

Sonja Drobnič**POLNA ZAPOSLENOST DELOVNE SILE**

V prispevku prikazujemo razvoj koncepta brezposelnosti in polne zaposlenosti delovne sile. Klasični liberalistični model ekonomskega mišljenja je predpostavljala polno zaposlenost produkcijskih faktorjev in s tem tudi polno zaposlenost delovne sile. Vsako morebitno neskladje naj bi avtomatično razreševal cenovni mehanizem. Brezposelnost je v teh okvirih lahko zgolj prostovoljna. V nasprotju s tem razloži Marx brezposelnost oziroma industrijsko rezervno armado kot nujno posledico in pogoj za kapitalistično akumulacijo kapitala. Vendar je meščanska ekonomska teorija šele s Keynesom sprejela predpostavko o praviloma nepopolnem izkoriščanju proizvodnih faktorjev in o neprostovoljni brezposelnosti. Večina industrijskih dežel je po 2. svetovni vojni sprejela polno zaposlenost kot enega od pomembnih ciljev nacionalne ekonomske politike. Brezposelnost pa je poleg ekonomske postajala tudi čedalje bolj pomembna socialna kategorija. V drugem delu prispevka s pomočjo Beveridgeve definicije polne zaposlenosti in s pomočjo U-V metode za izračunavanje vrst brezposelnosti preverjamo tezo o polni zaposlenosti delovne sile v Sloveniji.

The paper is concerned with the development of the concept of full employment and unemployment. Classical liberalistic model of economic thinking presupposed full employment of labour force, as the price mechanism was supposed to solve every possible discrepancy in the labour market. According to these theories there can be no involuntary unemployment – in the sense of workers willing but unable to find work for a real wage below the current level. Unemployed persons are in this context largely responsible for their own condition. On the other hand, Marx explained the unemployment, respectively the disposable industrial reserve army, as a necessary consequence and a condition of the capitalist accumulation of capital. However, it was only in the thirties of this century, that the bourgeois economic theory accepted the Keynesian concepts of involuntary form of unemployment; and the prevailing thought was to doubt the automatic achievement of full employment. After the second world war, governments in the majority of developed industrial countries accepted full employment as one of the most important goals of national economic policy. Unemployment has now become not only an economic, but also a social consideration. In the second part of the paper attempts have been made to verify the thesis about full employment in Slovenia by the help of Beveridge's definition of full employment and by the help of U-V classification of unemployment.

brezposelnost, polna zaposlenost, liberalizem, nacionalna ekonomska politika

I.

Srednjeveška družba problema brezposelnosti v modernem smislu ni poznala, čeprav se je nezaposlenost pojavljala tudi v tem času. Vendar brezposelnost ni bila niti ekonomska niti socialna kategorija, temveč pojav, ki so ga ocenjevali predvsem z moralne in religiozne plati.

Do pomembnih sprememb je prišlo ob prehodu iz naturalne v blagovno proizvodnjo, zlasti pa v 16. stoletju z uvajanjem manufakturne proizvodnje. Nizke mezde najemnih delavcev je spremljala visoka fluktuacija, ki je pogosto vodila v brezposelnost. Pojavila se je tudi visoka inflacija. Rast inflacije so razlagali z naraščanjem prebivalstva, ki je privedlo do velikega povpraševanja predvsem po kmetijskem blagu. Ker se proizvodnja ni povečevala dovolj hitro, so cene naraščale. Dvigovanje cen pa je pospeševal še tok dragocenih kovin iz novoodkritih dežel.

Leta 1600 je bilo v Evropi 60–70 milijonov prebivalcev; torej se je število v sto letih podvojilo. Stanje je bilo najhujše v mestih, kamor se je iz ruralnih območij priseljevalo čedalje več ljudi. Da bi zajezili ta tok in zmanjšali množice brezdomcev in beračev v mestih, so najprej v Angliji, nato pa tudi v Franciji in Španiji v obdobju 1530–1540 sprejeli prve zakone, ki so dovoljevali prisilno zaposlovanje beračev in postopačev; ti so morali delati brez plačila (Garraty, 1978, str. 33).

Za začetek 17. stoletja sta značilna nadaljnja rast števila prebivalstva in ekonomska ekspanzija. Odvečno kmečko prebivalstvo je zapuščalo zemljo in se zgrinjalo v mesta, kjer pa ni bilo dovolj dela za vse. Vsaka slaba letina je pripeljala do porasta cen hrane, to je povzročilo padec učinkovitega povpraševanja tudi po potrošnih dobrinah, n. pr. po tekstilu, kar je pripeljala do brezposelnosti tekstilnih delavcev. Paradoksalno je, da je postajal odnos do brezposelnih delavcev čedalje bolj nestrpen, čimmanj dela je bilo na razpolago. Brezposelne, za delo sposobne prebivalce, so poslali v kolonije, če jih niso mogli prisilno zaposliti doma. Ta skrb za zagotovitev »delovnega mesta« za brezposelne seveda ni imela ničesar skupnega s skrbjo za brezposelne tri stoletja kasneje.

Logiko razmišljanja v 17. stoletju bi lahko prikazali takole: Prebivalstvo narašča in cene se zvišujejo. Očitno je porast prebivalstva glavni razlog za dvigovanje cen, saj je večje število ljudi pripeljalo do pomanjkanja hrane in drugih dobrin, ter s tem do dviga cen in revščine. Za odpravo revščine je potrebno proizvesti več blaga. Naravnih virov in surovin je dovolj, treba je le več človeškega dela, da bi te vire izrabili. Dvig proizvodnje je moč (v predindustrijski dobi) doseči le z več človeškega dela. Delo je torej najpomembnejši element v proizvodnji dobrin. Več dela pomeni večji output in večje bogastvo. Zato ljudi ne more biti preveč. Le zagotoviti je treba, da bodo vsi delali. Tisti prebivalci, ki ne delajo in trdijo, da dela ne morejo najti, iščejo v tem izgovor za izmikanje delu. Njihovo obnašanje je zločin nasproti družbi, zato jih je treba obravnavati kot kriminalce in jih prisilno zaposliti. Pojavljale so se celo skrajne zahteve, da bi morali obsojence zasužnjiti in jih nato prisilno zaposliti, namesto da brezdelno bivajo v ječah ali da so poslani v kolonije in s tem dežela izgubljajo delovno silo.¹

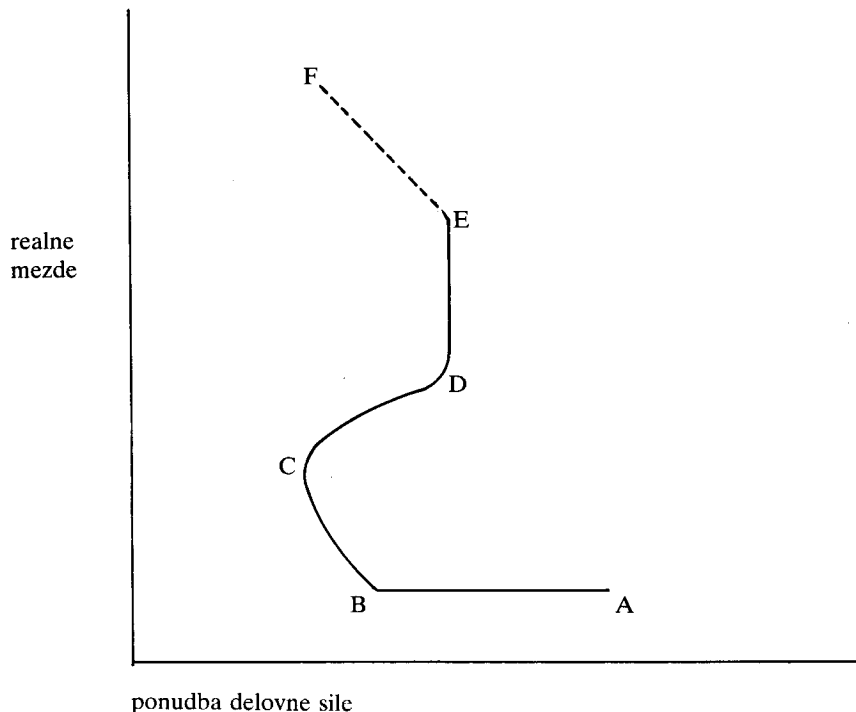
Brezposelnost ni bila pojmovana kot osebni problem, ampak kot nacionalna tragedija (Garraty, 1978, str. 37). Prejšnji moralni kritiki brezdelja so taka razmišljanja prvič dodala tudi ekonomske argumente proti brezdelnim oziroma brezposelnim prebivalcem, ki zmanjšujejo potencialno blagostanje skupnosti. Nekateri ekonomski misleci so obstojali tudi brezdelje bogatih slojev, kar je bilo povezano predvsem z razvojem puritanskih idej o pomenu dela.

Novo pojmovanje dela je bilo v protislovju z realnostjo manufakturne proizvodnje. Delavci, navajeni na trdo, toda sezonsko delo v kmetijstvu, so se s težavo prilagajali drugačnim pogojem dela v manufakturnih delavnicah, ki so zahtevale neprekinjeno proizvodnjo. Zato

so pogosto tudi samovoljno zapuščali delovna mesta. Želja po ekonomski ekspanziji je teoretike kmalu privedla do zaključka, da se lahko učinkovitost dela poveča predvsem z zniževanjem mezd. Nižje mezde prisilijo tudi ženske in otroke, da se zaposlijo, poleg tega pa delavci delajo tudi čedalje dalj časa, ker jih v to sili golo preživetje.

Za ilustracijo tega stanja lahko služi krivulja ponudbe delovne sile na trgu dela, ki jo razvijata Addison in Siebert (1979, str. 77), slika 1.

Slika 1: Krivulja ponudbe delovne sile



Ponudba na trgu delovne sile je odvisna predvsem od stopnje ekonomskega razvoja in še nato od kulturnih in zgodovinskih faktorjev. Na grafu 1 označuje odsek A-B na krivulji stanje, ko mora vsak posameznik v družbi delati, da lahko preživi. Na odseku B-C se realne mezde dvigujejo, ponudba upada. Tako stanje je značilno za dežele na zgodnji stopnji industrializacije, ko se dohodki dvigujejo hitreje kot potrebe in okus prebivalstva. V družini je lahko zaposlenih manj članov, ki z višjo mezdo zagotavljajo nespremenjen nivo potrošnje. Z nadaljnjim industrijskim razvojem se začnejo spreminjati pričakovanja in potrebe po potrošnih dobrinah. Z dvigovanjem dohodka hkrati raste ponudba delovne sile, dokler ne doseže točke D. V tej točki se rast ustavi, predvsem zaradi podaljševanja izobraževanja, zgodnejšega upokojevanja in tudi drugačnega vrednotenja delovnega in prostega časa. Ker pa se to dogaja v razviti družbi z razvito tehnologijo in visoko organsko sestavo kapitala, se produktivnost kljub temu še povečuje in s tem se povečujejo tudi realne mezde. Odsek E-F opisuje verjeten razvoj v bodočnosti: nadaljnja rast produktivnosti in dohodkov, ter znižanje ponudbe delovne sile – predvsem na račun skrajševanja delovnega časa.

Toda vrnimo se v 17. stoletje, ki ga na krivulji ponudbe delovne sile opisuje odsek A-B. Višina realne mezde je tako nizka, da je stopnja participacije delovne sile odvisna izključno od števila prebivalstva. Mezda pokriva le stroške preživetja enega posameznika, ne pa tudi stroškov razširjene reprodukcije delovne sile. Zato je nujno tudi delo žensk in otrok.

Ekonomisti sedemnajstega stoletja so torej v zniževanju mezd videli pomemben dejavnik za doseganje polne zaposlenosti in hkrati dejavnik tako željene ekonomske ekspanzije.

V jeziku sodobne ekonomije bi lahko tudi rekli, da so videli delavce zgolj kot produkcijski faktor, ne pa tudi kot faktor potrošnje. Vnaprej so predpostavljali, da povpraševanje po blagu ni odvisno od delavskih mezd.²

Vsak posameznik je imel pravico in dolžnost delati. Za brezposelne so poleg obstoječih institucij, v katerih je bilo delo praviloma obvezno – zapori, bolnišnice, sirotišnice – postavljali še posebne prisilne delavnice (workhouse) s prisilnim delom, ki so ga utemeljevali z ekonomskimi in moralnimi razlogi (Foucault, 1984, str. 121; Garraty, 1978, str. 45).

II.

Industrijska revolucija je kljub uvajanju mehanizacije v manufakturno proizvodnjo pripeljala do absolutnega povečanja števila delavcev v proizvodnji. V začetnem obdobju kapitalističnega razvoja je zato meščanska ekonomska teorija po zgledu manj razvitega blagovnega gospodarstva ohranjala polnozaposlitveno predpostavko. Iz nje se je izoblikoval klasični liberalistični model ekonomskega mišljenja, ki zanika problem realizacije v ekonomiji in trdi, da tržne sile avtomatično težijo k polni zaposlenosti gospodarstva in s tem tudi k polni zaposlenosti delovne sile. Sprva se je namreč rezervna industrijska armada, ki po Marxu spremlja kapitalistično akumulacijo kapitala, pretežno pojavljala še v obliki latentne brezposelnosti – zunaj kapitalističnega gospodarskega sistema. Brezposelnost je bila povezana predvsem z naravno proizvodnjo v kmetijskem sektorju (Merhar, 1976, str. 14). Toda z razvojem kapitalističnega blagovnega gospodarstva, ki je izpodrival naravno in enostavno blagono produkcijo, se je spreminjala tudi struktura populacije. Delež kmečkega prebivalstva je hitro upadal, poprej latentna kmetijska brezposelnost je izbruhnila v vidnih oblikah brezposelnosti: tekoči in stalni.

V okviru meščanske ekonomske teorije ločimo dve struji, ki se bistveno razlikujeta prav glede obravnavanja problemov realizacije in s tem možnosti uresničevanja polne zaposlenosti v kapitalističnem gospodarstvu. Prvo strujo predstavlja klasični liberalistični model ekonomskega mišljenja, ki ga je najbolj argumentirano kritiziral Marx, drugo strujo pa predstavlja intervencionistični keynesianski model.

Klasični liberalistični model ekonomskega mišljenja sta v glavnem razvila Smith in Ricardo. Temeljna teoretična predpostavka tega modela je Sayev zakon trga, ki implicira polno zaposlenost produkcijskih faktorjev in s tem tudi polno zaposlenost delovne sile. V pogojih svobodne konkurence ponudba sama ustvarja odgovarjajoče povpraševanje, zato problema realizacije v kapitalizmu ni. Obseg reprodukcije ni pogojen s tržnim povpraševanjem, ampak z razpoložljivimi proizvodnimi viri, to je z razpoložljivo akumulacijo. Če upoštevamo, da vsak podjetnik hoče doseči maksimalno maso profita, od tod izhaja, da vsak med njimi teži k maksimalni proizvodnji. Ker problema realizacije za celokupno proizvodnjo kapitalistične družbe ni, proizvodnja teži k najvišji meji, ki jo dopuščajo razpoložljive proizvodjalne sile. Po tem konceptu je stanje polne zaposlenosti, če ne upoštevamo raznih frikcijskih motenj, normalno stanje kapitalističnega gospodarstva. To je edino stanje stabilnega ravnotežja.

Na narodnogospodarski ravni uresničuje polno zaposlenost tržni mehanizem in sicer s pomočjo fleksibilnih cen blaga, še posebej cene delovne sile – mezde in cene kapitala – obrestne mere. Fleksibilne obrestne mere uravnovešajo ponudbo in povpraševanje po kapitalu, fleksibilne mezde pa uravnovešajo ponudbo in povpraševanje po delovni sili tako, da pri dani mezdii dobijo zaposlitev vsi, ki so pripravljeni delati za tako mezdo (Merhar, 1976, str. 99). Ta teoretična izhodišča dopuščajo torej le prostovoljno brezposelnost.

Marx je brezposelnost razlagal na drugačen način. Ovrigel je klasično enačenje akumulacije s skladom za vzdrževanje produktivnih delavcev in uvedel novo komponento vrednosti – konstantni kapital. Ekonomska ekspanzija res povečuje povpraševanje po delovni sili. Kot odgovor na povečano povpraševanje se dvignejo mezde. Toda zaradi profitnega motiva se del kapitala preusmeri iz sklada za mezde (variabilni kapital) v nakup strojev (konstantni kapital). Z naraščanjem celotnega kapitala delež variabilnega kapitala upada, povečuje se organska sestava kapitala. S tem postane del delavcev odvečen in začne se oblikovati indu-

strijska rezervna armada. Torej ne držijo predpostavke o neomejenih možnostih zaposlovanja in o tem, da je brezposelnost lahko samo prostovoljna.

Marx brezposelnost oziroma industrijsko rezervno armado razloži kot normalno in nujno posledico in pogoj za kapitalistično akumulacijo kapitala (Marx, 1976, str. 175). V nasprotju s Smithom, ki trdi, da se s povečano akumulacijo povečuje tudi povpraševanje po delovni sili in zvišujejo delavske mezde, Marx opozarja, da je potrebno pri tem upoštevati profitni motiv. Akumulacija se bo prelila v naložbe le ob pogoju pričakovanega profita. Če bi se z novimi naložbami povpraševanje po delovni sili povečalo do take mere, da bi cena delovne sile zrasla nad vrednostjo delovne sile in bi se torej profit zmanjšal ali celo izgubil, lastniki kapitala ne bi bili motivirani za naložbe. Namesto da bi kapital investirali, začnejo varčevati. Rezervna armada delavcev je torej ventil, ki preprečuje, da bi cena delovne sile zrasla preko njene vrednosti.

III.

Do preloma v meščanski ekonomski teoriji je prišlo v 30-ih letih našega stoletja, po veliki ekonomski krizi, ko je Keynes ponovno izpostavil vprašanje realizacije in polne zaposlenosti. Brezposelnost je dosegla tak obseg, da je ni bilo več mogoče razlagati kot občasno ali slučajno motnjo.

Keynes vidi v brezposelnosti glavno nevarnost za kapitalistični sistem. Ena njegovih najpomembnejših ugotovitev je, da mezde v realnosti niso fleksibilne navzdol, kot so predpostavljali tradicionalni ekonomisti, ampak so z naraščajočim državnim poseganjem v gospodarstvo postale rigidne.³ To rigidnost mezd, na katero je poleg spremenjene vloge države vplivala tudi večja politična moč delavskih sindikatov, je potrebno upoštevati v ekonomski teoriji. Zato Keynes zavrača tradicionalno tezo, da je znižanje mezde pot za povečanje zaposlenosti. Možno je samo zvišanje, nikakor pa ne znižanje nominalnih mezd. Če ne drži več teza o fleksibilnosti mezd, se podre tudi klasična teza o prostovoljni in frikcijski brezposelnosti. V teh razmerah je brezposelnost očitno neprostovoljna. Keynes sklepa, da je stanje polne zaposlenosti prej izjema kot pravilo. Uravnoteženo stanje kapitalističnega gospodarstva ni nujno hkrati tudi polnozaposlitveno stanje tega gospodarstva. Pravzaprav je pravilo brezposelnost in splošno nepopolno izkoriščanje proizvodnih faktorjev vsled kronične deficitarnosti učinkovitega povpraševanja.

Keynes odkriva temeljne neodvisne spremenljivke, ki določajo obseg povpraševanja in s tem obseg in raven zaposlitve v kapitalističnem gospodarstvu, v nagnjenosti k potrošnji, v učinkovitosti kapitala in v obrestni meri. S povečanjem zaposlenosti se povečujeta tudi dohodek in varčevanje. Vendar se zaradi psiholoških razlogov, ki vplivajo na stopnjo nagnjenosti k potrošnji, varčevanje povečuje bolj kot se povečuje dohodek. Zato je potrebno zagotoviti, da bodo privarčevana sredstva namenjena za investicije. Zaposlenost se namreč lahko poveča samo vzporedno s povečanjem investicij, če seveda ne pride do spremembe nagnjenosti k potrošnji (Keynes, 1956, str. 145). Povečana monetarna masa bo za sabo potegnila povečano učinkovito povpraševanje, to pa bo privedlo do popolnejšega izkoriščanja razpoložljivih proizvodnih faktorjev. Dokler obstajajo neizkoriščeni proizvodni potenciali, ni nevarnosti inflacije. Šele kadar je dosežena polna zaposlenost, bo povečanje investicij ali povečanje potrošnje izzvalo tendenco zviševanja cen in pojav prave inflacije (Keynes, 1956, str. 163).

Med varčevanjem in investiranjem vlada ravnotežje. Investiranje je možno spodbuditi z znižanjem obrestne mere. Drugi način pa je direktno državno investiranje v javna dela. Keynes vidi v državnih izdatkih ključ za rešitev problema brezposelnosti.

Že v 30-ih letih z javnimi deli, predvsem pa med vojno, so industrijske države hote ali nehote sprejele keynesiansko ekonomsko politiko: neizenačen budžet, velike javne investicije in nizke obrestne mere. Brezposelnost se je drastično zmanjšala. Po vojni so mnogi ekonomisti sprva dvomili, da bi bila politika, ki se je obnesla v vojnih časih, lahko uspešna tudi v miru, toda po nekaj letih miru, ekonomske ekspanzije in visoke stopnje zaposlenosti je bilo videti, kot da so obdobja globokih kriz in visoke brezposelnosti stvar preteklosti. Zavladal je

splošen optimizem in prepričanje, da je z ekonomskimi ukrepi možno ohranjati ravnovesje med brezposelnostjo in inflacijo. V tem obdobju so se v industrijskih deželah pojavila razmišljanja o polni zaposlenosti v modernem smislu. Vsa zahodna gospodarstva so sprejela polno zaposlenost kot enega od ciljev nacionalne ekonomske politike. Britanska vlada je, na primer, leta 1951 razglasila, da ne bo nikdar več tolerirala stopnje brezposelnosti, višje od 3 %. (Garraty, 1978, str. 232).

V tem obdobju so se razvile različne statistične metode za merjenje brezposelnosti, ki je, poleg ekonomske, postajala tudi čedalje bolj pomembna socialna kategorija.

IV.

Najpomembnejši teoretik, ki se je že v začetku stoletja, predvsem pa v štiridesetih letih, ukvarjal prav s problemi brezposelnosti in polne zaposlenosti, je William Beveridge. Beveridge je v svoji knjigi *Full Employment in a Free Society* eksplicitno definiral pojem polne zaposlenosti delovne sile.

Polna zaposlenost ne pomeni dobesedno, da sploh ni brezposelnih posameznikov v družbi. V vsaki razvijajoči se družbi se spreminjajo in porajajo nove potrebe po delovni sili, zato je določena frikcijska brezposelnost vedno prisotna, ne glede na to, kako velike so potrebe po delavcih. Beveridge polno zaposlenost definira s pomočjo prostih delovnih mest. Polna zaposlenost obstaja, če je vedno več prostih delovnih mest, kot brezposelnih oseb. Vendar ne kakršnihkoli delovnih mest: nuditi morajo spodobno mezdo ter biti take narave in tako locirana, da je realno pričakovati, da jih bodo brezposelni zasedli. Posledica tega bo kratek časovni razmak med eno in drugo zaposlitvijo (Beveridge, 1945, str. 18). Poleg tega polna zaposlenost pomeni, da brezposelnost v posameznikovem primeru ne sme trajati dalj časa kot traja njegovo zavarovanje za primer brezposelnosti. Kdor izgubi delo, mora imeti možnost najti drugo primerno zaposlitev brez odloga. Povpraševanje po delavcih mora biti skladno z usposobljenostjo delavcev, ki iščejo delo, oziroma iskanci zaposlitve morajo imeti možnost, da se prilagodijo in usposobijo za prosta delovna mesta.

Beveridge poudarja, da mora biti trg delovne sile »prodajni trg«. Družba mora nuditi posamezniku možnosti zaposlitve, ta pa izbira med razpoložljivimi primernimi delovnimi mesti. Če je trg delovne sile neučinkovit, so posledice na strani ponudbe povsem drugačne, kot na strani povpraševanja. Če ima delodajalec težave pri pridobivanju oziroma nakupu delovne sile, je to zanj neprijetno in najverjetneje pomeni zmanjšanje profita. Za posameznika, ki ne more najti zaposlitve, pa je to lahko osebna katastrofa, ki jo spremlja občutek nepomembnosti in demoralizacije.

Tudi Beveridge je v svojih predlogih za doseganje polne zaposlenosti prevzel takoimenovane keynesianske ukrepe. Ker je premajhno povpraševanje glavni razlog za brezposelnost, je število razpoložljivih delovnih mest odvisno od obsega potrošnje. Če je zasebna potrošnja premajhna, mora intervenirati država. Integralni del vsakega projekta za polno zaposlenost mora biti politika poceni denarja z nizkimi obrestnimi merami in še nekateri drugi ukrepi, ki jih je možno sprejeti in izvajati le na državni ravni. Politika polne zaposlenosti ne more biti dosežena brez odgovornosti in moči države.

Reakcije na taka stališča so bile različne. Obveljalo je prepričanje, da centralnoplanska gospodarstva lahko zagotavljajo polno zaposlenost, saj je polna zaposlenost delovne sile in vseh proizvodnih faktorjev inherentna predpostavka planskega sistema. Različne pa so bile reakcije na polno zaposlenost v takoimenovanem svobodnem liberalističnem ekonomskem sistemu. Čeprav so vlade zahodnih držav sprejemale polno zaposlenost delovne sile kot enega od najpomembnejših agregatnih ciljev ekonomske in socialne politike, so se pojavljali tudi ugovori zoper polno zaposlenost.

Prvi ugovor je bil, da je polna zaposlenost možna le kratkoročno, n. pr. v vojnem obdobju. Sicer pa se polna zaposlenost in svobodno podjetništvo izključujeta. Druga vrsta ugovorov je polno zaposlenost razglašala za nezaželjeno, ker: polna zaposlenost deluje inflatorno, zmanjšuje ekstra profite podjetij, ki znajo izkoristiti ekonomske cikle, povečuje moč delavcev pri pogajanjih z delodajalci, ter med ljudmi zmanjšuje interes in pripravljenost za

delo. Tretji sklop ugovorov pa se je nanašal na vlogo države pri zagotavljanju polne zaposlenosti. Država naj bi le preprečevala gospodarsko depresijo in z različnimi vrstami pomoči blažila revščino med ljudmi. Vzdrževanje brezposelnih bi bilo po teh idejah cenejše kot vzdrževanje polne zaposlenosti (Gross, v knjigi Gartner, Lynch, Riessman, 1976, str. 37).

V.

V zadnjih desetletjih se je koncept polne zaposlenosti delovne sile razvijal v skladu s socialnim in ekonomskim razvojem sodobnih industrijskih družb. Prvotnim kvantitativnim kriterijem se vse bolj dodajajo tudi kvalitativno-socialni in humanistični kriteriji; s tem pa cilj polne zaposlenosti postaja še težje dosegljiv.

Ločimo štiri faze v razvoju koncepta polne zaposlenosti delovne sile (Nixon, v knjigi Gartner, Lynch, Riessman, 1976, str. 3):

1. Delovno mesto za vse: tako bi lahko označili koncept polne zaposlenosti na zgodnji razvojni stopnji. Poudarjen je kvantitativni vidik, saj polna zaposlenost pomeni stanje, ko ima vsakdo, ki je sposoben za delo in želi delati, neko zaposlitev. Kvantitativni vidiki zaposlitve – plačilo, delovni pogoji, dolžina delovnega časa, itd. – niso pomembni. Definicija zaposlenosti gre v nekaterih primerih tako daleč, da vključuje vse, ki se v določenem časovnem obdobju delali vsaj eno uro tedensko. Kriteriji za zaposlenost ali brezposelnost so torej zelo formalni.

2. Primerna zaposlitev z ustreznim plačilom: koncept polne zaposlenosti se je razvijal v smeri upoštevanja kvalitete zaposlitve, kar pomeni dobre delovne pogoje, ter plačilo, ki delavcu zagotavlja normalno življenje. Zaposlitev s skrajšanim delovnim časom šteje kot nezadostno, če ta ni prostovoljna.

3. Zaposlitev s primernim plačilom, dobrimi delovnimi pogoji in realnimi možnostmi za napredovanje na delovnem mestu: temu pojmovanju polne zaposlenosti je dodana nova dimenzija – kot problem priznava podzaposlenost oziroma premajhno izrabo dejanskih in potencialnih sposobnosti delovne sile. To vrsto podzaposlenosti je zelo težko kvantificirati. Sočasno z razvojem tega koncepta polne zaposlenosti so v 60-ih letih v razvitih industrijskih deželah začeli močno poudarjati pomen planiranja delovne kariere in možnosti vertikalne mobilnosti na delovnem mestu.

4. Polna zaposlenost, ki pomeni polni razvoj in polno izrabo vseh človeških delovnih potencialov: na tej stopnji polna zaposlenost pomeni vključevanje in prilagajanje delovnih pogojev brez izjeme vsem, ki želijo delati: tudi tistim, ki so zaradi fizičnih, mentalnih ali socialnih pomanjkljivosti manj sposobni za delo.

Zadnji dve stopnji v pojmovanju polne zaposlenosti odsevata bolj teoretična razmišljanja, kot pa dejanske kriterije, po katerih bi merili polno zaposlenost ali brezposelnost. Zatenkrat se praktično uporabljajo predvsem kvantitativni kriteriji – število brezposelnih oseb in stopnje brezposelnosti. Vendar celo na tej kvantitativni stopnji večkrat prihaja do nekaterih nejasnosti. Ker je polna zaposlenost postala splošno sprejeta vrednota in cilj socialne in ekonomske politike, se skuša v posameznih deželah stanje na področju zaposlovanja prikazati kar najbolj ugodno. Pogosto se manipulira s pojmom polne zaposlenosti, pri čemer se uporablja različne konceptualno-metodološko-statistične operacije:⁴

– Polno zaposlenost se definira kot tisto normalno stopnjo brezposelnosti, ki jo je možno »tolerirati« v družbi. V nekaterih državah se je v zadnjih desetletjih ta tolerančna stopnja dvignila od 2 % na 6 % ali celo 7 %, vzporedno z naraščanjem števila brezposelnih.

– S spremembo definicije brezposelnih oseb ali delovne sile se umetno spreminja višina stopnje brezposelnosti.

– Cele kategorije ljudi se ne upošteva v definiciji ali se celo izloči iz trga delovne sile, n. pr. mladino v določenem starostnem intervalu ali pa vse, ki prvič iščejo zaposlitev.

– Ne priznava se, da poleg iskalcev zaposlitve, registriranih v službah za zaposlovanje, obstajajo še druge brezposelne osebe, ki iščejo zaposlitev preko drugačnih kanalov zaposlovanja in jih uradni statistični podatki ne zajemajo.

– Celo registrirane iskalce zaposlitve se skuša po predpisanih administrativnih kriterijih ločiti v dve skupini: dejansko brezposelne, ki res potrebujejo zaposlitev, in druge, ki ne ustrezajo kriterijem in jih ni mogoče šteti med brezposelne.

– Ustvarja se vtis, da večina ljudi, ki prejema razne oblike pomoči za brezposelne, dejansko sploh ne želi zaposlitve in da so že podatki o registrirani brezposelnosti precenjeni.

– Ne dovoli ali pa vsaj ne podpira se nobena resna raziskava, ki bi poleg odkrito brezposelnih razkrila še latentno brezposelnost, »obupane« delavce in druge kategorije prikrito brezposelnih ljudi.

ALI IMAMO V SLOVENIJI POLNO ZAPOSLENOST?

I.

Stopnje brezposelnosti v Sloveniji so relativno nizke, zato se pogosto pojavlja mnenje, da je polna zaposlenost v naši republiki že dosežena. Odgovor na vprašanje, ali imamo v Sloveniji polno zaposlenost ali ne, je seveda odvisen od definicije polne zaposlenosti, ki jo uporabimo pri ocenjevanju. Če se zadovoljimo s tem, da kot prag polne zaposlenosti postavimo določeno stopnjo brezposelnosti, je naša naloga relativno lahka.

Preverimo polno zaposlenost najprej pod predpostavko, da prag polne zaposlenosti predstavlja 3 % stopnja brezposelnosti. Kot indikator odkrite brezposelnosti služijo podatki o iskalcih zaposlitve, registriranih na skupnostih za zaposlovanje, v delovno silo pa štejemo delavce v združenem delu in pri zasebnikih ter iskalce zaposlitve. Stopnje brezposelnosti, ki jih tako izračunamo, niso neposredno primerljive z mednarodnimi podatki (Drobnič, 1984). Kljub temu rezultate primerjamo z vrednostjo, ki smo jo določili kot kriterij polne zaposlenosti. Izkaže se, da v zadnjih tridesetih letih v Sloveniji nismo dosegali polne zaposlenosti le v obdobju 1967–1969, ko je stopnja brezposelnosti preseгла 3 %. V vseh ostalih letih pa je stopnja brezposelnosti bila in je nižja od 3 %.⁵

Poglejmo še en primer. V raziskavi Kvaliteta življenja v Sloveniji smo stopnjo brezposelnosti izračunali tako, da smo kot brezposelne šteli vse osebe, ki so na kakršenkoli način iskale zaposlitev; med zaposlenimi delavci pa smo upoštevali tudi samozaposlene, kot narekuje metodologija Mednarodne organizacije za delo. Pri tem izračunu, ki v kar največji meri upošteva kriterije za mednarodno primerljivost podatkov, se je rezultat delno razlikoval od uradne stopnje brezposelnosti. Vendar kljub temu stopnja brezposelnosti v letu 1984, ko smo raziskavo izvedli, ni preseгла 3 %. Znašala je 2.1 % (Kvaliteta življenja, 1984).

Če torej kot kriterij upoštevamo le stopnjo brezposelnosti, pridemo do zaključka, da imamo v Sloveniji polno zaposlenost. Vendar nas ta kriterij ne zadovoljuje. Prvič zato ne, ker brezposelnosti ni mogoče povsem odpraviti, dokler deluje trg delovne sile in je zato prag polne zaposlenosti določen povsem arbitrarno, kar je lepo vidno v zgodovinskem pregledu brezposelnosti po posameznih deželah. Kriterij se je spreminjal glede na trenutno stanje na trgu delovne sile in glede na politiko zaposlovanja, ki jo je vodila posamezna vlada. Z rastočo brezposelnostjo se je dvigoval tudi administrativno določen prag polne zaposlenosti, kar pa seveda ni prav nič pripomoglo k dejanskemu razreševanju problema.⁶ Drugi razlog za nezadovoljstvo pa je v tem, da nam samo stopnja brezposelnosti ne da nobenih informacij o tem, kakšna je vrsta brezposelnosti, kakšne so njene socialne implikacije in s katerimi mehanizmi jo je mogoče obvladovati.

II.

Predpostavko o polni zaposlenosti bomo poskusili preveriti še z analizo vrst brezposelnosti v Sloveniji. Osnova te analize je klasifikacija brezposelnosti z upoštevanjem dveh dimenzij: vzrokov in trajanja brezposelnosti (Addison, Siebert, 1979, str. 376).

Vzroki	Trajanje	
	Kratkotrajna	Dolgotrajna
premajhno povpraševanje po delovni sili	ciklična brezposelnost	brezposelnost neskladne rasti
(ne) prilagojenost trga delovne sile	friksijska brezposelnost	strukturna brezposelnost

Ustavimo se najprej pri vzrokih brezposelnosti. Če upoštevamo Beveridgevo definicijo trga delovne sile kot »prodajnega trga«, na katerem mora biti v primeru polne zaposlenosti vedno več prostih delovnih mest kot brezposelnih oseb, je jasno, da v primeru ciklične brezposelnosti ali brezposelnosti neskladne rasti, ki se pojavita zaradi premajhnega povpraševanja po delovni sili, ne moremo govoriti o polni zaposlenosti.

Drugače pa je v primeru, ko je razlog za brezposelnost izključno v (ne) prilagojenosti trga delovne sile. V tem primeru imamo opravka s friksijsko in/ali s strukturno brezposelnostjo. Čeprav Addison in Siebert v osnovni klasifikacijski shemi kot glavno razločevalno značilnost med obema vrstama navajata trajanje brezposelnosti, to ne drži popolnoma. Trajanje oziroma meja med kratkotrajno in dolgotrajno brezposelnostjo je vedno postavljena arbitrarno; pojem dolgotrajne brezposelnosti se spreminja v skladu z resnostjo problema v posamezni družbi. Mnogo pomembnejši kriterij za ločevanje friksijske od strukturne brezposelnosti je primerjava iskalcev zaposlitve in prostih delovnih mest.

Na tej primerjavi sloni metoda U-V za izračunavanje vrst odkrite brezposelnosti v taki obliki, kot sta jo razvila Addison in Siebert (1979). U-V metodo smo priredili tudi za izračunavanje regionalnih neskladij v okviru strukturne brezposelnosti.⁷ Pri tej metodi je, preprosto povedano, glavna razločevalna značilnost med obema vrstama brezposelnosti pokritje z ustreznimi prostimi delovnimi mesti. Na določenem zaposlitvenem območju imamo hkrati iskalce zaposlitve in prosta delovna mesta. Tisti del iskalcev zaposlitve, za katerega so na razpolago *ustrezna* prosta delovna mesta, je friksijsko brezposeln.⁸ Ustrezna delovna mesta so tista, ki odgovarjajo stopnji in vrsti izobrazbe brezposelnih in njihovim drugim sposobnostim. Prosta delovna mesta morajo biti na območju, kjer brezposelni prebivajo oziroma kamor so se pripravljene voziti, ali preseliti. V tem primeru gre le za vprašanje časa, ki ga brezposelni potrebujejo, da pridejo do svojega delovnega mesta, ki že »čaka« nanje.

Tudi v primeru strukturne brezposelnosti obstaja hkrati tudi povpraševanje po delovni sili oziroma prosta delovna mesta. Toda med ponudbo in povpraševanjem prihaja do določenih kvalitativnih neskladij. Delovne sposobnosti iskalcev zaposlitve ne ustrezajo zahtevam prostih delovnih mest oziroma obratno: prosta delovna mesta niso prilagojena sposobnostim ljudi, ki iščejo zaposlitev. Najpomembnejša neskladja, ki pogojujejo strukturno brezposelnost, nastajajo v poklicih, stopnji izobrazbe oziroma usposobljenosti in v regionalni razporeditvi delovnih mest.

Tokrat nas zanima predvsem friksijska brezposelnost, ki ima med vsemi vrstami specifičen položaj. V okviru friksijske brezposelnosti je namreč ponudba usklajena s povpraševanjem po delovni sili. Vendar usklajanje med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili ni povsem tekoče. Delavci, ki ponujajo delovno silo, nimajo popolnih informacij o prostih delovnih mestih in prav tako nimajo delodajalci popolnih informacij o iskalcih zaposlitve. Zato je potreben določen čas, da se ponudba in povpraševanje na trgu delovne sile uravnovesita. Ta čas je odvisen od številnih dejavnikov, vendar lahko rečemo, da je friksijska brezposelnost praviloma kratkotrajna. Predvsem pa je pomembno, da so v primeru friksijske brezposelnosti izpolnjeni pogoji, ki jih za polno zaposlenost postavlja Beveridge (1945, str. 18).

Poglejmo zdaj, kako smo izračunali friksijsko brezposelnost in kakšni so rezultati analize vrst brezposelnosti v Sloveniji v obdobju 1975–1983. Vse iskalce zaposlitve najprej razdelimo v grupe po posameznih poklicih ali po skupinah poklicev. Enako storimo tudi z razpisanimi delovnimi mesti.⁹ Zdaj lahko pride do dveh različnih situacij. V prvem primeru se

število brezposelnih v vsakem poklicu natančno ujema s številom prostih delovnih mest v tem istem poklicu. Taka situacija je seveda malo verjetna, vendar je teoretično možna. V tem primeru je frikcijska brezposelnost enaka celotni brezposelnosti in po naši hipotezi je to hkrati stanje polne zaposlenosti.

Bolj verjetno je, da bo v nekaterih poklicih število brezposelnih (U) večje od števila prostih delovnih mest (V), v drugih poklicih pa manjše. V poklicih, kjer je število iskalcev zaposlitve večje od števila prostih delovnih mest, je frikcijska brezposelnost enaka številu prostih delovnih mest. V poklicih, kjer je prostih delovnih mest več, kot iskalcev zaposlitve, pa je frikcijska brezposelnost enaka številu iskalcev zaposlitve.

$$U_f = \sum_{i=1}^n V_i + \sum_{i=n+1}^T U_i$$

T = skupno število poklicev

n = število poklicev, kjer je $U_i > V_i$

T-n = število poklicev, kjer je $V_i > U_i$

Rezultate za Slovenijo prikazujemo v tabeli 1 ter deleže posameznih vrst brezposelnosti v tabeli 2.¹⁰

Tabela 1: Vrsta odkrite brezposelnosti v Sloveniji

leto	Prosta delovna mesta	Iskalci zaposlitve	Ciklična brezposelnost	Strukturna brezposelnost	Frikcijska brezposelnost
1975	6.065	11.663	5.598	2.729	3.336
1976	4.991	13.263	8.272	1.723	3.268
1977	7.170	11.971	4.801	2.862	4.308
1978	11.199	10.948	0	6.073	4.875
1979	11.007	10.152	0	5.389	4.763
1980	4.000	12.227	8.227	1.157	2.863
1981	5.683	13.354	7.671	1.971	3.712
1982	4.995	14.864	9.869	697	4.298
1983	5.370	15.522	10.152	800	4.570

Tabela 2: Deleži posameznih vrst odkrite brezposelnosti v Sloveniji

Leto	Celotna brezposelnost	Ciklična brezposelnost	Strukturna brezposelnost	Frikcijska brezposelnost
1975	100	48,0	24,4	28,6
1976	100	62,4	13,0	24,6
1977	100	40,1	23,9	36,0
1978	100	0,0	55,5	44,5
1979	100	0,0	53,5	46,9
1980	100	67,3	9,5	23,4
1981	100	57,4	14,8	27,8
1982	100	66,4	4,7	28,9
1983	100	65,4	5,2	29,4
1975–1983		45,2	22,7	32,2

V obdobju 1975–1983 je v Sloveniji frikcijska brezposelnost predstavljala v poprečju tretjino celotne brezposelnosti. Torej je bila približno tretjina iskalcev zaposlitve v položaju, v katerem bi lahko realno pričakovali, da bodo relativno hitro in brez težav našli

ustrezno zaposlitev. Ostali delavci pa zaposlitve niso mogli dobiti zaradi pomanjkanja prostih delovnih mest, ali pa zaradi strukturnih neskladij med prostimi delovnimi mesti in iskalci zaposlitve.

Naša teza je, da za polno zaposlenost ni bistvena višina stopnje brezposelnosti, ampak je bistvena vrsta brezposelnosti. Le kolikor je brezposelnost frikcijska, lahko govorimo o polni zaposlenosti. Stopnja brezposelnosti je torej z vidika polne zaposlenosti irelevantna. Predvidevamo, da je v primeru, ko je celotna brezposelnost frikcijska, stopnja brezposelnosti relativno nizka. Njena višina pa je odvisna od dinamičnosti trga delovne sile in od stopnje fluktuacije.

V posameznih letih je frikcijska brezposelnost v Sloveniji predstavljala 23–47 % celotne brezposelnosti. Najvišja je bila v obdobju 1978–1979, ko smo se najbolj približali stanju polne zaposlenosti. V teh letih smo imeli presežno povpraševanje po delovni sili: prostih delovnih mest je bilo več kot registriranih iskalcev zaposlitve. *Vendar polne zaposlenosti v obravnavanem obdobju nismo nikdar imeli.* Rezultati naše analize tudi potrjujejo Beveridgevo predpostavko, da je za polno zaposlenost potrebnih več delovnih mest, kot pa je oseb, ki iščejo zaposlitev.

¹ O pojmovanju obsojenca kot skupne rentabilne družbene lastnine oz. kot sužnja, ki naj opravlja javna dela v korist družbe, piše tudi Foucault (1984, str. 110).

² Tako gledanje je bilo v tedanji situaciji kar razumljivo. Garraty navaja podatke iz Francije v 18. stoletju. Delavci so v primeru slabe letine, ko so se zvišale cene hrane, porabili kar 88 % svoje mezde samo za kruh. (Garraty, 1979, str. 43)

³ Poleg predpostavke o fleksibilnosti mezd Keynes kritizira in zavrne tudi predpostavko o fleksibilnosti obrestne mere, ki da avtomatično uravnoveša varčevanje z naložbami.

⁴ Tudi v Jugoslaviji nismo imuni pred nekaterimi od teh kvazi ukrepov. Še slabše je, da niti v letu 1985 še ne računamo stopnje brezposelnosti tako, da bi bili rezultati primerljivi z mednarodnimi podatki, niti ne računamo relativnih stopenj brezposelnosti za posamezne demografske ali socialne skupine.

⁵ To je seveda poprečje za Slovenijo. Stanje po regijah kaže precejšnje razlike med posameznimi območji. Najslabše je v mursko-soboški regiji, kjer je stopnja brezposelnosti v zadnjih 15 letih ves čas precej višja od 3 %.

⁶ Podobno se dogaja v Jugoslaviji, kjer sicer ne spreminjamo praga polne zaposlenosti oziroma ta niti ni eksplicitno določen, pač pa z administrativnim določanjem, kateri registrirani iskalci zaposlitve so dejansko brezposelni in kateri ne, umetno zmanjšujemo razsežnost problema.

⁷ Več o različnih vrstah brezposelnosti in o rezultatih za Slovenijo in za posamezne slovenske regije glej v Drobnič, Svetlik (1984).

⁸ Morda je potrebno opozoriti na dejstvo, da se ta definicija frikcijske brezposelnosti do neke mere razlikuje od definicije, ki jo navaja Beveridge (1945, str. 409).

⁹ Med brezposelne smo šteli vse iskalce zaposlitve, registrirane na skupnih za zaposlovanje. Pri prostih delovnih mestih smo od skupnega števila razpisanih delovnih mest upoštevali le mesta, ki so odprta zaradi časne odsotnosti delavca, zaradi smrti ali upokojitve, in novo odprta delovna mesta. Izločili pa smo vse potrebe po delavcih, ki so nastale zaradi fluktuacije. V primeru fluktuacije se namreč zamenjave odvijajo znotraj skupine že zaposlenih delavcev, kar ne vpliva na zmanjševanje brezposelnosti.

¹⁰ Več o metodologiji izračunavanja ostalih vrst brezposelnosti in o kriterijih za določanje »ustreznosti«
prostih delovnih mest glej v Drobnič, Svetlik (1984).

LITERATURA:

- Addison, John T., Siebert, W. Stanley (1979): *The Market for Labour: an Analytical Treatment*, Goodyear Publishing Company, Santa Monica
- Beveridge, William H. (1945): *Full Employment in a Free Society*, George Allen and Unwin Ltd., London
- Drobnič, Sonja; Svetlik, Ivan (1984): *Vrste odkrite brezposelnosti v Sloveniji*; v knjigi Antončič, Drobnič, Rus, Svetlik: Tokovi zaposlovanja, Moderna organizacija, Kranj
- Drobnič, Sonja (1984): *Strukturne spremembe v brezposelnosti*; v knjigi Antončič, Drobnič, Rus, Svetlik: Tokovi zaposlovanja, Moderna organizacija, Kranj
- Foucault, Michel (1984): *Nadzorovanje in kaznovanje*, Delavska enotnost, Ljubljana
- Garraty, John A. (1978): *Unemployment in History*, Harper and Row Publishers, New York
- Gartner, Alan; Lynch, William; Riessman, Frank (ed.) (1976): *A Full Employment Program for the 1970's*, Praeger Publishers, New York
- Gordon, Robert Aaron (1967): *The Goal of Full Employment*, John Wiley & Sons, New York
- Hansen, Alvin H. (1947): *Economic Policy and Full Employment*, McGraw-Hill Book company, New York, London

- Keynes, John Maynard (1956): *Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca*, Kultura, Beograd
- *Kvaliteta življenja v Sloveniji (1984)*, fazno poročilo, Inštitut za sociologijo, Ljubljana
- Marx, Karl (1976): *Kapital* (priređil Julian Borchardt), Cankarjeva založba, Ljubljana
- Merhar, Viljem (1976): *Teoretični problemi plačilno sposobnega povpraševanja v kapitalizmu*, Založba Obzorja, Maribor