



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

***SMERNICE ZA IZVAJANJE
UKREPOV AKTIVNE POLITIKE
ZAPOSLOVANJA
ZA OBDOBJE 2016–2020***

Oktober 2015

KAZALO:

1	Uvod	3
2	Stanje na trgu dela v Sloveniji	3
2.1	Starejši na trgu dela	6
2.2	Mladi na trgu dela	9
2.3	Dolgotrajno brezposelni na trgu dela.....	11
2.4	Nizko izobraženi na trgu dela	15
2.5	Napovedi razmer na trgu dela	17
3	Strateške usmeritve na področju trga dela	18
4	Namen in cilji aktivne politike zaposlovanja 2016–2020	21
4.1	Kazalniki za spremljanje in vrednotenje učinkovitosti ukrepov APZ.....	23
5	Sredstva za aktivno politiko zaposlovanja 2016–2020.....	25
6	Zaključek.....	27
	PRILOGA	28

1 Uvod

Aktivna politika zaposlovanja (v nadaljnjem besedilu: APZ) je eden od ukrepov, s katerim lahko država na trgu dela prispeva k povečevanju zaposlenosti in tako zmanjševanju brezposelnosti. Pomembno je, da se ukrepi APZ implementirajo skupaj z ostalimi politikami (politikami trga dela, delovnopravno zakonodajo, politikami izobraževanja, ekonomskimi politikami itd.). Za doseg holističnega pristopa urejanja trga dela je zato treba določiti jasne usmeritve izvajanja ukrepov APZ, ki sledijo potrebam trga dela in ostalim strateškim usmeritvam države.

Zakon o urejanju trga dela¹ (v nadaljnjem besedilu: ZUTD) določa smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja (v nadaljnjem besedilu: smernice APZ), ki predstavljajo strateški dokument na tem področju. Smernice APZ za obdobje 2012–2015, ki jih je sprejela Vlada Republike Slovenije 8. decembra 2011, so ukrepe APZ usmerile na področje večanja zaposlenosti in zaposljivosti starejših; na področje usposabljanja in izobraževanja za večjo usposobljenost aktivnega prebivalstva; na področje razvoja socialnorazvojnih projektov in na področje spodbujanja zaposlovanja mladih. Slovenija se je v zadnjih štirih letih soočila s hudo gospodarsko krizo, katere posledice je močno občutil tudi trg dela. Padec gospodarske aktivnosti je znižal stopnjo delovne aktivnosti za večino starostnih skupin, še posebej pa je kriza prizadela mlade. Urad za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR) kot tudi Evropska komisija in OECD za prihodnja leta za Slovenijo napovedujejo višjo gospodarsko rast in postopno izboljšanje razmer na trgu dela.

Smernice APZ za obdobje 2016–2020 sledijo strateškim usmeritvam Slovenije in tako določajo ključne prioritete za izboljšanje stanja na trgu dela v Sloveniji za obdobje do leta 2020. Predstavljena so "ozka grla" trga dela, na katera se bodo osredotočili ukrepi APZ v obdobju do leta 2020, in sicer na ciljno skupino mladih, na starejše, dolgotrajno brezposelne in tiste z nizko izobrazbo.

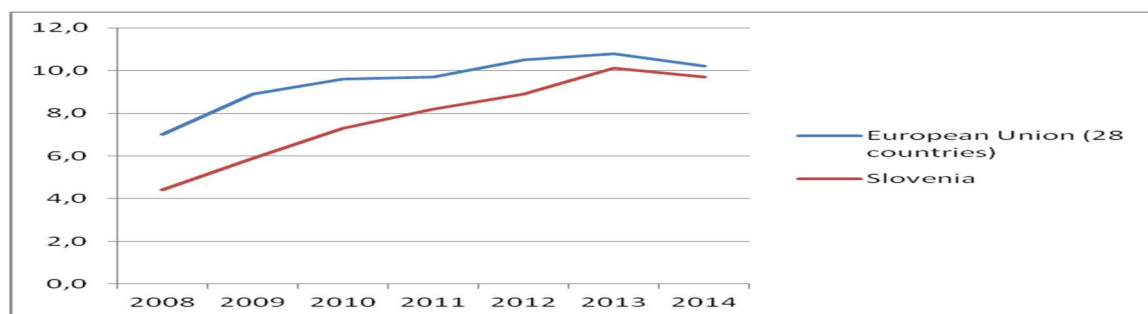
2 Stanje na trgu dela v Sloveniji

Gospodarska kriza, s katero se je Slovenija soočala od leta 2008, je povzročila številne stečaje podjetij in množična odpuščanja, kar je pomenilo zmanjšanje delovno aktivnega prebivalstva na letni ravni za kar 21.000 oziroma 2,4 % v letu 2009 glede na leto 2008. Tudi v nadaljnjih letih je bilo še vedno čutiti posledice gospodarske krize na slovenskem trgu dela, ki se je v letu 2013 še poglobila. Po podatkih Eurostat se je stopnja anketne brezposelnosti za stare 15–74

¹ Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1 in 47/15 – ZZSDT.

let zvišala s 4,4 % leta 2008 na 10,1 % v letu 2013, v letu 2014 pa je padla na 9,7 %, kar je Slovenijo uvrstilo pod povprečje EU (10,2 % v 2014), vendar se je razlika glede na EU precej zmanjšala. V Sloveniji je bilo v letu 2014 in tudi v letu 2015 mogoče opaziti okrevanje gospodarske aktivnosti in razmer na trgu dela, vendar krhko, kot navaja UMAR v pomladanskem poročilu 2015.2

Graf 1: Stopnja brezposelnosti³ v EU-28 in Sloveniji od leta 2008 (v %)



Vir: Eurostat.

Tabela 1: Stopnja registrirane brezposelnosti v Sloveniji

Leto/obdobje	Registrirana brezposelnost		Indeks na predhodno obdobje		Stopnja registrirane brezposelnosti, povprečje (v %)
	Konec obdobja	Povprečje obdobja	Konec obdobja	Povprečje obdobja	
2005	92.575	91.889	102,0	99,0	10,2
2006	78.303	85.836	84,6	93,4	9,4
2007	68.411	71.336	87,4	83,1	7,7
2008	66.239	63.216	96,8	88,6	6,7
2009	96.672	86.354	145,9	136,6	9,1
2010	110.021	100.504	113,8	116,4	10,7
2011	112.754	110.692	102,5	110,1	11,8
2012	118.061	110.183	104,7	99,5	12,0
2013	124.015	119.827	105,0	108,8	13,1
2014	119.458	120.109	96,3	100,2	13,1
I-VI 2015	110.245	117.081	93,9	94,0	12,9

Vir: Zavod RS za zaposlovanje.

² UMAR, Pomladanska napoved gospodarskih gibanj, 2015.

³ Podatki Eurostat – stopnja anketne brezposelnosti.

Razmere na trgu dela se torej izboljšujejo, vendar počasneje, kot se krepi gospodarska rast. Brezposelnost se zmanjšuje, na mesečni ravni se je število registriranih brezposelnih oseb začelo ponovno zniževati februarja 2015, na letni ravni pa je brezposelnost nižja od julija 2014. Postopno se povečuje število delovno aktivnega prebivalstva, so pa delodajalci pri zaposlovanju še vedno previdni; poleg tega je v letošnjem letu manj možnosti za vključevanje brezposelnih oseb v programe subvencioniranega zaposlovanja, saj se v letu 2015 zaključuje črpanje sredstev iz večletnega finančnega okvira EU 2007–2013, medtem ko se črpanje sredstev iz novega večletnega finančnega okvira EU v tem trenutku še ni začelo. Povečalo se je tako število delovno aktivnih moških kot žensk, v večji meri moških. Kljub temu je treba izpostaviti, da je kriza v zadnjih letih prizadela tako moške kot ženske. Stopnja anketne zaposlenosti za moške (stari 20–64 let) je bila leta 2008 77,4 % (EU-28 77,8 %) in je v letu 2014 padla na 71,6 % (EU-28 75 %), za ženske pa je stopnja delovne aktivnosti znašala 68,5 % v letu 2008 in je padla na 63,6 % v letu 2014, kar Slovenijo uvršča v povprečje EU-28 (63,5 %), vendar v slabši položaj glede na leto 2008. Tudi podatki brezposelnosti kažejo, da je bil trend višanja stopnje anketne brezposelnosti moških in žensk primerljiv, saj se je stopnja brezposelnosti žensk zvišala s 4,8 % v letu 2008 na 10,6 % v letu 2014 (EU-28 10,3 %) in moških s 4 % v letu 2008 na 9 % v letu 2014 (EU-28 10,1 %).⁴

Ob koncu junija 2015 je bilo brezposelnih 110.245 oseb, v povprečju je bilo v prvem polletju 2015 tako brezposelnih 117.081 oseb. V primerjavi z junijem 2014 je bila brezposelnost manjša za 6,1 %, povprečna brezposelnost pa je bila glede na primerljivo lansko obdobje manjša za 6,0 %. V primerjavi z junijem 2014 v brezposelnosti večje deleže predstavljajo brezposelne ženske, osebe v starosti 30–39 let in osebe v starosti 50 let ali več. Še vedno je nekoliko večji delež iskalcev prve zaposlitve, največje povečanje pa je zaznati pri deležu dolgotrajno brezposelnih oseb, ki je porasel kar za 3,9 odstotne točke. Med izobrazbenimi ravnmi se je v primerjavi z lanskim junijem najbolj povečal delež terciarno izobraženih brezposelnih oseb, večja kot pred letom sta tudi deleža brezposelnih z osnovnošolsko izobrazbo in srednjo strokovno in splošno izobrazbo, medtem ko se je delež brezposelnih oseb s poklicno izobrazbo zmanjšal.

Razlike med regijami se po letu 2008 postopno zmanjšujejo. Naraščanje registrirane brezposelnosti se je v letu 2014 v večini regij umirilo. Skupna brezposelnost je od začetka krize bolj porasla v regijah zahodne Slovenije (za 1,1 odstotne točke, na 11,3 %), kjer je bila pred tem bistveno nižja (4,8 % leta 2008), kar je zmanjšalo razlike v brezposelnosti med regijami. Leta 2014 je imela najnižjo stopnjo registrirane brezposelnosti gorenjska regija (9,5 %),

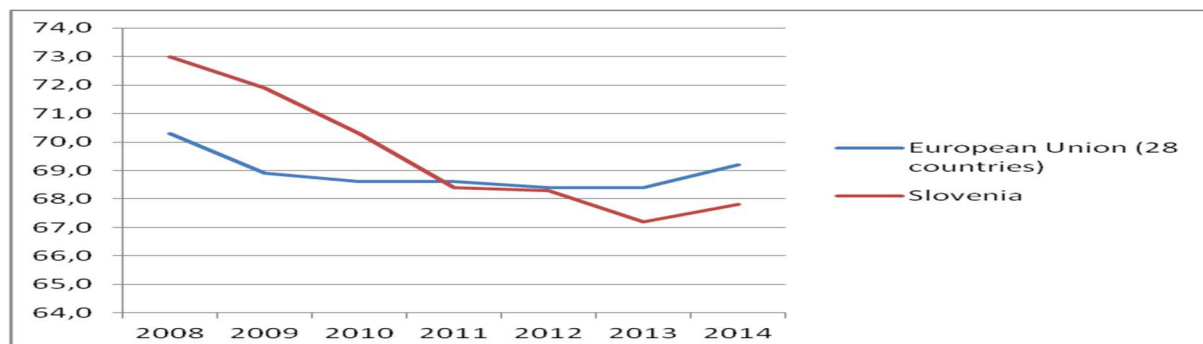
⁴ Po podatkih Eurostat.

najvišjo pa pomurska (18,4 %). Povečevanje registrirane brezposelnosti se je v letu 2014 v večini regij nekoliko umirilo.⁵ Glede na junij 2015 se je stopnja registrirane brezposelnosti najbolj znižala v pomurski statistični regiji, in sicer za 0,2 odstotne točke (na 18,1 %), a je bila kljub temu v tej regiji še vedno najvišja. Najbolj se je zvišala v primorsko-notranjski statistični regiji, in sicer za 0,3 odstotne točke (na 10,8 %).⁶

Doseganje ciljev strategije Evropa 2020

Slovenija zaostaja za ciljem EU 75 % skupne stopnje zaposlenosti v starosti med 20 in 64 letom do leta 2020 (zadnji podatek za Slovenijo je za prvo četrtletje leta 2015, in sicer 67,5 %), predvsem zaradi nizke stopnje zaposlenosti starejših. Podobno kot več drugih držav članic EU Slovenija pri uresničevanju ciljev s področja zaposlovanja dosega le omejen napredek. Za izboljšanje stanja na trgu dela je treba posebno pozornost posvetiti najbolj ranljivim skupinam. Med najbolj ranjive, kot navajata tudi Evropska komisija in OECD, sodijo starejše osebe, mladi, dolgotrajno brezposelni in nizko izobraženi.

Graf 2: Stopnja delovne aktivnosti skupine v starosti 20–64 let, v Sloveniji in EU-28



Vir: Eurostat.

2.1 Starejši na trgu dela

Demografska slika Slovenije za prihodnje kaže staranje prebivalstva in število delovno sposobnih se je, kot navaja UMAR,⁷ že začelo zmanjševati (od leta 2012). To je tudi posledica razlike med generacijami, ki postajajo delovno aktivne, in številčne generacije 65-letnikov, ki izstopajo iz skupine delovno aktivnih. Tovrsten trend se bo nadaljeval. Vedno večje število starejših prebivalcev in podaljševanje življenjske dobe bosta vplivala na večje javnofinančne izdatke za pokojnine ter zdravstveno in socialno varstvo, hkrati pa se bo zmanjševalo število

⁵ UMAR, Poročilo o razvoju 2015, Ljubljana, junij 2015.

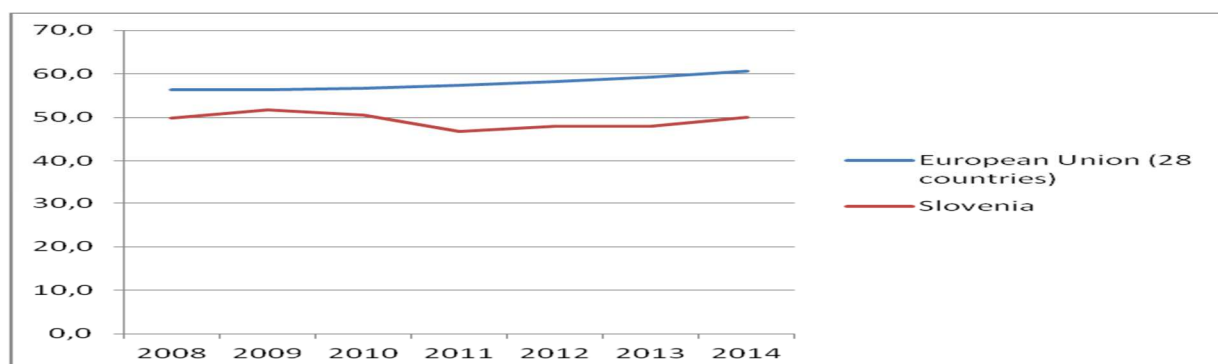
⁶ Vir: SURS, <http://www.stat.si/StatWeb/prikazi-novico?id=5441&idp=3&headerbar=2>.

⁷ UMAR, Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2015, Ljubljana, marec 2015.

zavarovancev. Nove projekcije za obdobje do leta 2060 kažejo, da bi se ob osnovnem scenariju izdatki za staranje v Sloveniji povečali s sedanjih 24,7 % na 31,5 % BDP. V Sloveniji naj bi se po projekcijah izdatki do leta 2060 povečali najbolj izmed vseh držav, po višini izdatkov po deležu BDP pa je Slovenija v samem vrhu.⁸

Slovenija ima eno najnižjih stopenj delovne aktivnosti starejših (55–64 let) v EU, v letu 2014 je bila 35,4-odstotna. V krizi se je stopnja delovne aktivnosti starejših v Sloveniji povišala precej manj kot v povprečju EU, na kar je med drugim vplivalo dolgotrajno sprejemanje pokojninske reforme, ki je v zadnjih letih kar dvakrat sprožilo pospešeno upokojevanje pred uveljavitvijo te reforme.⁹

Graf 3: Stopnja delovne aktivnosti starejših (50+) v EU-28 in Sloveniji (2008–2014)



Vir: Eurostat.

Stopnja delovne aktivnosti starejših¹⁰ v Sloveniji je v letu 2014 znašala 35,4 % (EU-28 51,8 %). Med njimi je stopnja delovne aktivnosti žensk samo 29-odstotna (EU-28 45,2-odstotna). Po podatkih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljnjem besedilu: ZRSZ) med starejšimi brezposelnimi (50 let in več) prevladujejo moški (v letu 2014 60 % med vsemi starejšimi brezposelnimi), po izobrazbi gre predvsem za nižje izobražene, in sicer nižja in srednja poklicna šola, osnovna šola ali manj. Kar 32,4 % starejših od 50 let, je v prvem polletju 2015 prejelo denarno nadomestilo in skoraj 22,3 % denarno socialno pomoč.

Delež starejših med vsemi vključenimi v ukrepe APZ je v letu 2014 dosegel 23,7 %, skozi leta pa je mogoče opaziti trend višanja vključitev v posamezne ukrepe. V letu 2012 je znašal delež

⁸ Vlada RS, Program stabilnosti 2015.

⁹ UMAR, Poročilo o razvoju 2015, Ljubljana, junij 2015, stran 48.

¹⁰ Podatki Eurostat, starejši od 55 let.

starejših med vključenimi v ukrepe APZ dobrih 16 %, v letu 2013 28 % in v 2014 23,7 %. Starejše osebe se največ vključujejo v ukrep 3 Spodbude za zaposlitev.

Tabela 2: Delež vseh starejših, starih 50 let ali več, med vključenimi v ukrepe APZ

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Ukrep 1: Usposabljanje in izobraževanje	7,1	7,0	7,2	9,9	13,2	32,4	21,2
Ukrep 3: Spodbude za zaposlitev	53,3	22,5	21,7	25,3	45,7	34,2	32,3
Ukrep 4: Kreiranje novih delovnih mest	31,6	32,8	26,7	37,9	19,2	29,0	31,2
Ukrep 5: Spodbujanje samozaposlovanja	11,8	7,0	8,2	9,4	12,7	11,8	4,3
Skupaj	14,9	11,6	10,8	13,0	16,5	28,0	23,7

Vir: ZRSZ, Javni sklad za razvoj kadrov in štipendij, MDDSZ.

Izključno starejšim brezposelnim osebam so bili v teh letih namenjeni trije programi subvencionirane zaposlitve, in sicer Spodbujanje zaposlovanja starejših brezposelnih oseb v letu 2008 (do 2009), Program 50plus v letu 2013 in Delovna vključenost starejših oseb v letu 2014, s pomočjo katerih se je zaposlilo 1.652 oseb. Javni sklad za razvoj kadrov in štipendije pa je v letih 2012–2015 izvajal tudi program Usposabljanje in izobraževanje zaposlenih, ki je bil namenjen usposabljanju v podjetjih za zaposlene, stare 50 let in več.

Glede na spol ni zaznati velike razlike pri vključitvi brezposelnih starejših v ukrepe APZ,¹¹ glede na raven izobrazbe pa ima le 20 % starejših brezposelnih, vključenih v APZ, najnižjo izobrazbo.¹² Sicer pa prevladujejo tiste brezposelne starejše osebe, vključene v APZ, ki imajo III. do V. raven izobrazbe (32,2 % poklicno šolo in 31,8 % zaključeno srednjo tehniško, strokovno ali splošno šolo). Glede na trajanje brezposelnosti pa je večina starejših, ki so vključeni v ukrepe APZ, dolgotrajno brezposelnih (skoraj 65 %, 2014).

Sicer pa podatki ZRSZ kažejo, da imajo starejši slabše možnosti za uspešno reintegracijo na trg dela, kar kažejo tudi rezultati zaposljivosti ob izhodu iz ukrepov APZ. ZRSZ v povprečju v

¹¹ Med starejšimi je skoraj 60 % žensk (leto 2014).

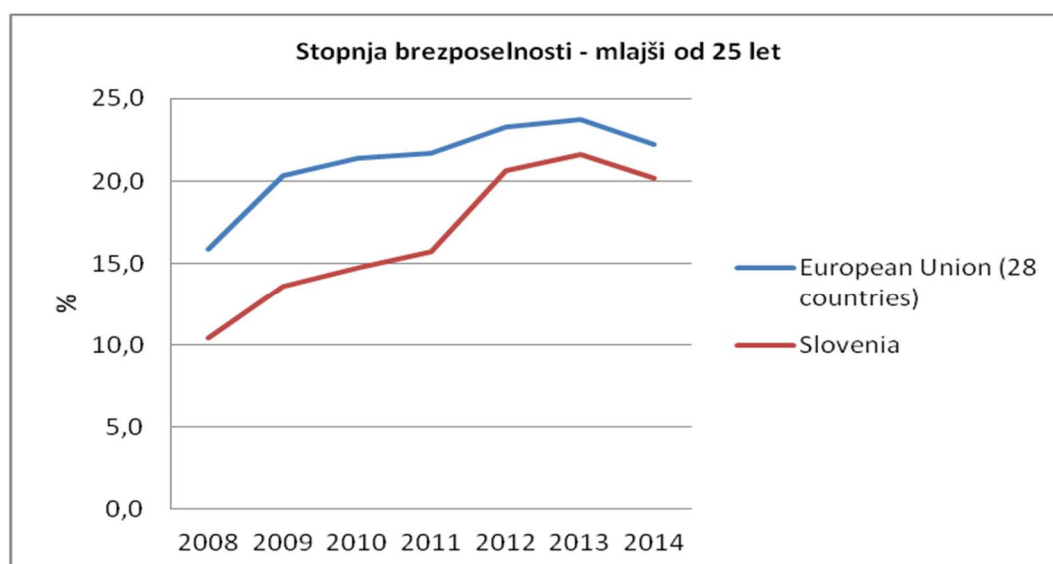
¹² Med starejšimi je 34 % brezposelnih (leto 2014), ki imajo osnovnošolsko izobrazbo ali nižjo stopnjo izobrazbe.

analiziranih letih beleži 56,7-odstotni izhod v zaposlitev med vključenimi osebami v ukrep Usposabljanja in izobraževanja, med starejšimi brezposelnimi osebami je ta delež 46,1-odstoten. Poleg težav pri novem zaposlovanju imajo starejše brezposelne osebe težave tudi z ohranjanjem zaposlitev (razlog za prenehanje delovnega razmerja je lahko tudi upokojitev). Ne glede na nižji delež prehodov oziroma ohranitev zaposlitev po zaključku programov pa ni zanemarljiv podatek, da se je v letih 2008–2014 kar 30.487 starejših brezposelnih zaposlilo prav s pomočjo ukrepov APZ, od tega se je 5.453 starejših zaposlilo med izvajanjem programov izobraževanja in usposabljanja ali v obdobju šest mesecev po zaključku letih, 25.034 pa se je zaposlilo s pomočjo programov subvencioniranja zaposlitev in samozaposlitev. Glede na vse odjave iz evidence brezposelnih zaradi zaposlitve v letih 2008–2014 predstavljajo zaposlitve s pomočjo ukrepov APZ 56,6 % vseh zaposlitev starejših (30.487).

2.2 Mladi na trgu dela

Mladi so bili med krizo na trgu dela skupina, ki je bila nadpovprečno prizadeta. Stopnja delovne aktivnosti mladih (15–24 let) se je v obdobju 2008–2014 najbolj znižala in stopnja brezposelnosti najbolj povišala, poslabšanje njihovega položaja pa je bistveno večje kot v povprečju EU. To je zlasti posledica zelo segmentiranega trga dela glede na tip zaposlitve in velike izpostavljenosti mladih začasnim oblikam dela, navaja UMAR.

Graf 4: Stopnja brezposelnosti mladih (do 25 let) v EU-28 in Sloveniji



Vir: Eurostat.

Stopnja anketne brezposelnosti mladih (15–24 let) je dosegla vrh leta 2013, ko je bila 21,6-odstotna (EU-28 23,6-odstotna). V primerjavi z letom 2008 je bila v letu 2013 torej kar 11 odstotnih točk višja (v EU-28 skoraj za 8,0 odstotne točke višja v enakem obdobju), kljub temu pa še vedno malo pod povprečjem EU-28. Kar 32,2 % mladih (do 25 let) je brezposelnih več kot šest mesecev in kar 37 % jih ima nižjo izobrazbo (2014).

V Sloveniji se je v letu 2014 začel izvajati načrt Jamstvo za mlade 2014–2015, kjer poleg starostne skupine 15–24 let vključujejo tudi mlade, stare 25–29 let, saj je velik del mladih vključenih v terciarno izobraževanje, zato se povečuje stopnja brezposelnosti predvsem v starostni skupini 25–29 let, torej po izhodu iz izobraževanja na trg dela. Po podatkih ZRSZ je število registriranih brezposelnih kot delež med vsemi brezposelnimi za skupino 25–29 let znašal 14,8 % in za skupino 15–24 let 8,3 % (junij 2015). Tudi UMAR navaja,¹³ da se je v krizi povečal problem prehoda mladih iz izobraževanja na trg dela. Delež diplomantov terciarnega izobraževanja (20–34 let), ki so se zaposlili 1–3 leta po dokončanju izobraževanja, se je pri nas v obdobju 2008–2013 znižal bolj kot v povprečju EU. Na poslabšanje položaja mladih je poleg splošno nizkega povpraševanja po delu vplivala premajhna prilagojenost izobraževanja potrebam trga dela in posledično neustrezna sestava diplomantov terciarnega izobraževanja. Na to poslabšanje kaže tudi delež mladih, ki niso zaposleni niti vključeni v izobraževanje (stopnje NEET) – ta delež se povečuje in približuje povprečju EU (ob leta 2008 se je odstotek mladih povečal za skoraj 6 odstotnih točk in dosegel 13 % v letu 2014 (EU-28 15,3 %).

Glede na strukturo brezposelnih v starostni skupini 15–29 let (junija 2015 je njihov delež med vsemi brezposelnimi znašal 23,1 %), prednjačijo iskalci prve zaposlitve (52,8 %) in dolgotrajno brezposelni (33,6 %). Povprečno trajanje brezposelnosti za to ciljno skupino je bilo junija 2015 12,4 meseca. Med mladimi se je v obdobju 2009–2014 dolgotrajna brezposelnost povečala za več kot štirikrat.

Delež mladih (do 29 let), vključenih v ukrepe APZ, je v letu 2012 predstavljal 33,6 % vseh udeleženih v ukrepe APZ, v letu 2013 se je delež nekoliko znižal, nato pa je, tudi zaradi izvajanja ukrepov Jamstva za mlade, mogoče zaslediti porast, in sicer je bil delež mladih, vključenih v ukrepe APZ, v prvem polletju 2015 kar 41-odstoten (v letu 2014 pa 37-odstoten). Med vključenimi prednjači starostna skupina 25–29 let.

Na povečanje vključitve mladih v ukrepe APZ v letih 2014 in 2015 je pomembno prispevalo izvajanje ukrepov Jamstva za mlade. V Izvedbenem dokumentu Jamstva za mlade 2014–2015

¹³ UMAR, Poročilo o razvoju 2015, Ljubljana, junij 2015, stran 56–57.

se je Vlada Republike Slovenije zavezala, da bodo mladim brezposelnim osebam v roku štirih mesecev po začetku brezposelnosti ponujeni zaposlitev, nadaljnje izobraževanje ali usposabljanje. Brezposelni mladi z vključitvijo v ukrepe Jamstva za mlade pridobijo priložnost, da so aktivni, da pridobijo nova znanja in veščine, da nadgradijo svoje znanje s praktičnimi izkušnjami in da se lažje zaposlijo. Primerjava mladih, vključenih v Jamstvo za mlade, z ostalimi brezposelnimi pokaže, da so le-ti med drugim dobili tudi 40 % več napotnic za prosta delovna mesta in kar desetkrat več srečanj z delodajalci.

Tabela 3: Delež mladih, starih do 29 let, med vključenimi v ukrepe APZ (v %)

Ukrep APZ	2011	2012	2013	2014	I-VI 2015
Ukrep 1: Usposabljanje in izobraževanje	41,2	32,7	28,5	42,1	48,7
Ukrep 3: Spodbude za zaposlitev	39,9	11,2	35,6	34,8	1,7
Ukrep 4: Kreiranje novih delovnih mest	19,4	55,5	29,9	20,0	22,3
Ukrep 5: Spodbujanje samozaposlovanja	30,7	22,4	29,7	10,0	/
Skupaj	35,1	33,6	29,7	37,0	41,3

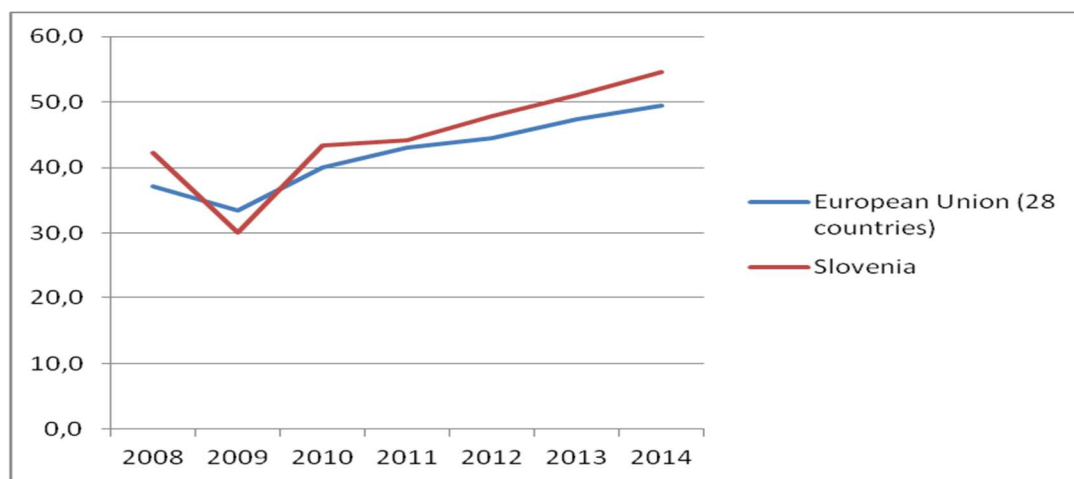
Vir: ZRSZ, Letna poročila o izvajanju ukrepov države na trgu dela, spletna stran MDDSZ.

Največja ovira za zaposlitev, s katero se soočajo mladi po zaključku šolanja, je pomanjkanje praktičnih delovnih izkušenj, zato se mladi številčno vključujejo v ukrep Usposabljanje in izobraževanje (največ v naslednje programe: Institucionalno usposabljanje, Usposabljanje na delovnem mestu in Delovni preizkus). Podatki ZRSZ kažejo, da je bilo v letu 2014 v ukrepe za spodbujanje samozaposlovanja vključenih le 0,5 %, kjer je bilo še leta 2011 kar 35 % udeležencev. Razlog za padec udeležbe je, da se program ni več izvajal. Nadomestil ga je program Podjetno v svet podjetništva 2014, namenjen mladim do 35 let, ki imajo višjo, visoko ali podiplomsko izobrazbo.

2.3 Dolgotrajno brezposelni na trgu dela

V obdobju 2010–2014 se je močno povečala dolgotrajna brezposelnost. Dlje časa trajajoča visoka brezposelnost in nizko povpraševanje po delovni sili sta razloga, da se je stopnja dolgotrajne brezposelnosti v obdobju 2010–2014 izrazito povečala,¹⁴ najbolj med mladimi. Dobra polovica brezposelnih oseb je brez zaposlitve več kot eno leto, zaposlitvene možnosti dolgotrajno brezposelnih pa so kljub rahlemu izboljšanju razmer na trgu dela slabe. UMAR navaja, da so na močno povišanje dolgotrajne brezposelnosti, poleg padca zaposlenosti, vplivali razmeroma visoka rast brezposelnosti na začetku brezposelnosti, ki lahko zmanjšuje motivacijo za iskanje zaposlitve, in razmeroma nizka sredstva, namenjena aktivni politiki zaposlovanja,¹⁵ s katero dolgotrajno brezposelni ohranjajo stik s trgom dela.¹⁶

Graf 4: Delež dolgotrajno brezposelnih oseb v celotni brezposelnosti v Sloveniji in EU



Vir: Eurostat.

V Sloveniji je, tako kot v EU, opazen trend naraščanja dolgotrajno brezposelnih od leta 2010. Leta 2014 je delež dolgotrajno brezposelnih dosegel kar 54,5 % (EU-28 49,5 %).

Tabela 4: Brezposelne osebe glede na trajanje brezposelnosti, povprečje leta

Trajanje brezposelnosti	Ø 2007	Ø 2008	Ø 2009	Ø 2010	Ø 2011	Ø 2012	Ø 2013	Ø 2014	Ø I-III 2015
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

¹⁴ Delež dolgotrajno brezposelnih v letu 2009 je bil 36,5-odstoten, v letu 2014 pa 49,8-odstoten.

¹⁵ Delež sredstev, namenjenih aktivni politiki zaposlovanja, je v letu 2012 znašal 0,27 % BDP, kar je pod povprečjem OECD.

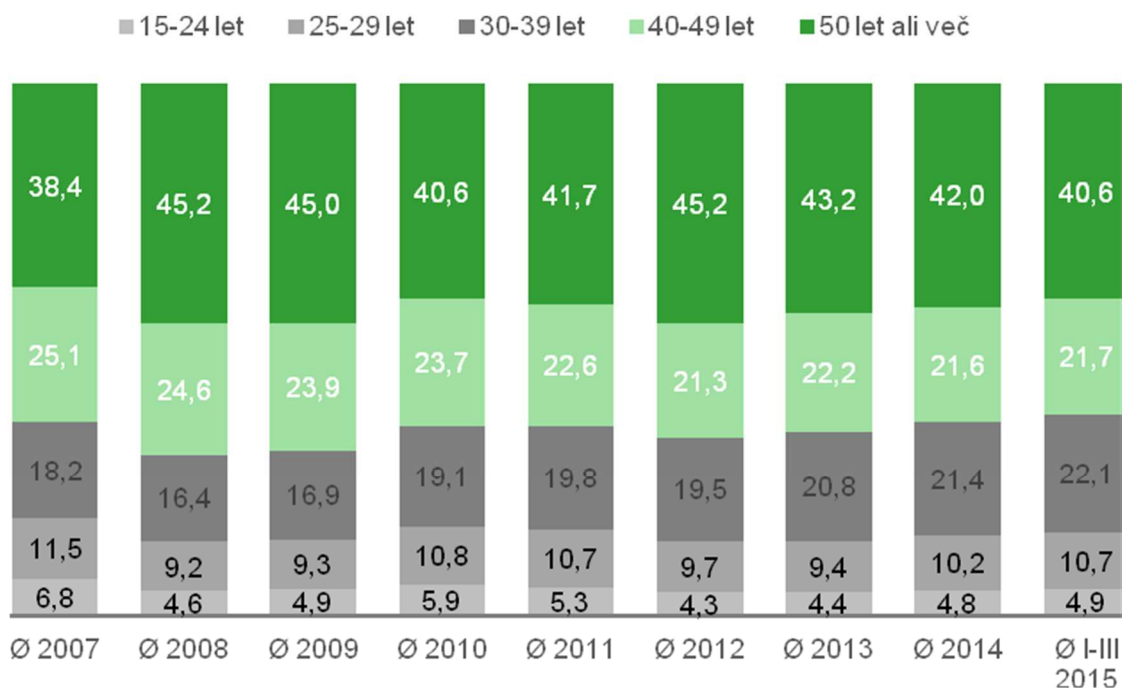
¹⁶ UMAR, Poročilo o razvoju 2015, Ljubljana, junij 2015, stran 53.

Skupaj	71.336	63.216	86.354	100.504	110.692	110.183	119.827	120.109	121.643
---------------	---------------	---------------	---------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Vir: ZRSZ.

Različne strukture brezposelnih dolgotrajni brezposelnosti niso izpostavljene v enaki meri. Dolgotrajni brezposelnosti so najbolj izpostavljeni starejši. Glede na delež je daleč največ dolgotrajno brezposelnih, ki so stari 50 let ali več. Njihov delež se vseskozi giblje okoli 40 %. Število dolgotrajno brezposelnih, starih 50 let ali več, narašča že vse od leta 2007. V lanskem letu je bilo kar 79,7 % več dolgotrajno brezposelnih v starostnem razredu 50 let ali več v primerjavi z letom pred krizo, tj. letom 2007. Najbolj pa se je v letih 2007–2014 povečalo število dolgotrajno brezposelnih, starih 30–39 let, in sicer kar za 92,5 %.

Slika 1: Struktura dolgotrajno brezposelnih oseb po starosti, 2007–2015



Vir: ZRSZ.

Glede na izobrazbo med dolgotrajno brezposelnimi prevladujejo nižje izobraženi (osebe z osnovnošolsko izobrazbo ali manj). Številčno prevladujejo osebe z osnovnošolsko izobrazbo, teh je kar 32,3 % vseh dolgotrajno brezposelnih, z naraščanjem ravni izobrazbe pa se število dolgotrajno brezposelnih zmanjšuje. V primerjavi s časom pred krizo (leto 2007) se je do leta 2014 najbolj povečalo število dolgotrajno brezposelnih oseb s terciarno izobrazbo, in sicer kar za 172,5 %. Bistvene razlike glede na spol ni (49,6 % žensk med dolgotrajno brezposelnimi v letu 2014).

V **ukrepe APZ17** je bilo v letih 2007–2014 vključenih več kot 109.000 dolgotrajno brezposelnih oseb, od tega največ v ukrep Usposabljanja in izobraževanja (48 %), sledi ukrep Kreiranje novih delovnih mest (24,2 %), 15,8 % oseb je bilo vključenih v ukrep Spodbujanje samozaposlovanja, 12 % pa v ukrep Spodbude za zaposlitev. V povprečju je bilo letno vključenih 13.600 dolgotrajno brezposelnih oseb.

Delež dolgotrajno brezposelnih med vključenimi v ukrepe APZ v povprečju v teh letih znaša 37,9 %, v letu 2007 je bil ta delež najvišji (61,3 %), v letu 2009 pa najnižji in je znašal 25,3 %. Navedeno je posledica velikega priliva v brezposelnost v začetku gospodarske krize, ki je izboljšala strukturno sliko brezposelnosti, hkrati pa so bili ukrepi APZ kot odziv na krizo naravnani v ohranjanje zaposlitev oziroma čim hitrejši prehod iz brezposelnosti nazaj v zaposlitev, tudi v obliki spodbud za fleksibilno zaposlovanje (npr. spodbude za zaposlovanje za krajši delovni čas). V letu 2014 je bilo med vključenimi v ukrepe APZ 41,3 % dolgotrajno brezposelnih oseb.

Tabela 5: Število vključitev dolgotrajno brezposelnih oseb v ukrepe APZ

Vključitve	2011	2012	2013	2014	I-VI 2015
Ukrep 1: Usposabljanje in izobraževanje	5.551	4.889	6.682	8.838	4.564
Ukrep 3: Spodbude za zaposlitev	1.764	1.496	2.790	2.540	1
Ukrep 4: Kreiranje novih delovnih mest	1.693	3.031	2.365	5.767	3.853
Ukrep 5: Spodbujanje samozaposlovanja	3.743	2.917	3.107	148	/
Skupaj	12.751	12.333	14.944	17.293	8.418

Vir: ZRSZ, Letna poročila o izvajanju ukrepov države na trgu dela, spletna stran MDDSZ.

Med dolgotrajno brezposelnimi, vključenimi v ukrepe APZ, je bilo v teh letih 56,6 % žensk. Če pogledamo po ukrepih, znaša delež žensk, vključenih v ukrepe Usposabljanja in izobraževanja, 59,7 %, v ukrepu Kreiranje delovnih mest 61,9 %, pri ukrepu Spodbude za zaposlitev 52,7 %, le v ukrepu Spodbujanje samozaposlovanja prevladujejo moški, saj delež vključenih žensk znaša 42,5 %. Med dolgotrajno brezposelnimi, vključenimi v APZ, je bilo 34,1 % oseb s V. ravno izobrazbe, 24,3 % s III. in IV. ravno, 21,4 % s VI. ravno ali več in le 20,2 % s I. in II. ravno izobrazbe.

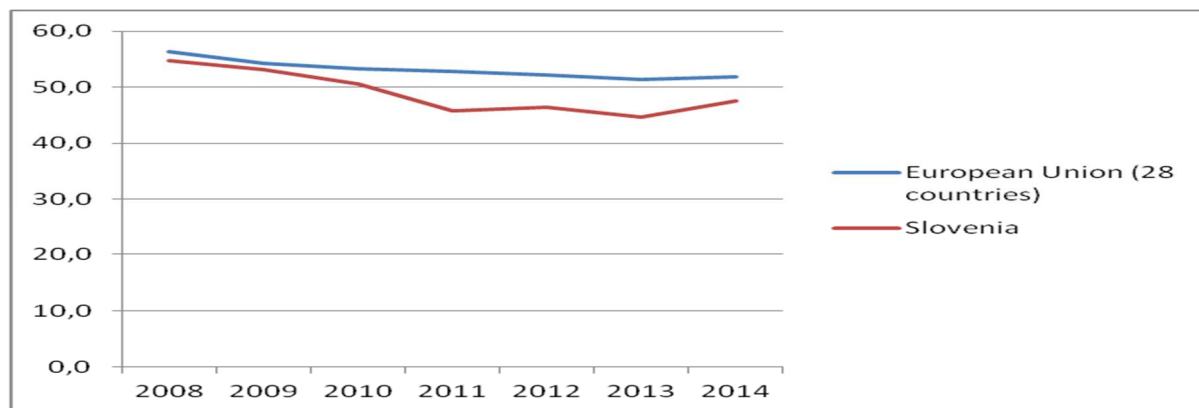
¹⁷ Vključitve ne zajemajo vključitev v storitve VKO.

Da se z daljšanjem brezposelnosti znižujejo možnosti za uspešno reintegracijo na trg dela, kažejo tudi rezultati zaposljivosti ob izhodu iz ukrepov APZ. V povprečju v teh letih beležimo 55,2-odstotni izhod v zaposlitev med vključenimi osebami v ukrep Usposabljanja in izobraževanja, med dolgotrajno brezposelnimi osebami je ta delež 42,4-odstoten. Poleg težav pri novem zaposlovanju imajo dolgotrajno brezposelne osebe težave tudi z ohranjanjem zaposlitev. V letih 2007–2012 je bilo v subvencionirane zaposlitve vključenih več kot 63.000 oseb, od tega 49,2 % oseb s trajanjem brezposelnosti eno leto ali več. Eno leto po zaključku subvencionirane zaposlitve je bilo še vedno zaposlenih 45,7 % oseb, med dolgotrajno brezposelnimi osebami pa 36,2 %.

2.4 Nizko izobraženi na trgu dela

Stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih, katere padec je bil v obdobju 2008–2013 največji (v 2013 je padla na 44,6 % s 54,8 % v letu 2008),¹⁸ se je v letu 2014 povišala na 47,5 %, saj je prišlo do opaznega okrevanja gospodarstva. Kljub temu zaposlenost nizko izobraženih ostaja pod povprečjem EU-28, kjer znaša 51,8 % (2014).¹⁹

Graf 5: Stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih (% v starostni skupini 20–64 let) v Sloveniji, EU-28



Vir: Eurostat.

V času 2008–2013 se je stopnja delovne aktivnosti med nizko izobraženimi bolj znižala med moškimi (v letu 2008 je znašala 63,1 %, v letu 2013 pa 53,3 %), zlasti zaradi večjih odpuščanj v gradbeništvu in predelovalnih dejavnostih, ki zaposlujejo pretežno moške. Kljub temu je bila

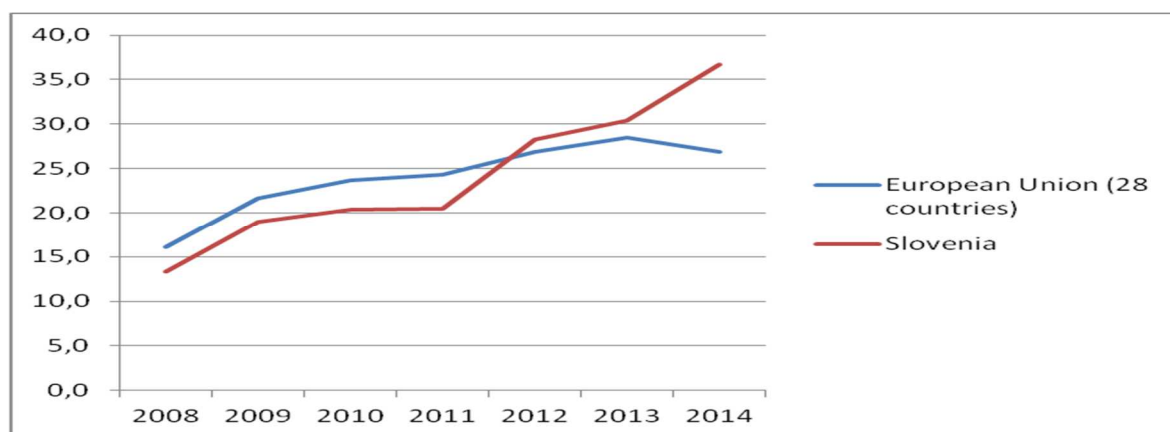
¹⁸ Starostna skupina 20–64 let.

¹⁹ Kot navaja UMAR, se je v letu 2014 stopnja delovne aktivnosti najmanj znižala med visoko izobraženimi, ki so nadpovprečno zastopani v dejavnostih javnih storitev, pri katerih se zaposlenost ni znižala, med drugim tudi zaradi kopičenja delovne sile v nekaterih dejavnostih, ko podjetja ob upadu aktivnosti običajno obdržijo visoko izobraženo delovno silo, ki ima specifično znanje in veščine (UMAR, Poročilo o razvoju 2015, Ljubljana, junij 2015, stran 65).

v letu 2014 (54 %) še vedno višja kot med ženskami (41,5 %). Glede na starostno skupino, kot že omenjeno, se je najbolj znižala stopnja delovne aktivnosti nizko izobraženih mladih. V skupini 20–24 let se je od leta 2008 znižala za dobrih 21,4 odstotne točke (na 31,8 % v letu 2014) in za 16,3 odstotne točke v starostni skupini 25–29 let (47 % v letu 2014).

Brezposelnost med nizko izobraženimi²⁰ je v letih 2008–2013 narasla za 12,8 odstotne točke (v EU-28 za 8,5 odstotne točke), v letu 2014 pa je padla na 16,8 % (EU-28 18,6 %) z 19,4 % v letu 2013. V letih 2008–2014 se je v starostni skupini 20–24 let stopnja brezposelnosti nizko izobraženih zvišala najbolj drastično (za 23,2 odstotne točke). V letu 2014 je stopnja brezposelnosti nizko izobraženih v starostni skupini 25–29 let dosegla 36,7 % (EU-28 26,9 %). Podoben trend je opaziti za starostno skupino 20–24 let. Stopnja brezposelnosti je za to starostno skupino dosegla 39,6 % v letu 2014, kar je nad povprečjem EU-28 (EU-28 33,8 %).²¹ Struktura nizko izobraženih brezposelnih oseb: med brezposelnimi z nizko izobrazbo²² je največ oseb, starih 50–59 let (junija 2015 33,9 %), večina od teh je moških (junija 2015 jih je bilo 54,2 % med vsemi brezposelnimi z nizko izobrazbo), so pa predvsem iz vzhodne statistične regije Slovenije (skoraj 61 %). Glede na dolžino trajanja brezposelnosti jih je večina brezposelna nad tri leta (32 %), sledi skupina brezposelnih z nizko izobrazbo, ki so brezposelni 12–23 mesecev (19,3 %).

Graf 6: Stopnja brezposelnosti nizko izobraženih (% v starostni skupini 25–29 let) v Sloveniji in EU-28



Vir: Eurostat.

²⁰ Starostna skupina 20-64 let.

²¹ Podatki po anketi o delovni sili.

²² I. in II. raven izobrazbe.

V ukrepih APZ²³ številčno pada udeležba brezposelnih nizko izobraženih (10.824 leta 2010 in 6.299 leta 2014). Delež vključenih brezposelnih z nizko izobrazbo med vsemi udeleženci programov APZ 2008–2013 ima prav tako negativen trend (z 20,1 % v letu 2008 je padel na 15,7 % v letu 2013). V letu 2014 se je delež zvišal na 17,1 %. Največ brezposelnih oseb z nizko izobrazbo je vključenih v ukrep Usposabljanje in izobraževanje, in sicer skoraj 70 % v letu 2014. V tem ukrepu prednjačijo vključitve nizko izobraženih v program Institucionalno usposabljanje, Projektno učenje za mlade in Usposabljanje na delovnem mestu. Skoraj 20 % jih je bilo v letu 2014 vključenih v ukrep Kreiranje novih delovnih mest, kar je porast za skoraj 10 odstotnih točk od leta 2009. Gre predvsem za vključitve v program javnih del.

Tabela 6: Delež brezposelnih z nizko izobrazbo med vsemi vključenimi v APZ

	2011	2012	2013	2014	I-VI 2015
Ukrep 1: Usposabljanje in izobraževanje	22,6	23,2	19,1	17,2	16,2
Ukrep 3: Spodbude za zaposlitev	23,8	16,2	17,0	18,1	100,0
Ukrep 4: Kreiranje novih delovnih mest	23,5	14,5	17,4	16,8	14,9
Ukrep 5: Spodbujanje samozaposlovanja	10,1	8,6	8,6	9,0	/
Skupaj	17,7	16,6	15,7	17,1	15,8

Vir: ZRSZ.

Glede na spol je bilo v letu 2014 med nizko izobraženimi vključenih več moških (57,2 %) kot žensk, glede trajanja brezposelnosti pa prevladujejo dolgotrajno brezposelni (47,5 % v letu 2014).

2.5 Napovedi razmer na trgu dela

Ob rasti gospodarske aktivnosti (zadnji podatki Statističnega Urada Republike Slovenije ocenjujejo kar 3-odstotno rast BDP v letu 2014)²⁴ se bo v obdobju 2015–2017 nadaljevalo naraščanje zaposlenosti in postopno zniževanje števila registrirano brezposelnih. UMAR ocenjuje, da se bo v letu 2015 zaposlenost nadalje povečala (za 1,5 %). Število registriranih brezposelnih se bo nadalje zmanjšalo tudi v prihodnjih dveh letih, leta 2016 zaradi upočasnitve gospodarske rasti sicer nekoliko počasneje. Na zniževanje brezposelnosti v prihodnjih letih bodo dodatno vplivala demografska gibanja zaradi vedno večjega števila starejšega

²³ Vključitve ne zajemajo vključitev v storitve VKO.

²⁴ Statistični urad je objavil oceno gospodarske rasti za celotno leto 2014. Ta je bila 3-odstotna, kar je več od februarske prve ocene (2,6 %).

prebivalstva, in sicer neposredno prek samega upokojevanja brezposelnih oseb in tudi posredno prek nadomeščanja upokojenega delovno aktivnega prebivalstva.²⁵

Table 7: Stopnja brezposelnosti²⁶ v Sloveniji za prihodnja leta (v %)

Kazalnik/leto	2015	2016	2017
Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili (UMAR) ²⁷	9,4	8,9	8,5
Stopnja brezposelnosti (EK) ²⁸	9,4	9,2	— ²⁹

Vir: UMAR, EK.

3 Strateške usmeritve na področju trga dela

Cilj **Evropske strategije zaposlovanja** je ustvarjati nova in kakovostna delovna mesta po vsej EU. Strategija je sestavni del strategije za gospodarsko rast Evropa 2020. **Smernice za zaposlovanje** so skupne prednostne naloge in cilji politik zaposlovanja, ki jih predlaga Komisija, odobrijo jih vlade držav in sprejme Svet EU. Marca 2015 je Komisija sprejela predlog revidiranih smernic zaposlovanja, ki se osredotočajo na naslednja področja:

- Spodbujanje povpraševanja po delovni sili (ustvarjanje delovnih mest, obdavčitve dela, politika plač);
- Povečanje ponudbe delovne sile in krepitev spretnosti (stopnja udeležbe in raven usposobljenosti, obravnavanje strukturnih pomanjkljivosti v sistemih izobraževanja in usposabljanja, brezposelnost mladih in dolgotrajna brezposelnost);
- Okrepitev delovanja trga dela (zmanjšanje segmentacije trga dela, vključitev socialnih partnerjev, boljša aktivna politika zaposlovanja, mobilnost delavcev);
- Zagotavljanje pravičnosti, boj proti revščini in spodbujanje enakih možnosti (posodobitev sistemov socialne varnosti, zdravstvenega varstva in sistemov dolgotrajne nege, bolj usmerjene socialne politike za preprečitev osipa in socialne izključenosti).

Strategija Evropa 2020 je desetletna strategija Evropske unije za gospodarsko rast in delovna mesta, ki se je začela izvajati leta 2010. Namen je zagotoviti boljše usklajevanje in nadzor nad nacionalnimi proračunskimi in reformnimi politikami ter tako preprečiti novo krizo. Strategija Evropa 2020 opredeljuje nujnost uvedbe strukturnih reform za srednje in dolgoročno obdobje, ki se osredotočajo na spodbujanje vzdržnosti javnih financ, izboljšanje potenciala rasti in uresničevanje petih glavnih ciljev do leta 2020, in sicer na naslednjih področjih:

²⁵ UMAR: Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2015, Ljubljana, september 2015.

²⁶ Stopnja brezposelnosti po anketi o delovni sili.

²⁷ UMAR: Jesenska napoved gospodarskih gibanj 2015, Ljubljana, september 2015.

²⁸ Evropska komisija, Spring 2015, Economic Forecast.

²⁹ Ni podatka.

zaposlovanje, raziskave in razvoj, podnebje/energija, izobraževanje, socialno vključevanje in zmanjševanje revščine. Krovni cilji strategije Evropa 2020, ki so pomembni tudi pri določanju smernic APZ, so:

- zagotoviti 75-odstotno stopnjo zaposlenosti žensk in moških, starih 20–64 let, tudi z večjo udeležbo mladih, starejših in nizkokvalificiranih delavcev ter z boljšim vključevanjem zakonitih priseljencev;
- izboljšati izobrazbo, zlasti z zmanjšanjem stopnje osipa v šolah in povečanjem deleža prebivalstva s terciarno ali enakovredno izobrazbo (število osipnikov pod 10 % in vsaj 40 % mladih z zaključenim terciarnim izobraževanjem);
- spodbujati socialno vključenost, zlasti z zmanjšanjem revščine (do leta 2020 20 milijonov manj revnih ljudi).

Cilji strategije Evropa 2020 se morajo odražati na nacionalni ravni. Države članice so bile tako zavezane k določitvi nacionalnih ciljev, ki pripomorejo pri doseganju krovnih ciljev strategije Evropa 2020. To pomeni, da so lahko ciljne vrednosti nacionalnih ciljev do leta 2020 nižje ali višje od povprečja EU, odvisno od izhodiščnih vrednosti oziroma situacije v posameznih državah EU. Slovenija si je v Nacionalnem reformnem programu 2011–2012 za cilje do leta 2020 postavila:

- dvigniti stopnjo delovne aktivnosti na 75 % prebivalcev, starih 20–64 let,
- zmanjšati število oseb, ki imajo visoko tveganje za revščino ali socialno izključenost, in sicer za 40.000 oseb glede na izhodiščno leto 2008,
- doseči, da delež zgodnjih osipnikov ne bo presegel 5 % in
- doseči, da bo 40 % mlade generacije, stare 30–34 let, imelo diplomu terciarnega izobraževanja.

Specifična priporočila za Slovenijo v letu 2015 se nanašajo na javne finance, pokojninski in zdravstveni sistem, na trg dela in plačno politiko ter finančni sektor in mala in srednja podjetja ter pravosodni sistem. 4. specifično priporočilo, ki je relevantno za APZ:

"V posvetovanju s socialnimi partnerji in v skladu z nacionalnimi praksami pregleda mehanizem za določanje minimalne plače, zlasti vlogo nadomestil, z vidika njegovega vpliva na revščino zaposlenih, ustvarjanje delovnih mest in konkurenčnost. Poveča zaposljivost nizkokvalificiranih in starejših delavcev. Sprejme ukrepe za zmanjšanje dolgotrajne brezposelnosti in zagotovi ustrezne spodbude za podaljšanje delovne dobe."

Nacionalni reformni programi, ki jih države članice skupaj s **programi stabilnosti in konvergence** pripravijo vsako leto, predstavljajo glavno orodje izvajanja strategije Evropa

2020 na ravni držav. Vsebujejo nacionalne cilje, ki temeljijo na vseevropskih krovnih ciljih, način njihovega uresničevanja in načrte držav za premagovanje ovir za gospodarsko rast. V **Nacionalnem programu reform 2015/16** Slovenije so glavni cilji in usmeritve razvrščeni glede na prednostna področja, kot jih opredeljuje tudi Letni pregled rasti Sveta EU. Cilji, zapisani v Nacionalnem reformnem programu na področju trga dela in plač, so:

- izboljšati položaj mladih na trgu dela, vključno s tistimi, ki niso niti zaposleni niti na šolanju;
- povečati stopnjo zaposlenosti starejših (55–64);
- izvajati učinkovite in prilagojene ukrepe za dolgotrajno brezposelne, s poudarkom na starejših in nizko izobraženih.

Zelo pomembna strateška dokumenta, ki sooblikujeta smernice APZ in tako vplivata na učinkovitost delovanja trga dela, sta tudi **Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014–2020**, ki je strateški dokument in podlaga za črpanje sredstev iz skladov EU, in **Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020** (v nadaljnjem besedilu: OP 2014–2020). V OP 2012–2014 so predstavljene prednostne naložbe, kamor bo Slovenija vlagala sredstva evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014–2020, z namenom doseganja nacionalnih ciljev v okviru ciljev strategije Evropa 2020. Sredstva Evropskega socialnega sklada (v nadaljnjem besedilu: ESS), ki so že v preteklem obdobju predstavljala pomemben vir za izvajanje programov APZ, in sicer v višini 50–60 %, bodo tudi v prihodnje pomemben vir sofinanciranja programov APZ. Za izvajanje APZ so pomembne predvsem štiri prednostne osi OP 2014–2020 (8. prednostna os, delno 9., delno 10. in delno 11. prednostna os). Tako so ključne usmeritve prednostne osi 8 "Spodbujanje zaposlovanja in transnacionalna mobilnost delovne sile" zmanjševanje števila brezposelnih, predvsem mladih, dolgotrajno brezposelnih in nižje izobraženih, spodbujanje zaposlovanja starejših, tudi s prilagajanjem delovnih mest ter ukrepi aktivnega in zdravega staranja, učinkovito delovanje trga dela (kakovostni ukrepi in storitve), boljše usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela. Ne gre spregledati prednostne osi 10 "Znanje, spretnosti in vseživljenjsko učenje za boljšo zaposljivost", katere cilji so dvig in prilagoditev splošnih in poklicnih kompetenc starejših in nizko izobraženih delavcev, krepitev povezanosti s trgom dela, krepitev človeških virov v podjetjih in izvajanje kariernega svetovanja na različnih ravneh izobraževanja, razvoj modelov izobraževanja, ki bodo povečali odzivnost izobraževanja glede na potrebe trga dela.

V okviru smernic APZ 2016–2020 se upoštevajo tudi cilji, določeni v **Socialnem sporazumu 2015–2016**. Socialni partnerji so februarja leta 2015 podpisali Socialni sporazum 2015–2016, ki kot cilj izpostavlja nova kakovostna delovna mesta in zmanjševanje brezposelnosti s

posebnim poudarkom na ranljivih kategorijah. Cilji, ki se podrobneje nanašajo na trg dela, so postopno dvigovanje stopnje zaposlenosti v populaciji med 20. in 64. letom starosti v smeri doseganja cilja Evropa 2020, ki znaša 75-odstotno stopnjo zaposlenosti, omogočanje in spodbujanje hitrejšega vstopa na trg dela pri mladih in drugih težje zaposljivih skupinah ter doseganje ustreznega razmerja med varnostjo zaposlitve, fleksibilnostjo zaposlovanja in zmanjšanja segmentacije na trgu dela.

V Sloveniji se je v času krize na trgu dela najbolj poslabšal položaj mladih, zato bo tudi v obdobju do leta 2020 tej skupini treba nameniti posebno pozornost. Trenutno potekajo priprave novega izvedbenega načrta **Jamstva za mlade** za obdobje 2016–2020. Izvedbeni načrt bo pripravljen v skladu s strukturo, predpisano s strani Evropske komisije in bo vključeval sistemske, preventivne in aktivne ukrepe, poudarek pa bo na združitvi ukrepov podobnih vsebin. Ukrepi za mlade bodo usmerjeni v spodbujanje varnejših in stabilnejših zaposlitev.

Pomemben potencial novih zaposlitev najbolj ranljivih skupin je tudi v zaposlovanju v socialnih podjetjih, ki se izvajajo v okviru **socialnega podjetništva**. Glede na dosedanje izkušnje se bo še naprej sistematično podpiralo področje socialnega podjetništva. Gradilo se bo na rezultatih dveh generacij projektov socialnega podjetništva in na podlagi strateških dokumentov na tem področju, kot je OP 2014–2020, kjer so načrtovane konkretne aktivnosti v okviru prednostne osi "Socialna vključenost in zmanjševanje tveganja revščine" v prednostni naložbi "Socialno podjetništvo".

V obdobju oživljanja gospodarstva in trga dela po večletni gospodarski krizi je APZ pred novimi izzivi. Ukrepi APZ neposredno sicer ne ustvarjajo delovnih mest, vendar pa pomembno prispevajo k motivaciji brezposelnih oseb za ponovni vstop na trg dela, zagotavljajo dodatno usposabljanje in nadgradnjo kompetenc oseb ter povečujejo njihovo zaposljivost in brezposelne osebe približajo delodajalcem. Danes je namreč dejstvo, da le usposobljeni in motivirani posamezniki lahko zasedajo produktivnejša delovna mesta, ki prinašajo večjo dodano vrednost in prispevajo k večji konkurenčnosti našega gospodarstva.

Ukrepi APZ bodo v obdobju 2016–2020 usmerjeni predvsem k najbolj ranljivim na trgu dela, ki so manj konkurenčni. Na ta način bodo ukrepi APZ podpirali doseganje ciljev strategije Evropa 2020.

4 Namen in cilji aktivne politike zaposlovanja 2016–2020

Namen APZ v obdobju 2016–2020 bo aktivno prispevati k zviševanju zaposlenosti in zaposljivosti najbolj ranljivih skupin na trgu dela. APZ bo tako sledila prioritetam strateških dokumentov, opisanih v prejšnjih poglavjih (torej upoštevajoč cilje strategije Evropa 2020 in nacionalne cilje ter priporočila Sveta v zvezi z nacionalnim programom reform Slovenije, tj. Priporočila ES), in smernicam Socialnega sporazuma 2015–2016, upoštevajoč učinkovitost ukrepov APZ v preteklih letih, sledila pa bo tudi prioritetam Operativnega programa za izvajanje kohezijske politike 2014–2020.

Prednostne usmeritve APZ za obdobje 2016–2020 bodo:

- *zmanjšanje števila dolgotrajno brezposelnih med vsemi brezposelnimi, in sicer s spodbujanjem in motiviranjem te skupine oseb k aktivnosti in čimprejšnji vključitvi na trg dela;*
- *z okrepitevijo in ciljno usmerjenimi ukrepi za aktivacijo ostalih najbolj ranljivih skupin brezposelnih na trgu dela zvišati zaposljivost in zaposlenost, predvsem mladih, starejših in nizko izobraženih;*
- *z namenom odprave strukturne brezposelnosti okrepiti ukrepe usposabljanja in izobraževanja aktivnega prebivalstva (brezposelni, zaposleni in drugi iskalci zaposlitve) ter jim zagotoviti kompetence, znanja in spretnosti glede na potrebe trga dela.*

Pri implementaciji programov APZ se bomo glede na podane usmeritve v prihodnjem obdobju **osredotočali** na:

- **CILJNE SKUPINE:** programi, ki so se doslej izkazali za učinkovite, se bodo izvajali tudi v prihodnje, upoštevajoč potrebe najbolj ranljivih skupin in tudi potreb trga dela (mladi, starejši, dolgotrajno brezposelni in nizko izobraženi). V prihodnje bo treba več pozornosti posvetiti potrebam brezposelnim z nizko izobrazbo, zato se bodo prilagodili nekateri programi, kot na primer javna dela.
- Hitrejšo **AKTIVACIJO:** za preprečevanje prehoda v dolgotrajno brezposelnost je nujno pospešiti aktivacijo in posledično reintegracijo brezposelnih oseb.
- Zagotavljanje **KOMPETENC in IZOBRAZBE:** projekti se bodo pripravljali v skladu s potrebami trga dela in v sodelovanju s socialnimi partnerji.
- okrepljeno **SODELOVANJE S SOCIALNIMI PARTNERJI** pri oblikovanju in izvajanju programov APZ, še posebej pri programih, namenjenih nizko izobraženim osebam.
- **HITRA ODZIVNOST NA TRENUTNO STANJE TRGA DELA, UPOŠTEVAJOČ SPECIFIČNE POTREBE REGIJ** in strukturo brezposelnosti: priprava "ad hoc"

programov APZ, ki se bodo osredotočali na problemska območja in ranljive skupine oseb.

- izvedbo **ANALIZ USPEŠNOSTI IN UČINKOVITOSTI** izvajanih programov APZ, na podlagi katerih bo mogoče zagotoviti kontinuiteto učinkovitih programov, pripraviti nove programe in ugotoviti, ali so sredstva stroškovno optimalno izkoriščena.

Kot dodatne ukrepe in storitve za učinkovitejše delovanje trga dela in za še večjo podporo izvajanju ukrepov APZ pa je treba nadaljevati tudi z zagotavljanjem ustrezne ravni izvajanja storitve vseživljenjske karijerne orientacije.

4.1 Kazalniki za spremljanje in vrednotenje učinkovitosti ukrepov APZ

Spremljanje izvajanja programov APZ je ključno za njihovo učinkovitost. V nadaljevanju so prikazani kazalniki za spremljanje in vrednotenje učinkovitosti ukrepov APZ v obdobju 2016–2020.

1. Zmanjševanje števila dolgotrajno brezposelnih oseb

Tabela 12: Kazalniki za zmanjšanje števila dolgotrajno brezposelnih oseb

	KAZALNIK	IZHODIŠČNA VREDNOST 2014	CILJNA VREDNOST 2020	Ukrepi za doseganje ciljne vrednosti
ZMANJŠANJE ŠTEVILA DOLGOTRAJNO BREZPOSELNIH OSEB	ŠTEVILO ³⁰ DOLGOTRAJNO BREZPOSELNIH OSEB (letno povprečje)	59.858 dolgotrajno brezposelnih (letno povprečje)	40.000 dolgotrajno brezposelnih (letno povprečje)	Ukrep 1: Usposabljanje in izobraževanje Ukrep 2: Nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta Ukrep 3: Spodbude za zaposlovanje Ukrep 4: Kreiranje delovnih mest <i>Podporni ukrep:</i> storitvi – vseživljenjska karierna orientacija in posredovanje zaposlitve

³⁰ Število in delež DBO med vsemi brezposelnimi osebami (vir: ZRSZ)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	I-VIII 2015
vsi BO	91.889	85.836	71.336	63.216	86.354	100.504	110.692	110.183	119.827	120.109	114.997
dolgotrajno BO	43.441	41.891	36.494	32.334	31.487	42.750	50.174	55.157	55.355	59.858	60.253
delež DBO	47,3	48,8	51,2	51,1	36,5	42,5	45,3	50,1	46,2	49,8	52,4

	DELEŽ DOLGOTRAJNO BREZPOSELNIH OSEB V UKREPIH APZ	41,3 %	48 %	<p>Ukrep 1: Usposabljanje in izobraževanje</p> <p>Ukrep 2: Nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta</p> <p>Ukrep 3: Spodbude za zaposlovanje</p> <p>Ukrep 4: Kreiranje delovnih mest</p> <p><i>Podporni ukrep:</i> storitvi – vseživljenjska karierna orientacija in posredovanje zaposlitve</p>
	DELEŽ ³¹ ZAPOSILITEV DOLGOTRAJNO BREZPOSELNIH OSEB MED VSEMI ZAPOSILITVAMI BREZPOSELNIH OSEB	V letu 2014 se je zaposlilo 73.950 brezposelnih oseb, od teh pa je bilo 24,9 % (18.419 oseb) takih, ki so bili brezposelni eno leto ali več.	33 %	<p>Ukrep 1: Usposabljanje in izobraževanje</p> <p>Ukrep 2: Nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta</p> <p>Ukrep 3: Spodbude za zaposlovanje</p> <p>Ukrep 4: Kreiranje delovnih mest</p> <p><i>Podporni ukrep:</i> storitvi – vseživljenjska karierna orientacija in posredovanje zaposlitve</p>

2. Hitrejša aktivacija brezposelnih, predvsem mladih do 29 let, starejših od 50 let in nizko izobraženih (pod ISCED 3)

Tabela 13: Kazalniki za spremljanje hitrejše aktivacije brezposelnih oseb

	KAZALNIK	IZHODIŠČNA VREDNOST 2014	CILJNA VREDNOST 2020	Ukrepi za doseganje ciljne vrednosti
HITREJŠA AKTIVACIJA BREZPOSELNIH OSEB	POVPREČNI ČAS V EVIDENCI BREZPOSELNIH – MLADI DO 29 LET	10,5 meseca	7 mesecev	Ukrep 1: Usposabljanje in izobraževanje Ukrep 2: Spodbude za zaposlovanje
	POVPREČNI ČAS V EVIDENCI BREZPOSELNIH – STAREJŠI OD 50 LET	34,5 meseca	30 mesecev	Ukrep 3: Spodbude za zaposlovanje Ukrep 4: Kreiranje delovnih mest

³¹ Delež DBO v zaposlitvah (vir: ZRSZ)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	I-VIII 2015
vse zaposlitve	53.857	57.423	49.117	41.671	48.553	57.004	61.010	58.320	65.054	73.950	50.666
zaposlitve DBO	11.056	13.501	11.712	9.356	6.088	10.606	11.858	12.558	12.518	18.419	11.684
delež DBO	20,5	23,5	23,8	22,5	12,5	18,6	19,4	21,5	19,2	24,9	23,1

	POVPREČNI ČAS V EVIDENCI BREZPOSELNIH – NIZKO IZOBRAŽENI	30,8 meseca	28 mesecev	Ukrep 5: Spodbude za samozaposlovanje, še posebej za mlade <i>Podporni ukrep:</i> storitvi – vseživljenjska karierna orientacija in posredovanje zaposlitve
--	--	-------------	------------	--

3. Odprava strukturnih neskladij na trgu dela – vlaganje v usposabljanja in izobraževanja

Tabela 14: Kazalniki za spremljanje odprave strukturnih neskladij na trgu dela

	KAZALNIK	IZHODIŠČNA VREDNOST 2014	CILJNA VREDNOST 2020	Ukrepi za doseganje ciljne vrednosti
ODPRAVA STRUKTURNIH NESKLADIJ NA TRGU DELA	ŠTEVILO VKLJUČENIH V UKREP IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA (ukrep 1)	30.059	30.100	Ukrep 1: Usposabljanje in izobraževanje
	DELEŽ BREZPOSELNIH, VKLJUČENIH V USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE, KI SO SE ZAPOSILILI ŠEST MESECEV PO ZAKLJUČKU AKTIVNOSTI	44,6 % ³² (podatek za leto 2013, ker so vsi vključeni že zaključili programe)	50 %	<i>Podporni ukrep:</i> storitvi – vseživljenjska karierna orientacija in posredovanje zaposlitve

5 Sredstva za aktivno politiko zaposlovanja 2016–2020

Za učinkovito ukrepanje države na trgu dela je treba zagotoviti zadostno višino sredstev za izvajanje APZ, na kar Slovenijo v zadnjem poročilu opozarja tudi OECD.³³ Za učinkovito izvajanje ukrepov APZ bi bila potrebna sredstva v okvirni višini 100 milijonov eurov letno (sredstva integralnega poročila RS in ESS), kar bi glede na najnovejše podatke o BDP v letu 2014 pomenilo 0,27 % BDP, v letih 2015 in 2016 pa bi se ta vrednost nekoliko znižala zaradi

³² Ob merjenju izhodov v zaposlitev vsi vključeni v 2014 še niso zaključili programov, zato je za izhodiščno vrednost upoštevan podatek ohranitve zaposlitev za vključene v 2013.

³³ OECD, Economic Survey Slovenija, Maj 2015, stran 43: "Priporočilo: Zvišati sredstva za aktivno politiko zaposlovanja in bolje prilagoditi programe potrebam dolgotrajno brezposelnim in nizko izobraženim glede na evalvacije posameznih programov."

rasti, in sicer na 0,26 % in 0,25 % BDP (ocena BDP iz pomladanske napovedi 2015). Omenjena okvirna višina sredstev bi Slovenijo še vedno uvrščala pod povprečje držav EU-28 in OECD. Z zadostnimi sredstvi za ukrepe APZ bi bilo mogoče dosegati zadane cilje strategije Evropa 2020, slediti smernicam strateških dokumentov, odgovoriti na specifična priporočila in priporočila OECD in posledično vplivati na strukturo brezposelnih in delovanje trga dela v Sloveniji.

Smernice APZ so strateški dokument za izvajanje APZ, v katerem se med drugim opredelita tudi okvirni obseg in vir sredstev po posameznih ukrepih. Načrt za izvajanje ukrepov APZ pa predstavlja izvedbeni dokument, pripravljen na podlagi smernic APZ za proračunsko obdobje, v katerem se podrobneje kot v smernicah APZ opredelita tudi obseg in vir sredstev v skladu s sprejetim proračunom Republike Slovenije za posamezno leto. Glede na to smernice APZ za obdobje 2016–2020 predstavljajo **okvirno oziroma indikativno višino** sredstev, potrebnih za učinkovito izvajanje ukrepov APZ za obdobje 2016–2020. Razdeljena so na dva vira:

- sredstva integralnega proračuna in
- sredstva evropske kohezijske politike za obdobje 2014–2020.

Tabela 15: Predlagana okvirna višina sredstev za APZ po posameznih ukrepih, na letnem nivoju v obdobju 2016–2020

Ukrep APZ	Vir sredstev	Okvirno potrebna sredstva na letnem nivoju (v EUR)
Usposabljanje in izobraževanje	Proračun RS	2.000.000
	ESS 2014–2020	12.920.000
Nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta	Proračun RS	
	ESS 2014–2020	
Spodbude za zaposlovanje	Proračun RS	2.400.000
	ESS 2014–2020	39.300.000
Kreiranje delovnih mest	Proračun RS	40.000.000
	ESS 2014–2020	1.380.000
Spodbujanje samozaposlovanja	Proračun RS	600.000
	ESS 2014–2020	1.400.000
Skupaj		100.000.000

Sredstva ESS so že v preteklem obdobju predstavljala pomemben vir za izvajanje ukrepov APZ, in sicer v višini 50–60 %. Kot je razvidno iz tabele, bodo ta sredstva tudi v prihodnjem obdobju pomemben vir sofinanciranja ukrepov APZ.

Prav tako se bo v skladu s stanjem na trgu dela in v skladu

<u>od tega integralni del</u>	45.000.000	s pogoji in kriteriji za pridobitev sredstev Evropskega globalizacijskega sklada redno
<u>od tega ESS 2014–2020</u>	55.000.000	

preučevalo možnosti črpanja sredstev iz tega sklada.

Zagotovljena finančna sredstva za izvajanje APZ bodo pomembno prispevala k učinkovitosti posameznih ukrepov APZ in tako pripomogla pri realizaciji zastavljenih ciljev, določenih v tem dokumentu, in ciljnih vrednosti, opredeljenih v poglavju 4.1 (delež zaposlitev dolgotrajno brezposelnih oseb med vsem brezposelnimi, zmanjšanje števila dolgotrajno brezposelnih, povprečni čas trajanja brezposelnosti, število vključitev v posamezne ukrepe). Poleg omenjenih ciljnih vrednosti pa je za učinkovito izvajanje ukrepov APZ pomembno spremljati tudi izhode iz brezposelnosti v zaposlitev. V letu 2014 je bilo zaradi ukrepov APZ skupaj 20.470 izhodov v zaposlitev (ob približno enaki realizaciji sredstev, kot so predlagana za obdobje 2016–2020 na letnem nivoju)³⁴. Za prihodnja leta izvajanja smernic APZ 2016–2020 predvidevamo doseganje letnega števila izhodov v zaposlitev v vsaj takšnem obsegu kot leta 2014, torej letno 20.500 izhodov v zaposlitev. Doseganje tega cilja pa je predvsem odvisno od višine zagotovljenih sredstev za APZ na letnem nivoju in gospodarskih gibanj.

6 Zaključek

Razmere na trgu dela se izboljšujejo, vendar počasneje, kot se krepi gospodarska rast. Brezposelnost se zmanjšuje, na mesečni ravni se je število registriranih brezposelnih oseb začelo ponovno zniževati v februarju 2015, na letni ravni pa je brezposelnost manjša za okoli 6 %. Postopno se povečuje število delovno aktivnega prebivalstva, a so delodajalci pri zaposlovanju še vedno previdni, poleg tega je v letošnjem letu zaradi zamud pri začetku črpanja sredstev evropske kohezijske politike manj možnosti za vključevanje brezposelnih oseb v programe APZ.

Napisane Smernice APZ 2016–2020 se osredotočajo na enega od ukrepov države na trgu dela – ukrepe APZ. APZ vpliva na učinkovitost povezave med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela z izvajanjem in posredovanjem informacij, svetovanjem in pospeševanjem aktivnega iskanja zaposlitve s programi, kot sta usposabljanje in izobraževanje, z javnimi deli in subvencioniranjem zaposlitev za določeno časovno obdobje. Pomembno vlogo pri urejanju

³⁴ Letno poročilo o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2014 (http://www.mdds.gov.si/fileadmin/mdds.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/zaposlovanje/LP_2014.pdf).

trga dela pa ima država tudi z izvajanjem storitev vseživljenjske karijerne orientacije in storitev posredovanja zaposlitve.

Smernice APZ 2016–2020 predstavljajo okvir za izvajanje ukrepov APZ v prihodnjem petletnem obdobju. Prioritete predstavljajo odraz rezultatov dosedanjega izvajanja ukrepov APZ in identificiranih "ozkih grl" ter obstoječih slabosti na trgu dela, prepoznanih v okviru strateških nacionalnih dokumentov kot tudi s strani EK in OECD. Ukrepi APZ bodo tako usmerjeni predvsem k najbolj ranljivim skupinam na trgu dela, torej tistim, ki kljub ugodnejšim gospodarskim razmeram potrebujejo pomoč pri vstopu na trg dela.

Smernice APZ predstavljajo glavne usmeritve za nadaljnje delo in učinkovito izvajanje ukrepov APZ, s ciljem večje zaposljivosti, večje konkurenčnosti in višje kompetentnosti delovne sile v Republiki Sloveniji.

PRILOGA

DOSEŽENE CILJNE VREDNOSTI KAZALNIKOV AKTIVNE POLITIKE ZAPOSLOVANJA V OBDOBJU 2012–2015

Slovenija je s pomočjo ukrepov na trgu dela skušala omiliti vpliv gospodarske krize na njen trg dela. V letu 2009 je v ta namen sprejela dva intervencijska zakona, namenjena ohranjanju delovnih mest, in skušala ublažiti hitro naraščajočo brezposelnost. V tem času se je močno povečala vključitev v programe APZ. Po letu 2010 pa se je ob nadaljnjem naraščanju števila brezposelnih in nekoliko ugodnejšem sistemu nadomestil za brezposelne začel krepiti obseg pasivne finančne podpore brezposelnim, navaja UMAR. Slovenija spada v skupino držav, ki za politiko trga dela (merjeno z % BDP) namenjajo razmeroma malo sredstev, še piše UMAR.³⁵ Vendar je Slovenija v letu 2013 sprejela nekatere zakonodajne spremembe na področju denarnega nadomestila za čas brezposelnosti (pasivni ukrep politike na trgu dela). Tako je opaziti trend nižanja števila prejemnikov denarnega nadomestila (v letu 2014 je bilo v povprečju upravičenih 27.050 brezposelnih oseb, medtem ko je bilo le-teh v letih 2011–2013 povprečno več kot 40.000). Razlogi za znižanje so okrepljeni programi APZ, hitrejša in učinkovitejša aktivacija prejemnikov denarnega nadomestila na ZRSZ ter okrevanje gospodarstva.

Sredstva, namenjena politiki zaposlovanja (aktivna in pasivna), po podatkih Eurostat, kažejo sicer trend naraščanja izdatkov glede na % BDP. V letu 2008 je Slovenija namenila vsem politikam zaposlovanja 0,45 % BDP (v letu 2009 0,96 % BDP), v letu 2013 pa se je delež povečal na 1,20 % BDP. Kljub povečanju je Slovenija še vedno pod povprečjem EU-28 (leta 2009 2,15 % BDP in v letu 2011 1,88 % BDP). Na povečanje deleža je vplivalo tudi povečanje sredstev, namenjenih različnim ukrepom APZ. Delež za te ukrepe se je povečal z 0,09 % BDP v letu 2008 na kar 0,28 % BDP v letu 2013. Primerjava z EU-28 kaže, da je Slovenija tudi na tem področju pod povprečjem (EU-28 v letu 2011 0,47 % BDP). OECD v svojem poročilu poudarja pomen okrepljene APZ³⁶, čemur pritrjujejo tudi socialni partnerji, saj so Vlado Republike Slovenije na eni od sej Ekonomsko-socialnega sveta opozorili, da je treba za učinkovito izvajanje APZ zagotoviti zadostno višino sredstev. OECD tako Sloveniji priporoča, da zviša sredstva za aktivno politiko zaposlovanja,³⁷ saj po ocenah OECD Slovenija spada med države, ki za APZ namenjajo razmeroma nizka sredstva. V letu 2009 in 2011 je Slovenija namenila 0,4 % BDP, v letu 2012 le 0,3 %³⁸ za APZ, kar je za polovico manj, kot je povprečje držav OECD (0,6 % v letu 2011, 2012). Za leto 2014 so na voljo okvirni nacionalni podatki (glede na realizacijo državnega proračuna), ki kažejo, da je Slovenija za ukrepe APZ namenila

³⁵ Ekonomski izzivi 2013: Sprememba stanja in reforme trga dela v obdobju krize, 2013.

³⁶ Economic Outlook, Volume 2014, Issue 2, No. 96, November 2014.

³⁷ OECD, Economic Survey Slovenia, maj 2015, stran 43: "Priporočilo: Zvišati sredstva za aktivno politiko zaposlovanja in bolje prilagoditi programe potrebam dolgotrajno brezposelnih in nizko izobraženih glede na evalvacije posameznih programov."

³⁸ OECD, Economic Survey, Slovenija, maj 2015, stran 41.

0,42 % BDP.³⁹ Za leto 2015 je planirano približno 0,39 % BDP. Junija 2015 je Vlada Republike Slovenije sicer odobrila povečanje sredstev za ukrepe APZ, in sicer za 27 %, ⁴⁰ kot sprva predvideno, in na ta način omogočila, da bo v ukrepe APZ v letu 2015 5.530 več vključenih oseb. Skupaj bo predvidoma v programe APZ v letu 2015 tako vključenih skoraj 21.000 oseb, kar pa je še vedno polovica manj kot v letu 2014, ko je bilo vključenih skoraj 42.000 oseb. Razlog za manjše število vključitev je predvsem finančne narave, saj se programi, sofinancirani s strani ESS, začnejo izvajati predvidoma jeseni 2015.

V smernicah 2012–2015 so bile zadane glavne usmeritve APZ v Sloveniji. Za namene spremljanja učinkov posameznih programov in njihovega vpliva na trg dela so v smernicah 2012–2015 določeni cilji in vrednosti, na katerih realizacijo so se programi APZ v tem obdobju osredotočali. Vendar so se ukrepi APZ – glede na to, da se je Slovenija soočala z gospodarsko krizo, da se je število brezposelnih drastično povečevalo in da se je tudi njihova struktura spremenila – prilagodili tudi trenutnim razmeram in potrebam trga dela. Vedno so programi težili k temu, da zajamejo najbolj ranljive skupine. V ta namen so bili izvedeni nekateri "začasni" programi, ki so zajeli določeno geografsko območje (npr. program "Za Pokolpje – aktivno in dejavno", program "Delovna vključenost starejših oseb" itd.) ali pa ciljno skupino (nekateri programi za starejše in mlade).

V skladu z zastavljenimi cilji so se ukrepi APZ do leta 2015 izvajali z namenom:

- hitrejša aktivacija brezposelnih, predvsem mladih in starejših,
- odprave strukturnih neskladij na trgu dela na področju potrebnih znanj in veščin za zasedanje razpoložljivih delovnih mest,
- izboljšanja konkurenčnosti gospodarstva z vlaganji v zaposlene ter
- delovne in socialne vključenosti ranljivih skupin na trgu dela in dolgotrajno brezposelnih.

Z namenom doseganja ciljev v obdobju 2012–2015 so bili določeni kazalniki, katerih dosežene vrednosti predstavljamo v spodnjih tabelah. Večina ciljnih vrednosti za določene kazalnike sicer v navedenem obdobju ni bila dosežena, kar pa še ne pomeni, da ukrepi APZ niso delovali in se bližali zadanim ciljem. Eden od vzrokov za nedoseganje ciljev so podatki za leto 2015, ko se zaradi zakasnelega izvajanja programov, sofinanciranih s strani ESS, sploh še ne izvajajo. Drugi razlog je, da se sicer zastavljenih deležev ni doseglo, je pa opazen trend v

³⁹ Možna so odstopanja glede na metodologijo računanja % BDP, ki jo uporabljajo Eurostat, OECD in nacionalni podatki.

⁴⁰ V letu 2014 je bila realizacija sredstev v višini 103,2 milijona eurov, za leto 2015 pa je bilo sprva predvidenih le 47,2 milijona eurov.

število vključitev v programe APZ. Ne gre namreč prezreti, da se je število brezposelnih močno povečalo zaradi posledic gospodarske in finančne krize, ki je močno zaznamovala tudi gibanja na trgu dela. Kljub temu pa nam podatki v zvezi z doseganjem ciljnih vrednosti in trendi na trgu dela dajejo jasno usmeritev za nadaljnje kreiranje programov APZ.

1. Hitrejša aktivacija brezposelnih, predvsem mladih in starejših

Tabela 8: Kazalniki za spremljanje hitrejše aktivacije brezposelnih oseb

	KAZALNIK	IZHODIŠČNA VREDNOST 2010	CILJNA VREDNOST 2015	DOSEŽENA VREDNOST			
				2012–2014		2015 (I-VI)	
HITREJŠA AKTIVACIJA BREZPOSELNIH OSEB, PREDVSEM MLADIH (do 26 let) IN STAREJŠIH (nad 50 let)	POVPREČNI ČAS V EVIDENCI BREZPOSELNIH – MLADI	8,1 meseca	7 mesecev	9 mesecev ⁴¹		9,8 meseca	
	POVPREČNI ČAS V EVIDENCI BREZPOSELNIH – STAREJŠI	27,1 meseca	23 mesecev	31,5 meseca ⁴²		36,1 meseca	
	DELEŽ MLADIH, VKLJUČENIH V UKREPE APZ	19,8 %	22 %	do 26 let	18,86 %	do 26 let	22,88 %
				do 29 let	33,43 %	do 29 let	41,30 %
DELEŽ STAREJŠIH, VKLJUČENIH V UKREPE APZ	12,4 %	15 %	22,7 % ⁴³		14 %		

41

Povprečno trajanje brezposelnosti oseb, starih do 26 let (v mesecih):

Leto	2012	2013	2014
mesece	9,1	8,7	9,2

42

Povprečno trajanje brezposelnosti oseb, starih 50 ali več (v mesecih):

Leto	2012	2013	2014
mesece	29,4	30,6	34,5

43

Število in delež vseh vključenih, starejših nad 50 let v APZ:

	2012		2013		2014	
	število	delež (%)	število	delež (%)	število	delež (%)
vključeni starejši nad 50 let	4.821	16,52	12.603	28,00	9.907	23,65

Dosežena vrednost kazalnika povprečni čas mladih brezposelnih v evidenci brezposelnih je večja od zastavljene ciljne vrednosti za leto 2015, in sicer za 2,8 meseca. Povprečna vrednost pa je v obdobju 2012–2014 nekoliko manjša. Zaradi izvajanja Jamstva za mlade so bili mladi do 29. leta v zadnjem obdobju prednostna skupina pri vključevanju v programe APZ, zato je tudi delež vključenih v ukrepe APZ zelo blizu ciljne vrednosti oziroma ga tudi presega, če v deležu upoštevamo skupino mladih, starih do 29 let.

Precej slabša je dosežena vrednost kazalnika povprečni čas starejših brezposelnih v evidenci brezposelnih, saj le-to v polletju leta 2015 presega za 13,1 meseca. Dosežena vrednost zadnjega kazalnika je zelo zaskrbljujoča in potrjuje nadaljnje načrte za izvajanje ukrepov APZ. Prioriteto pri izvajanju APZ bo vsekakor treba nameniti skupini starejših brezposelnih in na ta način prispevati k zmanjšanju njihovega deleža med vsemi brezposelnimi. Kljub temu podatku pa je bil delež starejših, vključenih v programe APZ, precej višji od izhodiščne vrednosti (+10,3 % v obdobju 2012–2014); dosežena vrednost v letu 2015 pa skoraj dosega izhodiščno vrednost 15 %.

2. Odprava strukturnih neskladij na trgu dela na področju potrebnih znanj in veščin za zasedanje razpoložljivih delovnih mest

Tabela 9: Kazalniki na področju potrebnih znanj in veščin za zasedanje razpoložljivih delovnih mest

ODPRAVA STRUKTURNIH NESKLADIJ NA TRGU DELA NA PODROČJU POTREBNIH ZNANJ IN VEŠČIN	KAZALNIK	IZHODIŠČNA VREDNOST 2010	CILJNA VREDNOST 2015	DOSEŽENA VREDNOST	
				2012–2014	2015 (I–VI)
	DELEŽ VKLJUČENIH V PROGRAME IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA MED VSEMI BREZPOSELNIMI	24 % brezposelnih, vključenih v ukrep Usposabljanja in izobraževanja	25 % brezposelnih, vključenih v ukrep Usposabljanja in izobraževanja	19,09 % ⁴⁴	11,13 %

44

Delež vključenih v programe izobraževanja in usposabljanja med vsemi vključenimi v APZ:

	2012	2013	2014
Število vključenih v programe izobraževanja in usposabljanja (ukrep 1)	12.397	25.138	30.059
Povprečno število brezposelnih	110.183	119.827	120.109
Delež (%)	11,25 %	20,98 %	25,03 %

ZA ZASEDANJE RAZPOLOŽLJIVIH DELOVNIH MEST	ŠTEVILO VKLJUČENIH V UKREP NADOMEŠČANJE NA DELOVNEM MESTU IN DELITEV DELOVNEGA MESTA	/	2.000	0	0
--	--	---	-------	---	---

Ciljni vrednosti za navedena kazalnika sicer nista bili doseženi. Za kazalnik število vključenih v ukrep Nadomeščanje na delovnem mestu in delitev delovnega mesta ciljna vrednost ni bila dosežena, saj na trgu dela ni bilo izraženega interesa. Posledično ni bilo vključitev v program.

Kar se tiče deleža vključenih v programe izobraževanja in usposabljanja vseh brezposelnih (letno povprečje vseh registriranih brezposelnih) je največje med vsemi deleži vključenih oseb v ostale ukrepe APZ, saj se v programe izobraževanja in usposabljanja letno vključi največ brezposelnih oseb. V letu 2014 je bila ciljna vrednost 25 % celo presežena, v letu 2015, kot je napisano v tabeli 9, bo delež vključenih oseb v ta ukrep sicer manjši (podatki za prvo polletje kažejo 11,1 %), in sicer zaradi poznega začetka izvajanja programov, sofinanciranih s strani ESS. Zaznati je torej pozitiven trend naraščanja deleža vključenih v ukrep Izobraževanja in usposabljanja, kljub temu pa žal podatek za leto 2015 ne kaže dosežene ciljne vrednosti.

3. Izboljšanje konkurenčnosti gospodarstva z vlaganji v zaposlene

Tabela 10: Kazalniki vlaganja v zaposlene

	KAZALNIK	IZHODIŠČNA VREDNOST 2010	CILJNA VREDNOST 2015	DOSEŽENA VREDNOST	
				2012–2014	2015 (I-VI)
IZBOLJŠANJE KONKURENČNOSTI GOSPODARSTVA Z VLAGANJI V ZAPOSLENE	POVEČEVANJE DELEŽA SREDSTEV ZA UKREPE IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA ZAPOSLENIH V UKREPIH APZ	4 % sredstev APZ	6 % sredstev APZ	4,2 % sredstev APZ	1,4 % sredstev APZ

Vir: MDDSZ.

Delež sredstev za ukrepe Izobraževanja in usposabljanja za zaposlene v ukrepih APZ se v obdobju 2012–2015 ni povečal glede na ciljno vrednost. Največ sredstev APZ je bilo za ta namen dodeljenih v letu 2012 (7,6 %), v katerem je bila ciljna vrednost presežena. V letu 2013 se je delež teh sredstev zmanjšal na 3,1 %, prav tako v letu 2014, ko je znašal 2 %. Tudi v prvem polletju leta 2015 ciljna vrednost ni bila dosežena, saj se večina projektov, sofinanciranih s strani ESS, zaključuje in nove vključitve v tem obdobju niso potekale.

Kljub navedenemu pa se je višina sredstva za programe izobraževanja in usposabljanja za zaposlene (in tudi brezposelne) iz leta v leto povečevala⁴⁵ in tako se je v letu 2014 ta glede na leto 2012 skoraj podvojila. Pozitiven trend višanja sredstev za ta ukrep je zaznati tudi za leto 2015, ko je predvidenih 38,2 % vseh sredstev, namenjenih za ukrepe APZ.

Pomembno pa je izpostaviti, da so se za namene izobraževanja in usposabljanja zaposlenih izvajali tudi drugi podporni ukrepi, sofinancirani s strani ESS, ki niso del ukrepov APZ. Namen projekta "Vseživljenjska karierna orientacija za delodajalce in zaposlene" je omogočiti karierno orientacijo zaposlenim s krepitvijo služb za razvoj kadrov v podjetjih in/ali s pomočjo mreže zunanjih izvajalcev v mikropodjetjih, malih in srednjih podjetjih in na ta način zaposlenim zagotoviti večjo dostopnost in kakovost razvoja njihovih karier. Za projekt je bilo v letih 2012–2015 namenjenih več kot 5,5 milijona eurov. Prav tako so se v okviru projektov "Kompetenčni centri za razvoj kadrov" podjetja, ki delujejo v posamezni gospodarski panogi, lahko povezovala in pridobivala možnosti, da usposablajo svoje zaposlene glede na potrebe in pripravo modela kompetenc s pomočjo zunanjega strokovnjaka. Podjetja so imela tudi možnost notranjih usposabljanj, kjer je šlo za prenos znanj in kompetenc med samimi zaposlenimi znotraj podjetij, vključenih v partnerstva. Za te projekte je bilo v letih 2011–2015 namenjenih 7,5 milijona eurov.

4. Delovna in socialna vključenost ranljivih skupin na trgu dela in dolgotrajno brezposelnih

Tabela 11: Kazalniki delovne in socialne vključenosti ranljivih skupin

45

Delež sredstev za APZ – ukrep *Izobraževanja in usposabljanja*

	2012	2013	2014	2015 (I-VI)
Število vseh vključenih (brezposelni in zaposleni) v programe izobraževanja in usposabljanja (ukrep 1)	12.397	25.138	30.059	13.032
Sredstva za ukrep 1: Izobraževanje in usposabljanje	11.563.783	15.163.687	20.894.084	24.759.347
Delež (%) sredstev za programe izobraževanja in usposabljanja v APZ	19,6 %	16,4 %	20,3 %	38,2 %

DELOVNA IN SOCIALNA VKLJUČENOST RANLJIVIH SKUPIN NA TRGU DELA IN DOLGOTRAJNO BREZPOSELNIH	KAZALNIK	IZHODIŠČNA VREDNOST 2010	CILJNA VREDNOST 2015	DOSEŽENA VREDNOST	
				2012–2014	2015 (I-VI)
	ŠTEVILO VKLJUČENIH V UKREP KREIRANJE DELOVNIH MEST	delež vključenih brezposelnih v letu 2010 – 6,7 % od povprečno brezposelnih v letu 2010 (100.504)	prestrukturiranje programov APZ, ki se izvajajo v okviru ukrepa Kreiranje delovnih mest, povečanje deleža vključenih na 7,5 % od povprečno brezposelnih	2012 6 % 2013 4,9 % 2014 6,1 % povprečje 2012–2014 5,7 %	4,3 %

Vir: ZRSZ.

V okviru ukrepa Kreiranje delovnih mest se sredstva v večjem deležu namenjajo izvajanju programov javnih del, del sredstev pa tudi ostalim programom.

V okviru zgornjega kazalnika cilj v letu 2015 (in predhodnih letih) ni bil dosežen, vendar pa se je število vključenih brezposelnih oseb v ukrep vsako leto povečevalo. Največje število vključitev in posledično tudi ciljno vrednost beležimo v letu 2014, saj je bilo v tem letu za programe javnih del namenjenih precej več proračunskih sredstev kot predhodna leta. Vzrok za nedoseganje ciljnih vrednosti je predvsem v povečevanju povprečnega števila brezposelnih oseb v letih 2011–2015. V letu 2011, v katerem je bila izračunana izhodiščna vrednost, je bilo povprečno število brezposelnih 110.692, v letu 2014 pa že več kot 120.000.

Povzetek in uspešnost nekaterih programov APZ v letih 2012–2015

Na MDDSZ se od leta 2011 pripravljajo letna poročila o izvajanju ukrepov države na trgu dela.⁴⁶ Poročila vsebujejo pregled stanja na trgu dela, opis posameznih ukrepov oziroma programov in njihovo učinkovitost. S poročilom, ki ga sprejme Vlada Republike Slovenije, so predhodno seznanjeni tudi socialni partnerji, ki na poročilo lahko podajo tudi svoje mnenje.

V letih 2012–2015 se je v Sloveniji izvajalo pet ukrepov APZ (razen ukrepa 2) in ukrepi izvajanja storitve vseživljenjske karijerne orientacije. Ukrepi APZ pa so se dopolnjevali in spreminjali glede na stanje in potrebe trga dela ter glede na strukturo brezposelnosti. Po dveh letih zmanjševanja števila vključenih v ukrepe APZ se je v letu 2013 okrepilo izvajanje ukrepov APZ in povečalo se je število vključenih na 45.015 z 29.191 v letu 2012. V letu 2014 je bilo vključenih malo manj oseb, in sicer 41.890. V prvi polovici leta 2015 je bilo vključenih 18.093

⁴⁶ http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/zaposlovanje/zutd/letno_porocilo_o_izvajanju_ukrepov_drzave_na_trgu_dela/.

oseb zaradi že navedenega razloga, in sicer se bodo programi, sofinancirani s strani Evropskega socialnega sklada začeli izvajati šele jeseni 2015.

Ukrepi in programi APZ so v večini zajemali najbolj ranljive skupine, in sicer mlade, starejše in dolgotrajno brezposelne. ZRSZ spremlja učinkovitost posameznih programov tudi glede na prehode v zaposlitev.⁴⁷

- V ukrepu 1 sta med najuspešnejšimi programi "Usposabljanje na delovnem mestu" in "Delovni preizkus", saj potekajo pri konkretnih delodajalcih na konkretnem delovnem mestu. V "Usposabljanje na delovnem mestu" so vključeni pretežno mladi, starejših je bilo le 6,8 %, glede na izobrazbo pa se delež nižje izobraženih nekoliko zmanjšuje (2012: 14,2 %, 2014: 10,6 %). Program "Delovni preizkus" je namenjen mladim do 29 let z namenom, da na delovnem mestu preizkusijo svoja znanja, veščine in spretnosti. V Delovni preizkus so se v letu 2014 večinoma vključevale osebe s končano poklicno in srednjo ravno izobraževanja (65 % vseh), med vključenimi pa je bilo tudi več kakor polovica iskalcev prve zaposlitve (52,1 %). Število izhodov v zaposlitev iz programa (30–40 %) pa kaže, da program lahko ocenimo za uspešnega. Zelo uspešna programa pri prehodu v zaposlitev sta tudi priprava in "Potrjevanje NPK in TPK". Pri drugih programih so deleži izhodov nekoliko nižji, vendar so to programi, katerih namen ni toliko neposredno zaposlovanje, temveč dvig znanj, kompetenc oziroma pridobitev formalne izobrazbe.
- V ukrepu 3, kjer se izvajajo programi subvencionirane zaposlitve, je bilo največ vključenih v program "Zaposli.me" in "Prvi izziv". ZRSZ ocenjuje, da je program "Zaposli.me" najbolj upravičil svoj namen pri vključevanju starejših (nad 50 let), dolgotrajno brezposelnih in nižje izobraženih. V ta program (obdobje 2011–2014) je bilo vključenih 18,5 % oseb brez izobrazbe in dobrih 32 % starejših od 50 let, kar je skoraj enako kot mladim do 29 let. "Prvi izziv" je namenjen mlajšim od 30 let. Med vključenimi je le 10,5 % oseb brez izobrazbe in skoraj 24 % s terciarno izobrazbo.
- V ukrepu 4 največji delež izvajanja predstavljajo programi javnih del, ki so bili v letu 2013 spremenjeni, in sicer se lahko v te programe vključujejo le dolgotrajno brezposelne osebe. Javna dela prispevajo k povečanju zaposlitvenih možnosti, je pa težko oceniti, ali so osebe ohranile zaposlitev, saj se javna dela izvajajo pri neprofitnih izvajalcih. Javna dela se izvajajo predvsem na področju socialnega varstva in zdravja, izobraževanja in športa ter v kulturi. Program "Delovna vključenost starejših oseb" je

⁴⁷ Več informacij v letnih poročilih o izvajanju ukrepov države na trgu dela za leto 2011, 2012, 2013 in 2014 (http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/trg_dela_in_zaposlovanje/zaposlovanje/zutd/letno_porocilo_o_izvajanju_ukrepov_drzave_na_trgu_dela/).

bil namenjen subvencioniranju zaposlitve starejših oseb s stalnim prebivališčem v vzhodni Sloveniji. Večina vključenih v program je bila dolgotrajno brezposelnih in 27 % oseb je imelo osnovnošolsko izobrazbo ali manj. Izhodov v zaposlitve še ni mogoče meriti, saj se zaposlitve še niso iztekle.

- Ukrep 5 zajema programe samozaposlovanja. ZRSZ izvaja subvencioniranje samozaposlitev že od leta 1991, in sicer v različnih oblikah. V letu 2014 se program samozaposlovanja ni izvajal in ga je nadomestil program Podjetno v svet podjetništva. Podatki ZRSZ kažejo, da je večletno samozaposlitev ohranila skoraj polovica vseh oseb, ki so prejele subvencijo za samozaposlitev v obdobju od 2007–2012. Delež samozaposlenih, ki še poslujejo, se je v zadnjih letih sicer zmanjšal, kar je mogoče pripisati tudi gospodarski krizi.

Pregled izvajanja posameznih programov in odzivi brezposelnih oseb in delodajalcev v preteklem obdobju 2012–2015 pomagajo pri kreiranju politike trga dela in posameznih programov APZ v prihodnje. Podatki in analize kažejo, da so **mladi** največji koristniki ukrepov APZ. V različne ukrepe APZ, ki zvišujejo zaposljivost ali pa vodijo neposredno v zaposlitev, je bilo samo v letu 2014 vključenih 15.502 mladih brezposelnih oseb, starih do 29 let, kar predstavlja 37 % vseh vključitev, v prvem polletju 2015 pa skoraj 7.500 mladih, kar predstavlja dobrih 41 % vseh vključitev v APZ v tem obdobju.

Glede na naraščajoč trend višanja stopnje brezposelnosti **dolgotrajno brezposelnih** se je izkazalo kot učinkovito, da so se programi APZ dodatno prilagodili potrebam trga dela in se je nekatere programe (kot npr. programi javnih del) dopolnilo tako, da so se osredotočili na dolgotrajno brezposelne. Tudi ukrepi subvencioniranja zaposlitev (npr. program Zaposli.me) so se izkazali za učinkovito aktivacijo pri zaposljivosti dolgotrajno brezposelnih. Podatki ZRSZ kažejo pozitiven trend pri številu in deležu objavljenih iz evidence zaradi razloga zaposlitve za ciljno skupino dolgotrajno brezposelnih.⁴⁸ **Starejši**, ko že navedeno v dokumentu, se soočajo

s slabšimi možnostmi za uspešno reintegracijo na trg dela, z visokim tveganjem za prehod v dolgotrajno brezposelnost, in imajo še druge ovire, kot so zdravstvene težave in nizka izobrazba. Prav zato se pojavljajo kot ciljna skupina številnih ukrepov. Izključno starejšim brezposelnim osebam so bili v teh letih namenjeni trije programi subvencionirane zaposlitve, in sicer **Spodbujanje zaposlovanja starejših brezposelnih oseb** v letu 2008 (do 2009), **Program 50plus** v letu 2013 in **Delovna vključenost starejših oseb** v letu 2014, s pomočjo katerih se je zaposlilo 1.652 starejših oseb. Glede na strukturo starejših brezposelnih, vključenih v ukrepe APZ, so podpovprečno zastopane osebe z osnovnošolsko izobrazbo in manj. Podatki ZRSZ kažejo, da delež nizko izobraženih oseb, odjavljenih iz evidence, zaradi zaposlitve stagnira, številčno pa je sicer opaziti pozitiven trend.⁴⁹ To kaže, da bo v prihodnje treba posvetiti posebno pozornost za uspešno reintegracijo na trg dela ravno **brezposelnim osebam z nizko izobrazbo**.

Odjavljeni iz evidence brezposelnih zaradi zaposlitve (Vir: ZRSZ)			
Leto	Število – odliv zaradi zaposlitev	Od tega DBO	Delež %
2011	61.010	11.858	19,4
2012	58.320	12.558	21,5
2013	65.054	12.518	19,2
2014	73.950	18.419	24,9

⁴⁹ V letu 2011 se je 12.071 nizko izobraženih oseb odjavilo iz evidence zaradi razloga zaposlitve, v letu 2014 pa 14.242.