoda za ekonomijo države, pogosto pa ob dolgotrajni brezposelnosti prihaja do povečanja dela na črno, kar začasno rešuje posameznika, za državo pa to pomeni izgubo davkov (Dominikuš 2002, 327). Že omenjene posledice pri brezposelnosti, se pri DB le poglobljajo, ekonomska kriza pri posamezniku pelje v socialno ter psihološko krizo, ki posameznika nato ovira pri postavitvi ponovne ekonomske stabilnosti, torej pri ponovni pridobitvi zaposlitve.

Marca 2016 je bilo v Sloveniji registriranih 110.226 brezposelnih oseb, od tega jih je kar 57.829 dolgotrajno brezposelnih (nad 12 mesecev). V juliju 2016 so se številke izboljšale na skupno 99.117 brezposelnih oseb, vendar se je številka dolgotrajno brezposelnih zmanjšala le na 54.262 ljudi (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje 2016a). Skrb vzbujajoča je tudi statistika starejših, saj je bilo decembra 2015 med vsemi brezposelnimi kar 33 % starejših od 50 let. Od teh pa jih je kar 70 % dolgotrajno brezposelnih (Valjavec 2015).

Če pogledamo, koliko brezposelnih je v letu 2014 prejelo denarni transfer (denarno nadomestilo ali denarno socialno pomoč), je delež nekaj manj kot 55 %. To pomeni, da 45 % brezposelnih oseb (kar je v tistem času pomenilo kar 52.000 oseb) ni dobivalo nobenega denarnega prejemka in so odvisno od moči svoje socialne mreže (partnerji, sorodniki) ali pa od dela na črno (Trbanc in ostali 2015). Sistem zaslužnosti denarne pomoči, kot naj bi načeloma deloval v Sloveniji, bi moral ljudem v času, ko si sami ne morejo zagotoviti dohodka, pomagati. Plačevanje prispevkov skozi celotno delovno dobo naj bi se obrestovalo, ko in če bi oseba nekoč potrebovala pomoč ali ostala brez dohodka. Število starejših, ki po mnogih letih dela ostanejo brezposelni, država pa jim ne zna ustrezno pomagati, je pri nas še vedno tragično visoka. Denarni prejemki so v takih primerih nezadostna pomoč, saj bi z organiziranjem dela takim osebam omogočili dokončanje zahtevane delovne dobe in posledično mirno upokojitev z pokojnino, ki jim omogoča kakovostno preživljanje starosti.

Slika 2.2: Prebivalstvena piramida Slovenije



Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2016).

Če že zgoraj omenjene podatke o dolgotrajni brezposelnosti poskušamo umestiti v prebivalstveno piramido Slovenije leta 2016, si lahko poskušamo predstavljati, kakšne bodo številke brezposelnih in tudi dolgotrajno brezposelnih oseb, če ne bo prišlo do kakšnih izrazitejših sprememb v prihodnosti. Število starejših bo naraščalo, njim primernih zaposlitev pa ni možno urejati čez noč.

### 2.3 Ključni državni akterji

V Sloveniji je, kar se tiče brezposelnih na nacionalnem nivoju, ključno predvsem Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Le-ta oblikuje politike ter ukrepe. Politiko zaposlovanja znotraj ministrstva pokriva Direktorat za trg dela in zaposlovanje, socialno politiko pa Direktorat za socialne zadeve. Na področju socialnega varstva so najpomembnejši Centri za socialno delo (v nadaljevanju CSD), na področju zaposlovanja in dela z brezposelnimi pa Zavod (Trbanc in drugi 2015).

CSD imajo po zakonu javna pooblastila in naloge, ki obsegajo varstvo otrok in družine, varstvo odraslih ter materialne pomoči (denarno socialna pomoč ter starševsko varstvo in družinski prejemki). Izvajajo prvo socialno pomoč, osebno pomoč (ki vključuje svetovanje, urejanje in vodenje) pomoč družini ter še mnoge druge vrste pomoči (Trbanc in drugi 2015). CSD ima tako glavno vlogo, da se z osebami pogovori, razišče ozadje problematike, s katero se le-ta sooča, nato pa prideta na vrsto svetovanje in vodenje po presoji s strokovnimi delavci.

CSD ter Zavod se v mnogih primerih srečujeta z istimi osebami (ki so hkrati prejemniki denarno socialne pomoči in registrirani kot brezposelni), zato bi moralo biti sodelovanje med institucijami močno povezano. Ko se oseba prijavi na urad za delo kot brezposelna oseba, ga najprej naročijo na prvo strokovno obravnavo pri svetovalcu za zaposlitev (Trbanc in drugi 2015). Tam izvedejo osnovno karierno svetovanje, katerega cilj je pripraviti posameznika za uspešno iskanje zaposlitve, mu povečati samozavest, aktivnosti ter odgovornosti za načrtovanje in vodenje kariere. V dveh mesecih po prijavi na Zavod svetovalec in brezposelni pripravita zaposlitveni načrt, ki je pisni dogovor med brezposelno osebo in Zavodom ali drugim izvajalcem ukrepov, v katerem opredelita zaposlitvene načrte, časovno opredelita potrebne aktivnosti pri iskanju zaposlitve ter vključevanje v ukrepe aktivne politike zaposlovanja (Trbanc in drugi 2015). Pri vsem tem ima brezposelna oseba tudi veliko dolžnosti, med drugim, da se redno javlja Zavodu, da se udeležuje razgovorov, na katere je povabljena, ter da redno spremlja objave prostih delovnih mest in se nanje tudi prijavlja (Trbanc in drugi 2015). Prednost pri vključevanju v ukrepe aktivne politike zaposlovanja imajo osebe, ki prejemajo denarno nadomestilo za primer brezposelnosti ter socialno varstvene prejemke, osebe iz ranljivih skupin na trgu dela ter brezposelne osebe, ki še niso bile vključene v noben ukrep aktivne politike. Seznam oseb, ki so na prednostnem seznamu, se prilagaja tudi razmeram na trgu delovne sile oziroma tistim skupinam, ki izrazito izstopajo kot kritične (Trbanc in drugi 2015).

V poslovnem načrtu za leto 2016 je Zavod zapisal, da bo preko aktivne politike zaposlovanja prioriteto izvajal naslednje ukrepe:

- usposabljanje in izobraževanje,
- spodbude za zaposlovanje,
- kreiranje delovnih mest,
- spodbujanje samozaposlovanja.



Za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanje bo imel Zavod na voljo okvirno 93.780.800,00 EUR, od tega predvidoma 52.975.000,00 EUR iz sredstev ESF (Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije 2016č).

## 2.4 Socialna varnost

V tako nepredvidljivih časih, ko je trg delovne sile zelo hitro spremenljiv, je treba poskrbeti za državljane, ko jim zmanjka samostojnih rešitev za svoj slab oziroma tvegan ekonomski položaj. Vodovnik (2009, 129) socialno varnost opredeli kot družbeno vrednoto, stanje človeške varnosti ter družbene stabilnosti. Osebam, katerih socialno stanje je ogroženo ali prizadeto, se mora zagotavljati gospodarska in vsa druga pomoč, ki temelji na socialnih pravicah. »Pravica do socialne varnosti je ena izmed temeljnih pravic in se nanaša predvsem na pravico do dohodkovne varnosti ob nastopu t. i. socialnega primera, kot so nesposobnosti za delo (invalidnost, bolezen, nesreče), brezposelnost in značilna 'nedelavna' obdobja v življenjskem ciklusu (materinstvo, starost, otroštvo, šolanje)« (Kopač 2002, 146–147). Upravičenost tistih državljanov, pri katerih prihaja do socialnega tveganja, do denarne pomoči ter obveznosti državljanov, da zagotavljajo potrebna denarna sredstva, da sistem socialne varnosti deluje, temeljijo na načelu vzajemnosti in solidarnosti, ki imata svoje »temelje v 2. členu Ustave v Republiki Sloveniji, torej v opredelitvi, da je Slovenija socialna država« (Vodovnik 2009, 134). Načelo solidarnosti pomeni, da če oseba iz objektivnih razlogov sama ne more ustrezno sodelovati pri zbiranju sredstev za socialno varnost s plačevanjem ustreznih davkov, ima pravico, da se mu iz javnih sredstev zagotavlja najnujnejše življenjske dobrine (Vodovnik 2009, 134).

Pojem socialne zaščite se uporablja kot najširši pojem v socialnem sistemu, saj obsega sistem socialne varnosti vključno s sistemi socialnih zavarovanj, socialno varstvo, socialne ugodnosti in spodbude. Tako bi lahko primerjali, da socialna varnost obsega klasične pravice dajatev za socialne primere, področje socialne zaščite pa obsega vse druge socialne pravice in socialne ugodnosti (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 46). V primeru brezposelnosti se osebam socialna varnost zagotavlja s sistemi socialne varnosti, »v katerih so določene pravice do denarnih dajatev in druge pravice (pravica do zdravstvenega varstva, zavarovanja za starost in invalidnost in pravice, povezane s pospeševanjem zaposlovanja)« (Kopač 2002, 147).

## 2.4.1 Socialni transferji

Socialne države, kot je tudi Slovenija, ljudem v času ogroženosti pomagajo z različnimi ukrepi in programi. Iz javnih sredstev se priznavajo pravice do denarnih prejemkov, subvencij in znižanih plačil. Pomoč v obliki denarja poskuša izboljšati ekonomski položaj državljanov tako v primeru, ko gre za zagotavljanje preživetja, ali pa za ohranjanje družbenega položaja osebe. Slovenija ima po vzoru drugih evropskih držav, še posebej Nemčije, urejen sistem obveznega socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti, ki ga dopolnjuje sistem socialnih pomoči (Kopač 2002, 160). Za učinkovito in pravično razporeditev socialnih transferjev je pomembno ločevati razloge, zakaj so ljudje upravičeni do pomoči v obliki denarja in kako bo to pripomoglo k njihovem boljšemu ekonomskemu položaju.

Izdatki glede na področja (tveganja) socialne zaščite:

1. bolezen,
2. invalidnost,
3. starost,
4. smrt hranitelja družine,
5. družina/otroci,
6. brezposelnost,
7. nastanitev,
8. druge oblike socialne izključenosti (Statistični urad Republike Slovenije 2012).

Tabela 2.1: Izdatki za socialne prejemke po področjih socialne zaščite 1996-2003

	Mio EUR							
	1996	2000	2005	2007	2008	2009	2010	2013
<b>Skupaj</b>	<b>2.723</b>	<b>4.365</b>	<b>6.470</b>	<b>7.175</b>	<b>7.773</b>	<b>8.386</b>	<b>8.643</b>	<b>8.774</b>
Bolezen / zdravstveno varstvo	838	1.338	2.093	2.307	2.616	2.766	2.799	2.709
Invalidnost	232	394	552	585	612	615	626	530
Starost	1.202	1.887	2.741	2.833	2.995	3.256	3.402	3.710
Smrt hranitelja družine	54	86	129	534	583	614	598	587
Družina / otroci	231	402	556	597	662	744	770	703
Brezposelnost	116	186	211	147	141	209	238	292
Nastanitev	...	...	4	5	4	3	3	8
Druge oblike socialne izključenosti	50	71	184	167	159	180	207	235

Vir: Statistični urad Republike Slovenije (2012; 2015).

Kot je razvidno iz zgornje tabele, se največ socialnih prejemkov v Sloveniji razporedi na področje starosti in bolezni/zdravstveno varstvo. Brezposelnost kot področje socialne zaščite je sicer skozi leta pridobila nekaj več prejemkov, kar je seveda odraz razmer na trgu dela.

Uveljavljanje socialnih transferjev ureja Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (ZUPJS). Pravice do javnih sredstev se lahko uveljavijo, če dohodek osebe ne presega meje dohodkov, ki jo za posamezno pravico iz javnih sredstev določa zakon, obenem pa mora oseba izpolnjevati tudi druge pogoje, ki jih določajo predpisi, ki urejajo posamezno pravico. Poleg različnih denarnih prejemkov, kot so otroški dodatek, denarno socialna pomoč, varstveni dodatek in državna štipendija, ima Slovenija tudi razne subvencije in znižana plačila. Med njih spadajo znižano plačilo vrtca, subvencije malic za učence in dijake, subvencija najemnine in tako naprej (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti). Programi socialne zaščite se financirajo kot prispevki delodajalcev in delojemalcev ter na drugi strani kot prispevki države (proračunska sredstva). Če želimo primerjati razporeditev teh financiranj, lahko za leto 2013 vidimo, da so bili programi socialne zaščite financirani z 38 % od prispevkov zavarovancev, 34,9 % od države ter 26,3 % od prispevkov delodajalcev (0,8 drugi viri) (Statistični urad Republike Slovenije 2015). Velika večina pomoči se financira iz prispevkov delodajalcev in delojemalcev, država naj bi bila le posrednik pri organiziranju teh prispevkov in z njimi delala pravično.

#### 2.4.2 Socialni transferji v primeru brezposelnosti

Brezposelnost lahko nastane kot posledica objektivnih dejavnikov, ki so povezani z delovanjem trga delovne sile ali pa kot posledica subjektivnih dejavnikov, ki so kasneje povezani s posameznikovo osebno pripravljenostjo na (ponovno) zaposlitev. Če bi objektivne dejavnike lažje upravljali, bi bilo tudi oblikovanje sistema socialne varnosti veliko bolj enostavno (Kopač 2002, 150).

V razvitih državah najdemo različne kombinacije dveh sistemov socialne varnosti, ki se med seboj prepletata. Prvi se imenuje sistem socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti, drugi pa sistem socialnih pomoči. Preko njiju se brezposelnim osebam zagotavlja socialna varnost med trajanjem socialnega primera (Kopač 2002, 147).

##### 2.4.2.1 Sistem socialnega zavarovanja za primer brezposelnosti

Sistem je urejen in pogojen s predhodnim statusom zaposlitve in je načeloma obvezen za vse delavce v delovnih razmerjih. Temelji na zavarovalnem načelu, kjer so denarni prejemki

poimenovani denarno nadomestilo, sorazmerni z višino vplačanih prispevkov, dolžina njihovega trajanja pa je omejena in odvisna od predhodne dobe zavarovanja. Vključeni so delavci in njihovi delodajalci, vloga države pa naj bi bila predvsem v organiziranju in vodenju sistema (Kopač 2002, 147–148). Cilj sistema je ohranjanje relativnega družbenega položaja zavarovalne osebe. Pravica do denarnega nadomestila se navezuje tudi na dejstvo, da jo zavarovanec pridobil le, če se je pogodba o zaposlitvi prenehala brez njegove volje in brez njegove krivde. To pomeni, da v primeru redne odpovedi s strani delavca, sporazumne razveljavitve pogodbe o zaposlitvi, redne odpovedi s strani delodajalca zaradi krivdnih razlogov na strani delavca, izrečenega disciplinskega ukrepa delavca, odklonitve prekvalifikacije ali dokvalifikacije ipd. zavarovanec ostane brez denarnega nadomestila (Bubnov Škoberne in Strban 2010, 321–322).

Višina denarnega nadomestila je kot omenjeno odvisna od plače, ki jo je delavec prejemal pred nastankom brezposelnosti. Osnova za določitev denarnega nadomestila je povprečna mesečna plača zavarovanca, ki jo je prejemal v zadnjih 8 mesecih pred nastankom brezposelnosti (mlajšim od 30 let zadnjih 5 mesecev). Odstotek od osnove je v prvih treh mesecih prejemanja 80 odstotkov ter nadaljnjih devet mesecev 60 odstotkov. Po izteku enega leta znaša 50 % povprečne mesečne plače. Denarno nadomestilo prav tako ne more biti nižje od 350 eur in ne višje od 892,50 eur bruto (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje 2016c). Razmeroma nizki odstotki predhodnih mesečnih plač so taki prav z razlogom, saj naj bi spodbujali osebe, da postanejo kar najhitreje aktivne pri iskanju nove zaposlitve.

Pravica do denarnega nadomestila lahko traja najdlje:

- *2 meseca za zavarovanca, ki je mlajši od 30 let in je bil pred nastankom brezposelnosti zavarovan najmanj šest mesecev v zadnjih 24 mesecih,*
- *treh mesecev za zavarovalno dobo od devet mesecev do pet let,*
- *šestih mesecev za zavarovalno dobo od pet do 15 let,*
- *devetih mesecev za zavarovalno dobo od 15 do 25 let,*
- *12 mesecev za zavarovalno dobo nad 25 let,*
- *19 mesecev za zavarovance, starejše od 50 let, in za zavarovalno dobo več kot 25 let,*
- *25 mesecev za zavarovance, starejše od 55 let, in za zavarovalno dobo več kot 25 let*  
(Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje 2016c).

#### 2.4.2.2 Sistemi socialnih pomoči

Nasprotno pa je sistem socialnih pomoči ustvarjen na dejansko prepoznani potrebi po pomoči in ne temelji na podlagi plačila prispevkov s strani upravičencev. Sredstva zagotavljajo država oziroma lokalne skupnosti iz virov splošne obdavčitve (Kopač 2002, 148). S sredstvi naj bi država ljudem zagotavljala eksistenčni minimum, zato so denarne dajatve poimenovane socialna pomoč, nizke, namenjene temu, da človek preživi. Njihova višina se prilagaja posamezniku in njegovemu ekonomskemu položaju, upravičenost pa je povezana tudi s tem, da je posameznik že izkoristil ostale oblike pomoči (Kopač 2002, 148). Uveljavljanje pravice do denarno socialne pomoči je opredeljen v Zakonu o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev ter v Zakonu o socialno varstvenih prejemkih (v nadaljevanju ZSVarPre). Torej poleg tega, da oseba ali družina nima premoženja ali prihrankov, ki bi ji omogočala preživetje, se letno določi cenzus oziroma dohodek, ki ga oseba mesečno ne sme presegati, da pridobi denarno socialno pomoč. Ta je bil v letu 2014 (po 1. avgustu) in 2015 269,20 evra, v letu 2016 pa 288,81 evra. Hkrati z vsemi navedenimi pogoji mora oseba aktivno reševati svojo socialno problematiko, kar pomeni, da ali aktivno išče zaposlitev ali pa ima sklenjen dogovor o aktivnem reševanju socialne problematike s CSD (Trbanc in drugi 2015). V 6. členu piše, da so do »denarno socialne pomoči upravičene osebe, ki si zase in za svoje družinske člane sredstev v višini minimalnega dohodka ne morejo zagotoviti iz razlogov, na katere niso mogle oziroma ne morejo vplivati, in so uveljavljale pravico do denarnih prejemkov po drugih predpisih« (ZSVarPre 2010). V nadaljevanju se člen nadaljuje še s tem, da »prejemnik ali prejemnica denarno socialne pomoči in varstvenega dodatka ne more biti v ugodnejšem socialnem položaju od tistega, ki si sredstva za preživetje zagotavlja z delom ali na podlagi pravic iz dela« (6. člen ZSVarPre 2010). Opozori se tudi na krivdni razlog, ki se ga pojasnjuje: »Do denarne socialne pomoči ni upravičena oseba, ki ne dosega minimalnega dohodka iz razlogov, na katere je mogla vplivati oziroma lahko vpliva, ali ki brez utemeljenih razlogov zavrača, se izogiba ali opušča aktivnosti, ki bi lahko oziroma lahko privedejo do zaposlitve ali do drugega načina izboljšanja socialnega položaja zanjo oziroma njene družinske člane« (28. člen ZSVarPre 2010).

#### 2.4.3 Pozitivni in negativni vidiki socialnih transferjev

Eden izmed najbolj pogostimi izpostavljenimi negativnimi vidiki je, da visoki socialni transferji in dolgotrajna upravičenost negativno vplivata na trg delovne sile in s tem povzročata vztrajanje ljudi v brezposelnosti. Ekonomska teorija v dveh različicah poudarja te negativne vidike denarnih nadomestil. Neoklasična ekonomska teorija se navezuje na to, da

denarno nadomestilo povzroča dvig višine plače, za katero bi se bili posamezniki pripravljene zaposliti in s tem vpliva na nastajanje in trajanje brezposelnosti (Kopač 2002, 151). Ekonomska teorija iskanja pa trdi, da denarno nadomestilo negativno vpliva na dolžino iskanja zaposlitve ter na število izstopov s trga delovne sile, saj naj bi se nezadovoljne zaposlene osebe vse pogosteje odločale za menjavo zaposlitve, s tem tvegale brezposelnost in obenem dlje časa iskale primerno zaposlitev zase (Kopač 2002, 151–152). Participacija in višina plačila na trgu delovne sile se mora posamezniku (finančno) izplačati v primerjavi z višino socialnih prejemkov, da bo posameznik sploh imel motivacijo za delo. Izraz 'zanka brezposelnosti' se nanaša na prav take primere, ko so socialni prejemki brezposelnega ali njegove družine razmeroma visoki v primerjavi z njegovimi pričakovanimi prihodki iz dela (Kopač 2004, 80–81). Ljudje se v takem položaju še vedno ne počutijo koristne, tveganje socialne izključenosti je visoko, sprijaznijo se le s tem, da bodo z zaposlitvijo morda še na slabšem, kot so v položaju brezposelnosti.

Analize potrjujejo tudi nekatere pozitivne učinke sistemov pomoči za primere brezposelnosti. Posledica upravičenosti do denarnega nadomestila se kaže v višji stopnji zaposlenosti, saj naj bi vsebovalo spodbudo za določene kategorije delojemalcev (ženske, mlade, sezonske delavce), da vstopijo in vztrajajo na trgu delovne sile. Denarna nadomestila naj bi spodbujala tudi mobilnosti na trgu delovne sile (Kopač 2002, 152). Poleg vsega pa omogočajo ljudem dejavnosti, ki so povezane z iskanjem zaposlitve, ter možnost, da izberejo delovno mesto, ki je primerno njihovim sposobnostim in izkušnjam.

### 3 Javna dela

Javna dela so ukrep, s katerim država poskuša reševati problematiko brezposelnosti. So posebna delovna mesta, ki omogočajočasne zaposlitve za določene kategorije brezposelnih oseb. Sodeluje lahko večje število ljudi, učinki del pa so splošno družbeno oziroma javno koristni (Kolarič in Batič 2002, 294–295).

Veljajo za poseben ukrep, ki ima tipične značilnosti:

1. Dela, ki se opravljajo v okviru javnih del, ne smejo biti konkurenčna delom, ki se že opravljajo obstoječi delodajalci in organizacije.
2. Plače javnih del ne smejo biti višje od plač, ki jih dobivajo delavci v normalnih delovnih mestih, načeloma morajo biti nižje, pa vendar morajo biti višje od različnih oblik denarnih pomoči, ki jih prejemajo brezposelne osebe.

### 3. Učinki morajo biti javno koristni (Kolarič in Batič 2002, 295–296).

Javna dela omogočajočasne zaposlitve. Slednje izhaja iz ciljev, ki so zastavljeni preko ukrepa. Najmanj, kar naj bi oseba pridobila z vključitvijo, je pomoč pri premagovanju kriz izključenosti in odvečnosti, ki lahko pride z brezposelnostjo. Kot že omenjeno, je pomen dela v današnjih časih zelo močan, saj osebi omogoča vstop v družbo in v socialne stike, hkrati pa ji pridobi družbeni položaj. Naslednji cilj se navezuje na priložnosti ohranjanja delovnih sposobnosti, ki jih vključitev na delovno mesto omogoča, vse do takrat, ko se bo ta oseba zaposlila. Na drugi strani pa so lahko javna dela možnost za preusmeritev in prekvalifikacijo k potencialnim prostim delovnim mestom. Kot zadnje pa lahko preko javnih del nastane novo, normalno delovno mesto in s tem zaposlitev za brezposelne osebe (Kolarič 1995).

Po javnih delih naj bi se posegalo šele tedaj, ko druga sredstva ne zaležejo (Svetlik 1985 v Kolarič in Batič 2002, 296). Ustvarjalci programov javnih del morajo selektivno izbirati osebe, ki so najbolj primerne za posamezni program, pri čemer se daje prednost določenim skupinam ljudi, kot so starejši brezposelni, dolgotrajno brezposelni, mlajše brezposelne osebe. Treba je misliti tudi na ljudi, ki so brezposelni ter težje zaposljivi. Kot opredeljuje Brejc (v Kolarič in Batič 2002, 296) je težja zaposljivost »kot vrsta ovirajočih stanj in naravnosti v zvezi s sposobnostjo delati, kar je lahko posledica premajhne ali celo odsotne izobrazbe in poklicne usposobljenosti, resnih telesnih in/ali duševnih okvar ter družbene marginaliziranosti«. Posebna delovna mesta pa ne ustvarjajo le zaposljivosti in dohodka, temveč je vključenim osebam zagotovljena tudi osnovna socialna varnost, kar pomeni zdravstveno in pokojninsko zavarovanje. Hkrati pa so javna dela lahko neposreden ukrep, ko preko njih akterji lokalnih skupnosti zagotavljajo tiste dobrine in storitve, ki prispevajo k višji stopnji socialne varnosti in blaginje ne le brezposelnih, temveč vseh prebivalcev v določene lokalnem okolju (Kolarič in Batič 2002, 297). Rezultati programa javnih del so namreč v korist splošni blaginji neomejenega kroga ljudi, saj se z njimi lahko opravljajo dela, ki drugače ne bi bila opravljena, oziroma dela, ki nimajo vnaprej določenega nosilca (Kolarič 1995). S tem ukrep preneha biti samo sredstvo odpravljanja brezposelnosti, temveč postane tudi dejavnik razvoja lokalne skupnosti, tako socialne kot tudi ekonomske.

#### 3.1 Zgodovina javnih del

Pojem javnih del pozna svet že zelo dolgo. V antičnem Egiptu so organizirali javna dela v kmetijstvu, na namakalnih napravah, vendar večinoma je bilo to suženjsko delo. V 19. stoletju so brezposelne kmete na Nizozemskem ter v Nemčiji vključevali v razne poljedelske

skupnosti. Javno delo je bilo uporabljeno pri težkih fizičnih delih, v kmetijstvu, gradbeništvu in pogosto z prisilno vlogo. Šele po letu 1933 se je organiziranje javnih del v večjih obsegi začelo uporabljati kot reševanje množične brezposelnosti (Hudales in drugi 1996, 17). Ameriški New Deal je bil odgovor na ogromno gospodarsko krizo, ki je tudi izvirala iz ZDA, povzročila pa je visoko brezposelnost skoraj povsod po svetu. Tudi Nemčija je čutila posledice gospodarske krize, zato se je nacionalsocialistična oblast odločila zajezi oziroma odpraviti brezposelnost z javnimi deli. Z odpiranjem delovnih taborišč, kjer so prisilno zaposlovali brezposelne prebivalce, je hkrati Nemčija tudi povečevala svoj vojaški potencial (Hudales in drugi 1996, 17).

Slovenija je imela prvo večje izvajanje javnih del po poplavah leta 1990. V skladu s potrebami, ki so jih javili štabi za civilno zaščito, so vključili 82 nezaposlenih oseb. Med ta dela so spadala večinoma fizična dela, med njimi čiščenje okolja, stanovanjskih objektov, raztovarjanje in skladiščenje ozimnice ter drugega materiala za poplavljenе družine (Hudales in drugi 1996, 26).

### 3.2 Pomanjkljivosti javnih del

Kljub veliko dobrim posledicam izvajanja programov javnih del ostajajo pomisleki. Na Zavodu priznavajo, da pogosto ni veliko možnosti za sofinanciranje programov, saj so izvajalci lahko le neprofitni delodajalci, med katerimi so nevladne organizacije, društva, zavodi, ustanove in izvajalci s področja javne uprave. Slednji pa zaradi prepovedi novega zaposlovanja tudi ne morejo zaposlovati (Zabukovec 2014). Romana Zidar s Fakultete za socialno delo opozarja na probleme, povezane z javnimi deli v socialnem varstvu, kjer se po njenem mnenju prevečkrat izkaže, da gre za pokrivanje potreb. Zaposleni preko javnih del se stalno menjajo, uporabniki socialnega varstva pa ostajajo, kar pomeni, da ni neke stalnice in stabilnosti. Čeprav Zidarjeva na splošno javna dela ocenjuje kot koristen program, vidi temeljni problem v prehodu iz programov v zaposlitev, da se večina tistih, ki so vključeni v javna dela potem spet vrne na zavod (Zabukovec 2014). Tudi Kolarič in Batič (2002, 298) opozarjata na nekatera odprta vprašanja pri programih javnih del:

- Se z izvajanjem del troši sredstva za tiste, ki bi jih delodajalci tako in tako zaposlili?
- Je izvajanje javnih del način izkoriščanja določenih kategorij brezposelnih oseb? Pri tem poudarita na omejitve plačil v javnih delih.
- Se s programi javnih del izvajajo dejavnosti, ki bi jih določeni posamezniki lahko izvajali na komercialni osnovi?

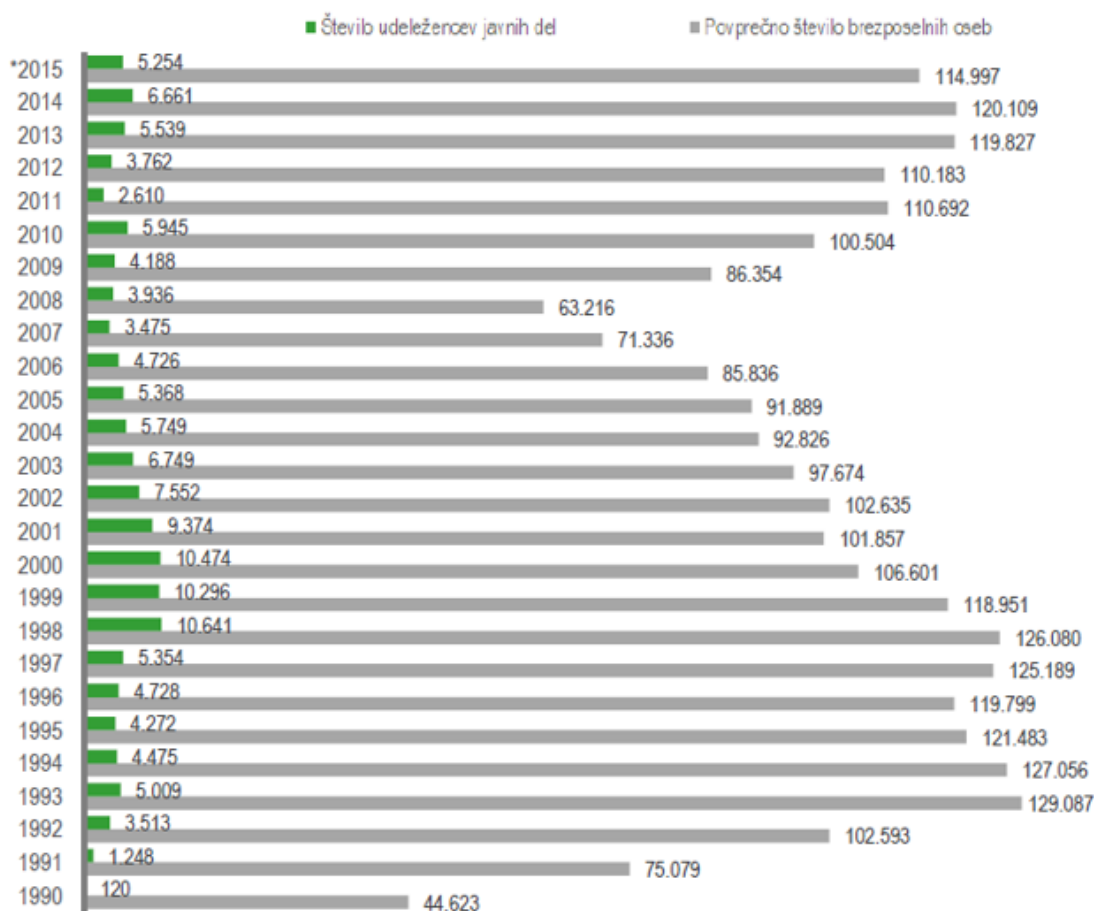


### 3.3 Uporaba v Sloveniji

Vse od začetka programov javnih del v Sloveniji leta 1990 je v petindvajsetih letih omogočilo vključitev v programe več kot 140.000 brezposelnim osebam. Izbor programov javnih del je v začetku določal Odbor za izbor javnih del, kasneje pa so o tem odločale strokovne komisije območnih in Centralne službe Zavoda (Ulaga 2015). »Do leta 2012 je Program javnih del sprejemala Vlada Republike Slovenije, z uveljavitvijo Zakona o urejanju trga dela pa so bila javna dela opredeljena v okviru ukrepov aktivne politike zaposlovanja kot poseben program z nazivom 'Kreiranje delovnih mest'« (Ulaga 2015). V času od začetka izvajanja so se spreminjale tudi pravice udeležencev programov. Včasih so imeli udeleženci pravico do plačila za opravljeno delo v višini denarne pomoči, Zavod pa jim je plačeval prispevke za zdravstveno in pokojninsko zavarovanje. Danes je višina plače določena v deležu od minimalne plače po stopnjah strokovne izobrazbe za delo, ki ga udeleženec javnih del opravlja. Plača za I. raven izobrazbe znaša 80 %, za VII. raven pa 120 % minimalne plače (Ulaga 2015). Leta 1999 vključenim osebam teče tudi delovna doba, poleg plače pa imajo pravico tudi do povračila stroškov prevoza, stroškov prehrane med delom, pravico do regresa za letni dopust in do odpravnine ob upokojitvi. Sredstva za plače in ostale stroške zagotavljajo Zavod, naročnik in/ali izvajalec javnega dela, ki prispeva sredstva za razliko do polne plače, regres in za materialne stroške izvajanja programa (Ulaga 2015). Javno delo lahko sprejme tudi občina, s pogojem, da v celoti zagotavlja sredstva za njegovo izvajanje. V skladu z določili Zakona o urejanju trga dela, se lahko v javna dela vključijo le dolgotrajno brezposelne osebe, in to za največ eno leto. Nekatere ciljne skupine, kot so invalidi, Romi in starejši, so lahko ponovno vključene, vendar pri istem izvajalcu največ dve leti (Ulaga 2015).

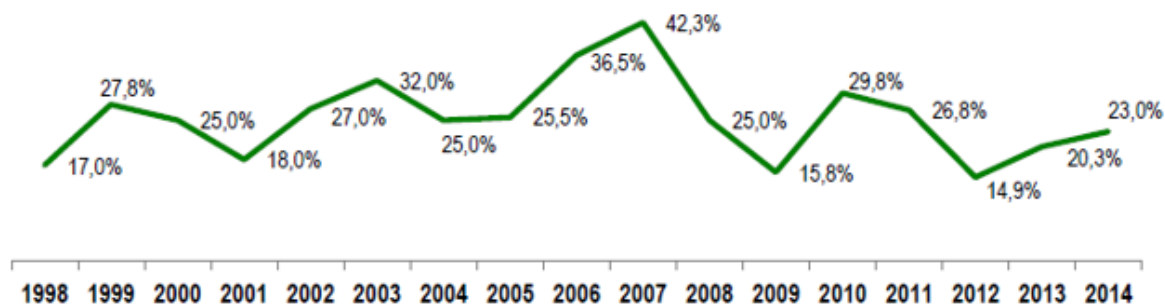
V Sloveniji smo programe javnih del razvili na naslednjih področjih: »socialno varstvo in zdravstvo; javna uprava, izobraževanje in kultura; kmetijstvo in gozdarstvo; urejanje okolja, gradbeništvo, promet in zveze; predelovalne dejavnosti, druge storitvene dejavnosti in odpravljanje posledic naravnih nesreč« (Kolarič in Batič 2002, 306). V letu 2016 se za programe javnih del namenja 34 milijonov EUR za vključitev 6.220 dolgotrajno brezposelnih oseb (Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje 2016b).

Slika 3.1: Število udeležencev, vključenih v programe javnih del.



Vir: Ulaga (2015).

Slika 3.2: Delež izhodov iz programov javnih del v redno zaposlitev.



Vir: Ulaga (2015).

Zgornja slika 3.1 prikazuje število udeležencev, ki so bili vključenih v programe javnih del, glede na povprečno število prijavljenih brezposelnih oseb pri Zavodu v obdobju od 1990 do 2015. V javna dela ni vključeno prav veliko ljudi, prav tako tudi številka izhodov v redno

zaposlitev ni ravno velika. Število udeležencev oziroma samih programov javnih del se je od leta 2000 začelo zelo nižati, skoraj za polovico, čeprav je stopnja brezposelnosti vmes zelo padla in nato po letu 2008 spet zelo narasla.

### 3.4 Uporaba programa v tujini

Uporaba ukrepa javnih del naj bi temeljila na načelu subsidiarnosti, kar pomeni, da naj bi pred tem uporabili vsa druga sredstva, preden se brezposelnemu ponudi to rešitev, pa vendar so vlade v razvitih državah od sedemdesetih let naprej pogosto posegale po njem. Razlike med državami so v prednostnih ciljnih javnih del, od zaposlovalne funkcije, socialnopolitične ali pa v vlogi razvijanja lokalne skupnosti. Razlogi za intenzivno uporabo javnih del je bilo naraščanje stopenj brezposelnosti po prvem in drugem naftnem šoku, predvsem pa naraščanje dolgotrajne brezposelnosti, ki je kazalnik tega, da politike zaposlovanja niso preveč uspešne pri reševanju brezposelnosti (Kolarič in Batič 2002, 299). V tem času se je oblikovala tudi višja stopnja oblikovanja socialnopolitičnih odločitev v Evropski uniji, ki v ta namen zbira sredstva v Evropskem socialnem skladu (v nadaljevanju ESF). V njem Evropska komisija navaja tri prednostna področja, za uresničitev katerih lahko države članice uporabljajo sredstva iz ESF, med katera spadajo usposabljanje in izobraževanje mladih, oblikovanje možnosti zaposlitve za dolgotrajno brezposelne osebe ter sistematično usposabljanje delovne sile, s katero bi lahko povečali njeno konkurenčnost in preprečili brezposelnost (Hantrais v Kolarič in Batič 2002, 299). Pri vsem tem seveda ne smemo pozabiti na to, da reševanje brezposelnosti in uporaba javnih del v različnih državah temelji tudi na tem, kako bogata država je, koliko denarja lahko nameni za socialne potrebe, oziroma tudi, kako pomembno se državi zdi vlagati denar za socialne namene.

#### 3.4.1 Javna dela v Nemčiji in na Nizozemskem

Nemški sistem podpore brezposelnim velja kot eden boljših. Do leta 2005 so državljani ob izgubi delovnega mesta dobivali 60 % neto plače od svoje zadnje službe, brez plačevanja davkov, po enem letu pa 53 %. Ti odstotki so se povišali, če je oseba imela otroke. Leta 2005 so z reformo zmanjšali prejemke, saj so želeli z ukrepom potisniti ljudi nazaj v delo. Obenem so z reformo trga delovne sile olajšali iskanje službe (Henkel 2014).

Če pogledamo na OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) raziskave, lahko vidimo, da je stopnja brezposelnosti konec leta 2013 v Nemčiji dosegala 5,3 %, od tega jih je 44,3 % dolgotrajno brezposelnih (OECD 2016). Javna dela v Nemčiji

obsegajo dela, ki so v javnem interesu, oziroma dela, ki drugače ne bi bila opravljena ali pa bi bila opravljena šele kdaj v prihodnosti. Prednost dajejo tistim, ki bi imeli v nasprotnem primeru nobenih oziroma minimalne možnosti za zaposlitev (starejši in dolgotrajno brezposelni, mlajši od 25 let brez poklica, težji invalidi). Glavni cilj je solidarnost do brezposelnih, da ti ne bodo ostali večno brezposelni. Oseba na javnem delu je v rednem delovnem razmerju in je zavarovana. Hkrati pa se tisti brezposelni osebi, ki odkloni javno delo (kar pomeni odklonitev ponudbe delovnega mesta), lahko ukine materialna pomoč za 12 tednov (Hudales in drugi 1996, 18–19).

Nizozemska je bila sredi osemdesetih let v središču evropske pozornosti, saj so se soočali z visoko stopnjo registrirane brezposelnosti, ki je dosegla kar 14 %. Država je tako morala zagotavljati osnovno socialno varnost več kot enemu milijonu ljudi. V desetih letih jim je nato uspelo zmanjšati za odstotek na 6, kar je bistveno nižje od povprečja Evropske unije – 11 %. 'Nizozemski čudež', kot so ga takrat poimenovali, je temeljil na pretvorbi ukrepov pasivne politike zaposlovanja v ukrepe in programe aktivne politike zaposlovanja. Vlada je še vedno jamčila osnovni dohodek vsakomur, ki je bil brezposeln, vendar pa daje prednost zagotavljanju dela pred zagotavljanjem dohodka (Kolarič in Batič 2002, 302). Lokalna vlada je tista, ki je odgovorna za brezposelne v svojem okolju (še posebej dolgotrajno brezposelne, brezposelne osebe do 23. leta starosti, za prejemnike socialnih pomoči in prizadete osebe, ki prejemajo socialnovarstveni dodatek) ter jim mora omogočati, da zaslužijo dohodek z vključitvijo na trg delovne sile. Če pa to v nekaterih primerih ni mogoče, mora lokalna vlada vključiti brezposelne osebe v programe socialnega aktiviranja in s tem preprečiti njihovo marginalizacijo (Kolarič in Batič 2002, 302). Če primerjamo Slovenijo in Nizozemsko v letu 2014 preko organizacije OECD, je bila stopnja brezposelnosti na Nizozemskem 7,3 % od aktivne delovne sile, v Sloveniji pa 9,5 %. Razlika se poglobi pri stopnji dolgotrajno brezposelnih, kjer je na Nizozemskem 40,2 %, v Sloveniji pa kar 54,5 % (OECD 2016). Da lahko Nizozemska uresničuje čim večjo odgovornost do državljanov, imajo urejene lokalne sklade dela, ki jih namenjajo lokalnim oblastem. Te kot prvo intervenirajo na ponudbeni strani trga delovne sile z programi izobraževanja ter (pre)usposabljanja brezposelnih oseb. V naslednjem koraku ponudijo brezposelni osebi 'pravo zaposlitev' pri lokalnem delodajalcu in za čas 6 do 12 mesecev krijejo plačo za to osebo (Kolarič in Batič 2002, 303). Šele v tretjem koraku posežejo po javnih delih, preko zaposlitvene pogodbe za osebo, pri kateri se oceni, da se drugače ne bo mogla zaposliti. Za največ dve leti ter 32 ur tedensko se ta oseba zaposli pri javnem ali zasebnem delodajalcu za minimalno plačo. Če za osebo ne pride v poštev noben od

omenjenih ukrepov, država poseže po programu socialnega aktiviranja, ki so javna dela z minimalnim ciljem – omogočiti brezposelni osebi vzdrževanje sposobnosti in navezovanje socialnih stikov s sodelovanjem v dejavnosti, ki se odvijajo v lokalni skupnosti (Kolarič in Batič 2002, 303–304).

### 3.5 Javna dela na socialnem področju

Že od začetka je bila pestrost programov na socialnem področju javnih del v Sloveniji največja. Možno jih je razdeliti v dve skupini. V prvo spadajo interni programi javnih del, s katerimi si predvsem javni socialni zavodi zagotavljajo manjkajočo delovno silo. Kar pomeni, da so ljudje, vključeni v programe javnih del, nadomestili prej najete pogodbene zunanje delavce ali prostovoljce. Tako si domovi za ostarele lahko zagotavljajo pomoč pri postrežbi ali pa uradi za priseljence dobijo pomoč z delovanjem begunskih centrov (Kolarič 1995). V drugo skupino spadajo eksterni programi javnih del. Te programe javno socialni zavodi izvajajo za zunanje uporabnike, za uporabnike na njihovih domovih. Take programe je možno razdeliti na dve podskupini:

1. V prvo podskupino spadajo programi, ki jih je možno delno komercializirati, torej da lahko storitve delno zaračunamo uporabnikom. Med njih spadajo programi pomoči starim in invalidnim osebam na njihovih domovih in programi varstva otrok na domovih.
2. Pod drugo podskupino spadajo eksterni programi, ki jih ni mogoče komercializirati, storitev ni mogoče zaračunati uporabnikom. Tukaj gre za programe pomoči (socialno ogroženim) družinam s težavnimi otroki, z duševno prizadetimi otroki in prizadetimi odraslimi osebami. Izvaja se varstvo, učna in vzgojna pomoč, družabništvo ali prevoz. Obenem pa programi lahko vključujejo pomoč mladostnikom, ki se znajdejo v stiski ali pa imajo vedenjske motnje (Kolarič 1995).

Interni programi, ki delujejo v javno korist, s pomočjo javnih del zapolnjujejo trenutne potrebe po dodatni delovni sili in je od interesov organizacije (npr. Rdeči križ) odvisno, ali je to samo začasna vključitev brezposelne osebe ali pa bo to prekvalifikacija in morda na koncu stalna zaposlitev za brezposelno osebo. V eksternih programih pa se gre za dosti bolj občutljivo in zahtevnejše delo. Vendar jih lahko ob ustreznem usposabljanju in strokovnem vodenju opravljajo tudi brezposelne osebe, vključene v javno delo. Ali pa, kot v nadaljevanju predlaga Kolaričeva (1995), bi jih lahko izvajale te iste osebe, ki bi se zaposlile na novih delovnih mestih, v novih neprofitnih organizacijah. Programi javnih del so lahko realna

podlaga za oblikovanje novih neprofitnih organizacij na področju socialnega in otroškega varstva, saj vsebujejo vse konstitutivne elemente, potrebne za neprofitno organizacijo: osebe, ki organizirajo izvajanje programa (zaposleni v javnem zavodu, zasebniki ali pa povezava s prostovoljno organizacijo), si pridobijo določeno menedžersko znanje, brezposelne osebe, ki izvajajo pomoč, si pridobijo znanje in izkušnje, uporabniki pa prav tako prepoznajo dobre in slabe strani tega načina zadovoljevanja potreb. Pri tem Kolaričeva (1995) opozori na razdelitev finančne odgovornosti za izvajanje programa med državo in uporabniki. Država nosi odgovornost za (so)financiranje izvajanje takih programov, kar izhaja iz načela socialne pravičnosti. Ta pomeni izenačevanje možnosti dostopa vsem državljanom do tiste količine in vrste storitve, ki jo določa nacionalni program, nad to mejo pa je dostop do storitev odvisna od plačilne sposobnosti uporabnikov.

S tovrstno politiko programi javnih del postanejo več kot le sredstvo aktivne politike zaposlovanja. Postanejo sredstvo socialne politike, saj lahko ti programi postanejo podlaga za nastanek novih neprofitnih organizacij na socialnem področju, ki bi lahko z ostalimi organizacijami in društvu prevzel nase velik del bremena pri zagotavljanju socialne varnosti in blaginje za ljudi (Kolarič 1995). Če bi se preko programov javnih del zaznale te prikrite potrebe, ki jih sistemsko določeni nosilci ne opravljajo (dovolj), se lahko zagotovi trajno izvajanje programov javnih del, ki pomenijo nova delovna mesta. Ta možnost bi bila izvedljiva, če bi ustrezala strukturi brezposelnih, če ne bi bila povezana s prevelikimi stroški (da ne bi bilo potrebno usposabljanje vedno novih brezposelnih oseb) in če ne bi ogrozilo kakovosti storitev (Kolarič 1995).

## 4 Empirični del

Za empirični del diplomske naloge sem si izbrala polstrukturirane intervjuje s strokovnjaki in izvajalci socialne politike. Med njimi so nekateri želeli ostati anonimni, zato sem se odločila, da bom za vsakega opredelila področje delovanja, njihova imena pa bodo ostala anonimna. Vse intervjuje sem opravila v roku enega tedna v obdobju med 4. 7. in 11. 7. 2016. V vseh, razen v enem primeru, sem osebe obiskala v njihovih pisarnah, oziroma na njihovem delovnem mestu. Osebe so privolile v snemanje intervjujev, za kar sem uporabila svoj mobilni telefon.

V prilogi diplomskega dela je priložen okvir vprašanj, ki sem jih zastavljala intervjuvancem. Vprašanja sem kasneje prilagodila njihovim področjem, po katerih je sestavljena tudi analiza.

Tabela 4.1: Intervjuvani strokovnjaki

Oseba A	Strokovnjak/inja, visokošolski/a učitelj/ica, področje trga delovne sile
Oseba B	Visokošolski/a učitelj/ica, področje socialne politike in neprofitnih organizacij
Oseba C	Zaposlen/a na ZZRS, področje javnih del
Oseba D	Zaposlen/a na IRSSV, področje socialna politika, revščina, socialna izključenost in kazalniki blaginje
Oseba E	Zaposlen/a na CSD, področje socialnih transferjev
Oseba F	Zaposlen/a na CSD, področje kriznih centrov

### 4.1 Analiza empiričnega dela

Preko intervjujev sem želela pridobiti dodatne informacije in mnenja na temo svojih raziskovalnih vprašanj, ki se glasita: 1. Kakšne so prednosti in slabosti trenutnega sistema javnih del? 2. Kakšne so možnosti nadgradnje oziroma razširitve javnih del v Sloveniji?

V analizi sem se osredotočila na področji javnih del in sistema socialne varnosti, preko katerih sem dobila zanimive odgovore intervjuvancev, ki skupaj s teoretičnim delom lepo podajajo celoto moji diplomski nalogi.

#### 4.1.1 Ocena sistema socialne varnosti

Intervjuvane osebe ocenjujejo, da Slovenija kot socialna država funkcionira. V še ne popolnoma stabilnem trgu delovne sile ljudem omogoča socialno varnost, kakršno si lahko privošči. Imamo dobro urejene otroške dodatke, razne subvencije ter zavarovanja. Kot pomanjkljivosti sistemov socialnih transferjev večinsko izpostavijo:

- pomanjkanje nadzora,
- preohlapni pogoji,
- prenizek osnovni znesek minimalnega dohodka,
- birokratizacija sistema.

Višina minimalnega dohodka je premajhna, da bi samski osebi omogočala eksistenco. Vendar pa ena od intervjuvanih oseb opozori na drug vidik:

*»..bi vam rekli, da je vse prenizko, da bi morali imeti višjo denarno socialno pomoč. Seveda, če gledamo samo z vidika nekega zelo dostojnega preživetja, povprečnega v družbi, ampak z vidika primerjave z minimalno plačo pa ne. Ne smemo gledati samo ta transfer, ampak moramo gledati še vse kar lahko oseba zraven dobi, pa zdravstveno zavarovanje, pa subvencijo najemnine pa vrtca,..« (Oseba D).*

Nizki transferji so stimulatívni, da se ljudje zavedajo, da to ni dolgoročna rešitev, in še vedno iščejo službo. Denarno socialno pomoč in denarno nadomestilo prejema manj kot polovica teh, ki so brezposelni, pri čemer prihaja na eni strani do izkoriščanja sistema, na drugi strani pa nekateri z ogroženo eksistenco izpadejo iz kriterijev zaradi lukenj v zakonih. Večinsko se osebe, s katerimi sem opravila intervju strinjajo, da je nadzor države nad prejemanjem denarno socialnih pomoči premajhen.

*»Da se bo odpovedal tej možnosti, da živi brez dela na nekem minimalnem nivoju! Definitivno mu moraš dati več supporta, recimo pri nas, nekdo zdaj dobi 288 evrov denarno socialne pomoči, na drugi strani pa naj bi delal 8 ur za 400 evrov.. Treba mu je pokazati prednosti tega da dela, ... še vedno danes obstaja precej možnosti zaposlovanja, mal dela na črno.. in pač ljudje preživijo, kako pa mislite da preživi 100.000 ljudi, ki so brezposelni!?!« (Oseba C).*

Obe socialni delavki poudarita pomen tega, da bi se bilo potrebno bolj individualno, poglobljeno pogovarjati z osebami in reševati njihove situacije. Z osebo lahko narediš veliko stvari, ali pa mu le daš denar. Od tega je lahko odvisna prihodnost osebe, tako iz vidika socialnih transferjev, kot brezposelnosti.



#### 4.1.2 Ocena sistema javnih del in identifikacija ovir

Anketiranci se strinjajo, da so naslednji programi aktivne politike zaposlovanja uspešni:

- usposabljanje na delovnem mestu,
- jamstvo za mlade,
- subvencije za samozaposlitev,
- javna dela.

Kot podobno reševanje problematike brezposelnosti so intervjuvanci omenili tudi socialno podjetništvo ter univerzalni temeljni dohodek. Pri zaposlovanju ranljivejših skupin osebe poudarjajo pomen javnih del ter bolj poglobljene, individualne pogovore pri kariernem svetovanju. Po njihovem mnenju bi bilo treba več delati z delodajalci, jim predstaviti prednosti zaposlovanja starejših oseb.

Javna dela ocenjujejo kot učinkovita. Mnenja o uspešnosti se delijo, saj prihaja do razkola pri zaključku, ali je že sama aktivnost najtežje zaposljivih uspeh, ali pa se uspeh meri z izhodom v zaposlitev. Le teh smo imeli v letu 2014, od povprečnega števila brezposelnih oseb, ki je znašalo 120.109 oseb, vključenih v javna dela 6.661 oseb, od katerih je delež izhodov v redno zaposlitev 20,3 % (glej Slika 3.1 in Slika 3.2).

*»Torej res, to so osebe, ki res najtežje najdejo možnost zaposlitve, pa vendarle so naši izhodi v zaposlitev tam nekje okrog 15–20 %, kakšno leto celo 25 %, kar se mi zdi še vseeno izjemen rezultat. Ker to so v resnici osebe, ki so nad dve leti prijavljeni, glede na to da imamo ciljno skupino dolgotrajno brezposelni, kar sicer pomeni eno leto najmanj, letos pa dajemo prednost tem, ki so že dve leti prijavljeni. Mi imamo celo ljudi, ki so nad 8, nad 10 let prijavljeni.«*  
(Oseba C).

Kot pozitivne učinke intervjuvane osebe skupinsko izpostavljajo: ponovno omogočen stik z trgom delovne sile, obnavljanje znanja, pridobivanje izkušenj, aktivacija ter socialna vključenost. Navajajo tudi pozitivne izkušnje ljudi, uspešno prekvalificiranje po končanih javnih delih ter širši vpliv družbeno koristnega dela.

Ovire pri javnih delih osebe vidijo v naslednjih točkah:

- o pomanjkljivem nadzoru Zavoda nad ponudniki javnih del,
- reševanje kadrovske podhranjenosti v javnih sektorjih,

*»Ja vsekakor, ker mi kadrovska podhranjenost rešujemo z javnimi deli. Sigurno bi si želeli javno delo, to punco, ki smo rekli da sedaj nadomešča, sigurno bi si jo želeli obdržati. Ampak sami veste, da je zaposlovanje v javnem sektorju zmrznjeno.« (Oseba F).*

- pomanjkanje pobud in podpore s strani občin,
- kakovost dela, ki ga opravljajo (nalaganje na obstoječe izkušnje),
- prekratko trajanje,
- vsebine programov,
- premajhen obseg.

Strokovnjaki menijo, da se izvaja premajhen nadzor nad tem, kakšna dela se ponujajo in hkrati se sprašujejo, če brezposelni res dobijo tako delo, ki je povezano s tem, kar so ljudje že delali. Smisel javnih del je nalaganje na izkušnje iz področij, na katerih so ljudje že prej delali, da postanejo bolj kompetenčni in izkušeni. Na to posebej opozori več intervjuvanih oseb, med drugim tudi:

*»V teoriji so ti programi zelo pomembni za to, da se ljudem, ki so dolgotrajno brezposelni omogoča stik s trgov delovne sile, da se spet spomnijo teh izkušenj in znanja, ki so jih imeli prej. V praksi pa ta sistem ... Pomemben, vendar je problem s tem, koliko so ti ljudje povezani s tistim kar oni že od prej delajo. Če je namen tega ukrep, da obnovijo znanje, ki so ga imeli že prej.« (Oseba A).*

Pomanjkljivost vidijo tudi v tem, kako naj v času tako visoke stopnje brezposelnosti Zavod izbere tiste, res najbolj potrebne pomoči, kar izpostavi naslednja oseba:

*»Če rečemo, da smo v javna dela lahko dali 6.000 ljudi, mi imamo pa 100.000 brezposelnih. Koliko je to? Nič! In zdaj, najti tiste, ki so najbolj potrebni, če rečeva tako, takih je 50.000!« (Oseba C).*

*»Težava z javnimi deli je, zdej v času krize so delodajalci lahko izbirali koga bodo vzeli preko javnih del, ker je bilo toliko mladih, usposobljenih, ki so že dosegali pogoje, ki so tudi že bili dolgotrajno brezposelni. Tako da se je to mjčkn zdej izjalovilo, v smislu, da so delodajalci začel pričakovat, že zelo visoke pogoje postavljati.« (Oseba D).*

#### 4.1.3 Mnenja o nadgradnji javnih del

Mnenja o nadgradnji javnih delo je omogočiti dolgotrajno brezposelnim starejšim, ki jim do pokojnine manjka par let, odobritev programa javnih del, dokler ne dokončajo delovne dobe.

Z izpostavljanjem starejših med najbolj ranljive skupine ljudi, in ob že omenjeni statistiki, ki kaže, da je bilo decembra 2015 med vsemi brezposelnimi kar 33 % starejših, med njimi pa kar 70% dolgotrajno brezposelnih (Valjavec 2015), so se vsi intervjuvani strinjali, da bi se bilo potrebno tematiko dolgotrajno brezposelnih starejših bolje reševati. Tudi kot trenutno najbolj ranljive skupine ljudi izpostavijo starejše, dolgotrajno brezposelne, mlade, samske osebe ter hendikipirane.

*»... jaz mislim, da te delavci, ki so tako predano delali leta in leta in je nato šla firma v stečaj. In so nezanimiv za trg, ne dosežajo pa še norme za upokojitev« (Oseba F).*

Ideja nadgradnje javnih del temelji na številkah starejših dolgotrajno brezposelnih, ki so visoke. Z razširitvijo bi lahko večjemu številu oseb ponudili družbeno koristno delo, ki bi jim omogočilo dokončanje delovne dobe na področju, ki ga že poznajo, na katerem imajo veliko izkušenj in znanj. Za vzpostavitev takih programov bi potrebovali bolj individualno usmerjene pogovore z brezposelnimi, da se najde osebi primerno delovno mesto oziroma javno delo. Družbeno koristno delo tako na socialno varstvenem področju kot v drugih sferah bi lahko upravljale neke institucije (zavodi, občine ...), ki bi ocenile lokalne ali celo državne potrebe.

Dolgotrajno brezposelni starejši se že zdaj obravnavani prioritarno, saj zaposlena na Zavodu potrdi:

*»To smo že prav včasih imeli kot ciljno skupino, smo rekli, da sicer je v javnih delih oseba po zakonu lahko eno leto, mi smo imeli pa par let nazaj, da tistim, ki jim manjka do upokojitve največ dve leti, pa so lahko v javnih delih 2 leti. To je bila naša ciljna skupina, ampak upokojitve se nam umikajo. Država se vsake par let zmisli, pa za 5 let podaljša, zato si mi tega ne upamo sploh več pisat« (Oseba C).*

Z zgornjim citatom oseba C navede prvo oviro od naslednjih ovir, ki se pojavljajo pri že obstoječih programih aktivne politike zaposlovanja in bi lahko predstavljala oviro tudi pri nadgraditvi programov:

- nestabilni zakonodajni okvir,
- ustreznost vsebin programov.

Starejši brezposelni se zdaj prav tako lahko udeležujejo drugih programov aktivne politike zaposlovanja, kot so usposabljanja na delovnem mestu, izobraževanja ... Vendar so ti

programi bolj namenjeni mlajšim kot starejšim, saj se starejše osebe težje učijo novih znanj in veščin, kar navaja tudi naslednji intervjuvanec:

*»Starejši rabijo več, nimajo več te energije [...] So bolj ranljivi na nek način. In vključevati starejše brezposelne v programe izobraževanja nima smisla. Vsaj jaz tako mislim. To so ljudje, ki imajo izkušnje, ki imajo znanje. Še zmeram mislim da so [rešitev za to skupino ljudi] javna dela. Mislim, jaz ne poznam drugega načina kako [...] Saj pravim, vključiti ga. Vključiti ga, ne pa pričakovati, da bo sedaj s to vključitvijo usposobil tako zelo.« (Oseba B).*

Pri ideji o nadgraditvi je bilo tudi drugim strokovnjakom všeč, da se osebo vključi v družbeno koristno delo in to na področje, kjer že ima izkušnje in znanje. Ostale pozitivne refleksije so zajemale:

- občutek koristnosti, aktivnosti pri posameznikih,
- družbena korist,
- zmanjšanje socialne izključenosti,
- večji obseg udeleženi,
- dohodek, višji od socialnih transferjev.

*»Lahko bi bili laični delavci, imamo recimo družino, ki ne zna ravnati z denarjem in mi bi nujno potrebovali eno gospo – brezposelno, ki bi ji ponudili zaposlitev javnih del, in ta družina ne zna ravnati z denarjem, nepismeni so, ko smo skupaj potegnili ni tako malo denarja in kle bi nujno potrebovali enega moškega, ki bi jim povedal kako hišo izolirati in tako naprej.. In eno žensko, ki bi šla z njo v trgovino, in jo naučila pametno kupovati. Pomagat kuhat, pomagat učiti, pomoč družini za dom [...] Kaj bi to za to gospo pomenilo? Da je koristna, aktivna in dohodek seveda [...] In tudi družba ima korist od njih potem. Pa ne samo kontaktov, gre za čiščenje travnikov, en kup je stvari v neki skupnosti, ki bi bile potrebne.« (Oseba E).*

Intervjuvana oseba, zaposlena na Centru za socialno delo, opozori na potrebno pomoč na področju socialne varnosti, ki se do sedaj premalo izvaja in ki bi ga lahko reševali s programi javnih del in ki bi ga lahko opravljali tudi starejši:

*»Nasilje v družini, mamica beži, in potem socialna delavka z visoko izobrazbo njej gre pomagat kupiti gate. Pusti vse in gre pomagat kupiti osebne stvari. Mi jih peljemo na občino urejati dokumente. Mi bi nujno potrebovali eno tako pomoč, logistično ane. In vmes lahko mi*

*delamo delo za katero smo izobraženi in plačani. Sej ni problem vse to, ampak mene delo čaka..«* (Oseba E).

Tak način javnih del bi bilo treba sistematizirati, saj bi s tem ustvarili nek subvencioniran vzporedni trg dela. Eden od predlogov je bil, da se podobno kreira kot študentsko delo, se prijavi neka dela, ljudje lahko pregledajo, se prijavijo in oddelajo tisto. S tem bi lahko naredili selekcijo primernih del, ki bi jih posamezne starejše osebe lahko delale. Pet intervjuvanih oseb se strinja, da je vsekakor bolje, da starejše brezposelne na nek način vključimo, kot da jih pustimo ob strani.

*»Govorim, kako sistematizirati to. Občina bi mogla potem imeti nek nadzor nad celotnim področjem, tukaj vidim neko primerjavo s tem, kar že imamo. Imamo študentsko delo, nek podtrg, kjer se pojavljajo neka dela, kjer se vi prijavite in izberete nekaj in tisto delo oddelate. Podobno bi pomoje lahko bilo tudi za to sfero.«* (Oseba A).

*»Meni je to zelo blizu, ker se mi zdi, da je sedaj problem, kaj bomo z vsemi temi starejšimi, pa ne samo temi 2 leti pred penzijo, tudi pri tistih, ki so ne vem, deset let pred penzijo? [...] In skos delamo na tem, da jih bomo aktiviral pa spravil na trg dela nazaj, ampak vprašanje je če delovna mesta za te ljudi so. Trg dela gre naprej. [...] razmišljati o nekem vzporednem subvencioniranem trgu dela morda ni tako slabo no. Tako da meni se ta ideja ne zdi tako zelo slaba. Res ne«* (Oseba D).

## 4.2 Refleksija empiričnega dela

Podatki, ki sem jih pridobila med opravljanjem intervjujev, so bili zelo zanimivi ter obširni in so dobro prispevali k razumevanju tematike in pri odgovarjanju na moja raziskovalna vprašanja. Najprej bi izpostavila, da se iz pogovorov razbere, da Slovenija po mnenju intervjuvancev še vedno socialna država, ki ima urejen sistem socialne varnosti, oziroma socialnih transferjev, ki so ljudem v pomoč pri zagotavljanju eksistence. Ti transferji so po večinskem mnenju strokovnjakov, s katerimi sem govorila, dobro zastavljeni, vendar po eni strani prenizki za nekoga, katerega eksistenca je ogrožena, na drugi strani pa prihaja do zlorab transferjev, zato bi potrebovali večji nadzor nad tem, kdo pomoč res potrebuje in kdo jo dobiva. Razmere na Slovenskem trgu delovne sile se počasi umirjajo, pa vendar so v večini službe dobili nazaj tisti, ki so mladi in boljše izobraženi, za dolgotrajno brezposelne pa se situacija ni pretirano izboljšala. Kot najbolj ranljivo skupino se ne označujejo več toliko mladi, temveč starejši ter dolgotrajno brezposelni, posebej znotraj teh skupin pa so

izpostavljene samske osebe. Programi javnih del so bili označeni kot pozitivni, pa vendar se jih oklepa kar nekaj pomanjkljivosti. Glede na število brezposelnih se jih izvaja premalo, občine dajo premalo pobud, programi bi morali biti bolj zastavljeni, več osredotočanja bi moralo biti na to, kaj osebe znajo, kaj so njihove pretekle izkušnje. Na idejo o odobritvi programa javnih del dolgotrajno brezposelnim starejšim, ki jim do pokojnine manjka le nekaj let, so se večinsko intervjuvanci odzvali zelo pozitivno. Statistika zelo zgovorno kaže ogromne številke brezposelnih te skupine ljudi in menijo, da bi bilo treba več narediti na tem področju. Starejše bi bilo treba vključiti, jim dati občutek koristnosti ter konec koncev zaslužek, saj so še posebej samske starejše osebe izredno ranljive, da padejo pod prag revščine. Dobila sem zanimive ideje o tem, kako bi tovrstno idejo sistematizirali, ustvarili državni podtrg, v katerega bi na podoben način kot študente v študentsko delo, vključevali starejše v družbeno koristno delo.

## 5 Zaključek

Čeprav so se številke brezposelnih že v času pisanja moje diplome začele zniževati, to ne pomeni, da nas ne čaka še veliko dela. Razmere na trgu delovne sile so trenutno kar ugodne, vendar ne za celotno populacijo. Ranljivejše skupine ljudi, med katere spadajo tudi starejši, imajo že zdaj visoko stopnjo brezposelnosti, obenem pa je tudi prag revščine med starejšimi visok. Tudi med drugimi skupinami ranljivih je veliko takih, ki se srečujejo s socialnimi problemi ter veliko ljudi, katerih eksistenca je ogrožena. Država blaginje je zavezana k zaščiti socialne varnosti ljudi in v Sloveniji imamo sistem socialne varnosti, ki to v neki meri dobro pokriva. V prihodnosti bo vse več starejših, ki se že zdaj srečujejo s problemi na trgu delovne sile. Ob tem ne bi smeli pozabljati, da so starejši še vedno sposobni, polni izkušenj in znanja, ki lahko družbi še vedno pridejo prav. Rifkin (2007) v svoji knjigi Konec dela predstavi idejo o uporabi javnih del kot nadomestitvi socialnih transferjev. Ideja o iskanju družbeno koristnega dela ljudem, ki so delovno sposobni, vendar ne najdejo službe, ali pa se jim zaradi nizkih plač in visokih nadomestil, delo niti ne splača, je tako že stara, vendar še vedno sveža. Plačilo javnih del in ugodnosti bi moralo biti boljše, kot je v primeru dela na črno ali pa v primeru, ko oseba dobiva socialne transferje. Tudi za državo so socialni transferji breme, še bolj pa je negativno pri tem ves 'neizkoriščen' delovni kader. Tudi starejši ljudje imajo mnogo spretnosti, ki bi lahko bila koristna marsikateremu delodajalcu, če bi le dobili priložnost. Po drugi strani pa je ogromno držav v socialnih krizah, ogromno ljudi bi potrebovalo pomoč, kar je razlog, da bi lahko na socialno varstvenih področjih uporabljali več javnih del.

V diplomski nalogi sem raziskovala, kako so ljudje v Sloveniji zaščiteni s sistemom socialnih transferjev v primeru brezposelnosti, na drugi strani pa sem pregledala, kako trenutno potekajo javna dela pri nas. Empirični del je temeljil na intervjujih s strokovnjaki iz področij trga delovne sile, socialne politike in zaposlovanja v Sloveniji. Ekonomskega področja pri raziskovanju nisem gledala, čeprav se zavedam, da bi bila stroškovna ocena ideje nadgradnje tudi zelo pomemben vidik pri vzpostavljanju tovrstnih programov. Prav tako se v intervjujih o ekonomskem vidiku nismo pogovarjali, tudi strokovnjaki jih sami niso omenjali.

Javna dela so odlična priložnost za ljudi, ki so dolgotrajno brezposelni, da pridobijo nazaj delovne veščine, stik z družbo ter seveda dohodek. Ovire obstoječih programov so na podlagi opravljenih intervjujev sledeče: pomanjkljiv nadzor Zavoda nad ponudniki javnih del, reševanje kadrovske podhranjenosti v javnih sektorjih, pomanjkanje pobud in podpore s strani občin, prekratko trajanje, vsebine programov ter premajhen obseg udeležencev. Javna dela morajo vedno biti družbeno koristna, zato po pisanju diplome in vsem raziskovanju sklepam, da bi jih lahko še boljše izkoristili in pripomogli tako k boljši družbi kot k izboljšanju posameznikovega življenja. Menim, da bi z organiziranjem ter poglobljenim sistematiziranjem lahko uvedli nadgradnjo javnih del. Potrebna bi bilo veliko prilagajanja ljudem ter veliko začetnega vložka, ki pa bi se na dolgi rok državi povrnil in nudil ljudem splošno zadovoljstvo. Srečni ljudje, srečna država.

## 6 Literatura

1. Baldock, John. 2012. Social policy, social welfare, and the welfare state. V *Social policy*, ur. John Baldock, Lavinia Mitton, Nick Manning, Sarah Vickerstaff, 21–25. Oxford University Press.
2. Bratina Aleksander. 1992. Izguba zaposlitve in brezposelnost – bitka s stresom. *Psihološka obzorja* 1 (1). Dostopno prek: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-U45EMRCW/> (18. avgust 2016).
3. Bubnov-Škoberne, Anjuta in Strban Grega. 2010. *Pravo socialne varnosti*. Ljubljana: GV založba.
4. Dominkuš, Davor. 2002. Zaposlovanje dolgotrajno brezposelnih. V *Politika zaposlovanja*, ur. Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer, Martina Trbanc, 320–334. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Henkel, Imke. 2014. Unemployment benefit: the view from Germany. *The Guardian*, 20. junij. Dostopno prek: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/jun/20/unemployment-benefit-germany-jobseekers-allowance> (31. julij 2016).
6. Hudales Zdenka in Republiški zavod za zaposlovanje. 1996. *Javna dela v Sloveniji*. Ljubljana: Republiški zavod za zaposlovanje.
7. Kahn, J. Alfred. 2002. Explaining the Welfare State. *Social service review* 76 (1). Dostopno prek: <http://www.jstor.org/stable/10.1086/324613> (24. maj 2016).
8. Kolarič, Zinka. 1995. Programi javnih del na področju socialnega varstva. *Teorija in praksa* 32 (7–8). Dostopno prek: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-N0DSCZC2> (11. avgust 2016).
9. Kolarič, Zinka in Batič, Mavricija. 2002. Javna dela. V *Politika zaposlovanja*, ur. Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer, Martina Trbanc, 294–315. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Kopač, Anja. 2002. Pasivna politika zaposlovanja-sistemi socialne varnosti za primer brezposelnosti. V *Politika zaposlovanja*, ur. Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer, Martina Trbanc, 144–166. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. --- 2004. *Aktivacija – obrat v socialni politiki*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije. 2016. *Socialna zakonodaja*. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/si/uveljavljanje\\_pravic/socialna\\_zakonodaja/](http://www.mddsz.gov.si/si/uveljavljanje_pravic/socialna_zakonodaja/) (01. avgust 2016).



13. Organization for Economic Cooperation and Development. 2016. *Unemployment rate (indicator)*. Dostopno prek: <https://data.oecd.org/unemp/long-term-unemployment-rate.htm#indicator-chart> (01. avgust 2016).
14. Rifkin, Jeremy. 2007. *Konec dela. Zaton svetovne delavske sile in nastop posttržne dobe*. Ljubljana: Založba Krtina.
15. Statistični urad Republike Slovenije. 2012. *Izdatki in viri financiranja programov socialne zaščite, Slovenija 2010 – začasni podatki*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/glavnanavigacija/podatki/prikazistaronovico?IdNovice=4864> (11. avgust 2016).
16. --- 2015. *Vsa sredstva za socialno zaščito, za katero sicer namenjamo skoraj četrtno BDP, tudi v 2013 rahlo upadla*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/StatWeb/prikazinovico?id=5355&idp=21&headerbar=18> (24. maj 2016).
17. ---2016. *Prebivalstvena piramida Slovenije*. Dostopno prek: <http://www.stat.si/PopPiramida/Piramida2.asp> (11. avgust 2016).
18. Svetlik, Ivan. 1985. *Brezposelnost in zaposlovanje*. Ljubljana: Delavska enotnost.
19. Svetlik, Ivan in Trbanc, Martina. 2002. Oblikovanje, izvajanje in evalvacija politike zaposlovanja. V *Politika zaposlovanja*, ur. Ivan Svetlik, Jože Glazer, Alenka Kajzer, Martina Trbanc, 34–53. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Trbanc, Martina. 1992. Različni socialno-blaginjski sistemi in trendi v socialnih politikah. *Družboslovne razprave* 9 (14). Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dr/dr14Trbanc.PDF> (08. avgust 2016).
21. Trbanc, Martina, Črnak Meglič Andreja, Dremelj Polona, Smolej Jež Simona, Narat Tamara, Kovač Nadja in Kobal Tomc Barbara. 2015. Socialni položaj v Sloveniji 2013-2014. *Inštitut Republike Slovenije za socialno varstvo*. Ljubljana. Dostopno prek: [http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti\\_\\_pdf/sociala/Socialni\\_polozej\\_Koncno\\_porocilo\\_\\_dopolnjeno-februar15\\_.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/sociala/Socialni_polozej_Koncno_porocilo__dopolnjeno-februar15_.pdf) (08. avgust 2016).
22. Ulaga, Mojca. 2015. Splošno o izvajanju programov javnih del. V *Javna dela v Sloveniji. Zbornik programov*, ur. Mavricija Batič, Mojca Ulaga, Špehar Pajk Sabina, Gerksič Tanja in Mauer Petra, 6–10. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. Dostopno prek: [http://www.ess.gov.si/\\_files/7831/ZBORNIK\\_25\\_LET\\_JAVNIH\\_DEL.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/7831/ZBORNIK_25_LET_JAVNIH_DEL.pdf) (11. avgust 2016).
23. Valjavec, Urška. 2015. Starejši od 50 let predstavljajo dobro tretjino vseh brezposelnih. *RTV Slovenija*, 4. december. Dostopno prek: <http://www.rtvlo.si/moja-generacija/>

- novice/slovenija/starejsi-od-50-let-predstavljajo-dobro-tretjino-vseh-brezposelnih/380323 (24. maj 2016).
24. Vodovnik, Zvone. 2009. *Poglavja iz delovnega in socialnega prava*. Študijsko gradivo. Nova Gorica: Evropska pravna fakulteta.
25. Zabukovec, Mojca 2014. Javna dela: »Ko mu poteče pogodba, pač vzamejo naslednjega«. *Delo*, 11. december. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/ljubljana/javna-dela-vse-preveckrat-je-namen-zgolj-krpanje-lukenj.html> (20. avgust 2016).
26. *Zakon o socialno varstvenih prejemkih (ZSVarPre)*. Ur. l. RS. 61/2010 (26. 7. 2016) Dostopno prek: [www.uradni-list.si/1/content?id=99232](http://www.uradni-list.si/1/content?id=99232) (08. avgust 2016).
27. Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. 2015. Dolgotrajno brezposelne osebe. Dostopno prek: [https://www.ess.gov.si/\\_files/7100/Analiza\\_DBO.pdf](https://www.ess.gov.si/_files/7100/Analiza_DBO.pdf) (11. avgust 2016).
28. ---2016a. Registrirana brezposelnost. Dostopno prek: [http://www.ess.gov.si/trg\\_dela/trg\\_dela\\_v\\_stevilkah/registrirana\\_brezposelnost#Slovenija](http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/registrirana_brezposelnost#Slovenija) (08. avgust 2016).
29. --- 2016b. Na voljo še 1,2 milijona EUR za vključitev dolgotrajno brezposelnih v javna dela. Dostopno prek: <http://www.ess.gov.si/obvestila/obvestilo/na-voljo-se-1,2-milijona-eur-za-javna-dela-2016> (31. julij 2016).
30. ---2016c. Denarno nadomestilo. Dostopno prek: [http://www.ess.gov.si/iskalci\\_zaposlitve/prijava\\_brezposelne\\_osebe/denarno\\_nadomestilo](http://www.ess.gov.si/iskalci_zaposlitve/prijava_brezposelne_osebe/denarno_nadomestilo) (30. julij 2016).
31. ---2016č. *Poslovni načrt za leto 2016*. Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje. Ljubljana 2016. Dostopno prek: [http://www.ess.gov.si/\\_files/8053/Poslovni\\_nacrt\\_ZRSZ\\_2016.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/8053/Poslovni_nacrt_ZRSZ_2016.pdf) (20. avgust 2016).

## Priloga A: Vprašalnik za intervjuje

1. Kako bi opisali trenutni trg delovne sile v Sloveniji?
2. Kakšen menite, da je naš sistem socialnih pomoči?
3. Kaj so njegove prednosti in pomanjkljivosti?
4. Kateri programi aktivne politike zaposlovanje za zmanjševanje brezposelnosti se vam zdijo učinkoviti?
5. Imate občutek, da v Sloveniji sistem socialnih transferjih dosega prave ljudi/željene učinke?
6. Kdo so po vašem mnenju najbolj ranljiva skupina ljudi?
7. Kako bi jih lahko bolje vključili v trg delovne sile?
8. Kaj menite o programih javnih del?
9. So po vašem mnenju javna dela učinkovito orodje pri zmanjševanju brezposelnosti?
10. Kje vidite pomanjkljivosti tovrstnih programov?
11. Kako vidite idejo, da bi starejšim, ki jim do pokojnine manjka par let, odobrili program javnih del, dokler ne dokončajo delovne dobe?