



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO,  
SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI



Zdrúženje delodajalcev obrti  
in podjetnikov Slovenije GIZ



Naložba v vašo prihodnost  
OPERACIJO DELNO FINANCIRA EVROPSKA UNIJA  
Evropski socialni sklad

dr. Alenka Kajzer

## **Stanje na področju fleksibilnosti v Sloveniji s predlogi rešitev - pomen fleksibilnosti za delovanje sektorja obrti in podjetništva**

Ljubljana, junij 2014

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospesevanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



## Uvod

Mednarodna gospodarska kriza je močno zaznamovala gospodarsko situacijo v Sloveniji. V letu 2009 se je gospodarska aktivnost (merjena z BDP) znižala za 7,8%, kar Slovenijo uvršča med države z največjim zmanjšanjem BDP v EU. V letih 2010 in 2011 je bila realna rast BDP bila rahlo pozitivna, v letih 2012 in 2013 pa je ponovno upadla. Slovenija spada med države, ki imajo v letu 2013 enega izmed največjih zaostankov za ravnijo gospodarske aktivnosti izpred krize (leto 2008).

V obdobju 2009-2011 je na upadanje gospodarske aktivnosti vplivalo predvsem upadanje izvoza in investicij. V letu 2011 je začela upadati državna potrošnja, v letu 2012 pa tudi zasebna potrošnja gospodinjstev, ki pomembno vpliva na potrošnjo dobrin in storitev, ki jih na trgu ponuja segment obrti. Realni razpoložljivi dohodek gospodinjstev se zaradi slabšanja razmer na trgu dela zmanjšuje že pet let zapored.

Poslabšanje gospodarskih razmer je vplivalo na razmere na trgu dela in na gospodarski položaj obrti in podjetništva. V obdobju 2008-2013 se je število delovno aktivnih po statističnem registru v Sloveniji zmanjšalo za okoli 8 %, število delovno aktivnih v obrti po podatkih Obrtne podjetniške zbornice pa za okoli 16 %.

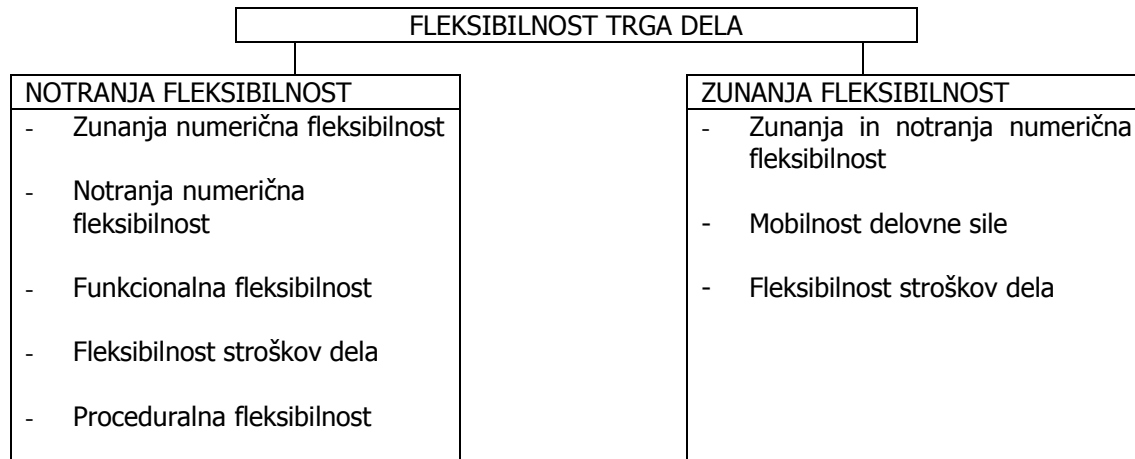
Fleksibilnost trga dela, ki zajema tako zunanjo kot notranjo fleksibilnost, je pomembna za prilagajanje nižji ravni gospodarske aktivnosti vseh gospodarskih subjektov, še posebej pa je pomembna za male delodajalce, ki zaradi majhnosti težje premostijo upad povpraševanja brez zmanjšanja zaposlenosti. Fleksibilnost trga dela je zelo širok pojem, saj se uporablja v številnih kontekstih tako na mikro-ekonomski kot na makroekonomski ravni. V ekonomski literaturi najdemo številne opredelitve oblik in vrst fleksibilnosti, ki so prikazane v shemi 1, kjer je fleksibilnost obravnava na ravni podjetja (notranja fleksibilnost) in na ravni gospodarstva (zunanja).

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospesevanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



### Shema 1: Oblike in vrste fleksibilnosti trga dela



Vir: Kajzer(1996)

Na ravni podjetja, kjer fleksibilnost označujemo kot notranjo, sta Rimmer in Zappala (1988) opredelila naslednje oblike:

- zunanja numerična fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da prilagodi raven potrebnega produkcijskega faktorja dela spremembam na trgu blaga z zmanjšanjem ali povečanjem števila zaposlenih;
- notranja numerična fleksibilnost, ki označuje sposobnost podjetja, da prilagodi obseg in časovno razporeditev dela (število delovnih ur in delovni čas) brez zmanjšanja ali povečanja števila zaposlenih;
- funkcionalna fleksibilnost, ki daje delodajalcu možnost razporejanja zaposlenih na različna delovna mesta (notranja mobilnost zaposlenih);
- fleksibilnost plač in stroškov dela, ki znotraj podjetja predstavlja nagrajevanja dela oziroma povezanost plač z rezultati dela;
- proceduralna fleksibilnost, ki jo določajo postopki pogajanj in dogovarjanja o elementih, ki določajo prej omenjene oblike fleksibilnosti na ravni podjetja.

Na ravni celotnega gospodarstva poznamo naslednje oblike zunanje fleksibilnosti:

- numerična fleksibilnost, ki izraža stopnjo prilagajanja zaposlenosti (zunanja numerična fleksibilnost) in opravljenih delovnih ur (notranja numerična fleksibilnost), spremembam na povpraševanja na trgih blaga;

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



- fleksibilnost stroškov dela, ki označuje prilagajanje ravni realnih plač in ostalih stroškov dela in relativnih stroškov dela, spremembam v zaposlenosti, brezposelnosti in produktivnosti;
- mobilnost delovne sile in spremembe v njenem obsegu.

Prispevek je sestavljen iz štirih delov. V prvem delu prispevka bomo analizirali gibanje zaposlenosti v obrti in podjetništvu in celotnem gospodarstvu, pri čemer bomo skušali osvetliti dejavnike, ki vplivajo na večje krčenje zaposlenosti v obrti in podjetništvu v primerjavi z celotnim gospodarstvom predvsem z vidika regulacije trga dela in tako analizirali zunanjo fleksibilnost. Za fleksibilnost malih delodajalcev je pomembna tudi ustrezna ponudba poklicnih profilov. V drugem delu prispevka opozarjamo na problem pomanjkanja informacij o povpraševanju po delavcih, ki je ob skromnem vpisu v srednje in poklicno izobraževanje za področje obrti in podjetništva še posebej pereče. V tretjem delu analiziramo pojav zaposlovanja s krajšim delovnim časom in opozarjamo na pomanjkanje možnosti za lažje usklajevanje družinskega in poklicnega življenja ter medgeneracijskega prenosa znanja in izkušenj. V četrtem delu pa predstavljamo ključne spremembe sprememb v regulaciji trga dela, ki so začele veljati sredi aprila letos, in ocenjujemo njihov možen vpliv na fleksibilnost.

## 1. Gibanje zaposlenosti

Na ravni gospodarstva se prilagajanje podjetij nižji ravni aktivnosti, ki predstavlja zunanjo fleksibilnost, kaže kot sprememba števila zaposlenih, ki jih lahko razdelimo na začasno in stalno zaposlene. V nadaljevanju tako prikazujemo gibanje števila zaposlenih (stalno in začasno) in samozaposlenih ter ocenjujemo vpliv varovanja zaposlitve na gibanje zaposlenosti. Ocene vpliva varovanja zaposlitve (merjene z Indeksom varovanja zaposlitve) kažejo, da zmanjšanje indeksa oz. varovanja zaposlitve vplivajo na povečanje elastičnosti zaposlenosti na stroške dela, in sicer je zmanjšanje indeksa (kar pomeni bolj fleksibilen trg dela) povezano s povečanjem elastičnosti zaposlenosti (UMAR, 2013).

V obdobju 2008–2012 se je zmanjšalo število zaposlenih, število samozaposlenih brez kmetov pa se je nekoliko povečalo. Kot je razvidno iz tabele 1 se je v obdobju 2008-2013 število delovno aktivnih v slovenskem gospodarstvu znižalo za 8,1 %, pri čemer je bilo zmanjšanje največje v gradbeništvu

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



(32,8%), kjer je tudi segment obrti in podjetništva močno zastopan.<sup>1</sup> Do povečanja je prišlo le v dejavnostih javnih storitev, kjer prevladuje državni sektor.

**Tabela 1: Sprememba števila delovno aktivnih po dejavnostih, v %**

	2009	2010	2011	2012	2013	2012/2008
Kmetijstvo	-4,5	-11,7	15,9	-4,6	0,5	-6,4
Predelovalne dej.	-10,1	-5,6	-2	-1	-0,3	-18
Gradbeništvo	-1,3	-9,5	-13,6	-11,9	-1,2	-32,8
Tržne storitve (G do N, R do T)	0,3	-0,7	-1	-1,1	-0,2	-2,7
Javne storitve (O do Q)	2	2,1	0,8	0,8	-0,1	5,9
Skupaj	-2,4	-2,7	-1,3	-1,7	-0,2	-8,1

Vir: SURS, lastni preračuni

Ker je naj bolj pogosta oblika delovanja na področju obrti in podjetništva samozaposlenost, pogledjmo podrobneje še gibanje števila samozaposlenih. Število samozaposlenih se je v obdobju krize povečalo in je bilo leta 2012 za 3,9 % večje kot leta 2008. Na rast je pomembno vplivala aktivna politika zaposlovanja, ki je s subvencijami za samozaposlitev spodbujala samozaposlovanje brezposelnih. Hkrati pa prihaja tudi do večjega angažiranja samozaposlenih s strani podjetij zaradi večje stroškovne konkurenčnosti samozaposlenih v primerjavi z zaposlenimi v delovnem razmerju (razlika v obdavčitvi dela in obsegu drugih stroškov povezni z delovnim razmerjem)

<sup>1</sup> Po podatkih obrtno podjetniške zbornice je bil v letu 2012 delež obrtnih obratov na področju gradbeništva znašal 32% in bil glede na dejavnost največji.

Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.

Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.



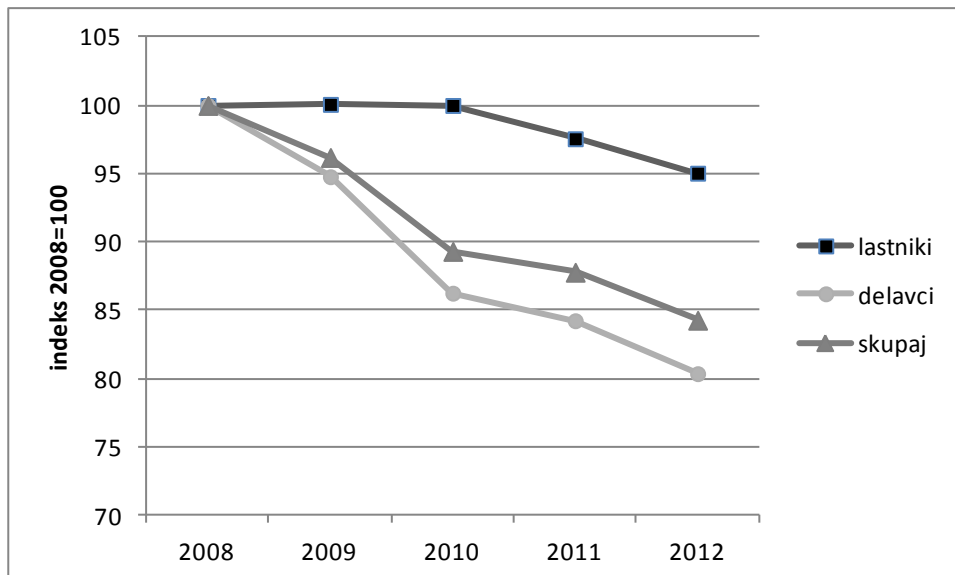
**Tabela 2: Spremembe števila samozaposlenih po dejavnostih**

	2009	2010	2011	2012	2013	2008/2013
kmetijstvo	-4,9	-13,2	19,7	-4,5	4,1	-1,8
Pred. dejavnosti	0,2	-1,6	-1,7	-1,2	-0,3	-4,5
gradbeništvo	1,1	0,6	-3,7	-5	-4,8	-12,7
tržne storitve	7,0	5,0	4,8	0,3	2,8	21,4
javne storitve	10,9	7,7	11,4	3,8	4,4	44,1
skupaj	1,6	-3,3	8,1	-2,1	2,1	6,3

Vir: SURS, lastni preračuni

V obdobju 2008-2012 se je po ocenah Obrtno podjetniške zbornice število delovno aktivnih v obrti in podjetništvu zmanjšalo za 15,7%, pri čemer je število lastnikov manjše za okoli 5 %, število pri njih zaposlenih pa za okoli 20 %. Kot je razvidno iz slike 1 se je število lastnikov začelo zmanjševati še le v zadnjih dveh letih, število pri njih zaposlenih pa se zmanjšuje že od leta 2009, ko je začela upadati gospodarska aktivnost v Sloveniji.

**Slika 1: Gibanje števila delovno aktivnih v obrti in podjetništvu v obdobju 2008-2012**



Vir: Obrtno podjetniška zbornica Slovenije, lastni preračuni

Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.

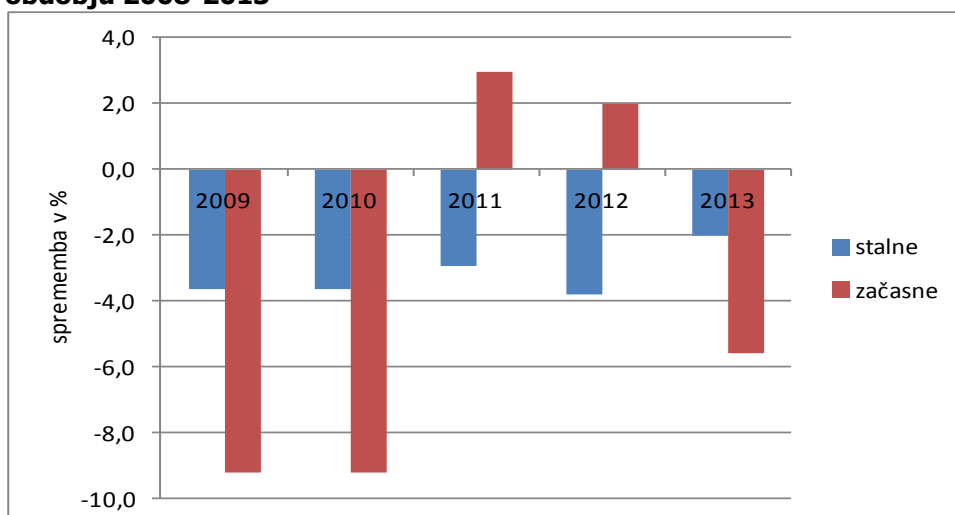
Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.



Zaposlenost v obrti in podjetništvu se je v obdobju krize torej zmanjševalo hitreje kot v celotnem gospodarstvu. Ocenjujemo, da sta na to vplivala 2 dejavnika: (i) večji delež začasno zaposlenih v obrti in podjetništvu kot celotnem gospodarstvu in (ii) večji delež gradbeništva v obrti in podjetništvu kot v celotnem gospodarstvu. Podatki o vrstah pogodb o zaposlitvi v segmentu obrti in podjetništva sicer niso razpoložljivi, vendar bi zaradi majhnosti poslovnih enot in velike negotovosti pogojev poslovanja v zadnjih letih lahko sklepali, da se začasnih zaposlitev in drugih fleksibilnih oblik dela v tem segmentu gospodarstva pogosto poslužujejo.

Začasne zaposlitve, med katere v Sloveniji sodijo pogodbe o zaposlitvi za določen čas in študentsko delo, praviloma dajejo delodajalcem možnost hitrega prilagajanja spremembam v strukturi in obsegu povpraševanja. Slednje potrjuje slika 2, ki kaže, da se je v letih upadanja gospodarske aktivnosti število začasno zaposlenih zmanjšalo bolj kot število stalno zaposlenih, v letih skromnega okrevanja aktivnosti (2010 in 2011) pa se je zaradi negotovih razmer povečalo. V obdobju 2008-2013 se je število začasno zaposlenih zmanjšalo za 15,6%, število stalno zaposlenih pa za 11,2%. Na ravni gospodarstva lahko s spremembo stalnih in začasnih zaposlitev lahko ponazorimo zunanjo numerično fleksibilnost. V obdobju 2008-2013 se je število začasno zaposlenih zmanjšalo za 15,6%, število stalno zaposlenih pa za 11,2%.

**Slika 2: Spremembe števila stalno in začasno zaposlenih po anketi o delovni sili v obdobju 2008-2013**



Vir: SURS, lastni preračuni

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



Opomba \* stalno zaposleni zajemajo zaposlene v delovnem razmerju za nedoločen čas, začasno zaposleni pa zaposlene v delovnem razmerju za določen čas in druge oblike dela, vključno s študentskim delom.

Slednje kaže na veliko previdnost delodajalcev pri zaposlovanju, ki je v veliki meri posledica negotovih razmer v gospodarstvu. Številne mednarodne študije pa dokazujejo, da previdnost pri zaposlovanju povečuje tudi močno varovanje zaposlitve za nedoločen čas oz. rigidnost regulacije trga dela.

Strokovnjaki OECD so za potrebe mednarodne primerjave regulacije trga dela razvili indeks varovanja zaposlitve (Employment protection legislation index). Indeks vsebuje opis 22 osnovnih delov ureditve trga dela, ki jih lahko združimo v tri področja: (i) zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved;<sup>2</sup> (ii) urejenost začasnih oblik zaposlenosti<sup>3</sup> in (iii) specifične zahteve ob kolektivnem odpuščanju.<sup>4</sup> Iz 22 informacij o urejenosti trga dela se oblikujejo indeksi v vrednosti od 0 do 6, s ponderiranjem pa se je vse do leta 2013 izračunaval tudi sintezni indeks varovanja zaposlitve, ki se je opustil s spremembo metodologije v letu 2013. Višja vrednost indeksa označuje bolj togo ureditev in večje varovanje zaposlitve.

Na previdnost delodajalcev pri zaposlovanju, ki je pri malih delodajalcih še posebej prisotna, pomembno vpliva predvsem zaščitenost redno zaposlenega zoper individualno odpoved. V državah z močnim varovanjem redno zaposlenega pred individualno odpovedjo delodajalci praviloma pogosteje zaposlujejo za določen čas oziroma uporabljajo začasne zaposlitve. Nekatere empirične analize kažejo, da rigidnost podindeksa varovanja redne zaposlitve povečuje pogostost uporabe začasnih oblik zaposlovanja. Kot je razvidno iz Slike 3, imajo v državah, kjer je varovanje redne zaposlitve močnejše, praviloma večji delež začasnih zaposlitev. Da obstaja pozitivna korelacija med deležem začasno zaposlenih v skupni zaposlenosti in varovanjem rednih zaposlitev je pokazal Boeri (2011). Bertola in drugi (2013) izpostavljajo Portugalsko kot primer države z močnim varovanjem redne zaposlitve in

<sup>2</sup> Pri tem se ocenjuje 12 indikatorjev: postopek odpuščanja, odpovedni rok in odpravnina v primeru delavca z 9 mesecev, 4 leta in 20 let delovne dobe, težavnost odpuščanja.

<sup>3</sup> Pri tem se ocenjuje zakonska urejenost zaposlovanja za določen čas in delovanja agencija za posredovanje delovne sile, predvsem število ponovitev pogodb o začasnem delu in omejitve glede trajanja začasnega dela oz. dela za določen čas.

<sup>4</sup> Pri tem se ocenjuje: opredelitev skupinskega odpuščanja, obveščanje sindikatov in pristojnih javnih institucij, zahtevano obliko pogajanj, merila za odpuščanje zaposlenih in višino odpravnine.

Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.

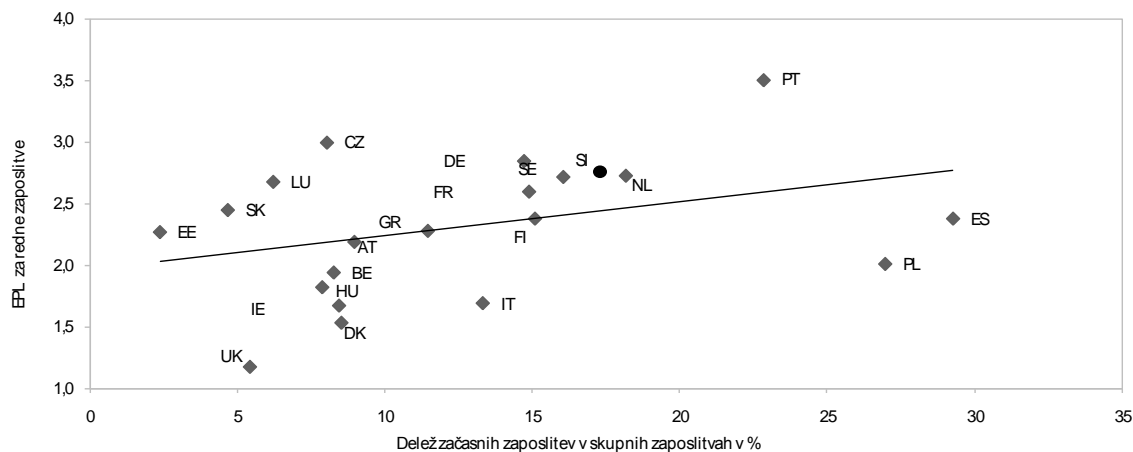
Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.





strogo ureditvijo začasnih zaposlitev. Španija ima podobno kot Portugalska močno varovanje zaposlitev stalno in začasno zaposlenih in je v letu 2012 sprejela obsežno reformo trga dela. Bentolila in drugi (2011) opisujejo španski trg dela kot ekstremni primer dualizma na trgu dela, kjer je v krizi prišlo do velikega zmanjšanja začasnih (za okoli 30 %) in majhnega zmanjšanja stalnih zaposlitev. Fleksibilnost pri najemanju zaposlenih za določen čas, ki jo spremlja močno varovanje rednih zaposlitev vodi do povečane segmentacije trga dela (EC, 2012, str. 91), ki se izrazito pojavlja tudi v Sloveniji.

### Slika 3: Indeks varovanja redne zaposlitve (EPL za redne zaposlitve) in razširjenost začasnih zaposlitev v letu 2008



Vir: Eurostat,OECD

Z vidika indeksa varovanja zaposlitve so v Sloveniji v obdobju 2008-2012 po rigidnosti na področju varovanja redno zaposlenega zoper individualno odpoved izstopala naslednja področja: (i) postopki pri odpuščanju redno zaposlenega, (ii) možnost vrnitve na delovno mesto po neupravičenem odpustu in (iii) opredelitev neupravičenega (un-fair) odpusta. Analiza delovno pravnih sporov je pokazala, da je do sodb v korist delavca v primeru ne upravičenega odpusta, pogosto prihajalo zaradi napak v postopku odpuščanja, ki je bil vse do sprejema ZDR-1 v letu 2013 zelo zapleten.

Zaradi nadaljnjega upadanja gospodarske aktivnosti v letu 2013 ocenjujemo, da se je zmanjševanje števila delovno aktivnih na področju obrti in podjetništva nadaljevalo. Čeprav je število

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



samozaposlenih po razpoložljivih statističnih podatkih letos večje kot je bilo v letu 2012<sup>5</sup>, na kar vpliva tudi aktivna politika zaposlovanja.<sup>6</sup> in je v zadnjih mesecih število delovno aktivnih v gradbeništvu prenehalo upadati, je bilo po četrtnih podatkih obrtnega registra septembra 2013 število obrtnih obratov za skoraj 4 % manjše kot septembra 2012.

Sprememba ZUTD-A, ki je bila uveljavljena aprila letos, je prinesla tudi možnost začasnega in občasnega dela upokojujencev, ki bi lahko povečala možnosti za fleksibilnost zaposlovanje. Vendar je anketa med delodajalci na mednarodno obrtnem sejmu pokazala, da se večini malih delodajalcev zdi začasno in občasno delo upokojujencev neustrezno urejeno. Hkrati pa vidijo v kratkotrajnem delu brezposelnih oseb pogosto priložnost za premoščanje cikličnih (sezonskih) potreb in lažjega spoznavanja delavca.

## 2. Spremljanje potreb po delavcih oz. po poklicnih profilih

Za fleksibilnost malih delodajalcev je pomembna tudi ustrezna ponudba kadrov po katerih povprašujejo. V obdobju krize so se neskladja na trgu dela v Sloveniji povečala. Ker mora država zmanjšati neskladja na trgu dela, bi bilo potrebno vzpostaviti sistem spremljanja in napovedovanj potreb po poklicnih profilih, ki bi zagotavljal tudi ustrezno ponudbo na trgu dela in s tem ustrezno usposobljene delavce za male delodajalce.

Podatki o dolgotrajni brezposelnosti in brezposelnosti terciarno izobraženih, ki sta se v krizi povečali kažejo na povečanje neskladij na trgu dela. V obdobju 2008–2012 so se zaposlitvene možnosti terciarno izobraženih močno zmanjšale. Število prostih delovnih mest za terciarno izobražene se je močno zmanjšalo, najbolj za področje umetnosti in humanistike ter področje družbenih, poslovnih, upravnih in pravnih ved. Prav število slednjih pa se je med brezposelnimi močno povečalo. Stopnja brezposlenosti vseh terciarno izobraženih pa se je več kot podvojila. Na drugi strani pa se delodajalci

<sup>5</sup> Po podatkih SURS je bilo septembra 2013 število samozaposlenih za 2% večje kot septembra lani oziroma v povprečju devetih mesecev letos za 1,5% več kot v enakem obdobju lani.

<sup>6</sup> V prvih desetih mesecih letos je bilo brezposelnim osebam podeljenih 19 % več subvencij za samozaposlitev kot v enakem obdobju lani.



soočajo s težavami pri zaposlovanju delavcev nekaterih poklicnih profilov. (UMAR, 2013). Vpis v poklicne šole v Sloveniji se že vrsto let zmanjšuje in delež vpisanih mladih v te programe je nizek. Slednje povzroča težave delodajalcem pri pridobivanju ustreznih kadrov, saj določenih poklicnih profilov primanjkuje. S tega vidika bi bilo smiselno razmisliti o ponovni uvedbi dualnega sistema izobraževanja.

Z uveljavitvijo sprememb Zakona o urejanju trga dela, ki je ukinil obvezno prijavo prostega delovnega mesta na ZRZS, sredi aprila 2013, se je izgubila analitična podlaga za sistem spremljanja povpraševanja po poklicnih profilih, ki predstavlja pomemben vir javnih informacij o možnostih zaposlovanja za šolajoče, ki se odločajo o nadaljnjem šolanju, in za državo za vodenje politike trga dela in izobraževanja (UMAR, 2013). Ena izmed glavnih nalog aktivne politike zaposlovanja bi morala biti odpravljanje neskladij na trgu dela, za kar so potrebne ustrezne informacije o povpraševanju po poklicnih profilih. Pomanjkanje teh informacij se je v letu 2013 skušalo nadomestiti z anketo med podjetji, vendar to ne predstavlja systemske in dolgoročne rešitve problema.

Za zmanjšanje strukturnih neskladij bi bilo zato nujno treba vzpostaviti sistem spremljanja in napovedovanja potreb delodajalcev po veščinah in znanjih, kar nam je priporočila tudi Evropska komisija. Vzpostavitev sistema spremljanja in napovedovanja potreb je vsekakor zahteven projekt, ki bi ga bilo smiselno podpreti z sredstvi evropskega socialnega sklada in sredstvi, ki so razpoložljiva za znanstveno raziskovalno dejavnost. Slovenija je vzpostavitev sistema umestila v program Jamstvo za mlade, vendar se je začelo zgolj z vzpostavitvijo sistema za napovedovanje kratkoročnih potreb.

Številne države imajo razvite modele za srednjeročno in dolgoročno napovedovanje potreb po poklicih in veščinah. Na Finskem in v Franciji ima napovedovanje potreb po veščinah dolgo tradicijo, ki sega v šestdeseta leta prejšnjega stoletja (Mehaut, P. 2006). Skupna značilnost francoskega in finskega pristopa je napovedovanje potreb na ravni poklicev in usmerjenost na mlado generacijo. V Franciji ministrstvo za delo pripravlja napovedi na ravni poklicnih skupin, ministrstvo za izobraževanje pa napoveduje potrebe po ravneh kvalifikacij, s čimer skuša zapreti razkorak med potrebami in veščinami. Finski model za napovedovanje temelji na predpostavkah o gospodarskih gibanjih v svetu in v domačem gospodarstvu, kar na eni strani določa povpraševanje po delu, hkrati pa upošteva tudi gibanja na strani ponudbe delovne sile (Honkatukia, J. 2006). Tudi Češka ima razvit ROA-CERGE

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



model za petletne projekcije za 32 poklicnih in 27 izobrazbenih skupin in za 300 študijskih področij na srednješolski in terciarni ravni izobraževanja (Salavova, M.).

Ker Slovenija nima razvitega ekonometričnega modela ponudbe in povpraševanja po delu in v obstoječih modelih splošnega ravnovesja (CGE modelih) ni modulov trga dela, bi za izgradnjo modela za napovedovanje potrebovali dodatno raziskovalno delo in s tem sredstva in čas. Takšna rešitev lahko bila izvedljiva zgolj na srednji rok. Na kratek rok pa bi veljalo okrepiti sodelovanje zavodov za zaposlovanje z delodajalci in z rednimi kontakti z delodajalci (tudi s področja obrti in podjetništva) in/ali njihovimi združenji sproti ugotavljati potrebe po poklicnih profilih. Ugotovljenim potrebam pa je potrebno prilagajati vsebine programov aktivne politike zaposlovanja, predvsem na področjih izobraževanja in usposabljanja. S tega vidika bi bilo smiselno dejavnost pisarn za delodajalce, ki so začele delovati v okviru ZRZS, razširiti tudi na te aktivnosti.

K zmanjšanju neskladij na trgu dela bi lahko pripomogla tudi večja vključenost delodajalcev v oblikovanju in izvajanju izobraževalnih programov rednega izobraževanja. Na drugi strani pa morajo tako delodajalci kot država pripraviti programe za spodbujanje vpisa v poklicne šole, predvsem na področjih, kjer se kažejo kratkoročno in dolgoročno pomanjkanje strokovnih kadrov. Ob staranju prebivalstva in zmanjševanju obsega mlade populacije je verjetno smiselno vključiti tudi instrumente migracijske politike in štipendijske politike za pridobivanje ustreznih kadrov. Ker so delodajalska združenja verjetno seznanjena starostno strukturo svojega članstva imajo lahko pri oblikovanju obeh politik pomembno vlogo.

Kljub temu, da je trenutno zaradi krize povpraševanje po novih delavcih skromno, spremljanja potreb po poklicnih profilih ne smemo zanemariti. Čeprav se je število vključenih brezposelnih v programe izobraževanja in usposabljanja v zadnjem letu močno povečalo, je potrebno zagotoviti, da bodo brezposelne osebe pridobile tržno relevantna znanja. Aktivna politika trga dela morala ohraniti svojo vlogo pri povečevanju zaposljivosti brezposelnih. Samo v tem primeru bodo ob ponovnem zagonu gospodarske aktivnosti, delovna sila ustrezno usposobljena in se lahko strukturna neskladja zmanjšajo in ne nadalje povečujejo.

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



### 3. Zaposlitev s krajšim delovnim časom-možnost za usklajevanje družinskega in poklicnega življenja

Delo s krajšim delovnim časom (v nadaljevanju delne zaposlitve), ki ne zajema zgolj delo v obliki zaposlitve za krajši delovni čas v obliki delovnega razmerja, povečuje možnosti delojemalcev glede izbire obsega delovnih obremenitev in omogoča posamezniku lažje usklajevanje poklicnega in družinskega življenja, lahko pa tudi z delitvijo delovnega mesta omogoča postopen prehod iz delovne aktivnosti in prenos znanja na mlade. Delne zaposlitve torej povečujejo možnosti za fleksibilnost.

Slovenija zaostaja po deležu delnih zaposlitev za povprečjem EU v vseh starostnih skupinah razen pri mladih (15-24 let), na kar vpliva velika razširjenost študentskega dela med mladimi pri nas, ki pogosto traja manj kot 36 ur tedensko, kot je v anketi o delovni sili opredeljeno delo s krajšim delovnim časom oz. delna zaposlitev (*part-time*).

**Tabela 3: Delež delnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah po starostnih skupinah v Sloveniji v %**

Leto	15-24 let	25-49 let	55-74 let	15-74 let
2008	31,4	4,3	12,1	8,7
2009	36,6	5,5	13,9	10,3
2010	40,9	5,9	15,4	11,1
2011	40,8	5,5	13,3	10,1
2012	38,3	6,0	11,8	9,5
2013	42,5	5,9	12,4	9,8

Vir: Eurostat.

Na začetku krize so številne države uvedle začasne ukrepe na trgu dela, predvsem v obliki spodbujanja krajšega delovnega časa, kar je vplivalo na razširjenost zaposlitev s skrajšanim delovnim časom (delnih zaposlitev) v EU. Večina držav EU (20 od 27 držav) je uvedla različne sheme za spodbujanje uporabe krajšega delovnega časa. Sheme so se izvajale v obliki izplačevanja subvencij delodajalcu ali delojemalcu iz javnih sredstev ali posebnega sklada, ki ga sofinancirajo tudi delodajalci, ali kot delno nadomestilo za primer brezposelnosti. Ob uvajanju tega ukrepa so nekatere države spodbujale in pogosto subvencionirale tudi dodatno usposabljanje za delavce s skrajšanim delovnim časom. Sheme so bile zasnovane kot ukrep, ki ohranja zaposlitev in spodbuja interno fleksibilnost.

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospesevanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



Omenjene sheme so v krizi zagotovo prispevale k povečanju razširjenosti delnih zaposlitev v EU, ki so se v povprečju EU povečale z 17,6 % vseh zaposlitev v letu 2008 na 19,2 % v letu 2012.

Tudi Slovenija je januarja 2009 sprejela Zakon o delnem subvencioniranju polnega delovnega časa, s katerim je spodbujala uporabo krajšega delovnega časa namesto odpuščanja. Po zakonu so podjetja lahko pridobila subvencijo v višini 60-120 EUR mesečno za delavca, ki je vključen v shemo skrajšanega delovnega časa (skrajšanje za 4-8 ur). Omenjeni zakon se je izvajal od februarja 2009 do konca leta 2010. Ocenjujemo, da je vplival na povečanje razširjenosti delnih zaposlitev v Sloveniji, saj se je delež delnih zaposlitev v skupnih zaposlitvah v starostni skupini 15-74 let, ki je leta 2008 znašal 8,7 %, v letu 2009 povečal na 10,3 % in v letu 2010 na 11,1 %. Po letu 2010 se razširjenost ponovno zmanjšuje, na kar, poleg prenehanja sheme subvencioniranja skrajševanja delovnega časa, vplivata tudi manjši obseg povpraševanja po delu in manjši obseg študentskega dela.

Poleg protikriznega ukrepanja pa pri nas obstajajo tudi druge sistemske možnosti za delo s krajšim delovnim časom, ki so naslednje: (i) delo s krajšim delovnim časom zaradi varstva otrok po zakonu o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, (ii) delo s krajšim delovnim časom iz zdravstvenih razlogov po Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter invalidnosti skladno z določili Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, (iii) delo s krajšim delovnim časom zaradi delne upokojitve po Zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, sprejet leta 2006, je staršem omogočil lažje usklajevanje družinskega in poklicnega življenja. Omenjeni zakon je enemu od staršev dal pravico do dela s krajšim delovnim časom<sup>7</sup> v naslednjih primerih (i) za nego in varstvo otroka do tretjega leta starosti, (ii) za nego in varstvo težje gibalno oviranega otroka ali zmerno ali težje duševno prizadetega otroka – pri čemer ima pravico delati krajši delovni čas tudi po tretjem letu starosti otroka, vendar ne dlje kot do 18. leta starosti otroka, (iii) varstvo in nego dveh otrok – pri čemer ima pravico podaljšati krajši delovni čas do dopolnjenega šestega leta starosti mlajšega otroka. Delavec dobi od delodajalca plačilo za dejansko opravljeno delovno obveznost, država pa delavcu zagotavlja do polne delovne obveznosti plačilo prispevkov za socialno varnost v višini sorazmernega dela minimalne plače. Število

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



oseb, ki so delale s krajšim delovnim časom po tem zakonu, je po podatkih Ministrstva za delo družino in socialne zadeve leta 2010 znašalo 8979, kar je za 92 % več kot leta 2007, ko se je zakon začel izvajati.

Delo s skrajšanim delovnim časom zaradi zdravstvenih razlogov omogoča tudi Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Ker Zavod za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije (ZZZS) ne razpolaga s podatki o številu oseb, ki delajo s skrajšanim delovnim časom, smo število posameznikov ocenili z uporabo podatkov ZZZS o izgubljenih delovnih dnevih zaradi skrajšanja delovnega časa zaradi bolezni in povprečnem trajanju nadomestila za skrajšan delovni čas. Ocene kažejo povečanje števila oseb, ki delajo s krajšim delovnim časom zaradi zdravstvenih razlogov, v obdobju 2000–2010.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1) je omogočal naslednje sistemske možnosti za delo s krajšim delovnim časom: delno starostno upokožitev, invalidom pa nadomestilo zaradi dela s krajšim delovnim časom in/ali delno invalidsko pokojnino.

Do uveljavitve ZPIZ-2 so bile možnosti za delno upokoževanje precej omejene in se delna upokožitev kot možnost postopnega prehoda iz delovne aktivnosti skorajda ni uporabljala.<sup>8</sup> ZPIZ-2 možnosti delne upokožitve postavlja nekoliko bolj fleksibilno, vendar bo za povečanje uporabe tega inštrumenta potreben tako interes starejših delavcev kot delodajalcev. Delno upokoževanje namreč daje možnosti za povezovanje zaposlovanja mladih in medgeneracijskega prenosa znanje s starejših na mlajše. S povezovanjem zaposlovanja mladih in spodbujanja postopne izstopa iz delovne aktivnosti starejših bi v Sloveniji lahko pristopili k hkratnemu reševanju dveh problemov (brezposelnosti mladih in nizke stopnje delovne aktivnosti starejših).

Čeprav se kot ovire za zaposlovanje starejših pogosto pojavljajo višje plače in drugi stroški dela. (OECD, 2006), pa študije kažejo tudi, da imajo podjetja koristi od vlaganj v izobraževanje in promocijo zdravja in da se podjetje z ohranjenem zaposlenosti starejših lahko izogne izgubi

---

<sup>7</sup> Po zakonu mora krajši delovni čas obsegati najmanj polovično tedensko delovno obveznost.

<sup>8</sup> Po podatkih ZPIZ je bilo v letu 2011 delno starostno upokoženih le 352 oseb.

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



potrebnih znanj za proizvodnjo, ter da se z ohranjanjem zaposlenost starejših v podjetju lahko zagotovi prenos znanj na mlade (EFILWC,2006).

Številna podjetja po svetu imajo vzpostavljene tako imenovane mentorske sheme, ki vključuje usposabljanje mladih s strani starejših v podjetju. EFILWC (2006) v svojem pregledu dobrih praks med številnimi podjetji izpostavlja tudi Rigas Elektromašinvuves Rupnica (RER) iz Latvije ali podjetje KSB iz Nemčije, ki spodbuja odlaganje upokojitve starejših z možnostjo bolj fleksibilnega delovnega časa in prilagojenostjo delovnega mesta in sistemom mentorstva, ki omogoča prenos znanja na mlade. Na Finskem pa podjetja v veliki meri uporabljajo delno upokožitev starejših za postopen prenos znanja in nalog na mlade.

V novembru 2013 je bil objavljen javni poziv za zbiranje ponudb v okviru programa Mentorstvo za mlade, ki bi jih v določenem obsegu lahko uporabili tudi v segmentu obrti in podjetništva. Namen javnega povabila je spodbujanje medgeneracijskega prenosa znanj in izkušenj. Javno povabilo zajema dva sklopa: (i) sofinanciranje mentorstva osebo mlajšo od 30 let (iskalca prve zaposlitve), ki jo bo delodajalce zaposlil za 12 mesecev za polni delovni čas, (ii) sofinanciranje mentorstva v primeru delitve delovnega mesta med delavcem, ki izpolnjuje pogoje za predčasno ali starostno pokojnino oz. delno pokojnino in mladim iskalcem prve zaposlitve (do 30 let), ki bo zaposlen za polovičen delovni čas za obdobje 12 mesecev. Čeprav bi program za medgeneracijski prenos znanja lahko uporabili tudi delodajalci v obrti in podjetništvu, obstaja nevarnost, da ga zaradi administrativno tehničnih zahtev tega inštrumenta ne bodo uporabili. Kot morebitno oviro za male delodajalce bi morda izpostavila zahtevo, da mora mentor biti ustrezno usposobljenost dokazati usposabljanjem, ki vsebuje pedagoško andragoška znanja.

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospesevanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*





#### 4. Pregled ključnih novosti v regulaciji trga dela v letu 2013 z vidika fleksibilnosti

Najnovejše spremembe v regulaciji trga dela v Sloveniji prinašata Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) in spremembe Zakona o urejanju trga dela (ZUTD iz začetka letošnjega leta). Omenjena zakona sta začela veljati sredi aprila 2013 in posegata na področje varovanja zaposlitve in zavarovanja za primer brezposelnosti. Osrednji cilji sprememb so bili: i) zmanjšanje segmentacije trga dela, (ii) uveljavitev koncepta varne prožnosti in (iii) povečanje učinkovitosti delovno pravnega varstva in preprečevanja zlorab. ZDR-1 poenostavlja postopek odpuščanja v primeru individualne odpovedi zaposlenega za nedoločen čas, zmanjšuje stroške odpuščanja redno zaposlenih (odpovedne roke in odpravnine) in uvaja nekatere nove omejitve pri sklepanju pogodb za določen čas. S spremembo ZUTD je bila uvedena možnost začasnega in občasnega dela upokojujencev, povečana dostopnost do nadomestil za brezposelnost za mlade do 30 let.

S ciljem zmanjšanja segmentacije trga dela so bili zmanjšani stroški odpuščanja redno zaposlenih in uvedene nekatere nove omejitve pri sklepanju pogodb za določen čas. Za zmanjšanje razlik med zaposlenimi za določen in zaposlenimi za nedoločen čas novi ZDR: (i) uvaja odpravnino v primeru prenehanja pogodbe za določen čas, ki je sklenjena za eno leto ali manj, v višini 1/5 povprečne mesečne plače,<sup>9</sup> (ii) uvaja dodatne omejitve pri veriženju pogodb za isto delo z zakonsko opredeljitvijo istega dela,<sup>9</sup> (iii) uvaja omejitve pri pogodbah za določen čas v primeru agencijskih delavcev<sup>10</sup>, (iv) zmanjšuje najdaljši odpovedni rok v primeru redne zaposlitve in (v) zmanjšuje odpravnine za delavce s 5-10 in 15-20 let delovne dobe.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) poenostavlja postopke odpovedi, ki so bili po metodologiji OECD ocenjeni kot zelo rigidni. ZDR-1 poenostavlja ureditev izvedbe zagovora, opušča se zakonsko predpisano obliko (pisno) vabljenja na zagovor s predpisano vsebino in predpisano osebnim vročanjem. Pri poslovnem razlogu opušča obveznost predhodnega obveščanja delavcev o nameravani odpovedi. Po novem je možnost zadržanja učinkovanja odpovedi pogodbe o zaposlitvi na podlagi

<sup>9</sup> 51 člen ZDR-1

<sup>10</sup> ZDR uvaja omejitev števila napotenih delavcev pri uporabniku, ki ne sme presegati 25% števila zaposlenih delavcev pri uporabniku. (59. člen)

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



negativnega mnenja predstavnikov delavcev omejena le na te delavce, prej je veljala za vse. Skrajšuje pa se tudi zamuda pri učinkovanju odpovedi.

Novi ZDR je spremenil odpovedne roke, ki pa že pred reformo niso presegali povprečja OECD. Najdaljši odpovedni rok se je znižal z 120 dni na 60 oz. 80 dni.<sup>11</sup> Kot je razvidno iz slike 20, so se odpovedni roki močno znižali pri delavcih z manj kot 1 leto delovne dobe (skrajšanje z 30 na 15 dni) in pri delavcih z več kot 25 let delovne dobe pri delodajalcu (z 120 na 80 dni), delavcem z 2-4 in 9-14 let delovne dobe pa so se odpovedni roki podaljšali.

Novi ZDR je nekoliko zmanjšal tudi odpravnine. Najvišja odpravnina sicer ostaja v višini 1/3 plače za vsako leto dela pri delodajalcu, vendar se ta višina uveljavi šele pri več kot 25 letih delovne dobe. Odpravnine so bile zmanjšane za delavce z delovno dobo od 5-10 let in 15-20 let.

Zgoraj navedene spremembe so znižale varovanje zaposlitve za nedoločen čas in bi s tem lahko delovale v smeri večje fleksibilnosti in zmanjševanja previdnosti delodajalcev pri zaposlovanju. Vendar so bile hkrati uvedene odpravnine v primeru odpovedi pogodbe za določen čas, kar deluje v nasprotni smeri. Podatki iz ankete o delovni sili za tretje četrletje kažejo, da se je število zaposlenih za določen čas povečalo glede na prejšnje četrletje, število zaposlenih za nedoločen čas pa ostalo na podobni ravni kot v prejšnjem četrletju.

Z namenom povečanja notranje fleksibilnosti pa so bile sprejete naslednje spremembe: (i) možnost opravljanja drugega dela (33. člen ZDR-1), ki ureja možnost, ko se delavcem lahko v času trajanja delovnega razmerja naloži tudi opravljanje drugega dela, če ta možnost ni drugače urejena s posebnim zakonom ali s kolektivno pogodbo. (ii) institut »začasnega čakanja na delo«, ko ima v tem času pravico do 80 odstotnega nadomestila plače. V primeru malih delodajalcev omenjeni rešitvi pogosto nista primerni in ne izboljšujeta fleksibilnosti.

Zgoraj navedene spremembe so znižale indeks varovanja zaposlitve, ki ga je razvil OECD za primerjavo fleksibilnosti/togosti regulacije trga dela med državami. S tem so bili vzpostavljeni pogoji

---

<sup>11</sup> Nad 25 let zaposlitve pri delodajalcu je odpovedni rok 80 dni.



za večjo fleksibilnost na trgu dela in manjšo previdnosti delodajalcev pri zaposlovanju. Vendar so bile hkrati uvedene odpravnine v primeru odpovedi pogodbe za določen čas, kar deluje v nasprotni smeri.

Kot je razvidno iz tabele 4, so se sprejete spremembe v regulaciji odrazile v znižanju indeksa varovanja zaposlitve redno zaposlenega zoper individualno odpoved (EPR) in indeksa ureditev začasnih zaposlitev (EPT). Ureditev v primeru individualne odpovedi je po spremembah v letu 2013 postala bolj fleksibilna kot v povprečju OECD, ureditev začasnih zaposlitev pa je še nekoliko nad povprečjem OECD. Ureditev kolektivnega odpuščanja se z ZDR-1, ni spremenila. Po spremembi zakonodaje se po indeksu varovanja redne zaposlitve v primeru individualne odpovedi Slovenija uvršča pod povprečjem držav OECD. Kljub znižanju togosti urejenosti začasnih oblik zaposlenosti se Slovenija še vedno uvršča nad povprečje povprečjem OECD. Nekoliko nadpovprečjem ostaja tudi po togosti varovanja redno zaposlenega zoper individualno in kolektivno odpoved.

**Tabela 4: Indeksi varovanja zaposlitve v Sloveniji pred in po spremembi v letu 2013**

	varovanje redno zaposlenega zoper individualno in kolektivno odpoved (EPRC)	varovanje redne zaposlitve v primeru individualne odpovedi (EPR)	dodatne zahteve v primeru kolektivne odpovedi (EPC)	ureditev začasnih oblik zaposlenosti (EPT)
Slovenija – 2013 (pred spremembo)	2,67	2,39	3,38	2,50
Slovenija – maj 2013 (po spremembi)	2,39	1,99	3,38	2,13
Ne tehtano povprečje OECD	2,29	2,04	2,91	2,08

Vir: OECD (2014)

Nove zaposlitve za nedoločen čas so po uveljavitvi sprememb naraščale hitreje kot nove zaposlitve za določen čas. To kažejo podatki statističnega registra (SRDAP) o novih in prvih zaposlitvah glede na tip pogodbe (določen/nedoločen čas) (glej sliko 13). Hitrejša rast je značilna za celotno opazovano obdobje od uveljavitve zakonskih sprememb dalje (od aprila 2013 do marca 2014). Zmanjšanje varovanja redne zaposlitve je zmanjšalo previdnost delodajalcev pri zaposlovanju za nedoločen čas.

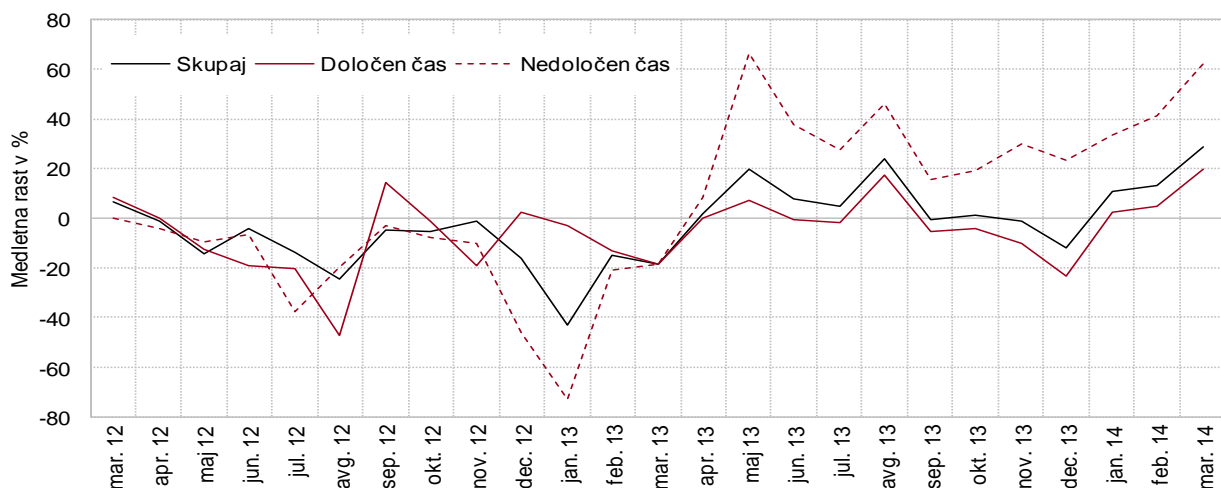
*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



Po uveljavitvi sprememb v ureditvi trga dela je bilo novo zaposlovanje večje kot v enakem obdobju 2012. Podatki iz statističnega registra delovno aktivnih o novo sklenjenih pogodbah (SRDAP) po uveljavitvi sprememb kažejo, da je bilo v obdobju od aprila do decembra 2013 sklenjenih za 4,3 % več novih zaposlitev kot v enakem obdobju 2012. V tem obdobju je bilo število novo sklenjenih pogodb za določen čas manjše za 2,7 %, število novo sklenjenih pogodb za nedoločen čas pa večje za 28,5 %. (Poročilo DS, 2014). To lahko kaže na manjšo previdnost delodajalcev pri zaposlovanju za nedoločen čas zaradi zakonskih sprememb v smeri manjšega varovanja redno zaposlenih, lahko pa so na to vplivale tudi nove omejitve pri sklepanju pogodb za določen čas (manjše možnosti za veriženje pogodb o zaposlitvi za določen čas in uvedba odpravnin v premeru pogodb za določen čas).

**Slika 4: Rast števila novih zaposlitev glede na tip pogodbe o zaposlitvi, v %**

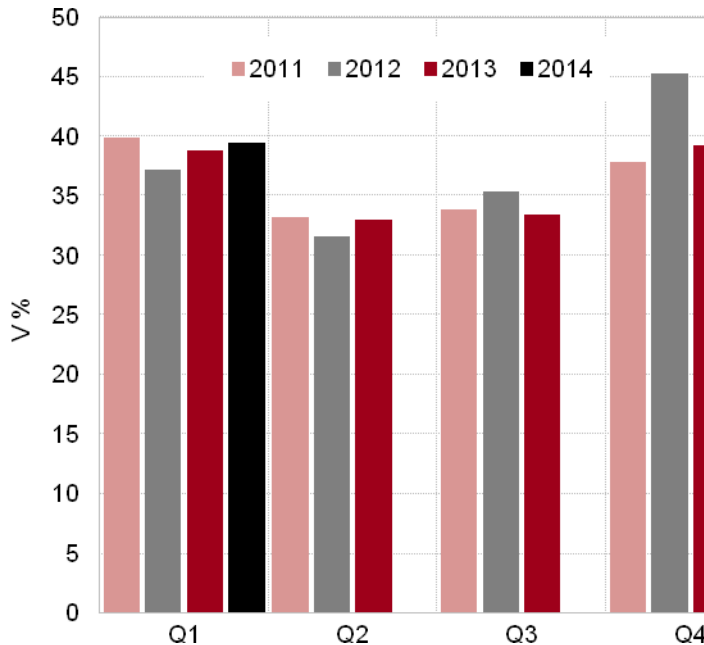


Vir: SURS, lastni preračuni

Če kot merilo fleksibilnosti in dinamike na trgu dela uporabimo še stopnjo realokacije delavcev, ki je izračunana kot razmerje med seštevkom novo zaposlenih in odjavljenih iz zaposlitve v primerjavi s številom zaposlenih, vidimo, da je bila realokacija v prvem četrtletju 2014 podobna kot v prvem četrtletju 2013, pri čemer je število novo zaposlenih na medletni ravni precej večje, odliv iz zaposlitev pa bistveno manjši, na kar vpliva postopno okrevanje gospodarske aktivnosti.

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospesevanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*

**Slika 5: Stopnja realokacije brezposelnih**

Vir: ZRSZ, lastni preračuni

Sprememba ZUTD, ki je stopila v veljavo sredi aprila, uvaja možnost začasnega in občasnega dela upokoencev. Ker je omenjen inštitut po zasnovi precej podoben študentskemu delu, ki se za povečanje fleksibilnosti v Sloveniji relativno pogosto uporablja, bi lahko zagotavljal dodatno fleksibilnost tudi malim delodajalcem. Vendar je bil ta inštitut s strani predstvanikov obrti v anketi na Obrtno podjetniškem sejmu ocenjen kot neustrezno urejen. Podatki sicer kažejo, da je bil ta inštrument uporabljen v skromnem obsegu, večinoma pa ga uporabljajo malimi delodajlaci. (Poročilo DS, 2014)

Zakon o malem delu, ki je bil leta 2011 zavržen na referendumu, je predvideval tudi malo delo brezposelnih oseb. Z vidika fleksibilnosti bi bilo malo delo brezposelnih oseb zaželeno s strani delodajalcev. Pravtako bi bilo malo delo brezposelnih lahko koristno za brezposlene osebe pri navezovanju stikov z delodajalci in pridobivanju izkušenj, vendar hkrati obstaja tudi nevarnost, da brezposlene osebe postanejo ujete v te kratkotrajne oblike dela, ki le deloma rešujejo njihov zaposlitven in dohodkovni položaj. Kljub temu bi veljalo razmisliti o ureditvi začasnega in občasnega dela brezposelnih oseb morda v obliki posebnega programa v okviru aktivne politike zaposlovanja. Na

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



Danskem je na primer učinkovit program »job rotation«, ki povezuje usposabljanje zaposlenih in zaposlovanje brezposelnih. Program na Danskem namreč zajema začasno delo brezposelnih v obdobju daljše odsotnosti zaposlenih zaradi izobraževanja in usposabljanja. Ker zaradi skromnih vlaganj v izobraževanje zaposlenih pri nas ne bi bilo veliko takšnih priložnosti, bi se začasno delo brezposelnih pri nas lahko morda uporabljalo v primeru daljših bolniških odsotnosti ali starševskega dopusta.

Zakon o delovnih razmerjih je omogočil, da lahko socialni partnerji posamezne pravice in obveznosti (v tretjem odstavku 9. člena ZDR-1 taksativno naštetih primerih) s kolektivnimi pogodbami uredijo tudi drugače – za delavce manj ugodneje. Pri tem gre z vidika fleksibilnosti predvsem za naslednje možnosti: (i) določitev drugih primerov sklenitve pogodbe o zaposlitvi za določen čas (ii) določitev kvote za agencijske delavce (iii) določitev daljšega odpovednega roka, v primeru, da pogodbo o zaposlitvi odpoveduje delavec (iv) uvedba pripravništva (v) določitev pogojev za pridobitev pravice do odpravnine ob upokojitvi ter njene višine (vi) določitev povprečne časovne omejitve nadurnega dela, (vii) drugačno urejanje delovnega časa, in (viii) določitev dodatka za delovno dobo.

Sredi leta 2013 je bil sprejet tudi Zakon o interventnih ukrepih na področju trga dela in starševskega varstva, ki prinaša oprostitev prispevkov delodajalca za 2 leti v primeru sklenitve pogodbe za nedoločen čas z osebo mlajšo od 30 let, ki je 3 mesece prej brezposelna.<sup>12</sup> Omenjen ukrep je lahko primeren tudi za male delodajalce v primeru potreb po novih delavcih, ki se pojavi v obdobju veljavnosti tega zakona.

Z namenom povečanja notranje fleksibilnosti pa so bile sprejete naslednje spremembe: (i) možnost opravljanja drugega dela (33. člen ZDR-1), ki ureja možnost, ko se delavcem lahko v času trajanja delovnega razmerja naloži tudi opravljanje drugega dela, če ta možnost ni drugače urejena s posebnim zakonom ali s kolektivno pogodbo. (ii) institut »začasnega čakanja na delo«, ko ima v tem času pravico do 80 odstotnega nadomestila plače. V primeru malih delodajalcev omenjeni rešitvi verjetno pogosto nista primerni in ne izboljšujeta fleksibilnosti.

<sup>12</sup> Določba zakona bo v veljavi od 1.11.2013 do 31.12.2014.



## Zaključek

Možnosti za hitro prilagajanje obsega zaposlenosti spremembam v povpraševanju so pomembne za delovanje gospodarskih subjektov, še posebej malih delodajalcev. Slednji zaradi majhnosti še težko premostijo spremembe v povpraševanju. Zato so pomembna tako pravila o najemanju in odpuščanju delavcev (varovanje zaposlitve), možnosti za uporabo začasnih in fleksibilnih oblik dela in ustrezna ponudba usposobljenih kadrov.

Indeks varovanja zaposlitve kaže, da je Slovenija do sprejema ZDR-1 in ZUTD-A v letu 2013 (torej v obdobju 2008-2012) spadala med države z manj fleksibilno delovno zakonodajo, saj se z vrednostjo omenjenega indeksa 2,76 uvrščala na 16. mesto med 21 članicami EU, ki so tudi članice OECD. Vrednost indeksa za Slovenijo je bila tako nad povprečjem OECD kot tudi nad povprečjem 21 članic EU, ki so tudi članice OECD. Večina držav je torej imela bolj fleksibilno ureditev kot Slovenija. Z uveljavitvijo omenjenih zakonov v aprilu letos se je indeks varovanja zaposlitve sicer znižal pod povprečje OECD, vendar z indeksom niso zajete vse sprejete spremembe. Sprememba ZUTD uvaja možnost začasnega in občasnega dela upokojujencev. Čeprav bi omenjen inštitut lahko povečal fleksibilnost, so ga predstavniki obrti v anketi na Obrtno podjetniškem sejmu ocenili kot neustrezen. S tega vidika bi bilo smiselno, da se prouči razširjenost tovrstnega dela in vzroke, zakaj ga mali delodajalci ocenjujejo kot neustreznega.

Na vprašanje ali so se spremembe v regulaciji odrazile v večji fleksibilnosti ni enostaven, saj je so spremembe v veljavi relativno kratko obdobje. Kljub temu na povečanje fleksibilnosti trga dela lahko kaže nekaj kazalnikov. Tako lahko na to kažejo močnejši tokovi iz zaposlitve v brezposelnost in iz brezposelnosti v zaposlitev po uveljavitvi sprememb, kar pomeni, da se je realokacija brezposelnih nekoliko povečala. Tudi večje število novo sklenjenih pogodb o zaposlitvi v obdobju po uveljavitvi sprememb bi lahko bilo odraz večje fleksibilnosti zakonske ureditve trga dela.

9

Za fleksibilnost malih delodajalcev je pomembna tudi ustrezna ponudba kadrov po katerih povprašujejo. Neskladja na trgu dela so se v obdobju 2008-2012 povečala, na kar kaže tudi povečana stopnja dolgotrajne brezposelnosti. Ker mora država zmanjšati neskladja na trgu dela, bi bilo

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospesevanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



potrebno vzpostaviti sistem spremljanja in napovedovanj potreb po poklicnih profilih, ki bi zagotavljal tudi ustrezno ponudbo na trgu dela.

Za dolgoročno rešitev problema napovedovanja potreb na trgu dela, bi bilo smiselno podobno kot v drugih državah razviti model splošnega ravnovesja z podrobnim modulom ponudbe in povpraševanja po delu. Ker bi bila takšna rešitev lahko bila izvedljiva zgolj na srednji rok, bi bilo na kratek rok potrebno okrepiti sodelovanje zavodov za zaposlovanje z delodajalci in z rednimi kontakti tudi z delodajalci s področja obrti in podjetništva in/ali njihovimi združenji sproti ugotavljati potrebe po poklicnih profilih. Ugotovljenim potrebam pa je potrebno prilagajati vsebine programov aktivne politike zaposlovanja, predvsem na področjih izobraževanja in usposabljanja. S tega vidika bi bilo smiselno dejavnost pisarn za delodajalce, ki so začele delovati v okviru ZRZS, razširiti tudi na te aktivnosti. Na drugi strani pa bi lahko k zmanjšanju neskladij na trgu dela pripomogla tudi večja vključenost delodajalcev pri oblikovanju in izvajanju izobraževalnih programov rednega izobraževanja.

Država bi morala v sodelovanju z delodajalci pripraviti programe za spodbujanje vpisa v poklicne šole, predvsem na področjih, kjer se kažejo kratkoročno in dolgoročno pomanjkanje strokovnih kadrov. Ob staranju prebivalstva in zmanjševanju obsega mlade populacije je verjetno smiselno vključiti tudi instrumente migracijske politike in štipendijske politike za pridobivanje ustreznih kadrov.

Z vidika fleksibilnosti bi bilo začasno delo brezposelnih oseb zaželeno za delodajalce. Prav tako bi bilo začasno delo brezposelnih lahko koristno za brezposelne osebe pri navezovanju stikov z delodajalci in pridobivanju izkušenj, vendar hkrati obstaja tudi nevarnost, da brezposelne osebe postanejo ujete v te kratkotrajne oblike dela. Kljub temu bi veljalo razmisliti o ureditvi začasnega in občasnega dela brezposelnih oseb morda v obliki posebnega programa v okviru aktivne politike zaposlovanja. Na Danskem je na primer učinkovit program »job rotation«, ki povezuje usposabljanje zaposlenih in zaposlovanje brezposelnih. Ker zaradi skromnih vlaganj v izobraževanje zaposlenih pri nas ne bi bilo veliko takšnih priložnosti za začasno delo brezposelnih, bi se začasno delo brezposelnih pri nas lahko morda uporabljalo v primeru daljših bolniških odsotnosti ali starševskega dopusta.

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*





ZPIZ-2 možnosti delne upokojitve postavlja nekoliko bolj fleksibilno, vendar bo za povečanje uporabe tega inštrumenta potreben tako interes starejših delavcev kot delodajalcev. Delno upokojevanje namreč daje možnosti za povezovanje zaposlovanja mladih in medgeneracijskega prenosa znanje s starejših na mlajše. S povezovanjem zaposlovanja mladih in spodbujanja postopne izstopa iz delovne aktivnosti starejših bi v Sloveniji lahko pristopili k hkratnemu reševanju dveh problemov (brezposelnosti mladih in nizke stopnje delovne aktivnosti starejših). Pri tem bi veljalo razmisliti o oblikovanju programov t.i. » job-sharinga« oziroma delitve delovnega mesta v okviru programov APZ.

Pri oblikovanju vseh programov, ki bi naj pomagali in služili malim delodajalcem, pa je pomembno, da niso administrativno in tehnično preveč zapletene za male delodajalce. Leti namreč pogosto nimajo kadrovske službe, ki bi se imele čas ukvarjati z zapletenimi postopki za vključevanje v programe aktivne politike zaposlovanja.

*Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.*

*Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospesevanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.*



## Uporabljena literatura in viri:

1. Bentolila, S., Dolado, J. J. in Jimeno, J. F. (2011). *Reforming an Insider-Outsider Labour Market: The Spanish Experience*, CEPR Discussion Paper 8691, December.
2. Bertola, G., et all. (2013). Labour Market Reform and Youth Unemployment. *EEAG Report on the European Economy 2013*, 73-94.
3. EC (2012). Labour market developments in Europe 2012. *European economy* 5/2012.
4. EFILWC (2006) A guide to good practice in age management. Dublin: European foundation for the improvement of living and working conditions.
5. Honkatukia, J. (2006) Forecasting skills and labour market needs in Finland- MPL programme discussion paper.
6. Kajzer, A. (1996): Trg dela in brezposelnost v Sloveniji; Ekonomsko-poslovna fakulteta: Univerza v Mariboru, doktorska disertacija.
7. Kajzer (2012). Vloga in pomen atipičnih oblik zaposlovanja v Sloveniji. IB-revija
8. Mehaut, P. (2006) Forecasting skills and labour market needs in Finland- MPL programme comments
9. OECD. (1999). OECD Employment Outlook 1999. OECD Publishing
10. Poročilo DS (2014). Poročilo DS za spremljanje učinkov sprememb v regulaciji trga dela v letu 2013
11. Rimmer, M. in Zappala, J. (1988). Labour market flexibility and the second tier. *Australian Bulletin of Labour*. Vol. 14, No.4, str.564-591.
12. Salavova, M. (2012): skill needs forecasting approaches: Czech experience.
13. UMAR (2013). Poročilo o razvoju 2013. Ljubljana: UMAR.
14. UMAR (2013): Spremembe stanja in reforme na trgu dela v obdobju krize. *Ekonomski izzivi 2013*. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj.

Projekt **Dialoges**: »ZDOPS in SOPS skupaj v socialnem dialogu do predlogov izvedbenih rešitev na področju pogojev dela in zaposlovanja v obrti in podjetništvu«.

Projekt delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Projekt se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, 1. razvojne prioritete: »Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti prednostne usmeritve« in 1.4 prednostne usmeritve: »Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti«.