Andreja Kavar Vidmar

# Republiški zavod za zaposlovanje

## Teme

1. Razvoj zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti
2. Pravna ureditev
3. Naloge Republiškega zavoda za zaposlovanje
3.1. Naloge Republiškega zavoda za zaposlovanje in socialno delo
3.2. Posredovanje zaposlitve in posredovanje dela
3.3. Zavarovanje za primer brezposelnosti
3.4. Aktivna politika zaposlovanja
3.5. Javna dela
3.6. Štipendiranje
4. Delo z brezposelnimi na enotah in izpostavah Republiškega zavoda za zaposlovanje
4.1. Potek dela
4.2. "Okolje"
5. Organizacijska mreža
6. Kadri
7. Problemi, protislovja
8. Perspektive razvoja

## 1. Razvoj zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti

V Sloveniji je bil razvoj zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti do osamosvojitve povezan z jugoslovanskim, zlasti na pravnem področju. Vendar je bil delež brezposelnih kljub migraciji delovne sile zelo različen, zlasti v zadnjem obdobju obstoja Jugoslavije.

Na nekdanjem jugoslovanskem ozemlju so med obema svetovnima vojnama posredovanje dela opravljale borze dela, ki so bile leta 1946 odpravljene. Službo zaposlovanja so nato najprej prevzeli sindikati. Njena glavna naloga je bilo posredovanje delavcev gospodarstvu. Brezposelni so lahko dobili pomoč, ki pa še ni bila pravica. To je postala z uredbo iz leta 1952. Pravica do nadomestila je pripadala delavcem od poteka odpovednega roka do ponovne zaposlitve.

Leta 1957 je bil sprejet zvezni zakon o delovnih razmerjih, ki je urejal tudi pravice delavcev za čas brezposelnosti in posredovanje zaposlitve. Poleg brezposelnih delavcev so tedaj imeli pravico do denarnega nadomestila tudi učenci in študenti, ki po končani šoli niso mogli dobiti zaposlitve. Leta 1960 je bil sprejet zakon o službi za zaposlovanje delavcev, ki se glede pravic brezposelnih sklicuje na tedanji zakon o delovnih razmerjih.

Na podlagi ustave SFRJ iz leta 1963, ki je zagotavljala pravico do dela in svobodo dela, je zaposlovanje delavcev in pravice delavcev med brezposelnostjo uredil temeljni zakon o organizaciji in financiranju zaposlovanja iz leta 1965, ki je bil večkrat spremenjen in dopolnjen. Republike so sprejele svojo zakonodajo s področja zaposlovanja in zavarovanja za brezposelnost.

Po tej ureditvi so bili pogoji za pridobitev nadomestila "nezaposlenosti" (kot stanja, v katerem se nahaja tisti, ki je brez zaposlitve) predhodni staž zaposlitve, denarni cenzus in prijava pri občinskem zavodu za zaposlovanje. Osebe po končanem šolanju niso več imele pravice do nadomestila. Trajanje prejemanja nadomestila je bilo časovno omejeno na največ 24 mesecev in sorazmerno s trajanjem predhodne zaposlitve. Poleg nadomestila so bile predvidene dajatve za strokovno usposabljanje, pravica do zdravstvenega zavarovanja, do invalidskega zavarovanja in do otroškega dodatka (Radovan b. l.).

Ustava iz leta 1974 in zakon o združenem delu sta utrdila varstvo zaposlitve in načelo samoupravljanja. Področje zaposlovanja je bilo organizirano v obliki samoupravnih interesnih skupnosti za zaposlovanje. Strokovno delo zanje so opravljale strokovne službe, v katere so se reorganizirali nekdanji zavodi za zaposlovanje. V Sloveniji je zaposlovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti uredil zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. SRS, 18/74, 14/77, 8/78 - p. b. 27/82 in 48/87), ki je bil večkrat spremenjen in dopolnjen. Veljati je prenehal 16. 2. 1991, ko je stopil v veljavo sedanji zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (Ur. l. RS, 5/91, 12/92 - ZZZB). S sprejetjem tega zakona je bila dana podlaga za ustanovitev sedanjega Republiškega zavoda za zaposlovanje (RZZ).

## 2. Pravna ureditev

Zavarovanje za primer brezposelnosti ureja več konvencij Mednarodne organizacije dela (MOD). To so: št. 2 o brezposelnosti (1919), št. 88 o organizaciji službe zaposlovanja (1948) in št. 122 o politiki zaposlovanja (1964). Razen tega so dajatve za primer brezposelnosti predvidene v konvenciji št. 102 o minimalni normi socialne varnosti (1952), posredno pa na področje zaposlovanja posegajo še nekatere druge konvencije, zlasti s področja izobraževanja. Vsebina ZZZB je v skladu z navedenimi konvencijami.

ZZZB obravnava dve glavni vsebinski področji: zaposlovanje in zavarovanje za primer brezposelnosti. Sprejet je bil hkrati z novelo zakona o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, 5/91, ZDR), s katero so se zmanjšale obveznosti organizacij do delavcev, ki so zaradi operativnih razlogov postali odveč. ZZZB je pravice teh delavcev na področju zavarovanja za primer brezposelnosti razširil in uvedel aktivno politiko zaposlovanja, ki naj bi prispevala k čimprejšnji ponovni zaposlitvi ali drugačni vključitvi brezposelnih v delo.

Zaposlovanje po ZZZB obsega posredovanje zaposlitve, posredovanje dela, ukrepe za pospeševanje zaposlovanja in odpiranje novih ter ohranjevanje produktivnih delovnih mest ter vse tiste dejavnosti, ki zagotavljajo pogoje za produktivno in svobodno izbrano zaposlitev, poklicni in strokovni razvoj ter uporabo delovnih sposobnosti posameznikov (1. čl., 2. odst.). Našteti ukrepi in dejavnosti (razen

posredovanja zaposlitve in dela) so po vsebini tako imenovana aktivna politika zaposlovanja. Kot dejavnost zaposlovanja šteje po tem zakonu tudi štipendiranje.

Na podlagi ZZZB sta bila doslej sprejeta pravilnik o pogojih, ki jih mora izpolnjevati pooblaščena organizacija oziroma delodajalec za izvajanje posredovanja zaposlitve oziroma posredovanja dela (Ur. l. RS, 14/91), in pravilnik o štipendiranju (Ur. l. RS, 24/91, 14/92). Zaposlovanje tujcev ureja zakon o zaposlovanju tujcev (Ur. l. RS, 33/92). Zaposlovanje individualnih oseb se izvaja po zakonu o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb (ZUZIO).

## 3. Naloge republiškega zavoda za zaposlovanje

### 3.1. Naloge Republiškega zavoda za zaposlovanje in socialno delo

Naloge zavoda za zaposlovanje so posredovanje zaposlitev in posredovanje dela, ustvarjanje novih zaposlitvenih možnosti (aktivna politika zaposlovanja), izvajanje zavarovanja za primer brezposelnosti in dodeljevanje štipendij.

Posredovanje zaposlitve in posredovanje dela sta neke vrste "kliring", usklajevanje ponudbe in povpraševanja. Aktivna politika zaposlovanja združuje ekonomski in socialni vidik. Ustvarjanje in ohranjanje delovnih mest ali možnosti za delovno angažiranje delovno zmožnega prebivalstva je socialno izredno pomembno, pozitiven učinek pa lahko doseže samo, če je ekonomsko utemeljeno. Zavarovanje za primer brezposelnosti je ena od panog socialnega zavarovanja (varnosti). Uveljavljanje pravic iz zavarovanja za primer brezposelnosti poteka po upravnem postopku.

ZZZB socialnega dela ne navaja med nalogami zavoda za zaposlovanje. Uveljavljanje nadomestila za primer brezposelnosti je pravnotehnično podobno uveljavljanju drugih pravic socialne varnosti, npr. nadomestila za čas odsotnosti z dela zaradi bolezni ali pokojnine. Vendar so osebe, ki uveljavljajo pravice iz zavarovanja za primer brezposelnosti, v prav posebnem, negotovem in ogroženem življenjskem položaju. V nasprotju z upokojitvijo prejemanje denarnih dajatev za brezposelnost ni trajna rešitev. Osebe, ki iščejo zaposlitev, so v hudi materialni in osebni stiski. Potrebujejo pomoč pri iskanju nove zaposlitve ali drugih zaposlitvenih in delovnih možnosti, materialno pomoč in osebno podporo.

Bistvo zavarovanja za primer brezposelnosti je zagotavljanje materialnih pravic, ki so časovno omejene. Z vidika socialnega dela je poleg materialne eksistence brezposelnih pomembno tudi vprašanje, kako zagotoviti "moralno preživetje" oseb brez dela, ohraniti njihove delovne sposobnosti in socialne vezi ter jih motivirati za delo, zaposlovanje in samozaposlovanje. Če do prenehanja izplačevanja dajatev za primer brezposelnosti ne najdejo zaposlitve ali dela in nimajo drugih sredstev za preživljanje, jim je minimalno socialno varnost mogoče zagotoviti v sistemu socialnega varstva. (Do sprejetja novega zakona še po zakonu o socialnem skrbstvu, Ur. l. SRS, 35/79.)

Iz razgovorov s svetovalci zaposlitve izhaja, da se socialno delo v enotah zavoda za zaposlovanje opravlja nekako "neuradno", kot določen pristop ali način obravnavanja brezposelnih. Od osebne pripravljenosti, strokovnega znanja in časa, ki ga svetovalci zaposlitve lahko namenijo posamezni stranki, je odvisno, v kolikšni meri so brezposelni poleg "zaposlovalnega" deležni tudi "socialnega" svetovanja.

Poglavitna težava brezposelne osebe je rešena, ko dobi zaposlitev ali vsaj delo. Če se med brezposelnostjo delovne zmožnosti brezposelnega, odnosi z okoljem in druge pomembne značilnosti njegovega položaja bistveno ne poslabšajo, so lahko sekundarne posledice brezposelnosti relativno kmalu odstranjene.

V razmerah množične brezposelnosti se lahko zaposli le manjši del iskalcev zaposlitve. Čas čakanja na zaposlitev se podaljšuje. Brez dela ostajajo ljudje, ki v svoji življenjski perspektivi upravičeno niso upoštevali možnosti, da postanejo brezposelni, saj so se izobraževali in zaposlili v razmerah skorajda popolnega varovanja stalnosti zaposlitve. "Nepričakovanost" dodatno otežuje socialni položaj brezposelnih v Sloveniji.

### 3.2. Posredovanje zaposlitve in posredovanje dela

Posredovanje med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili je klasična dejavnost službe zaposlovanja.

Novost ZZZB v primerjavi s prejšnjo ureditvijo je, da poleg posredovanja zaposlitve ureja posredovanje dela. Posredovanje zaposlitve ima za cilj sklenitev delovnega razmerja, posredovanje dela pa je namenjeno vključitvi brezposelne ali druge osebe v delo, ki se ne opravlja kot delovno razmerje.

Ko zavod prejme prijavo prostega delovnega mesta, mora javno objaviti prosto delovno mesto ter izvesti vse potrebne postopke v zvezi s posredovanjem zaposlitve. Za javno objavo se šteje tudi objava v uradnih prostorih zavoda za zaposlovanje. (ZDR, 8. čl., 2. odst.)

Za posredovanje zaposlitve in posredovanje dela zavod ne sme zahtevati plačila. Če se s posredovanjem dela ukvarja pooblaščena organizacija oziroma delodajalec, ta od iskalca zaposlitve oziroma dela ne sme zahtevati plačila. Lahko pa zahteva plačilo od tistega, ki išče delavce.

V nekaterih enotah se pri posredovanju zaposlitve in dela povezujejo z ustreznimi službami v obmejnih državah (Italiji in Avstriji). Tam se lahko zaposlijo zlasti delavci brez izobrazbe, vendar morajo znati jezik.

### 3.3 Zavarovanje za primer brezposelnosti

Zavarovanje za primer brezposelnosti obsega dajatve in storitve. Glavni denarni pravici, denarno nadomestilo in denarna pomoč, pripadata le zavarovancem, to je tistim, ki so pred nastopom brezposelnosti izpolnili pogoj predhodne zaposlitve (9 mesecev nepretrgano ali 12 mesecev s presledki v zadnjih 18 mesecih). Ostale pravice, priprava na zaposlitev, povrnitev prevoznih in selitvenih stroškov ter sofinanciranje pravic delavcev, ki so postali iz operativnih razlogov odveč ("presežni delavci"), pripadajo tudi drugim brezposelnim osebam. Pravice do pokojninskoinvalidskega in zdravstvenega zavarovanja brezposelnih se obravnavajo po predpisih s teh dveh področij.

Denarno nadomestilo je subjektivna pravica zavarovanca. Višina nadomestila je odvisna od plače, ki jo je zavarovanec prejemal pred nastopom brezposelnosti. Denarna pomoč med brezposelnostjo pa je socialni korektiv. Vezana je na pogoj cenzusa, višina pa zagotavlja minimalno socialno varnost.

Zavarovanje za primer brezposelnosti je "kratkoročna" panoga socialnega zavarovanja. Denarne pravice brezposelnih so časovno omejene: denarno nadomestilo praviloma na največ dve leti, denarna pomoč na tri leta, pri čemer se upošteva tudi čas prejemanja denarnega nadomestila.

K denarnemu nadomestilu in denarni pomoči se odmeri dodatek za nepreskrbljene družinske člane, če je izpolnjen pogoj cenzusa.

Priprava za zaposlitev obsega več različnih dajatev in storitev. Namen priprave na zaposlitev je povečanje priložnosti, ki jih ima brezposelna oseba na trgu delovne sile. Po vsebini in namenu je priprava za zaposlitev v bistvu že ukrep aktivne politike zaposlovanja. Priprava za zaposlitev obsega vse oblike izobraževanja in usposabljanja, kritje stroškov ter denarno pomoč. Brezposelna oseba pridobi pravico do priprave za zaposlitev, če jo zavod napoti na izobraževanje oziroma usposabljanje zaradi povečanja zaposlitvenih možnosti. Če brezposelna oseba odkloni pravico do priprave na zaposlitev, izgubi status brezposelne osebe. Oseba, ki namerno ali iz velike malomarnosti ne izpolnjuje obveznosti, ki jih prevzame, ko se vključi v pripravo za zaposlitev, izgubi vse pravice v zvezi s pripravo za zaposlitev.

Namen povrnitve prevoznih in selitvenih stroškov je olajšanje in spodbujanje prostorske mobilnosti brezposelnih. Brezposelna oseba ima pravico do povrnitve prevoznih in selitvenih stroškov zase in za svoje družinske člane, če so ti stroški povezani z zaposlitvijo izven kraja njenega stalnega bivališča in če ji teh stroškov ne povrne organizacija ali delodajalec, kjer se zaposli.

Sofinanciranje pravic "presežnih" delavcev v bistvu ni zavarovanje delavcev, ker se sofinanciranje zagotavlja organizaciji, ne neposredno delavcem. Organizaciji ali delodajalcu se lahko za delavce, ki jim zaradi operativnih razlogov ni mogoče zagotoviti dela v organizaciji ali pri delodajalcu, pod pogoji, ki jih določa ZZZB, zagotovi povrnitev do 50% stroškov za prekvalifikacijo ali dokvalifikacijo (izobraževanje in usposabljanje) ali za dokup zavarovalne dobe zaradi izpolnitve pogojev za pokojnino.

### 3.4 Aktivna politika zaposlovanja

Samo s posredovanjem zaposlitve in dela ni mogoče niti zaposliti brezposelnih niti preskrbeti delodajalcem ustrezno usposobljenih delavcev. Aktivna politika zaposlovanja pomeni prehod od zgolj posredovanja med ponudniki in iskalci zaposlitev k strokovnim ukrepom za ustvarjanje večjih zaposlitvenih možnosti.

Organizacijam oziroma delodajalcem se lahko zagotovi sofinanciranje dejavnosti, ki prispevajo k večjemu zaposlovanju. Osebam, ki so vključene v programe aktivne politike zaposlovanja, se lahko krijejo nekateri stroški, lahko se jim izplačajo nadomestila in dodelijo posojila.

Čas, ko je oseba vključena v program aktivne politike zaposlovanja, se všteje v zavarovalno dobo, če je za ta čas plačan prispevek za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (ZPIZ, 206. čl.).

Iz podatkov, ki so jih zbrali anketarji, izhaja, da je bila v letu 1991 posebna pozornost namenjena akciji za nova delovna mesta, pospeševanju samozaposlovanja in sofinanciranju pripravništva.

V razmerah množične in dolgotrajne brezposelnosti so poleg aktivne politike

zaposlovanja v ožjem smislu potrebne še druge dejavnosti, ki pomagajo brezposelnim uporabiti "prosti čas" v svojo in splošno korist. To so zlasti tečaji in druge oblike izobraževanja. Razmejitev med usposabljanjem in koristno uporabo prostega časa je težko postaviti. Nekaj primerov: številni jezikovni tečaji, tečaji računalništva, knjigovodstva, podjetništva. Zanimanje za izobraževanje je po oceni anketiranih svetovalcev največje med brezposelnimi, ki imajo vsaj 5. stopnjo izobrazbe.

### 3.5. Javna dela

Novost ZZZB so tudi javna dela. Javna dela so razpisana po kriterijih, ki jih določi zavod, in so z enakimi pogoji dostopna vsem nezaposlenim. Javna dela ne morejo vsebovati rednih programskih aktivnosti organizacij ali delodajalcev na območju družbenopolitične skupnosti. Program javnih del sprejme upravni odbor. Izvajanje javnih del organizira zavod v sodelovanju z drugimi zainteresiranimi organizacijami. (52. čl., 1. odst.)

Republiški zavod za zaposlovanje kot bistveni namen javnih del opredeljuje preprečevanje, da bi bile skupine dolgotrajno brezposelnih izrinjene na družbeno obrobje, s tem da se jim zagotovi socialno vključenost in smiselne družbeno koristne dejavnosti, ki ugodno vplivajo na interese ter delovne sposobnosti teh oseb. V javna dela vključujejo dolgotrajno brezposelne osebe, ki nimajo drugih, boljših možnosti - nimajo skorajšnje možnosti zaposlitve, niso vključene v izobraževanje ali to zanje ni smotrno, so gmotno ogrožene, nimajo pogojev za zaposlitev. Poleg pogojev, ki jih za javna dela predpisuje zakon, se zahteva, da morajo biti programi odprti, to se pravi, da udeleženec iz programa izstopi, če mu je ponujena sklenitev delovnega razmerja. Trajanje je predvideno najdalj do 12 mesecev. Vključene naj bodo praviloma manjše skupine brezposelnih, to je do 10, največ 20 oseb.

Stroški izvajanja javnih del so pokriti takole. Republiški zavod za zaposlovanje zagotavlja sredstva za denarno pomoč, zdravniški pregled, prevoz na delo in prehrano med delom ter morebitne druge stroške po pogodbi. Izvršni svet občine mora zagotoviti kritje stroškov za dodatno stimulacijo udeležencev javnih del. Izvajalec del, to je, zainteresirana organizacija ali delodajalec zagotovi strokovni nadzor nad izvajanjem del, varstvo pri delu in kritje drugih stroškov. Obveznosti so opredeljene s tripartitno pogodbo. (RZZ, april 1991, 6-8.)

Prvi razpis za javna dela po novem ZZZB je bil v Sloveniji objavljen aprila 1991. Na razpis se je prijavila večina slovenskih občin z zelo raznolikimi programi. Precej programov je bilo na socialnem področju: pomoč in nega starejših občanov, invalidov in prizadetih otrok na domu, pomoč pri učenju in varstvu otrok iz socialno ogroženih družin, pomoč obsojencem med prestajanjem kazni in po njej, delo s skupinami mladoletnikov, varstvo otrok na domu, animiranje in vodenje dejavnosti za prosti čas otrok in mladine in podobno. Veliko je ekoloških projektov kot čiščenje bregov rek in urejanje javnih površin. Kulturni projekti so npr. varovanje in obnova kulturnih spomenikov. Na področju javne uprave so javna dela pri urejanju arhivov itn. (RZZ, 24. 6. 1991.)

V javna dela se vključujejo brezposelne osebe, prijavljene pri zavodu, ki v tem času obdržijo status brezposelne osebe. Tem osebam se v času opravljanja javnih del zagotavljajo pravice iz priprave za zaposlitev in plačilo za opravljeno delo,

določeno s pogodbo. (53. čl.) Po predpisih pokojninskega in invalidskega zavarovanja se osebe, ki prejemajo denarno nadomestilo za primer brezposelnosti, in osebe, ki opravljajo javna dela, obvezno zavarujejo za čas prejemanja nadomestila ali za čas opravljanja javnih del. (ZPIZ, 17. čl.)

### 3.6. Štipendiranje

Z novim zakonom je tudi štipendiranje opredeljeno kot dejavnost službe za zaposlovanje.

V Sloveniji obstajata dve vrsti štipendij: kadrovske in republiške. Kadrovske štipendije podeljujejo organizacije in delodajalci v skladu s svojimi potrebami. Republiške štipendije so namenjene učencem in študentom, ki nimajo kadrovskih štipendij. Pogoj za pridobitev republiške štipendije je, da dohodek družine ne presega cenzusa. Izrazito nadarjeni učenci in študentje lahko pridobijo republiško štipendijo ne glede na cenzus. To je tako imenovana Zoisova štipendija.

## 4. Delo z brezposelnimi na enotah in izpostavah republiškega zavoda za zaposlovanje

### 4.1. Potek dela

Za zadovoljstvo strank z uslugami služb socialne varnosti je poleg obsega pravic, ki jih lahko uveljavijo, pomembno tudi to, v kakšnih zunanjih okoliščinah, na kakšen način lahko to storijo. Gre za odnose z javnostjo oziroma strankami. Način dela s strankami vpliva na učinkovitost dela.

Po opisu anketarjev poteka delo z brezposelnimi na naslednji način. Ko se stranka prijavi za zaposlitev, jo seznanijo, katere dokumente mora dostaviti (osebna izkaznica zaradi stalnega bivališča po ZUP in delovna knjižica). Če delovne knjižice nima, jo napotijo na občino, da si jo tam preskrbi. Nato se zglasi pri svetovalcu, ki vnese njene osebne podatke na DOK (delavčev osebni karton). Stranka posreduje tiste informacije, ki so potrebne za uveljavljanje pravic med brezposelnostjo (denarnih pravic, zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja) in iskanje zaposlitve: strokovna izobrazba, razni tečaji, posebna znanja, konjički, dotedanje zaposlitve, ali izrecno želi zaposlitev, ustrezno svoji izobrazbi, ali bi se zadovoljila tudi z drugačno zaposlitvijo itn. Ob prijavi dobijo brezposelni informacije o možnostih zaposlitve oziroma dela in uveljavijo pravice za primer brezposelnosti, za katere izpolnjujejo pogoje. Za dela, kjer so potrebne posebne psihofizične lastnosti, so kandidati testirani, kar opravi psiholog.

Tisti, ki prejemajo denarno nadomestilo ali imajo priznane kakšne druge pravice, se morajo javljati na zavodu vsak mesec, ostali vsake tri mesece.

Zaradi velikega števila strank so razgovori kratki, rutinski. Anketarji navajajo: "15 brezposelnih v eni uri" ipd. To ni izmerjeno časovno obdobje, ampak bolj vtis anketarjev, da je procedura hitra. Trajanje razgovora je odvisno od tega, ali je stranka prišla prvič, ko je treba zbrati podatke in dati več informacij, ali gre za nadaljnje obiske, ko se posredujejo samo morebitne nove informacije in so namenjeni zlasti pozvedovanju, ali brezposelni še išče delo. Povpraševanje na zavodu pogosto velja za nekakšno merilo resnosti iskanja zaposlitve. Če se brezposelna oseba ne javlja v dogovorjenih rokih ali se ne oglasi na pisno vabilo svetovalca,

izgubi pravice iz naslova brezposelnosti.

Posamezni svetovalci se zlasti zavzamejo za tiste iskalce zaposlitve, ki so socialno najbolj ogroženi. Drugi ponudijo možnost zaposlitve najprej tistim, ki prejemajo denarno nadomestilo ali denarno pomoč. Trudijo se doseči, da bi se z brezposelnimi "vedno nekaj dogajalo", da ne bi postali apatični in da bi ohranili delovne navade in spretnosti. Spodbujajo jih k dodatnemu izobraževanju in samozaposlovanju. Gredo tudi v podjetja, ki potrebujejo delavce in si izberejo najustreznejše kandidate za zaposlitev.

Nekateri svetovalci so izrazili mnenje, da so zaradi časovne stiske prisiljeni rutinsko obravnavati stranke. Posamezniki so izjavljali, da svetujejo brezposelnim, kako naj napišejo prošnje, kako naj nastopajo v organizacijah, kjer se zanimajo za zaposlitev, in podobno.

Ena od svetovalk je odgovorila, da pri delu z brezposelnim upošteva neka svoja merila: videz oz. urejenost, ali so se javili na zavodu zato, ker je potekel predpisani rok, ali iz lastne potrebe, ali so si ogledali seznam prostih delovnih mest že na oglasni deski. Ogled seznama prostih delovnih mest ima za znak prizadevanj brezposelnega, da se zaposli.

Anketarji so opazili zelo različen odnos svetovalcev do strank. Pripisujejo ga osebnim lastnostim, volji do dela, vzdržljivosti in obremenjenosti svetovalcev.

### 4.2. "Okolje"

Na večini obiskanih enot ali izpostav so iskalcem zaposlitve na voljo izčrpne pisne informacije (na posameznih listih) o načinu uveljavljanja pravic, potrebnih dokumentih, samozaposlovanju, sofinanciranju pripravništva, javnih delih, raznih tečajih ipd. Na nekaterih enotah se načrtno usmerjajo v "samopostrežni način" poslovanja, da bi pridobili čas za poglobljeno delo, ko je to nujno. Na nekaterih izpostavah so informacije objavljene samo na oglasnih deskah. Oglasne deske so ponekod nameščene že ob vhodu v stavbo. V enem primeru (Radovljica) je oglasna deska zasteklena in zaklenjena, da stranke ne bi odnesle gradiva. Na posameznih oglasnih deskah so tudi ponudbe brezposelnih, ki iščejo zaposlitev.

Več anketarjev ugotavlja, da čakalnice, kjer je to gradivo na voljo, niso ustrezno opremljene, npr. s pisalnim priborom in mizami, da bi si lahko čakajoči kaj zapisali. Stolov je premalo ali jih sploh ni, pred vrati pisarn in po hodnikih so vrste. Prostore ene od enot so v času izvajanja ankete obnavljali, da bi ločili "šalterski" postopek od svetovalnega. Razgovori s strankami potekajo v pisarnah svetovalcev. V nekaterih enotah mora brezposelna oseba med razgovorom stati, ker zanjo ni stola (npr. Kranj). Ponekod delata v enem prostoru dva svetovalca. Zgodi se, da mora eden na željo stranke v času razgovora prostor zapustiti (Gorica).

V večjih enotah zaradi interne organizacije dela opravljajo svetovanje za moške in ženske različni svetovalci.

Uradne ure so ob ponedeljkih, sredah in petkih, v glavnem dopoldne, kot je v navadi za urade. Upoštevanje uradnih ur je v nekaterih enotah "strogo", zlasti ob malici (Ljubljana), drugod lahko stranke pridejo tudi izven uradnih ur (Kranj).

Stranke so posebej naročene, kadar gre za posamezne oblike izobraževanja, zdravniške preglede in podobno.

## 5. Organizacijska mreža

Politiko zaposlovanja in program za njeno izvajanje sprejema Skupščina republike Slovenije na predlog izvršnega sveta (vlade). Na isti način se določa potrebni obseg sredstev.

Strokovne naloge, ki se nanašajo na zaposlovanje, zavarovanje za primer brezposelnosti in izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, opravlja Republiški zavod za zaposlovanje. Ima 10 območnih enot v naslednjih regijah: Celje, Koper, Kranj, Ljubljana, Maribor, Murska Sobota, Nova Gorica, Novo mesto, Sevnica, Velenje. Leta 1990 je bilo na republiškem zavodu za zaposlovanje zaposlenih 461 delavcev (Letopis: 137). Enote zavoda imajo izpostave v večjih krajih.

Republiški zavod za zaposlovanje je javni zavod za območje Republike Slovenije. Območne enote se oblikujejo zaradi posebnosti posameznih območij in zaradi neposrednejšega stika z uporabniki storitev. Območne enote se organizirajo za območja, ki so z zaposlovanjskega vidika zaokrožena celoto in praviloma obsegajo več občin (61. čl.).

Zavod upravlja upravni odbor. Upravni odbor sestavlja 15 članov, od tega pet predstavnikov organizacij in delodajalcev, organiziranih v gospodarski zbornici in drugih združenjih, pet predstavnikov delavcev, organiziranih v sindikatih, in pet predstavnikov izvršnega sveta Republike Slovenije (62. čl., 1. in 2. odst.).

S statutom zavoda so natančneje urejeni organizacija zavoda, organi, njihove pristojnosti in način odločanja ter druga vprašanja, pomembna za delo in poslovanje zavoda.

Sredstva za zavarovanje za primer brezposelnosti se zagotavljajo s prispevki delavcev, organizacij in delodajalcev in se zbirajo v proračun Republike Slovenije ter se prek finančnega načrta upravnega organa, pristojnega za delo (Ministrstvo za delo), usmerjajo k izvajalcem programov po namenu porabe. Sredstva za druge namene, to je, za aktivno politiko zaposlovanja, štipendiranje in delovanje javne službe pa se zagotavljajo iz republiškega proračuna. Zakon predvideva, da se iz republiškega proračuna pokrije primanjkljaj sredstev za zavarovanje za primer brezposelnosti, če do njega pride (14).

Posredovanje dela, v določenih primerih tudi zaposlitve, lahko izvajajo organizacije in posamezniki na podlagi koncesije. Pogoje ureja pravilnik. S posredovanjem dela so se že po prejšnjih predpisih lahko ukvarjali "študentski servisi". Ob anketi je bilo ugotovljeno, da "študentski servisi" delujejo v vseh regijah.

V času izvajanja ankete so anketarji izvedeli le za tri koncesijske posredovalnice. Dobili pa so informacije, da je v obravnavi več vlog za koncesijo.

Posredovanje dela in zaposlitev poteka tudi po neformalnih poteh: čez male oglase v dnevnem in drugem časopisju, informacije v drugih sredstvih javnega obveščanja (npr. "Naša žena", rubrika SOS). Pri iskanju dela pomagajo sindikati, organizacije za (samo)pomoč, dobrodelne organizacije (npr. Karitas) in drugi. Anketirani brezposelni so kot tiste, ki jim največ pomagajo pri iskanju zaposlitve ali dela, navajali sorodnike in prijatelje, neka anketiranka je navedla nekdanje sodelavke, nihče pa ni omenil organizacije, kjer je bil zaposlen neposredno pred prenehanjem delovnega razmerja, čeprav so bili med brezposelnimi tudi respondenti, ki jim je delovno razmerje prenehalo iz operativnih razlogov.

## 6. Kadri

Med dejavnostmi zavoda za zaposlovanje ni socialnega dela. Po sili razmer nekatere naloge socialnega dela opravijo tisti delavci zavoda za zaposlovanje, ki delajo neposredno z iskalci zaposlitve.

Delovno mesto, na katerem je največ stika z strankami, je svetovalec zaposlitve. Anketiranih je bilo 16 svetovalcev zaposlitve, od teh je bilo 5 socialnih delavcev, 4 pravniki, 2 višja upravna delavca ter po en pedagog, predmetni učitelj, ekonomski tehnik z nedokončano fakulteto za organizacijo dela in upravnoadministrativni tehnik. Za enega ni bilo podatka. En socialni delavec je bil zaposlen kot poklicni svetovalec učencev. Število anketiranih socialnih delavcev je verjetno večje od njihovega deleža med svetovalci, ker so študenti dobili naročilo, naj anketirajo zlasti socialne delavce. "Opravil socialnega delavca" kot delovnega mesta na Republiškem zavodu za zaposlovanje ob času izvajanja ankete ni bilo.

Svetovalci zaposlitve so navajali, da potrebujejo široka in raznorodna znanja, ker morajo svetovati na področju izobraževanja, podjetništva, delovne, zdravstvene in pokojninsko invalidske zakonodaje. Poznati morajo tudi proizvodne procese. Leta 1991 so bili na tečaju za delo z ljudmi. Enkrat mesečno imajo strokovne posvete. Pripravlja se izobraževanje delavcev zavoda za delo z duševnimi bolniki.

Kot težave pri delu so svetovalci opisovali časovno stisko, občutke nemoči ("Rad bi pomagal, pa ne moreš" - MS), utrujenosti ("Niti tistih pet minut s stranko ne morem optimalno izkoristiti" - LJ) in izpostavljenosti. Včasih pride do kakšnega izgreda, ko brezposelni razočaranje in jezo strese na svetovalca. Iz ene enote je podatek, da so svetovalci opremljeni z alarmno napravo (Gorica).

Izjave svetovalcev zaposlitve se ujemajo z ugotovitvami raziskave o metodah zaposlovanja invalidnih oseb (Brejc 1988), v kateri so anketirani strokovni delavci službe zaposlovanja pri rangiranju pogojev za uspešno delo pri zaposlovanju na prvo mesto postavili število obravnav (obremenjenost s primeri).

Dejstvo je, da se je število brezposelnih v zadnjih letih močno povečalo, ne da bi se sorazmerno spremenilo število svetovalcev zaposlitve. Leta 1987, ko je znašalo skupno število iskalcev zaposlitve 15.184 oseb, je bilo na tedanjih regionalnih zavodih za zaposlovanje zaposlenih 68 svetovalcev zaposlitve s polnim delovnim časom. Decembra 1991 je bilo registriranih 91.161 brezposelnih oseb, na zavodu za zaposlovanje pa je bilo s polnim delovnim časom zaposlenih 86 svetovalcev zaposlitve in 8 delavcev, ki so opravljali kombinirano delo zaposlovalca in poklicnega svetovalca. Izračun pokaže, da je prišlo decembra 1991 na enega svetovalca zaposlitve štirikrat več prijavljenih brezposelnih oseb kot leta 1987. Obremenitev zmanjša dejstvo, da je bilo leta 1991 na zavodu na delovnem mestu svetovalca zaposlitve zaposlenih tudi 32 pripravnikov, medtem ko je leta 1987 na regionalnih zavodih za zaposlovanje na tem delovnem mestu delalo največ 8 pripravnikov (ocena). Če pri izračunu razmerja med številom brezposelnih in številom svetovalcev zaposlitve upoštevamo tudi pripravnike, se je število brezposelnih na posameznega svetovalca zaposlitve povečalo za triinpolkrat.

Pogosto izraženo mnenje svetovalcev zaposlitve je, da je njihovo delo preveč zbirokratizirano, tako da pravega svetovanja ni. Želijo biti manj obremenjeni s formalnimi postopki, da bi se laže posvetili svetovanju. Podobno stališče je izraženo v

poročilu strokovnjakov MOD, ki pravijo, da so institucije socialne varnosti pod pritiskom, da povečajo učinkovitost. Učinkovitost pa ne sme iti predaleč, da ne onemogoči upoštevanja specifičnih potreb posameznikov in manjšinskih skupin (ILO 1984: 76).

Svetovalci vidijo rešitev problema v širjenju računalniške mreže, v ločitvi svetovalnega dela od administrativnega, v tesnejši povezanosti z drugimi institucijami in v tem, da bi imel zavod za zaposlovanje večji vpliv na politiko zaposlovanja.

## 7. Problemi, protislovja

Delo zavoda za zaposlovanje s strankami je usmerjeno k iskanju zaposlitve in dela, ohranjanju oziroma razvijanju delovnih zmožnosti in zagotavljanju minimalne materialne eksistence zavarovancev in drugih iskalcev zaposlitve. Podobne naloge ima služba zaposlovanja tudi v drugih evropskih državah.

Ukrepi aktivne politike zaposlovanja so podobni kot v razvitih državah. Za nekatere brezposelne, ki se jim ne posreči najti redne zaposlitve, je aktivna politika zaposlovanja paliativ (v pozitivnem pomenu besede). Nekateri ukrepi, ki naj bi pospešili ali olajšali redno zaposlitev, po mnenju posameznih respondentov nimajo pričakovanih učinkov, vsekakor pa prekinjajo obdobja brezposelnosti in s tem blažijo materialne in socialne težave prizadetih.

Sofinanciranje pripravništva je izredno pomemben ukrep, ker diplomantom omogoči pridobiti izkušnje za samostojno delo v svoji stroki in opraviti strokovni izpit. Z opravljenim pripravništvom se šele resnično konča izobraževalni proces za poklic. Po izjavah anketiranih pa jim niti opravljeno pripravništvo na trgu delovne sile ne omogoča enakopravnega položaja, ker se delodajalci ne zadovoljijo s pripravništvom, ampak zahtevajo izkušnje pri samostojnem delu.

Večina sistemov zavarovanja za primer brezposelnosti pozna, podobno kot slovenski, postopno zmanjševanje socialne varnosti brezposelne osebe. Nadomestilu za brezposelnost sledi pomoč, ki je vezana na cenzus. Ko so dajatve za primer brezposelnosti izčrpane, prizadete prevzame "sekundarna mreža", to je socialno varstvo. V Sloveniji lahko pričakujemo podoben razvoj, ko se bodo iztekla obdobja prejemanja denarnih nadomestil in denarne pomoči za brezposelnost tistim, ki jih zdaj prejemajo. Ob tem je v sedanjem trenutku sekundarna mreža še zelo šibka. Pričakovati je, da jo bo eksplicitno vzpostavil novi zakon o socialnem varstvu.

V sedanjih razmerah doživljajo brezposelne osebe poleg materialnih problemov vrsto dodatnih socialnih težav, ki formalno ne sodijo v pristojnost zavoda za zaposlovanje. Svetovalci zaposlitve te težave zaznavajo, nimajo pa časa, pooblastil in po večini tudi ne potrebne usposobljenosti, da bi jih lahko obravnavali. Tako brezposelni ostanejo brez pomoči strokovnega socialnega dela, kar otežuje njihov položaj in jim v končni posledici tudi zmanjšuje možnosti za ponovno zaposlitev.

## 8. Perspektive razvoja

Pravna ureditev zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti je v Sloveniji podobna kot v državah zahodne Evrope, v nekaterih pogledih pa je za delavce celo ugodnejša.

Novi ZZZB, ki je uvedel ukrepe aktivne politike zaposlovanja, je primerljiv z zakonodajo v drugih državah tudi v pogledu razvijanja novih zaposlitvenih možnosti in drugih oblik delovnega angažiranja brezposelnih.

Socialno delo za brezposelne na zavodu za zaposlovanje ni organizirano. Po ZZZB to tudi ni naloga Republiškega zavoda za zaposlovanje. Vendar je očitno, da velik del brezposelnih potrebuje strokovno pomoč socialnega dela, ki je služba zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti v okviru svojih nalog in pristojnosti ne vključuje. Ni treba, da bi bilo mesto "socialne pomoči brezposelnim" prav na zavodu za zaposlovanje. Lahko bi jo razvili pri različnih že obstoječih socialnih institucijah. Vsekakor pa je stanje brezposelnosti, posebno dolgotrajnejše, situacija, v kateri prizadeti potrebujejo specifično strokovno pomoč.

## Viri


1. P. ASHBY, *The long-term unemployed. Action for a forgotten million*. Bedford Square Press of the Nationl Council for Voluntary Organisations (NCVO), London, 1985

2. T. BREJC, Analiza vprašalnika o aktualni zaposlovalski praksi. V: *Raziskava: Razvoj metod zaposlovanja invalidnih oseb*. Univerzitetni zavod za rehabilitacijo invalidov Ljubljana, Ljubljana, januar 1988

3. D.H. FREEDMAN, Special employment programmes in developed and developing countries. *ILR*, vol. 129, 2/1990

4. *Into the twenty-first century: The development of social security*. ILO, Geneva, 1984

5. N. KERSCHEN, F. KESSLER, Unemployment benefit in France and the Federal Republic of Germany: Social protection or employment market regulation? Some legal aspects, *ISSR*, (43)90

6. R. KONLE-SEIDL, H. ULLMANN, U. WALWEI, The European social space: Atypical forms of employment and working hours in the European Community. *ISSR*, 2(XLIII)90, str. 143-179

7. R. KYOVSKY, A. RADOVAN, *Konvencije in priporočila Mednarodne organizacije dela s komentarjem, center za samoupravno normativno dejavnost*. Ljubljana, 1975, str. 341

8. *Letopis o zdravstvenem in socialnem varstvu v Sloveniji 90*. Ljubljana, sept. 1991

9. A. RADOVAN, Osiguranje za slučaj nezaposelnosti. V: *Monografija socijalnog osiguranja SFRJ (prva knjiga)*. Savez zajednica zdravstvenog osiguranja i zdravstva Jugoslavije i savez penzijskog i invalidskog osiguranja Jugoslavije, brez letnice, str. 245-261

10. *Republiški zavod za zaposlovanje: Pregled programov javnih del v Sloveniji*. Ljubljana, 24. 6. 1991

11. *Republiški zavod za zaposlovanje: Novi ukrepi aktivne politike zaposlovanja*. April 1991

12. S. RICCA, *Les services de l'emploi*. BIT Geneve, 1982

13. The XXIIIrd General Assembly of the International Social Security Association. *ISSR*, 1(XLIII)90

14. Več avtorjev, *Pravno urejanje trga dela*. Inštitut za delo pri pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, marec 1991

15. Zakon o delovnih razmerjih s komentarjem sprememb in dopolnitev. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti s komentarjem. *Gospodarski vestnik*, Ljubljana, 1991

16. Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti. *Ur. l. RS*, 5/91, 12/92

17. Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. *Ur. l. RS*, 12/92

18. Zakon o zaposlovanju tujcev, *Ur. l. RS*, 33/92

19. Zakon o socialnem skrbstvu. *Ur. l. SRS*, 35/79

20. Pravilnik o pogojih, ki jih mora izpolnjevati pooblaščena organizacija oziroma delodajalec za izvajanje posredovanja zaposlitve oziroma posredovanja dela. *Ur. l. RS*, 33/92

21. Pravilnik o štipendiranju. *Ur. l. RS*, 24/91, 14/92