

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

DIPLOMSKA NALOGA

NATAŠA PIRC

KOPER, 2011

2011

DIPLOMSKA NALOGA

NATAŠA PIRC

UNIVERZA NA PRIMORSKEM
FAKULTETA ZA MANAGEMENT KOPER

Diplomska naloga

VPLIV PRAVNE UREDITVE NA IZDAJANJE
DELOVNIH DOVOLJENJ

Nataša Pirc

Koper, 2011

Mentorica: doc. dr. Valentina Franca

POVZETEK

Diplomska naloga obravnava problematiko zaposlovanja tuje delovne sile v Sloveniji. Ta se je prvič srečala s tem, ko se je osamosvojila od Jugoslavije. Na slovenskem trgu dela se zaposlujejo tujci, ki prihajajo iz držav Evropske unije, evropskega gospodarskega prostora in Švicarske konfederacije ter državljani tretjih držav. Za prve velja prosti pretok oseb in storitev, za druge, državljane tretjih držav, je delovno dovoljenje ključni element pri zaposlovanju v Sloveniji. V diplomski nalogi so predstavljeni vzroki za raznovrstno zakonsko ureditev ter posledice zakonskih omejitev od leta 1992. Analizirana izdana delovna dovoljenja po vrstah, državljanstvu in izobrazbi prikazujejo potrebe in trende zaposlovanja v Sloveniji.

Ključne besede: državljani, tretje države, delo, delovna dovoljenja, migracije, politika, zakonodaja, ureditev, trg dela

SUMMARY

The diploma thesis treats the employment problems of foreigner labour in Slovenia. Slovenia faced this problem for the first time after it had gained its independence from Yugoslavia. Foreigners employed on the Slovenian market come from countries of European Union, European Economic Area and Swiss Confederation and those who are citizens of third countries as well. To the first group mentioned free movement of workers and service is guaranteed whereas for the second groups mentioned, the citizens of third countries, the work permit is the key element of employment in Slovenia. In the diploma thesis the causes of diverse legal regulations are presented as well as the consequences of legal restrictions since 1992. The analysis of the issued work permits arranged by type, nationality and education shows trends and needs for employment on the Slovenian labour market.

Key words: citizens, third countries, work, permits, migrations, policy, legacy, regulation, labour market

UDK: 331.534(043.2)

VSEBINA

1	Uvod.....	1
2	Ekonomske migracije.....	3
2.1	Migracijska politika	5
2.2	Oblike nadzora ekonomskih migracij	6
2.3	Strategija ekonomskih migracij v Sloveniji	9
3	Zaposlovanje tujcev v EU in v Sloveniji.....	11
3.1	Zaposlovanje tujcev v Sloveniji	12
3.1.1	Zaposlovanje državljanov EU, EGP in Švicarske konfederacije	12
3.1.2	Zaposlovanje državljanov tretjih držav	13
3.2	Primerjava med izbranimi evropskimi državami in Slovenijo.....	14
4	Slovenska zakonodaja zaposlovanja in dela tujcev	16
4.1	Vrste delovnih dovoljenj.....	17
4.1.1	Osebna delovna dovoljenja (22. člen ZZDT)	17
4.1.2	Dovoljenja za zaposlitev (25.–30. člen ZZDT)	18
4.1.3	Dovoljenja za delo (32.–42. člen ZZDT)	19
4.2	Novosti novele ZZDT	21
5	Analiza izdanih delovnih dovoljenj	25
5.1	Izdana delovna dovoljenja v obdobju 1992–2000	25
5.2	Izdana delovna dovoljenja v obdobju 2001–2007	28
5.3	Izdana delovna dovoljenja v obdobju 2008–2010	32
6	Vpliv gospodarske krize pri omejevalni politiki izdajanja delovnih dovoljenj.....	35
7	Sklep	39
	Literatura.....	41
	Pravni viri	41
	Drugi viri.....	42
	Priloge.....	45

PREGLEDNICE

Preglednica 1:	Prednosti in slabosti pri različnih oblikah ekonomskega nadzora migracij	7
Preglednica 2:	Dovoljenja, ki so potrebna, da se državljan tretje države lahko zaposli v izbrani članici EU oziroma Sloveniji ter njihovo trajanje	14
Preglednica 3:	Vrste delovnih dovoljenj	17
Preglednica 4:	Vrste osebnih delovnih dovoljenj	18
Preglednica 5:	Vrste dovoljenj za zaposlitev	19
Preglednica 6:	Vrste dovoljenj za delo	20
Preglednica 7:	Poglavitne zakonske rešitve ZZDT (2011)	22
Preglednica 8:	Novosti ZZDT (2011)	23
Preglednica 9:	Število izdanih delovnih dovoljenj po vrstah v obdobju 1992–2000	26
Preglednica 10:	Veljavna delovna dovoljenja tujcev v Sloveniji po izobrazbi in državljanstvu v letih 1995 in 2000	28
Preglednica 11:	Število izdanih delovnih dovoljenj v obdobju 2001–2007	29
Preglednica 12:	Število izdanih delovnih dovoljenj po vrstah in izobrazbi v letih 2005 in 2010	32
Preglednica 13:	Število izdanih delovnih dovoljenj v obdobju 2008–2010	33
Preglednica 14:	Ukrepi vlade za zaščito slovenskega trga dela v letih 2009 in 2010	36
Preglednica 15:	Vsebina Uredbe o omejitvah in prepovedih zaposlovanja in dela tujcev	36
Preglednica 16:	Izkoriščenost kvote v obdobju 2004–2010	37

KRAJŠAVE

ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZZT	Zakon o zaposlovanju tujcev
ZZDT	Zakon o zaposlovanju in delu tujcev
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve
EU	Evropska unija
EGP	Evropski gospodarski prostor
BIH	Bosna in Hercegovina
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
ZGD	Zakon o gospodarskih družbah

1 UVOD

V Sloveniji imamo dva sistema zaposlovanja in dela tujcev, in sicer zaposlovanje tujcev iz tretjih držav in tujcev, ki prihajajo iz držav Evropske unije (EU), Evropskega gospodarskega prostora (EGP) in Švicarske konfederacije. Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT) (Uradni list RS, št. 26/11), ki ureja zaposlitev in delo tujcev v Sloveniji, v 4. členu navaja, da je tretja država vsaka država, ki ni članica EU, EGP in Švicarske konfederacije.

Skladno z mednarodnimi pogodbami, ki urejajo prosto gibanje delavcev in izpeljavo storitev med državami EU, EGP in Švicarske konfederacije (Direktiva 04/38/ES o pravici državljanov EU in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, Uradni list EU, št. L 158/04), je postopek zaposlovanja državljana EU zelo poenostavljen, saj zadostuje prijava v socialno zavarovanje (1. odstavek 15. člena ZZDT ter 55. člen Pravilnika o delovnih dovoljenjih, prijavi in odjavi dela ter nadzoru nad zaposlovanjem in delom tujcev; Uradni list RS, št. 37/08).

Povsem drugačen je postopek zaposlitve državljana, ki prihaja iz tretjih držav, saj ZZDT določa pogoje za zaposlovanje in delo tujcev. V 1. odstavku 10. člena ZZDT namreč navaja, da je delovno dovoljenje dokument, ki tujcu omogoča, da se v Sloveniji zaposli, samozaposli, opravlja storitve ali druga pogodbeno dela skladno z določbami ZZDT, ter razvrsti delovno dovoljenje na tri vrste kot osebno delovno dovoljenje, dovoljenje za zaposlitev ter dovoljenje za delo. Nadalje je v 2. členu ZZDT navedeno, da Državni zbor Republike Slovenije z resolucijo o migracijski politiki določi temelje politike zaposlovanja in dela tujcev ter da Vlada Republike Slovenije po sprejeti politiki zaposlovanja in dela tujcev sprejema strateške dokumente s področja delovnih migracij, sklepa mednarodne sporazume, s katerimi določa pogoje za zaposlovanje delavcev in pretok storitev, ter sprejema ukrepe za zaščito domačega trga dela. Postopke v zvezi z izdajo, prenehanjem veljavnosti ali odvzemom delovnih dovoljenj izvaja Zavod za zaposlovanje (ZRSZ) skladno s splošnim upravnim postopkom (14. člen ZZDT). Nadzor nad izvajanjem zakonskih določb ZZDT v praksi opravlja Inšpektorat Republike Slovenije (59. člen ZZDT).

Podatki in dokazila, na podlagi katerih ZRSZ odloča o izdaji delovnega dovoljenja, so opredeljeni v Pravilniku o delovnih dovoljenjih, prijavi in odjavi dela ter nadzoru nad zaposlovanjem in delom tujcev. Postopki za izdajo delovnih dovoljenj so obsežni in kompleksni, saj je treba v sklopu zakonskih določil ZZDT preveriti delodajalca in tujca ter razpoložljivost kvotnega sistema.

Diplomska naloga predstavlja motive in razloge za pestro zakonsko ureditev zaposlovanja državljanov tretjih držav od osamosvojitve. Prav med končevanjem diplomske naloge je začela veljati novela ZZDT. Prejšnji ZZDT je veljal od začetka decembra 2007 do konca aprila 2011.

Namen diplomske naloge je bil prikazati in proučiti sisteme zaposlovanja državljanov tretjih držav, razložiti pomen delovnega dovoljenja pri zaposlovanju tujcev ter vzroke za zaposlovanje državljanov tretjih držav. Hotela sem ugotoviti in oceniti (ne)uspešnosti zakonske ureditve pri zaježitvi delovnomigracijskih prilivov od leta 2009, ko se je zaradi slabih gospodarskih razmer povečalo število brezposelnih oseb. To se je leta 2010 povečalo kar za 12 odstotkov v primerjavi z letom 2009 (ZRSZ 2011b).

Cilji diplomske naloge so bili:

- prikazati pravno ureditev zaposlovanja tujcev v Sloveniji od leta 1992,
- ugotoviti vzroke zaposlovanja državljanov tretjih držav in
- analizirati izdana delovna dovoljenja po različnih merilih (vrstah, obdobjih, državljanstvu tujcev, stopnji izobrazbe).

Predvidene predpostavke, ki vplivajo na obseg in dinamiko izdanih delovnih dovoljenj, so odvisne od gospodarskih razmer. Ugodna gospodarska rast vpliva na odpiranje novih delovnih mest. Če ni zadostne ponudbe delovne sile na trgu dela, se povpraševanje razširi onstran državnih meja. Prav nasprotno pa je med neugodno gospodarsko rastjo, saj zakonitosti na trgu dela vplivajo na zmanjšan obseg zaposlovanja domačih delavcev, zato se zmanjša tudi obseg izdanih delovnih dovoljenj.

Omejitve pri obravnavanju problematike zaposlovanja in dela državljanov tretjih držav vidim predvsem v razumevanju in proučevanju obsežnih in nepreglednih zakonskih predpisov, ki se lahko vsako leto spreminjajo in dopolnjujejo glede na potrebe na trgu dela.

Diplomska naloga je razdeljena na sedem poglavij. Na začetku so predstavljene ekonomske migracije, migracijska politika, vrste oblik nadzora ekonomski migracij ter strategija ekonomskih migracij v Sloveniji. Za tem je poglavje s prikazom zaposlovanja tujcev v izbranih evropskih državah in v Sloveniji ter njihova primerjava. Četrto poglavje je osrednji del, ki predstavlja slovensko zakonodajo o zaposlovanju in delu tujcev. Ta se nadaljuje s poglavjem, kjer so analizirana izdana delovna dovoljenja po različnih delih v treh izbranih obdobjih. V šestem poglavju so ponazorjeni ukrepi države med gospodarsko krizo pri zaježitvi novega priliva tujcev v Slovenijo. Na koncu so sklepne misli.

2 EKONOMSKE MIGRACIJE

Slovar slovenskega knjižnega jezika (1975, 772) opredeljuje migracijo kot selitev, priseljevanje iz enega kraja v drugega. Migracije so dogodki, selitve med različnimi vrstami okolja (mesta, podeželje) ali med nacionalnimi enotami (Verlič Christensen 2002, 24). Lahko jih opredelimo kot zunanje ali notranje, če potekajo znotraj ali zunaj državnih meja oziroma večnacionalnih skupnosti, kot je EU. Migracije povzročajo različni motivacijski dejavniki, ki silijo ljudi, da zamenjujejo stalno bivališče zaradi političnih in socialnih razmer, največkrat zaradi slabih gospodarskih razmer. Globalizacija je v zadnjih dveh stoletjih povzročila, da so bile slabe življenjske razmere v odselitvenih državah glavno vodilo za migriranje v države z boljšimi ekonomskimi in kariernimi priložnostmi. Tako migracijo imenujemo ekonomska migracija. Razloge, vzgibe in motive za migracijo definira vsak posameznik glede na postavljene cilje in želje, ki so pogojeni s kulturno in nacionalno tradicijo.

Bevc, Župančič in Lukšič-Hacin (2004, 4) opredeljujejo »angl. push–pull« teorijo kot idealno tipski model za migracije. Avtorji med pomembnejšimi dejavniki odbijanja (push) navajajo ekonomsko stagnacijo, upad standarda, zmanjševanje nacionalnih virov, majhen osebni dohodek, brezposelnost in podobno, na drugi strani pa dejavnike privlačevanja (pull) povezuje z ekonomsko prosperiteto, dvigom standarda, večjim osebnim dohodkom, poklicno promocijo, ustrezno zaposlitvijo in izobraževanjem.

Malačič (2006, 172) to teorijo imenuje kot hipotezo potiska in potega, saj pravi, da na odselitvenem območju različni dejavniki, kot so izguba zaposlitve, izčrpanje naravnih bogastev, upadanje ali prenehanje določene ekonomske dejavnosti, naravne in druge nesreče, silijo posameznika iz tega območja. Dejavnike potega, kot so ugodne možnosti za zaposlitev, napredovanje v službi, podjetniške in naložbene dejavnosti, boljše redno in dodatno plačilo, pa enači s priložnostmi v priselitvenem območju.

Delovne migracije so le del vseh migracij, saj se zanje potegujejo predvsem delodajalci, ki se spopadajo z rastjo stroškov delovnih mest in mednarodnimi tekmeci. Priseljence lahko imenujemo tudi migrante. V diplomski nalogi je uporabljen izraz migrant ali tujec, ki ima enak pomen. Priseljenci, ki iščejo zaposlitev v novem okolju, so pripravljene delati za manjše plačilo in ob skromnejših razmerah dela. Tujci veljajo za prilagodljivejše, so mobilnejši in manj (sindikalno) organizirani (Verlič Christensen 2000, 1128). Deset let po tej trditvi lahko rečem, da se razmere niso pomembno spremenile. Negotovost na gospodarskem področju in spreminjajoče se razmere na trgu dela posledično vplivajo tudi na trende zaposlovanja tujcev, saj so za delodajalce še vedno najbolj privlačna družbena skupina. Zato, kot je prikazano v nadaljevanju, še vedno ostajajo najcenejša, najprožnejša in najmanj ozaveščena skupina, ki je pripravljena delati v težkih razmerah in dejavnostih, ki za domače delavce niso zanimive.

Migranti poleg kvantitetnega učinka na povečanje ponudbe delovne sile pripomorejo k učinkovitosti trga dela in pomagajo pri reševanju ozkih grl (MDDSZ 2007). Nadalje še

ugotavlja, da migranti dolgoročno pripomorejo k rasti človeških virov sprejemnega gospodarstva in s tem k produktivnosti in inovacijam. Med gospodarsko rastjo je opravičeno zaposlovanje migrantov, saj je povpraševanje po delavcih večje, kot so zmogljivosti trga dela, vendar se nasprotno med takšno krizo poraja dvom o upravičenosti zaposlovanja migrantov.

Kovač (2003, 64) trdi, da migracijski tokovi ne vplivajo veliko na raven plač, ker navadno zapolnjujejo težave strukturne brezposelnosti in tržnih niš na trgu dela. Z gotovostjo pa lahko rečem, da je vsaka sprejemna država v dilemi, ali zavarovati domače delavce ali potešiti potrebe delodajalcev in gospodarstva po uvozu migrantov. V gospodarskem razcvetu so migracije družbena korist, saj povečujejo bruto domači proizvod. S popolnoma drugačnim položajem pa se srečujejo države med gospodarsko krizo, saj migranti, ki so se precej zaposlovali med konjunkturo, v recesiji med prvimi postanejo presežek delovne sile zaradi zaščite nacionalnega trga dela in domačih delavcev.

Migracijski procesi so tudi v Sloveniji razvojna priložnost, in ne le socialni strošek. Migranti so lahko del intelektualnega in socialnega kapitala te države (Kovač 2003, 78). Avtor navaja, da so migracije objektivno dejstvo in Slovenija jih v prihodnjih 50 letih preprosto potrebuje, da bi preživela kot ekonomska, socialna in politična entiteta, in to ne glede na integracijske procese in evropski politično-ekonomski globalizem. Mnenja o opravičenosti zaposlovanja migrantov so različna in zelo nasprotujoča, posebno v nestabilnih gospodarskih razmerah, kadar je ponudba domačih delavcev na trgu dela večja od dejanskega povpraševanja. Na drugi strani so migranti tekmeci domačim delavcem, saj znižujejo ceno dela. Dejstvo je, da se na trgu dela srečujejo delodajalci, ki kreirajo delovna mesta; delavci, ki iščejo zaposlitev, in država, ki pospešuje ali zavira migracijske procese.

Protekcioniistične težnje držav pri uravnavanju kadrov na lastnem trgu delovne sile se lahko dokaj hitro pretvorijo v odločitve delodajalcev, da delovna mesta preselijo v drugo državo, kjer je primernih kadrov precej več, izbira med njimi lažja, njihova cena pa nižja (Brezigar 2009, 69). Avtorica še ugotavlja, da mobilnost delovne sile in priseljevanje državljanov tretjih držav pomembno vplivata na delovanje evropskih trgov dela in jih spreminjata, zato je povezanost trga delovne sile zaradi globalizacije v čedalje večji soodvisnosti držav. Vendar je ključnega pomena za državo, da se v tokove nadzorovane migracije vključujejo delodajalci in tudi migranti, ki z uspešno integracijo v delovno okolje omejijo nihanja na trgu dela. Bešter (2009, 58) integracijo opredeljuje kot dvosmeren proces prilagajanja priseljencev in sprejemne družbe oziroma države.

Zato delovne migracije težko opredelim kot enosmeren proces, ki se konča z zaposlitvijo migranta. Po podatkih ZRSZ je bilo januarja 2011 veljavnih delovnih dovoljenj 74.008, kar prikazuje stvarno podobo zaposlenih migrantov v Sloveniji (ZRSZ 2011f). Nekoliko več kot

13 odstotkov delovno aktivnega prebivalstva¹ so v Sloveniji priseljene osebe, zato praznujemo tudi dan migrantov, ki je 18. decembra. Vsi so vključeni v tokove družbe z večletnim bivanjem ali naselitvijo svojih družin v Sloveniji. Mnogi med njimi se integrirajo in naturalizirajo, spet drugi ostanejo nezaželeni prišleki, ki Slovencem zasedajo delovna mesta. Žal to presega okvirje diplomske naloge za mogočo uspešno predstavitev.

2.1 Migracijska politika

Migracijska politika je lahko zaščitniška oziroma protekcionistična, ker omejuje priliv tujcev zaradi velike ponudbe na trgu dela. Lahko je prožna oziroma liberalistična, saj odpravlja administrativne ovire pri zaposlovanju tujcev, ker ni zadostne ponudbe na trgu dela. Vsaka država selektivno vodi ali nadzira migracije na podlagi sprejete migracijske politike. Slovenija je šele leta 1999 sprejela Resolucijo o imigracijski politiki Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 40/99). Razlog za osemletno pasivnost Slovenije pri oblikovanju migracijske politike ugotavljam na podlagi tega, da so v Slovenijo emigrirali predvsem tujci, ki so prihajali iz držav nekdanje skupne Jugoslavije. Ta praksa je bila v preteklosti že utečena, saj je Slovenija veljala za najbolj razvito republiko v nekdanji Jugoslaviji. Kot je znano iz novejših zgodovine, se je Slovenija po tranziciji in prehodnih težavah v gospodarstvu spet srečevala s povečano gospodarsko aktivnostjo, za katero je potrebovala delovno silo, ki je ni mogla zadostiti z domačimi delavci. Selektiven pristop nad zaposlovanjem tujcev je Slovenija začela šele pozneje, leta 2004, ko je zaradi usmeritev evropske zakonodaje sprejela dogovor o zaščiti skupnega evropskega trga (ZRSZ 2011d). V nasprotnem primeru bi vsi tujci, ki so bili zaposleni v Sloveniji, lahko migrirali na evropski trg dela, kar bi izničilo prizadevanje EU po protekcionističnih težnjah po zaščiti trga dela.

Selektivno migracijsko politiko, ki izhaja iz potreb trga dela, je zelo težko oblikovati in voditi, saj ni mogoče predvideti potrebe po določenih kadrih in znanju. Navsezadnje morajo selekcijo delati predvsem podjetja – delodajalci, saj le v tem primeru migrante čaka zaposlitev. Država mora svojo politiko prilagajati razmeram na trgu dela in pri tem aktivno sodelovati z vsemi socialnimi partnerji. Dejstvo je, da želi večino držav svoje imigracije omejiti na tiste potrebe na trgu delovne sile, ki jih ne more zapolniti z lastnimi kadri. Verlič Christensen (2000, 1128) ugotavlja, da zakonodajne omejitve niso zadosten instrument za uravnavanje migracij v državi, kjer so možnosti za odseljevanje izobraženih kadrov velike, hkrati pa nam primanjkuje nekaterih skupin delovne sile. Zaradi različnih mnenj o najbolj optimalni rešitvi vsaka država po svoje in individualno rešuje in nadzoruje migracijsko problematiko.

¹ Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije (SURS) je bilo 18. 3. 2011 v Sloveniji 820.866 ljudi, ki jih uvrščamo med delovno aktivno prebivalstvo (SURS 2011a).

Verlič Christensen (2000, 1128) trdi, da demografske značilnosti (starajoče se) Slovenije nakazujejo, da bo država prisiljena zaposlovati nove migrante, predvsem med gospodarsko rastjo zaradi razmeroma manj mobilne domače delovne sile in neprilagodljivega trga dela. Iz obeh razlogov, demografskega in gospodarskega, se utegne v Sloveniji priseljevanje tujcev povečati. Na podlagi demografskih projekcij v Sloveniji (SURS 2011b) gre dinamika v tem stoletju v podobno smer gibanja kot pri drugih državah EU, saj se bo staranje prebivalstva povečevalo oziroma se po večal delež prebivalcev s starostjo nad 65 let, še posebno starostnikov nad 80 let, hkrati bo upadalo število otrok in s tem skupno število prebivalcev Slovenije. Po podatkih SURS (2011c) je bilo sredi leta 2010 v Sloveniji nekoliko več kot 2.049.000 prebivalcev; dobra polovica je bilo žensk. Povprečna starost prebivalstva je bila malo več kot 41 let. Zaradi starajočega se prebivalstva in upada rojstev se bo Slovenija v 21. stoletju začela spopadati s pomanjkanjem delovno aktivnega prebivalstva, nestabilne gospodarske razmere bodo pogojevale nove pristope pri uravnavanju nihanj na trgu dela. Glede zaposlovanja migrantov je torej imela Slovenija med gospodarskim razcvetom liberalnejši pristop do zaposlovanja državljanov tretjih držav. Obseg števila izdanih delovnih dovoljenj je naraščal v letih 2006 do 2008. Pozneje, v gospodarski krizi, je uporabila instrumente zavarovanja domačih delavcev z zmanjšanjem kvot, prepovedjo zaposlovanja tujcev z določenih območij in v določenih dejavnosti ter drugimi restriktivnimi ukrepi (dosledno izvrševanje zakonskih določil pri izdaji delovnih dovoljenj, dodatno preverjanje solventnosti delodajalca in podobno).

Evropske države uresničujejo različne aktivnosti selektivne politike migracij, ki temeljijo na nacionalni ali regionalni ravni. Glavno merilo zaposlovanja tujih delavcev so razmere na trgu dela. Jasno pa je, da le nadzor vodi k učinkoviti in uravnoteženi podlagi za določanje optimalnega števila tujih delavcev, ki se gibljejo na trgu dela.

2.2 Oblike nadzora ekonomskih migracij

Države se različno spopadajo z nadzorom ekonomskih migracij. Nekaj oblik, ki so povzete na podlagi Strategije ekonomskih migracij za leto 2007 (MDDSZ 2007), je:

- *prosto gibanje* delavcev je sporazumen sistem sodelujočih držav v korist gospodarstva brez zaščite nacionalnega trga pred vstopom drugih delavcev,
- *delovna dovoljenja* so najbolj razširjeni mehanizem in se izdajajo na vlogo delodajalca oziroma v posebnih primerih na vlogo tujca,
- *sektorske sheme* so povezane z ekonomsko migracijo, ki je omejena na sektorje, kjer je pomanjkanje,
- *kvote* predstavljajo številčni maksimum oziroma prag, ki se ga v določenem obdobju ne sme preseči,
- *zelene/modre karte* naslavljajo pričakovane potrebe po migrantih, ki so visoko usposobljenosti ali izkušeni,

- *točkovni sistem*, kjer država ocenjuje morebitne migrante na podlagi meril, kot so izobrazba, jezikovne sposobnosti in podobno, ter
- *krožne migracije*, oblika, ki omogoča določeno stopnjo zakonite mobilnosti v obe smeri med dvema državama Medved (2010, 4). Ta oblika zahteva veliko napora pri upravljanju, ker ob nasprotnem povzroči trajno migracijo. To pa ni v interesu države gostiteljice. Za državo izvora pomeni nadzor nad zmanjšanjem učinka bega možganov, možnost prenosa znanj in spretnosti ter priložnost za migrante v sprejemni državi. Hkrati krepi partnerski dialog med državama ter omogoča bolj sistematično in selektivno obliko nadzora nad državljani tretjih držav.

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve RS (MDDSZ) je državni organ, ki se med drugim ukvarja z migracijsko problematiko, hkrati pa pripravlja tudi strategijo ekonomskih migracij. Na podlagi prebrane strategije ekonomskih migracij za leto 2007 (MDDSZ 2007) sem izdelala preglednico 1 z obrazloženimi prednostmi in slabostmi naštetih oblik ekonomskih migracij, ki jih uporabljajo države pri uravnavanju in nadzoru migracijskih gibanj.

Preglednica 1: Prednosti in slabosti pri različnih oblikah ekonomskega nadzora migracij

Oblike	Prednosti	Slabosti
Prosto gibanje	zmanjševanje administrativnih ovir, ker ne preverjajo ne delavca ne delodajalca	izguba državnega nadzora nad ekonomsko migracijo, ker trg sam odloča o izbiri delavcev
Delovna dovoljenja	visoka stopnja odzivnosti na gospodarske interese: neposredno se nanaša na potrebe po delavcih, ki jih zaznavajo delodajalci	razmeroma administrativno zapleten sistem zaradi vnaprej predpisanih zakonskih predpisov in postopkov
Sektorske sheme	selektivno usmerjen nadzor, ki se jasno odziva na potrebe trga dela, kot jih izražajo delodajalci, hkrati pa zavaruje tiste sektorje trga dela, kjer je presežek zmogljivosti med delavci, ki so državljani ali državljani EU	ustvarjanje mobilnih ovir pri vezanosti migrantov na neki sektor
Kvote	družbi daje zagotovilo o zgornji meji števila delavcev migrantov, ki bodo prišli v državo v danem obdobju	niso oblikovane na dejansko potrebo na trgu dela oziroma predstavljajo precej rigidni način odgovora na potrebe na trgu dela, saj jih je težko upravljati, npr. kadar je kvota dosežena, je treba čakati novo kvotno periodo ne glede na dejanske razmere trga dela

Preglednica 1-- nadaljevanje

Zelene/modre karte	rekrutiranje ekonomskih migrantov v kategorijah za podporo gospodarstva, demografskih gibanj ali za zagon razvoja ekonomskega sektorja, ki je v interesu gospodarstva	neprožnost restriktivnih delovnih pogojev z nizko plačo ter morebitno bremene države gostiteljice med recesijo zaradi uporabljanja socialnih pravic ob izgubi zaposlitve
Točkovni sistem	visoka stopnja preglednosti, vse dokler so merila ocenjevanja javna ter v neodvisnosti državne oblasti od zasebnega sektorja	pomanjkanje zaupanja v sposobnost državnih organov, da bodo izbrali prava merila
Krožne migracije	olajšajo usklajenost med mednarodno ponudbo delovne sile in povpraševanjem po njem ter s tem pripomorejo k učinkovitejši dodelitvi razpoložljivih sredstev in gospodarski rasti	zapletena pravna oblika partnerskih krožnih migracij in zahtevnost upravljanja močne vloge države

Vir: povzeto po MDDSZ 2007.

Oblike nadzora ekonomskih migracij v Sloveniji

Slovenija je prvotni sistem upravljanja ekonomskih migracij (delovna dovoljenja) dopolnila s prostim pretokom delavcev in kvotnim sistemom z zakonodajo o zaposlovanju in delu tujcev. Naštete oblike ekonomskih migracij se uresničujejo od leta 2004 (MDDSZ 2010c):

1. Prost pretok delavcev
Sedemindvajset držav, ki jih tvorijo države EU, EGP in Švicarske konfederacije, ima prost dostop na slovenski trg dela. Čeprav so nekatere države uporabile varnostno klavzulo po zaščiti domačega trga dela, se je Slovenija z vstopom v EU klavzulam odpovedala.
2. Delovna dovoljenja
ZZDT je opredelil tri vrste delovnih dovoljenj za državljane tretjih držav. Pogoji za izdajo delovnega dovoljenja se razlikujejo za tujce, ki že več let bivajo in delajo v Sloveniji, in tiste, katerih zaposlitev je odvisna od razmer na trgu dela.
3. Kvote
Čeprav jih je ZZDT uvedel že leta 2001, so se dejansko začele uporabljati šele od leta 2004, ko je Slovenija omejila priliv državljanov tretjih držav zaradi prostega dostopa na trg dela državljanom EU. Kvote lahko vsako leto sprejme vlada z Uredbo o omejitvi števila tujcev.
4. Dvostranski sporazumi
Ti so kar pomemben instrument, s katerim Slovenija načrtuje in zagotavlja potrebe po ustrezni delovni sili glede na potrebe trga dela. Slovenija je leta 2007 podpisala

dvostranski sporazum z Makedonijo o zaposlovanju sezonskih delavcev v gradbeništvu. Zdaj sprejema še sporazum z Bosno in Hercegovino.

2.3 Strategija ekonomskih migracij v Sloveniji

Kolikšen bo obseg delovnih migracij, je najbolj odvisno od strategije gospodarskega razvoja Slovenije in usklajenega delovanja vlade v dejavnostih, ki vplivajo na potrebe zadovoljevanja potreb trga delovne sile – izobraževanja, nagrajevanja izobraženih in visokokvalificiranih kadrov (Verlič Christensen 2000, 1130). Slovenija je v težkem gospodarskem položaju, reševanje in na novo odpiranje delovnih mest je redko, zato je zaposlovanje migrantov sekundarnega pomena. Ukrepi vlade so usmerjeni bolj v zaježitev novega priliva migrantov na slovenski trg dela, ker je prednostno zaposlovanje domačih brezposelnih delavcev. Zaposlovanje migrantov je upravičeno le za tiste profile poklicev, ki jih slovenski trg ne more zagotoviti, kot so vozniki v mednarodnem prometu, delavci v zdravstvu in gostinstvu in podobno (ZRSZ 2011d). Novela ZZDT (MDDSZ 2010c) je tako odpravila administrativne ovire pri dolgotrajnem postopku izdajanja delovnih dovoljenj za visokokvalificirane kadre, hkrati pa vladni finančni ukrepi Aktivne politike zaposlovanja spodbujajo podjetniško iniciativo, ki bo posledično zaposlovala tudi migrante z določenim strokovnim znanjem. Vsekakor lahko z gotovostjo zatrdim, da se bo zaradi čedalje hitrejša globalizacije začel »lov« na tiste migrante, ki bodo s svojim znanjem pripomogli dodano vrednost podjetju.

V 21. stoletju se bosta Evropa in Slovenija specifično spopadali s hitrim pomanjkanjem domače delovne sile. Če bi smernice in politika ostali nespremenjeni, lahko staranje prebivalstva in zmanjšanje delovno sposobnega prebivalstva povzroči dolgoročno nevzdržnost javnih financ in upadanje gospodarske rasti (MDDSZ 2010b).

Predlog slovenske Strategije ekonomskih migracij s septembra 2010 (MDDSZ 2010b) med drugim spodbuja učinkovito implementacijo ukrepov, ki bodo integrirali migracijske zadeve v zunanjo in razvojno politiko. Slovenija se je zelo ambiciozno lotila tako imenovane migracijske problematike. Svoj pečat so pustile tudi dobre prakse in smernice EU, ki so z direktivami implementirane predvsem v ZZDT. Felicita Medved (2010, 2) poudarja učinkovitost upravljanja migracij in predvideva oblikovanje selektivnih ukrepov za preprostejši, preglednejši in bolj nadzorovan sprejem določenih skupin migrantov ter učinkovitejše zagotavljanje njihovih pravic. Avtorica navaja, da so predvideni predvsem štirje sklopi ukrepov:časne omejene sektorske sheme/po dejavnosti, shema modre karte EU, proučitev načinov za vzpostavitev krožnih migracij in poenostavitev in poenotenje postopkov za sprejem državljanov tretjih držav za delo in zaposlitev in nekatere druge namene. Novela ZZDT (MDDSZ 2010c) vključuje usmeritve ekonomskih migracij Slovenije in našteje ukrepe. Najpomembnejša novost je modra karta EU, ki določa poenostavljene pogoje za bivanje in zaposlitev visokokvalificiranih migrantov. Za sistem krožnih migracij se Slovenija dogovarja z Bosno in Hercegovino v obliki dvostranskih odnosov.

Menim, da bodo temeljne značilnosti slovenskega trga dela v prihodnosti pogojene z donosom finančnih naložb, dobičkom in kompetentno delovno silo, zato lahko ob upoštevanju demografske dinamike predvidim nujnost ekonomskih migracij. Iskanje kadrov bo potekalo skladno s smernicami migracijske politike Slovenije kot načrtna in selektivna aktivnost.

Slovenija je na podlagi demografskih smernic in gibanja na trgu dela opredelila naslednje našete cilje ekonomskih migracij (MDDSZ 2010b):

1. zagotavljanje priseljevanja, ki bo blažilo učinke zmanjševanja delovno sposobnega in delovno aktivnega prebivalstva in zmanjševalo kratkoročna neskladja na trgu dela,
2. spodbujanje priseljevanja, ki bo povečalo inovacijsko in podjetniško aktivnost, ohranjalo oziroma spodbujalo konkurenčnost gospodarstva in povečalo človeške vire in
3. zagotavljanje pridobivanja delovnih izkušenj domače delovne sile v tujini, zmanjševanje bega možganov s spodbujanjem kroženja strokovnjakov.

Slovenija je že v preteklosti pokazala, da je priseljevanje migrantov iz držav nekdanje Jugoslavije utečena praksa, ki bi se lahko nadaljevala s sistemom krožnih migracij. Zagotavljanje in spodbujanje priseljevanja migrantov omogoča optimalno rešitev za odpravo tako imenovanih ozkih grl pri neskladju na trgu dela oziroma za dvig deleža aktivnega prebivalstva. Hkrati pa dobro upravljanje migracijskih tokov dviguje življenjski standard Slovencev, saj polna in učinkovita zaposlenost domačih delavcev in migrantov vpliva na stalnost in višino osebnih dohodkov ter pokojnin. Zato se strinjam s selektivno nadzorovanim zaposlovanjem migrantov s podjetniško žilico v dejavnostih, ki odmirajo ali za Slovence niso zanimive.

3 ZAPOSLOVANJE TUJCEV V EU IN V SLOVENIJI

Države EU samostojno urejajo in nadzirajo zaposlovanje in delo tujcev državljanov tretjih držav ali evropskega prostora predvsem s sprejeto migracijsko politiko, posebnostmi na trgu dela ter dejanskim potrebam po delovni sili (MDDSZ 2007). Pogoji, omejitve in drugi ukrepi so določeni v predpisih, ki urejajo vstop in bivanje, ali v predpisih, ki urejajo zaposlitev in delo. Glede na različne sisteme, se države EU razlikujejo po tem, ali je postopek izdaje dovoljenja za prebivanje in dovoljenja za zaposlitev/delo enoten, ali pa gre za ločena postopka.

Ureditve tujcev v Nemčiji, Avstriji in na Švedskem so povzete po gradivu predloga ZZDT (MDDSZ 2010c).

Nemčija je z Zakonom o imigraciji, ki je sestavljen iz Zakona o prebivanju ter Zakona o splošni svobodi gibanja za državljane EU, vzpostavila temelje za nadzor in omejevanje imigracije. Zakon opredeljuje tri vrste dovoljenja: dovoljenje za (začasno) bivanje, ki je izdano za določeno časovno obdobje, (stalno) dovoljenje za naselitev, ki imetniku omogoča prebivanje in zaposlitev, ter dovoljenje za rezidenta za daljši čas (z neomejeno veljavnostjo). Pravica bivanja je vezana za namen, posebej za zaposlovanje, izobraževanje in usposabljanje in podobno. Dovoljenje za prebivanje se lahko izda le, kadar se sklone konkretna ponudba za delo/zaposlitev in je pogojeno z razmerami na trgu dela. Tujci pri pristojnem organu za tujce vložijo prijavo za pridobitev dovoljenja za prebivanje, ki vključuje pridobitev dovoljenja za prebivanje in delovno dovoljenje. Pristojni organ posreduje prijavo lokalnemu vladnemu uradu za zaposlovanje, ki se ob odobritvi evidentira kot dovoljenje za prebivanje.

Delodajalec, ki hoče zaposliti tujca na *Švedskem*, mora izpolnjevati pogoje po delovnopravni zakonodaji in s soglasjem sindikata. Odločitve o podelitvi delovnih dovoljenj sprejema Švedski migracijski svet. Delovna dovoljenja za začasno zaposlitev se izdajajo za časovno obdobje sklenjene pogodbe o zaposlitvi, vendar največ za dve leti z možnostjo podaljšanja. Prvi dve leti prebivanja in zaposlitve je tujec omejen na enega delodajalca in določen poklic. Tujec, ki mu je na Švedskem ponujena stalna zaposlitev ali ima druga sredstva za preživljanje, lahko na podlagi posebnih kvalifikacij pridobi stalno dovoljenje za prebivanje, ki ga pridobi po štiriletnem prebivanju brez postopka za pridobitev delovnega dovoljenja. Samozaposlene osebe ne potrebujejo delovnega dovoljenja, vendar morajo imeti urejeno dovoljenje za prebivanje.

Avstrijski zakon o zaposlovanju tujcev določa, da število zaposlenih in brezposelnih tujcev ne sme preseči kvote (osem odstotkov vse delovne sile na trgu dela). Zakon uresničuje javni Zavod za zaposlovanje v obliki delovnega dovoljenja ob nadzoru razmerja med ponudbo in povpraševanjem. Delovna dovoljenja se izdajajo na podlagi kvote, in sicer za posebna gospodarska področja, posebno za poklicno skupino ali posebno regijo ter za sezonske delavce, ki za vstop na federalno področje ne potrebujejo vize. Prednost pri izdaji delovnih

dovoljenj imajo tujci, ki že imajo dovoljenje za prebivanje ali uveljavljeno svobodo naselitve. Tujci, ki vstopajo na avstrijski trg dela, so razdeljeni v dve skupini: ključni delavci, ki so posebej usposobljeni za potrebe domačega trga dela ali imajo posebno znanje in spretnost skupaj z ustreznimi strokovnimi izkušnjami in rotacijski delavci, ki so tako imenovani vodstveni delavci ali usposobljeni uslužbenci iz mednarodnih podjetij. Če delodajalec namerava zaposliti tujca, ki v Avstriji nima dovoljenja za bivanje, se na podlagi delodajalčeve prijave potrebe izda pogojno zagotovilo, ki velja do 26 tednov.

3.1 Zaposlovanje tujcev v Sloveniji

Zaposlovanje tujcev v Sloveniji je ves čas opredeljeno v ZZDT, ki ga potrjuje Državni zbor Slovenije, na drugi strani pa vlada sprejema podzakonske akte, kot so uredbe, pravilniki in navodila. Vlada na podlagi sprejete politike zaposlovanja in dela tujcev sprejema ukrepe za zaščito domačega trga dela (2. člen ZZDT). Te ukrepe je uporabila v recesiji, ko je z uredbami v letih 2009 in 2010 omejila zaposlovanje tujcev (MDDSZ 2010a). ZZDT izvaja ZRSZ pod pristojnostjo MDDSZ.

Z vstopom Slovenije v EU sta začela veljati dva sistema zaposlovanja tujcev:

- zaposlovanje državljanov držav EU, EGP in Švicarske konfederacije ter
- zaposlovanje državljanov tretjih držav.

Na slovenskem trgu dela se prednostno zaposlujejo slovenski državljani in z njimi izenačeni državljani EU, EGP in švicarskega prostora ter tudi državljani tretjih držav, ki imajo urejeno prebivanje na podlagi dovoljenja za stalno prebivanje oziroma začasnega dovoljenja za prebivanje na podlagi združitve družine s slovenskim državljanom.

3.1.1 Zaposlovanje državljanov EU, EGP in Švicarske konfederacije

Z vključitvijo v EU (1. maja 2004) smo kot država pridobili nove pravice in tudi obveznosti. Vstopili smo v tako imenovano območje notranjega trga, kjer veljajo štiri svoboščine: prost pretok oseb, blaga, storitev in kapitala.

Zaradi spremljanja razmer na trgu dela, statističnih ali znanstvenih namenov in uresničevanja pravice do uvedbe varnostne klavzule, kot je navedeno v 1. odstavku 19. člena ZZDT, ZRSZ vodi evidenco o izvajalcih storitev delodajalcev EU, EGP in Švicarske konfederacije. Po podatkih ZRSZ (2010b) je bilo leta 2008 zaposlenih 7.404 delavcev, 4.061 delavcev leta 2009, leta 2010 pa 5.614 delavcev iz evropskega prostora. Po državljanstvu prednjačijo Bolgari, za njimi so Slovaki, Romuni in Madžari.

ZZDT opredeljuje prost dostop na trg dela državljanom držav EU, EGP in Švicarske konfederacije ter izpeljavo storitve z napotenimi delavci. Osemnajsti člen ZZDT nalaga

delodajalcu, da najpozneje pred začetkom dela predloži ZRSZ izjavo o izpeljavi storitve na predpisanem obrazcu (ZRSZ TUJ 5). Nadalje 55. člen Pravilnika o delovnih dovoljenjih prijav in odjav dela ter nadzoru nad zaposlovanjem in delom tujcev navaja, da se za prijavo državljana EU, EGP, Švicarske konfederacije ter njihovih družinskih članov šteje delodajalčeva prijava v socialno zavarovanje. Podatke o zadnjih, ki so zaposleni na podlagi pogodbe o zaposlitve s slovenskim delodajalcem, ZRSZ pridobiva na podlagi elektronskih zbirk podatkov Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

3.1.2 Zaposlovanje državljanov tretjih držav

ZZDT kot specialni zakon določa pogoje za zaposlitev tujca, Pravilnik o delovnih dovoljenjih, prijavi in odjavi dela ter nadzoru nad zaposlovanjem in delom tujcev² predpisuje obrazce za vložitev prošnje za izdajo delovnega dovoljenja, dokazila k vlogam ter obliko in vsebino posamezne vrste delovnega dovoljenja. V postopkih za izdajo delovnega dovoljenja se plačujeta taksa skladno z Zakonom o upravnih taksah (Uradni list RS, št. 88/10) in nadomestilo posebnih stroškov za izdana delovna dovoljenja napotenim tujim delavcem v Sloveniji.

Zaposlovanje in delo tujcev v Sloveniji je omogočeno, če imajo delovno dovoljenje, razen v primeru krajših storitev (do sedem delovnih dni) je dopustna prijava dela (v primeru nastopov estradnih umetnikov, storitev, povezanih z dobavo in montažo blaga, postavitve sejemske izdelke in interventnih storitev).

ZZDT v 1. odstavku 6. členu opredeljuje zaposlitev tujca v Sloveniji, kadar ima na podlagi pogodbe o zaposlitvi sklenjeno delovno razmerje oziroma ima status samozaposlene osebe. Pogodba o zaposlitvi mora biti skladna z zakonom, ki ureja delovna razmerja, in s kolektivnimi pogodbami, ki zavezujejo delodajalca (2. odstavek 6. člen ZZDT). Nadalje ZZDT v 4. odstavku 6. členu navaja, da sme tujec v Sloveniji opravljati samo tisto delo, za katero mu je bilo izdano delovno dovoljenje.

Hkrati so zaposleni tujci v Sloveniji pri pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja izenačeni s slovenskimi državljani (7. člen ZZDT), torej so lahko prejemniki denarnega nadomestila na ZRSZ. Določbe ZZDT so podrobno opredeljene in zajemajo vsa področja delovnopравниh razmerij, ali gre za zaposlitev po pogodbi o zaposlitvi ali za pogodbeno delo na podlagi civilnega prava.

² Na začetku maja 2011 (ob zaključevanju pisanja diplomske naloge) nov pravilnik še ni bil sprejet, zato se še do uveljavitve novega uporablja stari iz leta 2008. Minister, pristojen za delo, mora predpisati pravilnik v 90 dneh od uveljavitve novele ZZDT.

3.2 Primerjava med izbranimi evropskimi državami in Slovenijo

Slovenija je v vseh letih po osamosvojitvi spremljala najboljše prakse pri urejanju zaposlitve in bivanja tujca. Preden se tujec (velja za državljan tretje države) lahko zaposli v Sloveniji, se srečuje z dvema postopkoma oziroma to ureja na dveh institucijah. Prva institucija je ZRSZ, kjer pridobi dovoljenje za zaposlitev ali delo, druga pa urad za tujce, kjer pridobi dovoljenje za prebivanje, ki ga pogovorno imenujemo vizum. Oba postopka sta časovno dolgotrajna, saj lahko v najslabšem primeru trajata tudi štiri mesece.

Kako so to uredile izbrane evropske države v primerjavi s Slovenijo, je razvidno iz preglednice 2.

Preglednica 2: Dovoljenja, ki so potrebna, da se državljan tretje države lahko zaposli v izbrani članici EU oziroma Sloveniji ter njihovo trajanje

država	delovno dovoljenje	začasno dovoljenje za prebivanje (ali podobno)	enotno dovoljenje (za bivanje in delo hkrati)	trajanje dovoljenja
Nemčija			√	eno leto (obnovljivo za obdobja do enega leta)
Švedska	√	√		največ za obdobje dveh let z možnostjo podaljšanja
Avstrija	√	√		največ šest mesecev (podaljšanje do šestih mesecev)
Slovenija	√	√		največ eno leto (obnovljivo)

Vir: prirejeno po MDDSZ 2010c.

Okvirno lahko države (Nemčija, Švedska, Avstrija, Slovenija) razdelimo na dve skupini. Za vstop na nemški trg dela je potrebno samo dovoljenje za prebivanje, ki že vsebuje predhodni postopek odobritve delovnega dovoljenja. Za Avstrijo, Slovenijo in Švedsko velja najprej postopek odobritve delovnega dovoljenja, pozneje še drug postopek ureditve prebivanja. Dolžina dela oziroma zaposlitve je najdaljša na Švedskem, Nemčija in Slovenija imata obnovljivi enoletni frekvenci, v Avstriji pa je zaradi krajše, šestmesečne časovne omejitve trajanje povezano z zaščito domačega trga dela.

Kot je razvidno, ima najpreprostejši način spremljanja zaposlovanja in bivanja tujca Nemčija, saj se nadzoruje z enega mesta in tako pripomore k racionalnejšemu in učinkovitejšemu upravljanju tujcev.

Model enega postopka, kadar se hkrati ureja zaposlitev/delo in bivanje tujca na enem mestu in na enem dokumentu, kot ga pozna Nemčija, ni v Sloveniji nikoli zaživel, čeprav so se pojavile

težnje uporabnikov storitev javne uprave po racionalizaciji upravnih postopkov, poenostavitvi postopkov, odpravi administrativnih ovir ter boljšim nadzorom nad ekonomskimi migracijami.

Zato se na podlagi predstavljenega težko opredelim za najboljši model izbiranja zakonske ureditve zaposlovanja državljanov tretjih držav, saj se liberalnejši pristop pogojuje s stabilnostjo države, kupno močjo in socialno vzdržnostjo. Upravičenost zaposlitve državljana tretjih držav pogojujejo tudi potrebe na trgu dela (zaposlitve na delovnih mestih, ki niso zanimive za domače delavce, npr. nega starejših, čiščenje, kmetijska dela in podobno) v povezavi s tržno naravnostjo nacionalnega gospodarstva (vlaganje v določene dejavnosti) in migracijsko politiko države, ki vključuje demografske težave (starajoča se delovna sila).

4 SLOVENSKA ZAKONODAJA ZAPOSLOVANJA IN DELA TUJCEV

ZZDT (Uradni list RS, št. 66/00), ki se je začel uporabljati 1. januarja 2001, je celovito uredil vse oblike zaposlovanja in dela tujcev v sklopu enega zakona in je omogočil pravno podlago za zavarovanje slovenskega trga dela in za nadzor, ki ga opravlja Inšpektorat RS za delo. Vsebinsko je zakon upošteval načela, cilje in temelje, določene z Resolucijo o migracijski politiki RS (Uradni list RS, št. 40/99). Omogočil je tudi preglednost nad razmerami na tem področju v posameznih periodičnih obdobjih (MDDSZ 2010c).

Od leta 2001 so ZZDT spremenili in dopolnili trikrat, in sicer v letih 2005 in 2007 ter nazadnje leta 2011. Nekatere njegove določbe so se namreč v praksi pokazale kot nejasne za uporabnike in premalo definirane glede meril ali omejitev ter so dopuščale zlorabo. Gospodarska rast po letu 2006 in naslednjih letih je močno vplivala na razmere na trgu dela, kar se je kazalo v znižani brezposelnosti in posledično tudi v povečanem zaposlovanju tujcev (ZRSZ 2011d). Postopke izdaje delovnih dovoljenj je bilo treba nujno poenostaviti, odpraviti pomanjkljivosti in administrativne ovire ter uskladiti z zakonodajo EU (MDDSZ 2010c). Po letu 2009 se je Slovenija spopadla z zvišano brezposelnostjo, finančno nestabilnostjo podjetij in neugodnimi gospodarskimi razmerami. Ukrepi urejanja domačega trga dela so bili omejevalni za tiste tujce, ki prvič prihajajo v Slovenijo, pa tudi liberalnejši za preostale tujce, ki že vrsto let bivajo in delajo v Sloveniji.

Značilnosti ZZDT sta njegova celovitost in anticipiranje članstva Slovenije v EU. Zadnje je bilo mogoče, ker je med sprejemanjem zakona že potekalo prevzemanje pravnega reda EU v našo zakonodajo (Malačič 2006, 69). Avtor navaja, da je ključna tudi povezanost ZZDT in Resolucije o migracijski politiki, s katero državni zbor določi temelje politiki zaposlovanja in dela tujcev. ZZDT obvezuje vlado, da skladno z migracijsko politiko in ob upoštevanju stanja in gibanja na trgu dela vsako leto lahko določi kvoto delovnih dovoljenj, s katero omejuje število tujcev na slovenskem trgu dela (1. odstavek 54. člena ZZDT).

Zaradi spremenjenih razmer na trgu dela je ZZDT (Uradni list RS, št. 67/07), ki je bil sprejet leta 2007, v praksi pokazal veliko pomanjkljivosti in pravne praznine, predvsem zlorabo in izigravanje, zato je bila konec aprila 2011 sprejeta novela ZZDT (2011), njene pomembne novosti pa so predstavljene na konca tega poglavja.

Kot bo razvidno v nadaljevanju, je bila zakonska ureditev od leta 2001 zelo pestra in raznovrstna, saj so izdajanje delovnih dovoljenj predpisovali poleg ZZDT še podzakonski akti (pravilniki, uredbe, navodila). Največ podzakonskih aktov je veljajo leta 2009, ko je vlada zaradi drugačnih gospodarskih razmer (recesije) predpisala še dodatno Uredbo o omejitvi in prepovedi zaposlovanja in dela tujcev (Uradni list RS, št. 44/09). To je povzročilo zmedo pri uporabljanju in tolmačenju v praksi. Ta dejstva je zakonodajalec upošteval v sprejeti noveli ZZDT, saj je odpravila vse uredbe in jih vključila v zakonska določila na eno mesto.

4.1 Vrste delovnih dovoljenj

ZZDT v 10. členu (2011) opredeljuje delovno dovoljenje kot dokument, ki se lahko izda kot osebno delovno dovoljenje, dovoljenje za zaposlitev ali dovoljenje za delo. Zaradi lažjega pregleda nad suhoparnimi podrobnostmi zakonskih določil sem za potrebe diplomske naloge izdelala preglednice, ki predstavljajo temeljne značilnosti treh vrst delovnih dovoljenj, razdeljene pa so še v številne podvrste.

Preglednica 3: Vrste delovnih dovoljenj

Vrsta	Časovna omejenost	Vložnik vloge za izdajo del. dov.	Dostop do trga dela
ODD*	določen čas (1 in 3 leta)	tujec	prost oziroma v okviru samozaposlitve
DZ**	določen čas oz. za čas sklenitve pogodbe (do 1 leta)	delodajalec (domači)	v sklopu kvote; preverjanje razmer na trgu dela
DD***	časovno omejeno (od 3 mesecev do 2 let)	delodajalec (domači, tuji)	v nekaterih primerih v sklopu kvote; ni preverjanja na trgu dela

*osebno delovno dovoljenje; **dovoljenje za zaposlitev; ***dovoljenje za delo.

Vir: prirejeno po Grofelnik in Premk 2007.

V preglednici 3 so glavne vrste delovnih dovoljenj, ki se med seboj razlikujejo po času veljavnosti, subjektu (tujcu ali delodajalcu) in možnosti dostopa na trg dela (brez omejitev ali z njimi).

4.1.1 Osebna delovna dovoljenja (22. člen ZZDT)

Osebno delovno dovoljenje je obnovljiva ali stalna oblika delovnega dovoljenja, ki med veljavnostjo omogoča prost dostop do trga dela (razen, če je osebno delovno dovoljenje izdano za samozaposlitev). Izda se na vlogo tujca, neodvisno od razmer na trgu dela, ter mu omogoča, da se lahko prijavi na ZRSZ kot brezposelna oseba ali pa se zaposli po veljavni delovnopравни zakonodaji (Grofelnik in Premk 2007, 25).

ZZDT v 23. členu (2011) navaja pogoje za posebne kategorije tujcev, ki so prosilci za mednarodno zaščito, žrtve trgovine z ljudmi, žrtve nezakonitega zaposlovanja in osebe s subsidiarno zaščito. Osebno delovno dovoljenje se omenjenim kategorijam izdaja navadno za čas trajanja statusa posebne kategorije tujca.

Preglednica 4: Vrste osebnih delovnih dovoljenj

Vrsta ODD*	Prosilec	Pogoj
ODD* za eno leto	tujec, ki je ustanovitelj in zastopnik osebne gospodarske družbe ³ ali samostojni podjetnik	– urejeno predhodno enoletno bivanje, – lastna finančna sredstva v vrednosti 10.000 evrov ter – lastništvo oziroma najem poslovnih prostorov
ODD* za tri leta	družinski član begunca ali tujca z dovoljenjem za stalno prebivanje	– veljavno dovoljenje za začasno prebivanje zaradi združitve družine
	samozaposleni tujec	– prijavljen v socialno zavarovanje kot samozaposlen zadnjih 22 mesecev v zadnjih 24 mesecih ter vpisan v poslovni register
	tujec z najmanj poklicno izobrazbo ali pridobljeno nacionalno poklicno kvalifikacijo	– prijava v socialno zavarovanje najmanj 20 mesecev v zadnjih 24 mesecih
	delovni migrant	– prijava v socialno zavarovanje najmanj 20 mesecev v zadnjih 24 mesecih
	tujec z visokošolsko izobrazbo	– zadnji letnik šolanja končal v Sloveniji, – v dveh letih od pridobljenega naziva se mora zaposliti
	tujec raziskovalec	– v Sloveniji končal program raziskovalnega dela, – v letu dni se mora zaposliti

*osebno delovno dovoljenje.

Vir: povzeto po ZZDT 2011.

4.1.2 Dovoljenja za zaposlitev (25.–30. člen ZZDT)

Dovoljenje za zaposlitev je oblika delovnega dovoljenja, vezana na stalne zaposlitvene potrebe delodajalcev na podlagi sistematiziranih delovnih mest. S tem dovoljenjem se sme tujec zaposliti le pri delodajalcu, ki je zaprosil za izdajo delovnega dovoljenja (Grofelnik in Premk 2007, 28). Dovoljenje za zaposlitev se izda ali podaljša na vlogo delodajalca za čas, ki ga delodajalec opredeli v vlogi, ki pa ne more biti daljši od leta dni (1. odstavek 25. člena ZZDT).

³ Osebne gospodarske družbe so lahko: družba z neomejeno odgovornostjo, komanditna družba ali tiha družba, kot je navedeno v 3. odstavku 3. člena Zakon o gospodarskih družbah (ZGD) (Uradni list RS, št. 42/06).

Skladno s 27. členom ZZDT (2011) se novo dovoljenje za zaposlitev lahko izda pod pogojem, da v evidenci ZRSZ ni ustreznih domačih brezposelnih oseb oziroma oseb, ki so glede pravic do zaposlitve izenačene z državljani Slovenije, da delodajalec izkaže najmanj šestmesečno poslovanje v vrednosti, ki zagotavlja izplačilo minimalne plače za najmanj dva zaposlena delavca, da je za zadnjih šest mesecev pred vložitvijo vloge ali za čas poslovanja, če je ta krajši od šest mesecev, predlagal obračune davčnega odtegljaja za dohodke iz delovnega razmerja oziroma plačilne listine ter da je poravnal davke in prispevke zaposlitve in dela.

Preglednica 5: Vrste dovoljenj za zaposlitev

Vrste DZ*	Vsebina
Novo dovoljenje za zaposlitev	Je zaposlitev tujca, ki nima dovoljenja za prebivanje v Sloveniji oziroma se na novo zaposluje v Sloveniji.
Nadomestno dovoljenje za zaposlitev	Je zaposlitev za polni delovni čas pri istem delodajalcu, ki je prej zaprosil za delovno dovoljenje za krajši delovni čas.
Podaljšanje (obnova) dovoljenja za zaposlitev	Je podaljšanje zaposlitve na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi in vloge istega delodajalca, ki ne more biti daljša od leta dni.
Zaposlitev brez nadzora trga dela	Velja, kadar zaposlitev tujca zaradi narave dela ni vezana na trg dela: to so tujci s poklici, ki jih ni mogoče pridobiti v Sloveniji z izobraževanjem ali usposabljanjem, športniki, kulturni delavci, znanstveniki, lektorji, družinski člani tujca z visokošolsko izobrazbo, osebje v diplomatskih predstavništvi, ki nima privilegirane statusa ali družbeniki z najmanj 51-odstotnim poslovnim deležem v podjetju. ⁴

*dovoljenje za zaposlitev.

Vir: povzeto po ZZDT 2011.

4.1.3 Dovoljenja za delo (32.–42. člen ZZDT)

Dovoljenje za delo je oblika delovnega dovoljenja z vnaprej določeno časovno omejitvijo, na podlagi katerega se tujec lahko začasno zaposli ali dela v Sloveniji z namenom, za katerega je bilo dovoljenja izdano (Grofelnik in Premk 2007, 31). Dovoljenje za delo se izda v sklopu kvote, določene za posamezni namen, brez dodatnega preverjanja razmer na trgu dela. ZZDT v 32. členu (2011) opredeljuje dovoljenje za delo kot posebno obliko zaposlovanja in dela tujcev, saj zaradi narave dela njegova veljavnost ne pogojuje prijave v socialno zavarovanje (npr. tujci, ki so iz tuje matične družbe napoteni na delo v Slovenijo, so socialno in pokojninsko zavarovani v matični državi).

⁴ Dovoljenje za zaposlitev se izda brez upoštevanja pogoja, da v evidenci ZRSZ ni ustreznih domačih brezposelnih oseb oziroma oseb, ki so glede pravic do zaposlitve izenačene z državljani Slovenije (1. odstavek 27. člena ZZDT 2011).

Preglednica 6: Vrste dovoljenj za delo

Vrste DD*	Vsebina
Sezonsko delo tujcev v kmetijstvu, gozdarstvu	Dovoljenje za sezonsko delo je neločljivo povezano s sezono, v kateri je za posamezno dejavnost značilno izrazito povečano povpraševanje po delovni sili.
Delo tujih zastopnikov družb	Kapitalske družbe ⁵ in samostojni podjetniki morajo za tujce, ki jih imenujejo za zastopnike, pridobiti dovoljenje za delo, ki se izda neodvisno od razmer na trgu dela.
Usposabljanje in izpopolnjevanje tujcev	Dovoljenje za delo, ki se izda za usposabljanje oziroma izpopolnjevanje tujca, je navadno vezano na primere, kadar ima Slovenija sklenjen tovrstni sporazum z državo. Najpogosteje je v medicini ali naravoslovnih dejavnostih.
Usposabljanje tujih napotnih delavcev	Če sta slovenska in tuja gospodarska družba kapitalsko povezani ali gre za poslovno-tehnično sodelovanje oziroma prenos tehnologije. Poteka v gospodarski družbi, s sedežem v Sloveniji, na podlagi pogodbe o dodatnem izobraževanju, ki jo skleneta slovenska in tuja družba.
Usposabljanje slovenskih delavcev	Opravljajo ga tuji napotni delavci v slovenskih gospodarskih družbah, kadar sta slovenska in tuja gospodarska družba kapitalsko povezani ali gre za poslovno-tehnično sodelovanje oziroma prenos tehnologije. Dodatno izobraževanje slovenskih delavcev poteka na podlagi pogodbe o dodatnem izobraževanju, ki jo skleneta slovenska in tuja gospodarska družba.
Opravljanje storitev z napotnimi delavci brez tržne navzočnosti	Izvajalec čezmejne storitve v Sloveniji je tuje podjetje, ki storitve izvaja v svojem imenu in na svoj račun na podlagi pogodbe z naročnikom iz Slovenije, ki so mu storitve namenjene.
Opravljanje storitev z napotnimi delavci s tržno navzočnostjo	Tuja pravna oseba lahko začasno premesti delavce iz kraja stalne zaposlitve v tujini na delo v slovensko podružnico oziroma drugo organizacijsko enot poslovanja, s katero je tržno navzoč v Sloveniji, z namenom opravljanja določenih nalog ali izpeljave pogodbenih storitev.
Gibanje oseb v združbi	Je dopustno za potrebe opravljanja določenih nalog v organizacijski enoti, ko ima tuja pravna oseba v Sloveniji registrirano podružnico oziroma gospodarsko družbo. Gre predvsem za osebe, ki zasedejo vodilni položaj pod vodstvom upravnega odbora ali delničarjev družbe oziroma druge osebe, ki imajo posebno znanje za poslovanje družbe.
Pogodbene storitve tujcev	Tujec, ki ni registriran za opravljanje dejavnosti Sloveniji, lahko pridobi dovoljenje za delo za pogodbene storitve le v utemeljenih primerih, kadar je zahtevano specialistično znanje izvajalca storitve, ki ga ni mogoče zagotoviti s ponudbo na notranjem trgu.

*dovoljenje za zaposlitev.

Vir: povzeto po ZZDT 2011.

ZZDT je v 43. do 47. členu predpisal še izpeljavo storitev brez delovnega dovoljenja, ki se lahko izvajajo za storitve na podlagi potrdila o prijavi dela. To velja za krajše storitve, kot so nastopi tujih umetnikov in poklicnih ustvarjalcev, sejemske storitve, storitve, vezane na

⁵ Kapitalske družbe so lahko: družba z omejeno odgovornostjo, delniška družba ali komanditna delniška družba, kot je navedeno v 3. odstavku 3. člena ZGD.

dobavo blaga in servisiranje, ter interventne storitve. Zavezanec za prijavo je naročnik storitve.

4.2 Novosti novele ZZDT (2011)

Novela ZZDT (2011) uvaja modro karto za visokokvalificirane kadre, spreminja pogoje za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja ter zaostreje pogoje za novo zaposlovanje z delodajalčevim dokazovanjem plačila davkov in prispevkov (Vlada RS 2010). Kot je bilo zapisano v drugem poglavju, so modre karte oblike nadzora ekonomskih migracij, ki so se najbolj uveljavile v Nemčiji, in sicer za informacijsko-tehnološki sektor. Modra karta omogoča lažje zaposlovanje visokokvalificiranih strokovnjakov, ki jih Slovenija nujno potrebuje za dvig produktivnosti in premagovanje gospodarske krize. Nekatere vrste osebnih delovnih dovoljenj za tri leta in nedoločen čas so odpravljene. Novela bo omogočila manj birokracije ob zaposlovanju tujcev, boljši nadzor delodajalcev in boljše bivalne razmere za tujce (Banjanac Lubej 2010, 10).

Pogoje za novelo ZZDT (2011) so narekovali predvsem nihanje na trgu dela, ugotovljene zlorabe izdanih delovnih dovoljenj ter delodajalčevo kršenje delovne pravne zakonodaje pri plačevanju delavčevih prispevkov iz socialne varnosti. Predlagatelji so bili vsi socialni partnerji (delodajalci in gospodarska zbornica) ter izvajalec zakona ZRSZ, ki je v korelaciji z MDDSZ oblikoval predloge za spremembe in dopolnitve novele ZZDT (2011).

V preglednicah so pomanjkljivosti ZZDT iz leta 2007 in izboljšave ter novosti ZZDT v letu 2011. Primerjalne vzorce sem izbrala po lastni presoji.

Preglednica 7 prikazuje pomanjkljivosti ZZDT (2007) in izboljšave novele ZZDT (2011) za tri temeljne vrste delovnih dovoljenj. Primerjalna merila se nanašajo predvsem na tiste dele zakonodaje, ki so bili smiselni, da se popravijo ali dopolnijo kot preprečitev kršenja zakonodaje.

Iz preglednice je razviden strožji nadzor nad tistimi delodajalci, ki kršijo delovnopravno in davčno zakonodajo. V preteklih letih se je dogajalo, da so delodajalci dobili odobreno podaljšano dovoljenje za zaposlitev, čeprav niso poravnali ali pa tekoče plačevali prispevkov zaposlitve in dela. Zakonska določila ZZDT (2007) so jim to dejansko omogočala, ker za obnovo (podaljšanje) delovnega dovoljenja niso predpisovala preverjanja poravnanih davčnih obveznosti. Breme teh dejanj so morali prevzeti tujci, ki so bili kljub nepretrganemu delu prikrajšani za pokojninsko dobo v Sloveniji. Druge najbolj očitne zlorabe so se pokazale pri številčnem ustanavljanju fiktivnih podjetij brez gospodarskega interesa poslovanja. Tujci, ki so registrirali ta podjetja kot tuji zastopniki, so si na podlagi pridobljenega dovoljenja za delo uredili bivanje brez zavarovalne podlage za čas trajanja zaposlitve ali dela v Sloveniji ter se izognili plačevanju davčnih in drugih socialnih obveznosti državi.

Preglednica 7: Poglavitne zakonske rešitve ZZDT (2011)

Pomanjkljivost ZZDT 2007	Spremembe ZZDT 2011
Nepreglednost in zloraba pri izdaji dovoljenja za delo za tuje zastopnike novo ustanovljenih družb, ki nimajo namena opravljati dejavnost.	Strožji pogoji, saj bo moral tuji zastopnik dokazati gospodarski interes z najemom poslovnega prostora in finančno naložbo 30.000 evrov za zagon družbe.
Dodatni postopek pridobitve osebnega delovnega dovoljenja za tujce, ki imajo stalno bivanje, so poročeni z državljani Slovenije ali so potomci prednika slovenskega porekla.	Omogočen je prosti dostop na trg dela brez postopka za pridobivanje delovnega dovoljenja.
Strogi pogoji za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja za tri leta za tiste tujce, ki so dve leti nepretrgano zaposleni pri istem delodajalcu ter imajo najmanj poklicno izobrazbo.	Spremenjeni in lažji pogoji za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja za tujce, ki imajo v 24 mesecih 20 mesecev zavarovalne osnove v Sloveniji ter nacionalno poklicno kvalifikacijo ali poklicno izobrazbo.
Kršenje delovnopravne zakonodaje, saj se pri obnovi dovoljenja za zaposlitev ni preverjalo plačilo prispevkov zaposlitve in dela.	Poostren nadzor nad delodajalci, ki morajo predlagati obračune davčnega odtegljaja za dohodke iz delovnega razmerja oziroma plačilne liste in poravnati davke in prispevke zaposlitve in dela.

Vir: povzeto po MDDSZ 2010c.

Največje spremembe so bile za tiste tujce, ki že dlje časa bivajo v Sloveniji z urejenim prebivanjem (vizo) kot tujci s stalnim bivanjem ali kot ožji družinski člani slovenskega državljana. Zanje je bila odpravljena uporaba zakonskih določil ZZDT, saj so na slovenskem trgu dela izenačeni z drugimi iskalci zaposlitve. Tujci so lahko po ZZDT (2007) izpolnili pogoj za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja za tri leta, če so imeli najmanj poklicno izobrazbo (ali pridobljen certifikat za nacionalno poklicno kvalifikacijo od aprila 2010) ter dve leti nepretrgane zaposlitve pri istem delodajalcu. ZZDT (2011) je predpisal lažje pogoje za izdajo tovrstnega osebnega dovoljenja, saj predpisuje 20 mesecev zavarovanja v Sloveniji na podlagi zaposlitve pri kateremukoli delodajalcu ter poklicno oziroma drugo kvalifikacijo.

Preglednica 8 prikazuje novosti oziroma izboljšave novele ZZDT predvsem za tista področja, kjer so bila preteklo veljavna zakonska določila preveč ohlapna in nedefinirana, ali pa so omogočala zlorabo.

Preglednica 8: Novosti ZZDT (2011)

Področje	Izboljšave
Zaščita domačega trga dela	<ul style="list-style-type: none">– Odprava sezonskega dela v gradbeništvu, turizmu in gostinstvu, razen za občasna dela v kmetijstvu in gozdarstvu,– kvota se več ne predpisuje vsako leto, ampak po potrebi na podlagi razmer in gibanja na trgu dela.
Preprečevanje zlorabe	<ul style="list-style-type: none">– Zaostritev pogojev za izdajo dovoljenj za delo za zastopnike majhnih gospodarskih družb,– nadzor davčne solventnosti zaposlitve in dela pri vsakokratni vlogi,– strožji nadzor nad delodajalci z negativnimi referencami oziroma tistimi, ki jih je kaznovala inšpekcija za delo.
Okrepitev zaščite pravic tujcev	<ul style="list-style-type: none">– Milejši pogoji za izdajo osebnih delovnih dovoljenj na podlagi 20-mesečne zavarovalne osnove in pridobljene nacionalne poklicne kvalifikacije oziroma poklicne izobrazbe,– kazenski ukrepi delodajalcem, ki kršijo delovnopravno zakonodajo (ne izplačujejo plač in ne plačujejo davkov in prispevkov).
Zmanjšanje administrativnih ovir za delodajalce in tujce	<ul style="list-style-type: none">– Odprava postopka pridobivanja delovnih dovoljenj za tujce, ki imajo stalno bivanje, so družinski člani slovenskega državljana, begunci,– poenostavitev postopka pri dostopu na trg dela za visokokvalificiran kader v obliki soglasja k modri karti, ki jo izda upravna enota.
Ureditev področja nastanitve tujcev	<ul style="list-style-type: none">– Predpisani minimalni bivanjski in higienski standardi za nastanitev tujcev, ki delajo v Sloveniji, zaradi pritiskov javnosti ob odkritju nečloveških razmer bivanjskih prostorov.

Vir: povzeto po Vlada RS 2010.

Druge novosti so pomembne predvsem za izvajalce – ZRSZ, ki so z zakonom pridobili dodatne obveznosti in operativne naloge. Pomembna novost je predvsem v tako imenovanem strožjem nadzoru nad realizacijo delovnih dovoljenj, saj se uporabljajo instrumenti razveljavitve in odvzema delovnega dovoljenja (kadar gre za delo na črno, prepuščanje tujcev drugemu delodajalcu in podobno). Ob odjavi dela tujca mora delodajalec predložiti dokazilo, da je z odjavo seznanjen tudi tujec, kar bo podlaga za odjavo tujca iz socialnega zavarovanja (prej nasprotno). S tem bo poskrbljeno za večjo socialno varnost tujca. Novela ZZDT (2011) uveljavlja tudi instrument nadomestnega delovnega dovoljenja v primeru prej izdanega dovoljenja za 20-urni delovni čas. Ta se lahko zaradi povečanega obsega dela brez novega postopka spremeni v delovno dovoljenje za 40-urni delovni čas. Poklicni športniki ali zasebni športni delavci so zaradi dolgotrajnih postopkov pri izdajanju delovnega dovoljenja, ki v povprečju trajajo do 60 dni, zamudili marsikatero tekmo. Da bi se temu izognili, je novela ZZDT omogočila izboljšavo, saj ti za tri mesece, od vstopa v Slovenijo, ne potrebujejo delovnega dovoljenja. V teh treh mesecih si uredijo status zaposlitve v športni organizaciji ali se vpišejo v razvid poklicnih športnikov ter zaprosijo za delovno dovoljenje. Povprečni čas

izdaje delovnega dovoljenja je 45 dni, kar pa ni ravno v prid učinkovitosti ZRSZ pri zagotavljanju storitev uporabnikom. Zato je MDSZ na podlagi pritiskov in kritik delodajalcev opredelil, kateri postopki izdaje delovnih dovoljenj so zahtevnejši in potekajo največ 60 dni, in kateri so lahko končani v 30 dneh.

Novela ZZDT (2011), ki se je začela uporabljati za vložene vloge v zadnjih dneh aprila 2011, je v prvih dneh po prvomajskih praznikih povzročila veliko težav uporabnikom in izvajalcem, saj je bil praznični čas zelo neprimeren. Področni pravilnik, ki naj bi uredil in predpisal izvajanje in uporabljanje zakonskih določil in postopkov, še ni sprejet. Uporablja se še pravilnik iz leta 2008, čeprav je v nekaterih delih protisloven z novelo ZZDT. Zato ni realno pričakovati, da bi se čas izdaje delovnega dovoljenja skrajšal v prvem letu po sprejetju novele, saj bo treba vložiti veliko truda in napora, da bo zaživila v praksi. Z vidika izvajalca zakona lahko rečem, da je novela ZZDT (2011) preglednejša in prijaznejša do uporabnika, saj je členitev poglavij vsebinsko bolj smiselna in razumljivejša.

5 ANALIZA IZDANIH DELOVNIH DOVOLJENJ

Slovenija si je po osamosvojitvi pridobila bogate izkušnje pri urejanju trga dela in zaposlovanja tujih delavcev. V zadnjih letih je doživela zelo hitro rast in še do pred kratkim nepredstavljivo visoko število tujih delavcev, ki so večinoma začasno prišli v našo državo (Malačič 2010, 6). Takšna sta razmišljanje in pogled avtorja na obseg in dinamiko zaposlovanja tujcev v Sloveniji, saj velja za leta ugodne gospodarske rasti in strukturnih neskladij na trgu dela, ki pogojujejo iskanje kadrov zunaj meja Slovenije. Kakšne so dejanske razmere zaposlovanja državljanov tretjih držav med recesijo, je prikazano v nadaljevanju.

Na podlagi podatkov ZRSZ (2011f) so izdelane preglednice izdanih delovnih dovoljenj, ki so prikazane tudi v prilogah z grafi in ponazarjajo temeljne značilnosti tujcev, ki delajo v Sloveniji. ZRSZ vodi evidenco izdanih in veljavnih delovnih dovoljenj. Za primerjalni vzorec sem izbrala kategorijo izdana delovna dovoljenja od leta 1992, ker obseg in dinamika izdanih delovnih dovoljenj najbolje prikazujeta trende zaposlovanja tujcev v Sloveniji. Odločila sem se za tri primerjalna obdobja (1992–2000, 2001–2007 in 2008–2010), in sicer zaradi vpliva zunanjih (spremenjene razmere v gospodarstvu, vzorci zaposlovanja delavcev zaradi polpretekle zgodovine z Jugoslavijo, usmeritve EU) in notranjih dejavnikov (nihanja na slovenskem trgu dela, spremenjena in dopolnjena zakonodaja o zaposlovanju in delu tujcev, pritiski delodajalcev). V vsakem obravnavanem obdobju so na podlagi analiziranih numeričnih podatkov pojasnjene temeljne značilnosti in aktivnosti s področja zaposlovanja državljanov tretjih držav.

5.1 Izdana delovna dovoljenja v obdobju 1992–2000

Slovenija je ob razpadu Jugoslavije omogočila pridobitev državljanstva vsem, ki so se priselili k nam in so imeli tukaj stalno bivališče. Veliko priseljencev je to možnost izrabilo, del pa se jih je iz različnih razlogov odločil drugače. Tisti, ki so ostali v naši državi, so se znašli v vlogi tujcev. Mnogi med njimi so imeli v Sloveniji zaposlitev (Malačič 2010, 8).

Po osamosvojitvi je bil v sklopu osamosvojitvene zakonodaje leta 1992 sprejet tudi Zakon o zaposlovanju tujcev (ZZT; Uradni list RS, št. 33/92), ki je spremenjene okoliščine zaposlovanja uredil z zakonom. ZZT je uredil predvsem naslednja vprašanja (Šepec 2004, 48):

- ureditev statusa že zaposlenih delavcev iz drugih delov nekdanje Jugoslavije, ki ob osamosvojitvi niso pridobili slovenskega državljanstva, in
- ureditev novega zaposlovanja tujcev, kjer je bilo treba upoštevati precej spremenjene okoliščine na trgu delovne sile in temu ustrezno tudi vgraditi zaščitno vlogo zakona glede prednostnega zaposlovanja domačih delavcev.

Preglednica 9 prikazuje obseg izdanih delovnih dovoljenj po vrstah od leta 1992 do 2000. Kot je razvidno, je bilo takoj po osamosvojitvi izdanih skupno 36.671 delovnih dovoljenj oz. je

toliko tujcev takrat delalo v Sloveniji. Do leta 2000 je število izdanih delovnih dovoljenj nihalo navzgor in navzdol, dokler se ni ustavilo pri 40.623.

Preglednica 9: Število izdanih delovnih dovoljenj po vrstah v obdobju 1992–2000

Leto	DD*	ODD**	Skupaj
1992	4.429	32.242	36.671
1993	22.649	2.335	24.984
1994	30.087	869	30.956
1995	40.444	788	41.232
1996	43.749	711	44.460
1997	43.758	692	44.450
1998	32.978	710	33.688
1999	39.556	1.167	40.723
2000	38.437	2.186	40.623

* delovno dovoljenje; **osebno delovno dovoljenje.

Vir: ZRSZ 2011f.

ZZT je določal pogoje, pod katerimi je lahko tujec delal v Sloveniji, saj je temeljni pogoj za sklenitev delovnega razmerja oziroma pogodbenega dela delovno dovoljenje. To se je lahko izdajalo le pod pogojem, da v evidenci ZRSZ med brezposelnimi osebami na določenem območju ni bilo ustreznega kandidata, ki bi izpolnjeval splošne in posebne delodajalčeve pogoje ter bi bil pripravljen sprejeti takšno zaposlitev (Belopavlovič 1992, 60). ZZT je urejal zaposlovanje in delo tujcev na novo, pa tudi ureditev oziroma podaljšanje statusa že zaposlenih delavcev iz tujih držav. Uvedel je dve vrsti delovnih dovoljenj, in sicer osebno delovno dovoljenje, ki je stalna oblika, in dovoljenje na predlog delodajalca, ki jo je bilo treba obnavljati.

Leta 1993 je zaradi tranzicije veliko slovenskih podjetij izgubilo posel z južnimi balkanskimi trgi, kar se je pokazalo kot odpuščanje presežnih delavcev. Žal je ZZT številnim delodajalcem omogočil, da so tako reševali tranzicijsko krizo z odpuščanjem tujih delavcev iz nekdanjih jugoslovanskih republik, ki niso zaprosili za slovensko državljanstvo. Delodajalci jim preprosto niso vložili vloge za izdajo delovnega dovoljenja, zato so se mnogi vrnili domov ob izgubi zaposlitve ali kot vojni prostovoljci (ZRSZ 1993). Leta 1993 je bilo izdanih za kar za 31 odstotkov manj delovnih dovoljenj kot preteklo leto.

Trend povečevanje izdanih delovnih dovoljenj se je v več letih povečeval, saj se je gospodarstvo počasi stabiliziralo in spet se je pojavila potreba po zaposlovanju. To se je najbolj pokazalo pri izdanih delovnih dovoljenjih na predlog delodajalca, saj je bilo leta 1992 izdanih le 4.429, leta 1997 pa kar 43.758.

Poglavitni razlogi za zaposlovanje tujcev so bili naslednji (ZRSZ 1997):

- strukturna neskladja na trgu delovne sile, kjer v nekaterih panogah vlada kronično pomanjkanje domače delovne sile, ki so ga delodajalci tudi že v preteklosti pokrivali z zaposlovanje delavcev iz drugih republik (npr. gradbeništvo, kmetijstvo),
- cenenost tuje delovne sile in pripravljenost za delo v težjih delovnih razmerah,
- strokovnost tujih delavcev,
- nepripravljenost domačih iskalcev za zaposlitev, kar je večinoma pogojeno z neprimernimi razmerami zaposlitve,
- nepripravljenost domačih delavcev za zaposlovanje v nekaterih gospodarskih panogah ter
- drugi vzroki (povezanost z drugimi deli nekdanje Jugoslavije, združevanje družin in podobno).

Razloge za zaposlovanje velikega števila tujih delavcev gre iskati tudi v strukturni brezposelnosti, ki je posledica staranja prebivalstva in tudi neskladja med razpoložljivo delovno silo in specifičnimi potrebami delodajalcev (Kocjan 2008, 5). Avtor navaja razloge v letu 2008, vendar menim, da se okoliščine v 20-letnem obdobju niso spremenile, saj poglavitni razlogi za zaposlovanje tujih delavcev ostajajo enaki.

Zaradi pritiskov delodajalcev po tako imenovanem uvozu tuje delovne sile je ZRSZ aktivno pristopil k iskanju in posredovanja domačih brezposelnih oseb, kar se je pokazalo pri zmanjšanju izdanih delovnih dovoljenj leta 1998 za 24 odstotkov. V tem letu gre razloge za zmanjšanje števila zaposlenih tujcev pripisati predvsem uveljavitvi Navodila o izvajanju Zakona o zaposlovanju tujcev (Uradni list RS, št. 54/97), ki je uvedlo strožji postopek in vrsto dodatne dokumentacije, ki omogoča boljši nadzor delodajalcev in tujcev še pred izdajo delovnega dovoljenja (ZRSZ 1998). Kot je razvidno, je ta podzakonski akt leta 1998 posledično povzročil administrativno zmanjšano število izdanih delovnih dovoljenj za 25 odstotkov, saj skladno z določili novoustanovljena podjetja tovrstnih tujih delavcev na novo sploh niso mogla zaposlovati.

Ker je za konkurenčnost podjetij poleg kompetenčnih znanj zelo pomembna tudi izobrazbena raven zaposlenih, sem izdelala preglednico veljavnih delovnih dovoljenj, ki prikazuje trend zaposlovanja tujcev v Sloveniji po naslednjih iskalnikih: državljanstvo in stopnja izobrazbe.

Preglednica 10: Veljavna delovna dovoljenja tujcev v Sloveniji po izobrazbi in državljanstvu v letih 1995 in 2000

Leto izobrazba	1995			2000		
	I–IV	V–VII	skupaj	I–IV	V–VII	skupaj
BIH	14.491	1.061	15.552	19.286	906	20.192
Hrvaška	7.021	2.194	9.215	6.110	1.890	8.000
Makedonija	2.134	96	2.230	3.694	155	3.849
Jugoslavija ⁶	9.030	679	9.709	5.402	623	6.025
druge države	537	704	1241	1.131	1.123	2.254
Skupaj	33.213	4734	37.947	35.623	4.697	40.320

Vir: ZRSZ 2011g.

Tuji delavci so bili v obdobju do 2000 izredno slabo izobraženi, saj je bila pretežna večina zaposlenih kot pomožni oziroma kvalificirani delavci. Leta 1995 je imelo 87 odstotkov tujih delavcev nižjo in le 12 odstotkov višjo izobrazbo. Razmere so tudi leta 2000 ostale podobne kot leta 1995. Med posameznimi državami najbolj izstopa Hrvaška, saj proti drugim državam prevladujejo tujci z višjo izobrazbo. Največ delovnih dovoljenj je izdanih za delavce brez poklica v tradicionalnih panogah, ki so jih že med skupno državo Jugoslavijo zaradi pomanjkanja zanimanja slovenskih delavcev nadomeščali državljani drugih republik (npr. v gradbeništvu, kmetijstvu, komunalni, težki in lahki industriji in podobno). Glede državljanstva je bila leta 2000 sestava tujih delavcev bolj ali manj nespremenjena, saj so bili delavci še vedno večinoma iz držav nekdanje Jugoslavije. Največ je državljanov BIH (50 odstotkov), za njimi so državljani Hrvaške (19 odstotkov), Jugoslavije (14 odstotkov) in Makedonije (devet odstotkov) ter v manjšem obsegu (pet odstotkov) iz držav Rusije, Ukrajine in Kitajske.

5.2 Izdana delovna dovoljenja v obdobju 2001–2007

S 1. 1. 2001 se je začel uporabljati nov ZZDT (Uradni list RS, št. 66/00), ki je stari ZZT iz leta 1992 posodobil. Novi zakon je upošteval izkušnje zahodnoevropskih držav pri urejanju migracij in tudi specifičnost slovenskega prostora. Zakon je uveljavil precej večjo regulacijsko vlogo države na področju zaposlovanja tujcev, saj je poleg zakonsko določene kvote (pet odstotkov aktivnega prebivalstva) državi omogočil tudi oblikovanje letnih kvot in drugih omejitev glede novega zaposlovanja tujcev (Šepec 2004, 50).

Temeljne značilnosti zakona so zakonska določitev najvišjega števila tujih delavcev (kvota), diferenciacija delovnih dovoljenj, dodatna – strožja merila pri izdajanju delovnih dovoljenj, obveznosti prijave začetka in konca dela tujca, uzakonjenje regulacijske vloge države pri

⁶ V to so vključene današnje države: Srbija, Črna gora in Kosovo.

urejanju obsega zaposlovanja tujcev ter celotno pokrivanje vseh dejavnosti tujcev (ZRSZ 2001).

Dejstva in ugotovitve, ki so se pokazale v desetih letih od osamosvojitve, so bile ključnega pomena, da se je začela Slovenija intenzivneje ukvarjati s trgom dela. Zaton gospodarskega krča zaradi tranzicije in ponovni zagon gospodarstva sta se zaradi povezave z evropskim trgom ter končanjem vojne na območju nekdanje Jugoslavije razplamtela zunaj okvirjev, zato je ZZDT, ki je bil pogojen z evropskim pravnim redom, uredil pomanjkljivosti ter določil temelje za izvajanje in nadziranje zaposlovanja in dela tujcev na slovenskem trgu dela. Glavni nosilec uresničevanja zakonskih določil in predpisov je že od osamosvojitve ZRSZ, ki vodi postopke izdajanja delovnih dovoljenj, spremlja razmere na trgu dela, analizira dinamiko obsega izdanih in veljavnih delovnih dovoljenj ter na podlagi zbranih podatkov posreduje informacije MDDSZ za nadaljnje oblikovanje migracijske politike.

Preglednica prikazuje število izdanih delovnih dovoljenj po treh vrstah v obdobju 2001–2007. Dinamika skupno izdanih delovnih dovoljenja se je spreminjala najbolj v letih 2001 in pozneje v letih 2006 in 2007, ko je naraščala. Zakaj je tako, je pojasnjeno po posameznih letih v nadaljevanju.

Preglednica 11: Število izdanih delovnih dovoljenj v obdobju 2001–2007

Leto	ODD*	DZ**	DD***	Skupaj
2001	15.238	25.753	6.191	47.182
2002	3.666	17.722	8.748	30.136
2003	3.838	16.556	13.996	34.390
2004	6.363	16.254	8.293	30.910
2005	5.351	17.989	8.923	32.263
2006	7.624	22.768	11.781	42.173
2007	5.937	38.197	14.565	58.699

*osebno delovno dovoljenje; **dovoljenje za zaposlitev; ***dovoljenje za delo.

Vir: ZRSZ 2011f.

Nova zakonodaja (ZZDT 2000) je leta 2001 delovna dovoljenja razvrstila v tri oblike: dovoljenje za delo, dovoljenje za zaposlitev in osebno delovno dovoljenje. ZZDT je glede na potrebe in razmere na trgu dela (pomanjkanje delavcev v gradbeništvu in kmetijstvu) za ta dela določil posebno obliko delovnih dovoljenj (dovoljenje za delo za sezonska dela). Glede na pomanjkanje domače delovne sile in začasnost tovrstnih delovnih dovoljenj je ZZDT predvidel tudi lažji postopek pridobitve delovnih dovoljenj kot pri rednih zaposlitvah. Temelj za izdajanje tovrstnih dovoljenj je pomanjkanje domače delovne sile, kar je tudi podlaga za oblikovanje letne kvote za te namene (ZRSZ 2002). Strožja zakonska določila pri prenehanju veljavnosti osebnih delovnih dovoljenj na podlagi 54. člena ZZDT (2000) so določila, naj vsi tujci, ki so leta 1992 pridobili osebno delovno dovoljenje za nedoločen čas, v šestih mesecih

zamenjajo staro in dokažejo urejeno bivanje v Sloveniji. Na podlagi te določbe se je ugotovilo dejansko stanje bivajočih in zaposlenih tujcev, ki so pretežno iz držav nekdanje Jugoslavije. Na tej podlagi je bilo zamenjanih 6.858 dovoljenj od dejansko 13.668 izdanih osebnih dovoljenj leta 1992. Veliko izdanih osebnih delovnih dovoljenj (15.238) ni le posledica zamenjave starih, ampak tudi nova ugodnejša zakonska podlaga, ki je preoblikovala osebna delovna dovoljenja poleg že uveljavljenih dveh vrst (enoletne in za nedoločen čas) še dodatno novo kategorijo – triletna osebna delovna dovoljenja (za tujce, ki so pet let zaposleni pri istem delodajalcu, potomce slovenskih državljanov, ožje družinske člane slovenskih državljanov in tujcev). Strožji ZZDT (2000) je strogo ločil novo zaposlovanje; za tujce, ki se prvič zaposlujejo v Sloveniji, in tiste, ki se na novo zaposlujejo pri drugem delodajalcu, in za podaljšanje (po štirimesečni ali enoletni zaposlitvi pri istem delodajalcu).

Leta 2002 je bilo še vedno občutiti vpliv strožjih zakonskih določil pri izdajanju delovnega dovoljenja. Skupni obseg izdanih dovoljenj se je zmanjšal za 25 odstotkov, če upoštevamo izredne okoliščine v preteklem letu pri izdajanju osebnih delovnih dovoljenj ob zamenjavi starih. Obseg izdanih dovoljenj za zaposlitev se je v primerjavi z letom 2001 zmanjšal za 31 odstotkov, nasprotno se je zaradi prevelikega povpraševanja v gradbeni dejavnosti ter drugih sezonskih delih povečal obseg dovoljenj za delo za 41 odstotkov. Najpogostejša dejavnost, kjer so se zaposlovali tujci, je predvsem gradbeništvo. V njem je bilo zaznati stalno pomanjkanje delovne sile po vsej Sloveniji. Poleg tega so se sezonski delavci zaposlovali v kmetijstvu, predvsem v obmejnih regijah s Hrvaško, precej manj v kovinarstvu, trgovini, komunali, gostinstvu in tekstilni industriji (ZRSZ 2002).

Leta 2003 se je najbolj povečal obseg dovoljenj za delo (za 60 odstotkov), in sicer za sezonska dela in dovoljenja za delo za čezmejno opravljanje storitev podjetjih in nameščanje tujih delavcev za pogodbene storitve.

Leto 2004 so zaznamovali vstop Slovenije v EU in uveljavitev pravice do prostega pretoka delavcev in storitev med delavci EU, EGP in švicarskega prostora ter uveljavitev kvotnega sistema pri izdajanju delovnih dovoljenj, kar je razvidno tudi iz zmanjšane obsega vseh izdanih delovnih dovoljenj za 11 odstotkov. Še posebno, ker je bila uvedena še dodatna omejitev pri izdajanju dovoljenj za sezonsko delo, po kateri je lahko vsak delodajalec pridobil največ toliko dovoljenj, kot je imel v prejšnjem letu redno zaposlenih delavcev. Skladno s temi omejitvami se je zmanjšal obseg izdanih dovoljenj za delo za 40 odstotkov. ZRSZ je v tem času na področju kmetijske panoge z aktivno politiko zaposlovanja usmerjal domače delavce v zaposlitev. V tem letu se je spet povečal obseg osebnih delovnih dovoljenj za 65 odstotkov več kot leta 2003. Omenjeno povečanje je razumljivo, saj gre večinoma za delavce iz nekdanje Jugoslavije, ki že dlje časa živijo v Sloveniji in imajo tudi dovoljenja za stalno prebivanje (ZRSZ 2004).

Leta 2005 se je obseg delovnih dovoljenj za samozaposlitev povečal za 76 odstotkov več kot v primerjavi z letom prej. Zakon o spremembah in dopolnitvah ZZDT (Uradni list RS, št.

101/05) je zelo zaostрил pogoje za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja z veljavnostjo do enega leta, ki je bila takrat najlažji način za pridobitev dovoljenja in tako tudi dovoljenja za prebivanje. Od te spremembe tujci, ki niso že najmanj eno leto nepretrgano prebivali v Sloveniji na podlagi dovoljenja za prebivanje, ne morejo več pridobiti osebnega delovnega dovoljenja za zastopanje družbe ali opravljanje dejavnosti kot samostojni podjetniki posamezniki (Golja 2007, 19).

Zaposlovanje tujcev je začelo izrazito naraščati leta 2006, ko je bilo izdanih 30 odstotkov več delovnih dovoljenj kot leta 2005. Obseg dovoljenj za zaposlitev za 21 odstotkov se je najbolj povezal zaradi uveljavitve Pravilnika o postopkih in dokazilih za odločanje o izdaji dovoljenja za zaposlitev, kadar zaposlitev tujca zaradi narave dela ni vezana na trg dela (Uradni list RS, št. 70/06). Število dovoljenj brez nadzora trga dela se je najbolj povečalo (za 248 odstotkov v primerjavi z letom prej) prav zaradi povečane gospodarske aktivnosti, posledično pa tudi zaradi večjega števila prostih delovnih mest, ki jih ni bilo mogoče zapolniti z domačo delovno silo, pa tudi zaradi poenostavljenega postopka izdaje dovoljenja za deficitarne poklicne skupine. Pri omenjenih skupinah gre za delavce, ki jih je več let v Sloveniji primanjkovalo (varilci, gradbeniki in vozniki v mednarodnem prometu), zato je bilo zaposlovanje tujcev glede na pomanjkanje domačih kadrov razumljivo (ZRSZ 2011d). Povečanje izdanih dovoljenj za delo (32 odstotkov) je posledica povečanih potreb po sezonski delih v gradbeništvu.

V letu gospodarske rasti (2007) je bilo izdanih 58.699 delovnih dovoljenj, od tega skoraj dve tretjini dovoljenj za zaposlitev. Teh je bilo izdanih kar za 30 odstotkov več kot leta 2006 zaradi dovoljenj za zaposlitev brez nadzora trga dela. Seznam deficitarnih poklicev je bil objavljen na spletnih straneh ZRSZ, kar je močno skrajšalo postopke izdajanja delovnih dovoljenj in omogočilo delodajalcem, da so hitreje zadostili pomanjkanju delovne sile na trgu dela. Deficitarni poklici so bili predvsem kadri s specifičnimi znanji; kvalificirani in nekvalificirani delavci iz gradbeništva, gostinstva, kovinarstva, lesarstva, mednarodnega prometa in drugih storitvenih dejavnosti. Primanjkovalo je tudi visoko izobraženih kadrov s področja informacijske tehnologije, fizike, matematike, računalništva, zdravstva in podobno (ZRSZ 2011d).

Naslednja preglednica prikazuje vpliv izobrazbe tujca na obseg izdanih delovnih dovoljenj ali kakšne so smernice zaposlovanja tujcev v Sloveniji glede na stopnjo izobrazbe za leto 2005 in 2010. Kot je razvidno, delodajalci še vedno zaposlujejo kadre s I. stopnjo izobrazbe, ker laže s cenenostjo delovne sile povečujejo dobičke in konkurirajo na svetovnem trgu zaradi neukosti svojih delavcev, ki zaradi slabšega plačila ostanejo tako rekoč v podrejenem položaju v dolgem delavniku, slabših delovnih razmerah in nesindikalnem povezovanju. Hkrati je skrb vzbujajoče tudi, da je naravnost slovenskih podjetij, da še vedno ne vidijo tržne niše in priložnosti po zaposlovanju visoko izobraženih tujih kadrov, ki bi odpravil tudi pomanjkanje delovne sile npr. v zdravstvu.

Preglednica 12: Število izdanih delovnih dovoljenj po vrstah in izobrazbi v letih 2005 in 2010

Leto Stopnja izobrazbe	2005				2010			
	ODD*	DZ**	DD***	Skupaj	ODD*	DZ**	DD***	Skupaj
I	2.977	5.781	7.378	16.977	2.445	8.148	3.779	16.042
II	498	3.093	121	3.776	2.816	3.284	141	6.295
III	43	135	158	568	70	78	18	201
IV	1.086	7.167	776	10.149	6.947	5.623	366	13.553
V	431	1.035	223	1.770	1.982	942	211	3.199
VI	75	118	83	280	151	89	97	362
VII+VIII	241	660	184	1.088	286	459	237	1.001
Skupaj	5.351	17.989	8.923	34.608	14.709	18.636	4.859	40.688

*osebno delovno dovoljenje; **dovoljenje za zaposlitev; ***dovoljenje za delo.

Vir: ZRSZ 2011f.

Primerjalna kvalifikacijska sestava izobrazbe po vrstah delovnih dovoljenj ostaja leta 2005 in 2010 približno enaka. Razlike se pojavljajo v številu izdanih dovoljenj po vrstah (poseg zakonske omejitve leta 2010 za dovoljenja za delo na I. stopnji – odprava sezonskih del) ter povečan obseg izdanih osebnih delovnih dovoljenj leta 2010 (poklicna izobrazba in dvoletna zaposlitev). Vzorec sestave izobrazbe ostaja enak, še vedno je največ izdanih dovoljenj za nižje kadre okoli 40 odstotkov, visoko kvalificiran kader ostaja v okvirjih iz leta 2005 okoli 1000 izdanih delovnih dovoljenj na leto.

5.3 Izdana delovna dovoljenja v obdobju 2008–2010

Na začetku decembra 2007 je začel veljati ZZDT (Uradni list RS, št. 67/07) in je skupaj s podzakonskim aktom Pravilnikom o delovnih dovoljenjih, prijavi in odjavi dela ter nadzoru nad zaposlovanjem in delom tujcev odpravil administrativne poenostavitve postopka, saj iz prejšnjih 36 obrazcev za vložitev vloge zmanjšal na pet obrazcev ter hkrati zmanjšal število potrebnih dokazil, ki jih vlagatelj priloži k vlogi (ZRSZ 2011d). ZRSZ se je posodobil in začel elektronsko pridobivati dokazila (pri davčni upravi, upravnih enotah, zavodu za zdravstveno zavarovanje, policijskih postajah). Poleg že omenjene posodobitve so bile nadgrajene in povezane evidence z Zavodom za zdravstveno zavarovanje RS kot nadzor nad realiziranimi delovnimi dovoljenji. Vse te spremembe so razlog za hitrejšo odzivnost pri reševanju vlog za izdajo delovnih dovoljenj.

Preglednica 13: Število izdanih delovnih dovoljenj v obdobju 2008–2010

Leto	ODD*	DZ**	DD***	Skupaj
2008	7.815	58.864	15.788	82.467
2009	8.399	39.576	7.595	55.570
2010	14.709	18.636	4.859	38.204

*osebno delovno dovoljenje; **dovoljenje za zaposlitev; ***dovoljenje za delo.

Vir: ZRSZ 2011f.

Za leto 2008 je značilna visoka gospodarska rast, ki se kaže tudi v neskladju na trgu dela, saj slovenski trg dela ne more zadostiti povpraševanju po delovni sili. Delodajalci so zaradi poenostavljenih postopkov pri izdajanju delovnih dovoljenj (pri dokazovanju izobrazbe tujca nista potrebna prepoznavanje in vrednotenje spričevala; objavljeni sezname deficitarnih poklicev na spletnih straneh ZRSZ⁷) pospešeno zaposlovali tujce in ti so zapolnili prosta delovna mesta. Kot je razvidno iz priloge 3 in preglednice 4, je bilo največ zaposlitev v sekundarnih dejavnostih (gradbeništvu, kovinarsko-predelovalni industriji in mednarodnem transportu). Skupno je bilo izdanih kar 40 odstotkov več delovnih dovoljenj kot leto prej. Največji delež (72 odstotkov) so dovoljenja za zaposlitev, za tem dovoljenja za delo (19 odstotkov) in osebna delovna dovoljenja (9 odstotkov).

Leta 2009 so se dogajale spremembe v gospodarstvu in tudi na trgu dela. Zviševanje brezposelnosti je pogojeval poseg države po zavarovanju slovenskega trga dela, saj se je ta zaradi poznejše gospodarske krize odzvala šele aprila (odprava seznamov deficitarnih seznamov na spletnih straneh ZRSZ) in pozneje junija (odprava dovoljenj za delo v gradbeništvu in turizmu, omejitev dovoljenj za delo za zastopnike iz Kosova) ter zmanjšanje kvote za 25 odstotkov. To se je pokazalo tudi na skupno izdanih delovnih dovoljenjih, saj jih je bilo izdanih za 32 odstotkov manj kot leto prej. Obseg osebnih delovnih dovoljenj se je povečal za sedem odstotkov. To je razumljivo, saj se ta ne štejejo v kvoto, na drugi strani pa tujci med gospodarsko krizo pogosteje zaprosijo za osebno delovno dovoljenje, saj imajo ob izgubi dela večje pravice. Omenjeni tujci so glede zaposlovanja in dela izenačeni z domačimi delavci, saj se lahko v primeru brezposelnosti prijavijo v evidenco brezposelnih oseb pri ZRSZ (ZRSZ 2010a). Dinamika izdajanja dovoljenj za zaposlitev je leta 2009 upadla za 33 odstotkov zaradi selektivnih omejitvenih ukrepov države pri zaposlovanju tujcev, ki na novo prihajajo v Slovenijo. Zaradi uredbe se je zmanjšal tudi obseg izdanih dovoljenj za delo (za 52 odstotkov). Glede na državljanstvo prevladujejo tujci iz držav nekdanje Jugoslavije, kar je razvidno v prilogi 4 in preglednici 8, saj skupaj predstavljajo 95 odstotkov vseh tujih

⁷ Deficitarni poklici so poklici, ki jih ni bilo mogoče zagotoviti med brezposelnimi osebami glede na razpisne potrebe delodajalca, ki so bili leta 2008 objavljeni v obliki seznamov. Te so delodajalci lahko preverili na spletni strani zavoda. Na podlagi tega seznama se je administrativno skrajšal čas izdajanja delovnega dovoljenja, saj ZRSZ ni preverjal evidence brezposelnih oseb, ampak je preveril solventnost delodajalca (ZRSZ 2011a).

delavcev. Največ jih prihaja iz BIH, približno polovica, sledi Kosovo z 21 odstotki, Srbija z 10 odstotki, Makedonija s šestimi in Hrvaška s štirimi.

Za leto 2010 so značilne spremenjene razmere na trgu dela ter visoka brezposelnost, ki posledično vplivajo na negativen trend izdajanja delovnih dovoljenj. Omejevalna politika zaposlovanja in dela tujcev (podaljšanje veljavnosti uredb) ter ukrepi aktivne politike zaposlovanja pri spodbujanju zaposlovanja domačih brezposelnih delavcev so razlog, da se v primerjavi z letom prej zmanjša obseg skupno izdanih delovnih dovoljenj za 32 odstotkov. Vidno je povečanje izdanih osebnih delovnih dovoljenj za 42 odstotkov v primerjavi z letom prej zaradi liberalnejšega pristopa pri upoštevanja zakonske ureditve po zavarovanju tujca, ki že dlje časa biva in dela v Sloveniji. Največ osebnih delovnih dovoljenj je izdanih na podlagi zakonske določbe tujcem, ki imajo najmanj poklicno izobrazbo in so dve leti nepretrgano zaposleni pri istem delodajalcu. Iz priloge 2 in preglednice 1 je razvidno, da je bilo leta 2010 takih kar polovica več kot leta 2009.

6 VPLIV GOSPODARSKE KRIZE PRI OMEJEVALNI POLITIKI IZDAJANJA DELOVNIH DOVOLJENJ

Nedavne spremembe na trgu dela so predvsem posledica ekonomske krize. Po dostopnih podatkih ZRSZ (2011b) je bilo februarja 2011 kar 115.608 iskalcev zaposlitve. Zaradi sprememb na trgu dela je morala Slovenija zavarovati domači trg dela pred tako imenovanim vdorom tujcev z administrativnimi ukrepi.

ZZDT iz leta 2007 je v 1. odstavku 7. členu navajal, da novo zaposlovanje ali delo tujcev ni dopustno, kadar ima negativne učinke na prestrukturiranje gospodarstva in zaposlenost. Negativni učinki so mišljeni predvsem na odpuščanju domačih delavcev zaradi tujih delavcev iz ekonomskih ali drugih razlogov. Tuji delavci bi bili zaradi svoje cenenosti nelojalna konkurenca domačim delavcem. Pogoji za izdajo delovnega dovoljenja so tudi solventnost delodajalca ter izkazovanje šestmesečnega poslovanja v vrednosti minimalne plače za najmanj dva zaposlena. Minimalna plača je od 1. januarja letos 748,10 evrov bruto oziroma 572,27 evra (MDDSZ 2011). Veliko delodajalcev zaradi slabe finančne kondicije težko vzdržuje poslovanje nad pozitivno ničlo, zato velikokrat odpuščajo domače delavce, predvsem tiste, ki so zaposleni za določen čas, in druge, ki dopolnijo pogoje za upokojitev ali pa bodo prejemniki denarnega nadomestila. Ta dejanja in davčna nesolventnost jih omejuje pri novem zaposlovanju tujcev. Na spletnih straneh ZRSZ je bilo v letih 2009 in 2010 objavljenih vrsto aktualnih novic, ki so poročale o ukrepih vlade pri zmanjšanju zaposlovanja in dela tujcev zaradi nihanj na trgu dela. Zaradi zvišanja brezposelnosti in zmanjšanja potreb po zaposlovanju delavcev zaradi upada gospodarskih aktivnosti v dejavnostih, kjer se tradicionalno zaposlujejo delavci migranti, je vlada sprejela različne ukrepe za zaščito slovenskega trga dela, in sicer (ZRSZ 2011d):

- ukrepi aktivne politike zaposlovanja (finančna pomoč ob zaposlitvi brezposelne osebe, subvencije ob samozaposlitvi, plačevanje prispevkov do upokojitve) in
- omejevanje zaposlovanja tujcev (zmanjšanje kvote delovnih dovoljenj, odprava seznama deficitarnih poklicev, uveljavitev uredb o omejitvah in prepovedi zaposlovanja in dela tujcev).

ZZDT (2007) je poleg pogojev za izdajo delovnega dovoljenja opredelil tudi omejitve števila zaposlenih tujcev na trgu dela s kvotnim sistemom ter prepovedal novo zaposlovanje in delo tujcev s podzakonskimi predpisi.

Preglednica 14 prikazuje aktivnosti države pri zaščiti slovenskega trga dela v letih 2009 in 2010, to je v obdobju, ko se je gospodarska kriza najbolj pokazala v nihanjih na trgu dela s presežkom domače delovne sile, za katero ni bilo zaposlitve.

Preglednica 14: Ukrepi vlade za zaščito slovenskega trga dela v letih 2009 in 2010

Vrste omejitve	2009	2010
Kvote	Zmanjšanje za četrtno v primerjavi z letom 2008.	Zmanjšanje za polovico v primerjavi z letom 2009.
Deficitarni poklici	Odprava seznama deficitarnih poklicev, ki je bil namenjen za izdajanje delovnega dovoljenja brez nadzora trga dela.	Ni seznama, ker je večja ponudba domačih brezposelnih oseb, kot je povpraševanje oziroma kot je razpisanih delovnih mest.
Omejitve in prepovedi zaposlovanja in dela tujcev	Sprejetje Uredbe o omejitvah in prepovedih zaposlovanja ali dela tujcev iz določenih regij, področjih dejavnosti, poklicih.	Ponovna potrditev Uredbe o omejitvah in prepovedih zaposlovanja in dela tujcev.

Vir: ZRSZ 2010a.

Vlada lahko določi tudi omejitve in prepovedi zaposlovanja ali dela tujcev po regijah, področjih dejavnosti, podjetjih in poklicih, pa tudi omeji ali prepove pritok novih tujih delavcev v celoti ali z določenih regionalnih območij, kadar je to utemeljeno z javnim ali splošnim gospodarskim interesom (5. člen 7. odstavek ZZDT 2011). Nadalje ZZDT določa, da so razlogi za sprejetje tega določila lahko v naraščajočih trendih brezposelnosti ali pa v zmanjšanju potreb po tujih delavcih zaradi programov aktivne politike zaposlovanja.

Uredba o omejitvah in prepovedih zaposlovanja in dela tujcev je bila prvič sprejeta leta 2009, uresničevala pa se je tudi leta 2010. Vendar so številni dejavniki, kot so naraščanje števila brezposelnih oseb, zlorabe delovnih dovoljenj za delo na črno v državah EU ter povečanje prihoda delovnih migrantov iz Kosova, pogojevali upravičenost Slovenije, da je tako restriktivno posegla v migracijsko področje. Vsebina Uredbe o omejitvah in prepovedih zaposlovanja in dela tujcev je prikazana v preglednici 15.

Preglednica 15: Vsebina Uredbe o omejitvah in prepovedih zaposlovanja in dela tujcev

Ukrepi	Razlog
Prepoved sezonskega zaposlovanja za gradbeništvo in turizem	Naraščajoči trendi brezposelnosti.
Prepoved izdajanja novih dovoljenj za delo za zastopnike mikro in makro podjetij in zastopnike podružnic.	Zloraba delovnih dovoljenj in dovoljenj za prebivanje za odhod v druge države schengenskega območja ter za delo na črno državljanov Kosova.
Prepoved izdaje dovoljenj za zaposlitev po podjetjih, ki so pridobili delovna dovoljenja in jih v štirih mesecih niso realizirali.	Izkrivljanje dejanskih potreb po delavcih, ker so bila izdana delovna dovoljenja »na zalogo« oziroma za čas, ko bo delo.

Preglednica 15 – nadaljevanje

Prepoved zaposlovanja z nekaterih regionalnih območij na podlagi razdeljene kvote po državljanstvu.	Pritožbe Nemčije in Švice, da državljani Kosova slovenska delovna dovoljenja zlorablajo za gibanje v schengenskem območju.
Prepoved izdajanja dovoljenj za zaposlitev po poklicih – iz zabavnega in artističnega programa v nočnih lokalih.	Sum zlorabe oziroma možnost prostitucije in trgovine z ljudmi.

Vir: MDDSZ 2010c.

Prvi odstavek 5. člena ZZDT (2007) je opredeljeval, da vlada skladno z migracijsko politiko in ob upoštevanju razmer in gibanja na trgu dela vsako leto določi kvoto delovnih dovoljenj, s katero omeji število tujcev na trgu dela. Kvota ne sme presegati pet odstotkov aktivnega prebivalstva Slovenije. Kvota je na podlagi določil ZZDT razdeljena na novo zaposlovanje tujcev v Sloveniji, napotene tujce na delo v Slovenijo, usposabljanje in izpolnjevanje, sezonsko delo tujcev in individualne storitve tujcev (Uradni list RS, št. 8/10). Kot sem že omenila, se je kvota prvič začela uporabljati leta 2004 zaradi omejitve zaposlovanja državljanov tretjih držav zaradi prostega pretoka državljanov EU. Kvota je vplivala in še vedno na omejevanje in nadzor nad izdanimi delovnimi dovoljenji, saj pogojuje predvideno število izdanih delovnih dovoljenj.

Preglednica 16 prikazuje izkoriščenost kvote v letih 2004–2010. Kot je razvidno, je bila kvota prvič porabljena leta 2006; v letih 2007 in 2008 se je zaradi gospodarske rasti in potreb povečevala, saj je povečano povpraševanje po tujih delavcih povzročilo posledično večje izdajanje delovnih dovoljenj. Zmanjšanje gospodarske aktivnosti, nihanja in negotovost na trgu dela so pokazali znižanje števila izdanih delovnih dovoljenj ter aktiven poseg države po zaščiti slovenskega trga dela. Prvi ukrep je bil zmanjšanje kvote (leta 2009 za četrtno, leta 2010 pa še za polovico manj kot leto prej). Drugi ukrep sem že omenila – sprejetje Uredbe o omejitvah in prepovedih zaposlovanja in dela tujcev (MDDSZ 2010a).

Preglednica 16: Izkoriščenost kvote v obdobju 2004–2010

Leto	Kvota	Izkoriščenost	Izkoriščenost (v %)
2004	17.100	15.092	88
2005	16.700	15.525	93
2006	18.500	17.765	96
2007	29.500	29.089	99
2008	32.000	29.453	92
2009	24.000	10.923	45
2010	12.000	3.216	27

Vir: ZRSZ 2011c.

Leta 2011 Slovenija zaradi usklajevanja s socialnimi partnerji pri potrditve novele ZZDT ni sprejela nobenih ukrepov in omejitev pri zaposlovanju in delu tujcev. Prav tako tudi ni bila sprejeta Uredba o določitve kvote delovnih dovoljenj. Delodajalci so imeli proste roke pri uvozu novih tujcev za kratka sezonska obdobja (v gradbeništvu do devet mesecev⁸), saj ni bilo nadzora nad zaposlovanjem tujcev z nižjo stopnjo izobrazbe. Zaradi tako imenovane pravne praznine pri omejevalnih ukrepih in čedalje večjemu številu vloženih vlog za izdajanje dovoljenja za sezonsko delo, je ZRSZ po dogovoru MDDSZ na spletnih straneh februarja 2011 objavil obvestilo, da se izdajanje delovnih dovoljenj za sezonska dela skladno s 1. odstavkom 19. člena ZZDT (2007) odpravlja, razen za dela v kmetijstvu in gozdarstvu zaradi razmer (velikega števila brezposelnih domačih oseb) na trgu dela. Tako so bile vse vložene vloge od februarja preoblikovane v vloge za izdajo dovoljenja za zaposlitev, kjer so zaradi preverjanja trga dela brezposelnih oseb negativno končane⁹ (ZRSZ 2011e).

Obseg povzročene škode zaradi prepozno sprejete novele ZZDT (2011) bi lahko naredili s prikazom vloženih vlog za izdajo delovnega dovoljenja od januarja do konca aprila 2011, vendar to presega okvirje diplomske naloge. Novela ZZDT v 54. členu (2011) navaja, da vlada poleg kvote določi tudi omejitve števila izdanih delovnih dovoljenj za posamezne ali vse oblike zaposlovanja in dela tujcev po regijah, področjih dejavnosti, podjetjih in poklicih, pa tudi omeji ali prepove pritok novih tujih delavcev v celoti ali z določenih regionalnih območij, kadar je to utemeljeno z javnim redom, splošnim gospodarskim interesom ali razmerami na trgu dela.

⁸ Pri izdaji dovoljenja za sezonsko delo v gradbeništvu ni treba preveriti evidence brezposelnih oseb ZRSZ, saj gre za kratko časovno obdobje (do devet mesecev), brez možnosti podaljšanja in z obveznim sedemmesečnim premorom (19. člen ZZDT 2011).

⁹ Novela ZZDT (2011) je odpravila dovoljenje za sezonsko delo v gradbeništvu.

7 SKLEP

Iz izsledkov diplomske naloge je razvidno, da se je Slovenija v letih 1992–2000 odzivala na pomanjkanje delovne sile glede na potrebe po delu brez dolgoročne vizije. Kljub sprejetima migracijski politiki in migracijski zakonodaji je zaznati pritisk delodajalcev po uravnavanju ponudbe in povpraševanja na trgu dela z zaposlovanjem tuje delovne sile, ki ima osnovnošolsko ali nižje kvalificirano izobrazbo, skoraj nično socialno pravno ozaveščenost in tako imenovano nizko urno postavko dela. Vojne razmere v sosednjih državah so povzročile solidaren odziv slovenskih delodajalcev, da so zaposlovali tujce, ki so med skupno državo Jugoslavijo že delali v Sloveniji, ali zaradi priporočil sorodnikov tujcev, ki so si uredili bivanje v Sloveniji po osamosvojitvi. Zato lahko povzamem, da največ tujih delavcev še vedno prihaja iz nekdanje Jugoslavije, predvsem iz BIH, v zadnjem času (v letih 2008 in 2009) pa jih je zaradi novonastale države Kosova veliko tudi od tam.

Podobno se je ponovilo tudi po letu 2007, ko se je zaradi konjunktуре odpirala nova delovna mesta, ki jih ni bilo mogoče zapolniti v tako velikem obsegu. Utečene poti novačenja delavcev so potekale po utečenih kanalih (priporočila sorodnikov, tujcev, ki živijo v Sloveniji in podobno). Zaradi pritiskov delodajalcev po povečanju kvote je Slovenija dopustila povečan priliv tujcev na slovenski trg dela, predvsem v dejavnostih (gradbeništvo, predelovalna industrija, kovinarstvo, prevoznništvo), ki so bile v ekspanziji ter hkrati tudi nezanimive za domače delavce. Ta dejanja so se najbolje zrcalila v letih 2006 do 2008, ko se je kvota na pritiske delodajalcev večkrat povečala, delodajalci, pa so zaposlovali le nižje kvalificirane delavce.

V prvih letih po osamosvojitvi se je Slovenija srečevala z iskanjem novih trgov ter tržnih poti v EU, ker je zaradi odcepitve od Jugoslavije izgubila obsežen balkanski trg. Preusmeritve in napor mlade države so zahtevali zadolžitve za stabilno valuto, zato je bila pozornost preusmerjena od potrebe po selekcioniranem nadzoru nad trgom dela. Prvi ZZT je rešil težave tujcev – Jugoslovanov, ki so že živeli in delali na ozemlju Slovenije brez slovenskega državljanstva. Prvi resni poskus učinkovito usmerjenega nadziranja tujcev se je zgodil s specialnim zakonom o zaposlovanju in delu tujcev, na katerega je bilo treba počakati kar osem let. Po letu 2004 je Slovenija zaradi smernic EU ter razmer na trgu dela večkrat spreminjala in dopolnjevala zakonska in podzakonska določila. Vpliv zakonsko omejenih predpisov s področja zaposlovanja in dela tujcev v letih 2009 in 2010 je narekoval zmanjšan obseg izdanih delovnih dovoljenj, predvsem za prvo ali novo zaposlitev tujcev v Sloveniji. Smernice zaposlovanja nizko kvalificiranih delavcev je v skoraj dveh desetletjih mogoče iskati v čedalje večji tržni usmerjenosti podjetij po večjem dobičku, saj malo izobražen tujec prinaša velik zaslužek, ker je poceni, ne pozna vseh delovnopравnih pravic in je mobilno bolj prilagodljiv. Treba je dodati, da to velja predvsem za tiste dejavnosti, ki so bile med konjunkturo v razponu svojih moči, saj so se množično odpirala gradbena podjetja, podjetja s

kovinarsko dejavnostjo ter prevozniška podjetja, ki so izkoristila strateško lego Slovenije med vzhodom in zahodom.

Pretekli dogodki, ki so nastali zaradi prevelikih apetitov določenih velikih podjetij in menedžerjev, so pokazali, da Slovenija posveča premalo pozornosti tistim tujcem, ki delajo v Sloveniji že nekaj let, saj so zaradi bližine doma (približno pet ur vožnje v BIH iz Slovenije) izločeni iz socialne integracije v slovensko družbo. Zato so bili leta 2010 večkrat na prvih straneh časopisov v vlogi izigranih in nevidnih delavcev, ki so pomagali pri gradnji in zagonu slovenskega gospodarstva. Novela ZZDT je olajšala postopek za pridobitev osebnega delovnega dovoljenja zaradi prezaposlitve pri drugem, bolj solventnem delodajalcu in usklajitev z drugimi socialnimi prejemki. Vendar je bilo to le kaplja v morje, ker je propadlo kar nekaj velikanov in posledično z njimi manjša podjetja, ki so bila njihovi podizvajalci. Tujci, ki so prišli s trebuhom za kruhom v Slovenijo, ker v svoji državi ne morejo dostojno zaslužiti za preživetje, so se vrnili praznih rok in razočarani domov.

Zato bi bilo smiselno povezati vso javno upravo, od ZRSZ, inšpekcije za delo, davčne uprave, urada za tujce, da poenotijo svoje evidence in začnejo usklajeno ravnati in uresničevati ukrepe pri preprečevanju zlorab delodajalcev in tudi delavcev, ki zaradi razmer in pravnih praznin izkoriščajo tujce ali bogatijo v njihovo škodo.

Slovenija je v neugodnem finančnem in gospodarskem položaju, tako da se ukvarja predvsem z odpravljanjem brezposelnosti in aktivno politiko zaposlovanja domačih kadrov. Zaradi visokega lanskega generacijskega odliva v upokojevanje pred sprejeto pokojninsko reformo se bo morala intenzivno spopasti s svojo demografsko podobo v pomenu ohranjanja vitalnosti človeških virov, s spodbujanjem priseljevanja srednje in visoko izobraženih kadrov, ki bo spodbujal podjetništvo in inovativnost.

Slovenija bo morala nameniti več pozornosti tako imenovanim visokokvalificiranim zaposlitvam državljanov tretjih držav. Omenjene krožne migracije med državami ter dvostranski sporazumi bi dolgoročno pripomogli k trajnejši in učinkovitejši migracijski politiki. Zato je nujno potrebno ratificirati dvostranski sporazum med Slovenijo in BIH, ki bi omogočil nadzorovan priliv kvalificiranih delavcev na dogovorjena delovna mesta v sklopu modrih kart.

LITERATURA

- Belopavlovič, Nataša. 1992. Nov sistem zaposlovanja tujcev. *Gospodarski vestnik* 41 (19): 59–62.
- Bešter, Romana. 2009. Integracijski programi za priseljence v izbranih državah Evropske unije. *Razprave in gradivo: revija za narodnostna vprašanja*, 59: 40–62.
- Bevc, Milena, Jernej Župančič in Marina Lukšič-Hacin. 2004. *Migracijska politika in problem bega možganov*. Raziskovalno poročilo, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Brezigar, Sara. 2009. Dostop do trga dela za državljane tretjih držav: primerjava med izbranimi državami članicami EU. *Razprave in gradivo: revija za narodnostna vprašanja*, 59: 64–89.
- Golja, Mateja. 2007. Zaostritev pogojev za samozaposlitev tujca in druge novosti s tega področja. *Pravna praksa* 26 (43): 19–21.
- Grofelnik, Irena in Urška Premk. 2007. *Zakon o zaposlovanju tujcev in njegova uporaba v praksi*. Ljubljana: Primath.
- Kovač, Bogomir. 2003. Globalizacija, migracijski tokovi in ekonomski razvoj na obrobju slovenske migracijske dileme. V *Migracije, globalizacija, EU*, ur. Mojca Pajnik in Simona Zavratnik Zimc, 43–81. Ljubljana: Mirovni inštitut, Inštitut za sodobne družbene in politične študije.
- Malačič, Janez. 2006. *Demografija, teorija, analiza, metode in modeli*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Malačič, Janez. 2010. Tuji delavci na trgu dela v Sloveniji v dobrih in slabih časih. *HRM* 8 (33): 6–11.
- Slovar slovenskega knjižnega jezika. Knj. II*. 1975. Ljubljana: DZS.
- Šepec, Miha. 2004. Zaposlovanje in delo tujcev v Sloveniji ob vstopu Slovenije v EU. *Kadri* 10 (12): 48–55.
- Verlič Christensen, Barbara. 2000. Migracijska politika Evropske skupnosti in Slovenija. *Teorija in praksa* 37 (6): 1117–1131, Ljubljana.
- Verlič Christensen, Barbara. 2002. *Evropa v precepu med svobodo in omejitvami migracij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

PRAVNI VIRI

- Direktiva 04/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov EU in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. *Uradni list EU*, št. L 158/04.
- Zakon o gospodarskih družbah (ZGD). *Uradni list RS*, št. 42/06, 60/06, 26/07, 33/07, 100/07, 10/08, 68/08, 23/09, 42/09, 65/09, 83/09.
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT-A). *Uradni list RS*, št. 101/05.
- Zakon o upravnih taksah (ZUT). *Uradni list RS*, št. 88/10.
- Zakon o zaposlovanju tujcev (ZZT). *Uradni list RS*, št. 33/92 (ne velja več od 1. 1. 2001).

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT). *Uradni list RS*, št. 60/00.

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT-UPB2). *Uradni list RS*, št. 67/07.

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev (ZZDT-1). *Uradni list RS*, št. 26/11.

Pravilnik o postopkih in dokazilih za odločanje o izdaji dovoljenja za zaposlitev v primerih, ko zaposlitev tujca zaradi narave dela ni vezana na trg dela. *Uradni list RS*, št. 70/06.

Pravilnik o delovnih dovoljenjih, prijavi in odjavi dela ter nadzoru nad zaposlovanjem in delom tujcev. *Uradni list RS*, št. 37/08.

Uredba o omejitvah in prepovedih zaposlovanja in dela tujcev. *Uradni list RS*, št. 44/09, 12/10, 33/10.

Uredba o določitvi kvote delovnih dovoljenj za leto 2010, s katero se omejuje število delavcev na trgu dela. *Uradni list RS*, št. 8/10.

Navodilo o izvajanju Zakona o zaposlovanju tujcev. *Uradni list RS*, št. 54/97.

DRUGI VIRI

Banjanac Lubej, Saša. 2010. Infotočka manjša izkoriščanje. *Žurnal*, 1. junij, 10.

Kocjan, Aleš. 2008. Ali trg dela prehitro požira tuje delavce? *Večer*, 19. maj, 5.

Medved, Felicita. 2010. *Začasne in krožne migracije*. [Http://www.inovum.si/clanki/38-splosni-clanki/81-zacasne-krozne-migracije](http://www.inovum.si/clanki/38-splosni-clanki/81-zacasne-krozne-migracije) (18. 1. 2011).

MDDSZ. 2007. *Strategije ekonomskih migracij- predlogi*. Interno študijsko gradivo, MDDSZ.

MDDSZ. 2010a. *Omejitve in prepovedi zaposlovanja in dela tujcev*. [Https://www.mddsz.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/1939/6115/3b6323d76d/](https://www.mddsz.gov.si/si/splosno/cns/novica/article/1939/6115/3b6323d76d/) (30. 11. 2010).

MDDSZ. 2010b. *Strategija ekonomski migracij za leto 2010 do 2013*. [Http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/Strategija_ekonomskih_migracij-2010-2020.pdf](http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/Strategija_ekonomskih_migracij-2010-2020.pdf) (31. 12. 2010).

MDDSZ. 2010c. *Predlog zakona o zaposlovanju in delu tujcev – predlog za obravnavo*. [Http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-08.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/6fdf42180d966219c12578010040f5b9/\\$FILE/ZZDT_Vlada.doc.pdf](http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-08.nsf/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/6fdf42180d966219c12578010040f5b9/$FILE/ZZDT_Vlada.doc.pdf) (31. 12. 2010).

MDDSZ. 2011. *Minimalna plača*. [Http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partnerstvo/minimalna_placa/](http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/delovna_razmerja_in_pravice_iz_dela/socialno_partnerstvo/minimalna_placa/) (28. 3. 2011).

Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 40/99.

SURS. 2011a. *Aktivno prebivalstvo, Slovenija januar 2011*. [Http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?ID=3787](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?ID=3787) (18. 3. 2011).

SURS. 2011b. *Eurostatove projekcije prebivalstva za Slovenijo, 2008 – 2060*. [Http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1683](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=1683) (19. 3. 2011).

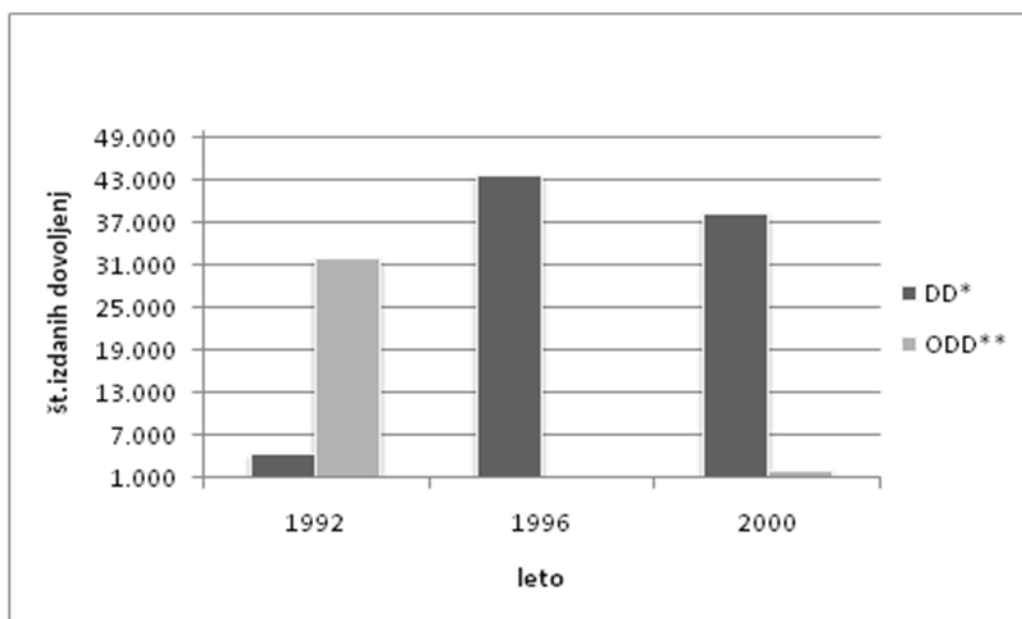
SURS. 2011c. *Mednarodni dan žensk 2011*. [Http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3768](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3768) (18. 3. 2011).

- Vlada RS. 2010. *Novosti pri zaposlovanju in delu tujcev*.
[Http://www.vlada.si/nc/si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/1/14776/](http://www.vlada.si/nc/si/medijsko_sredisce/sporocila_za_javnost/sporocilo_za_javnost/article/1/14776/) (30. 12. 2010).
- ZRSZ. 1993. *Letno poročilo 1992*. Interno gradivo, ZRSZ.
- ZRSZ. 1997. *Letno poročilo 1996*. Interno gradivo, ZRSZ.
- ZRSZ. 1998. *Letno poročilo 1997*. Interno gradivo, ZRSZ.
- ZRSZ. 2001. *Letno poročilo 2000*. Interno gradivo, ZRSZ.
- ZRSZ. 2002. *Letno poročilo 2001*. Interno gradivo, ZRSZ.
- ZRSZ. 2004. *Letno poročilo 2003*. Interno gradivo, ZRSZ.
- ZRSZ. 2010a. *Tujci*. [Http://www.ess.gov.si/tujci](http://www.ess.gov.si/tujci) (30. 11. 2010).
- ZRSZ. 2010b. *Zaposlovanje državljanov EU*.
[Http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/zaposlovanje_tujcev](http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/zaposlovanje_tujcev) (30. 11. 2011).
- ZRSZ. 2011a. *Deficitarni in suficitarni poklici*.
[Http://www.ess.gov.si/trg_dela/aktualno_o_trgu_dela/deficitarni_in_suficitarni_poklici](http://www.ess.gov.si/trg_dela/aktualno_o_trgu_dela/deficitarni_in_suficitarni_poklici) (21. 3. 2011).
- ZRSZ. 2011b. *Gibanje registrirane brezposelnosti 2011*.
[Http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah](http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah) (28. 3. 2011).
- ZRSZ. 2011c. *Kvote*.
[Http://csintranet/PodrocjeDela/ZaposlovanjeTujcev/Kvote/Pages/default.aspx](http://csintranet/PodrocjeDela/ZaposlovanjeTujcev/Kvote/Pages/default.aspx) (21. 3. 2011).
- ZRSZ. 2011d. *Letna poročila 2006–2010*.
[Http://www.ess.gov.si/trg_dela/publicistika/letna_porocila](http://www.ess.gov.si/trg_dela/publicistika/letna_porocila) (21. 1. 2011).
- ZRSZ. 2011e. *Obvestilo glede izdaje delovnih dovoljenj za sezonsko delo v gradbeništvu*.
[Http://www.ess.gov.si/obvestila/obvestilo?aid=239](http://www.ess.gov.si/obvestila/obvestilo?aid=239) (21. 3. 2011).
- ZRSZ. 2011f. *Trg dela v številkah*.
[Http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/zaposlovanje_tujcev](http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/zaposlovanje_tujcev) (21. 1. 2011).
- ZRSZ. 2011g. *Veljavna delovna dovoljenja*.
[Http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/zaposlovanje_tujcev](http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/zaposlovanje_tujcev) (18. 3. 2011).

PRILOGE

- Priloga 1 Grafični prikaz izdanih delovnih dovoljenj od leta 1992 do 2010
- Priloga 2 Izdana osebna delovna dovoljenja po podvrstah, izdana dovoljenja za zaposlitev in dovoljenja za delo po vrstah in grafični prikaz v letih 2008-2010
- Priloga 3 Izdana delovna dovoljenja za zaposlitev tujcev po dejavnostih v letih 2008-2010
- Priloga 4 Izdana delovna dovoljenja po državljanstvu in grafični prikaz v letih 2008–2010

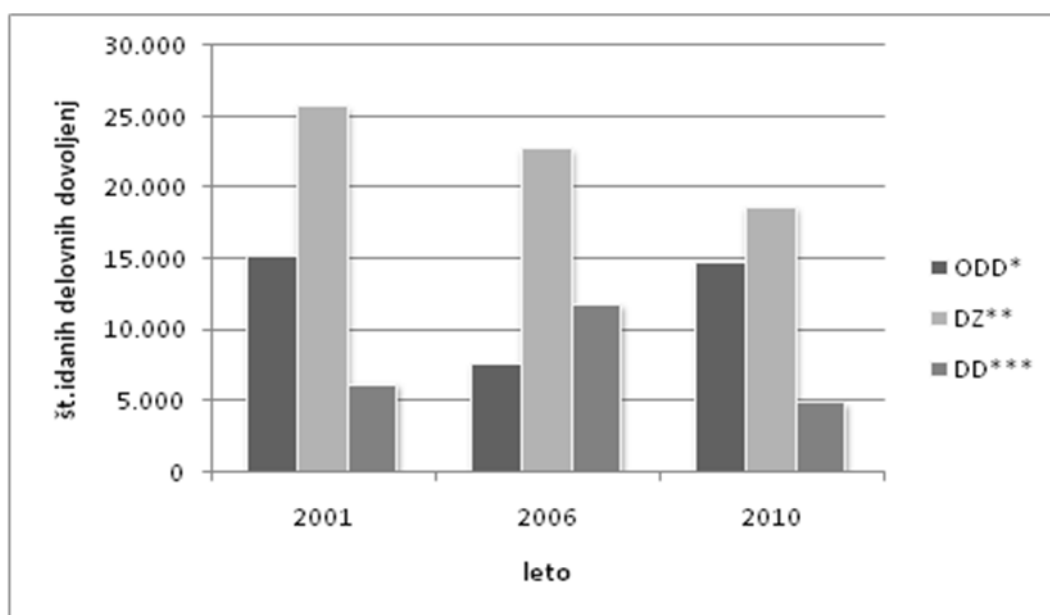
GRAFIČNI PRIKAZ IZDANIH DELOVNIH DOVOLJENJ OD LETA 1992 DO 2010



* delovno dovoljenje, ** osebno delovno dovoljenje.

Slika 1: Izdana delovna dovoljenja po vrstah v letih 1992, 1996 in 2000

Vir: ZRSZ 2011f.



* osebno delovno dovoljenje, ** dovoljenje za zaposlitev, *** dovoljenje za delo.

Slika 2: Izdana delovna dovoljenja po vrstah v letih 2001, 2006 in 2010

Vir: ZRSZ 2011f.

**IZDANA OSEBNA DELOVNA DOVOLJENJA PO PODVRSTAH, IZDANA
DOVOLJENJA ZA ZAPOSILITEV IN DOVOLJENJA ZA DELO PO VRSTAH IN
GRAFIČNI PRIKAZ V LETIH 2008-2010**

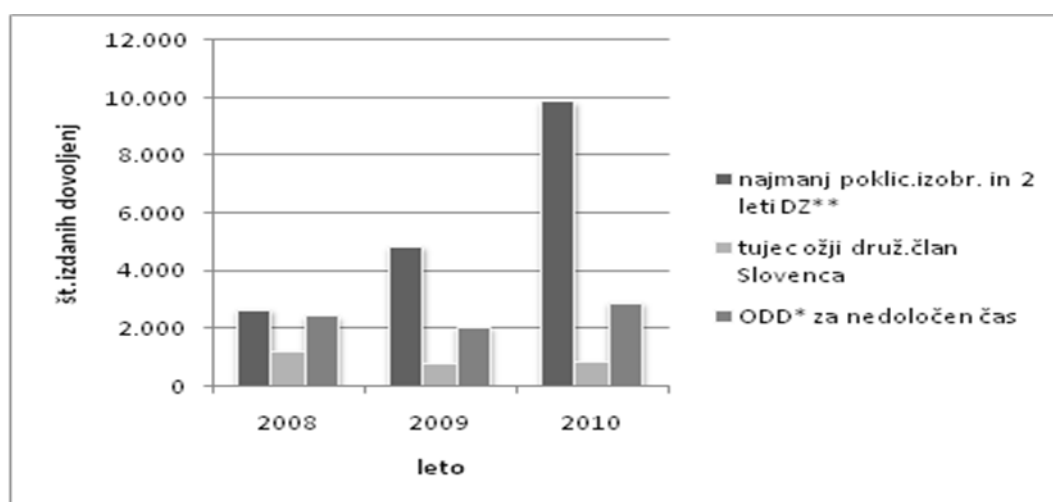
Preglednica 1: Število izdanih osebnih delovnih dovoljenj po podvrstah v letih 2008–2010

Vrste	2008	2009	2010	Skupaj
Priznani status begunca v RS	36	32	24	92
Samozaposleni tujec za eno leto	693	292	256	1.241
Tujec ožji družinski član Slovenca	1.190	795	822	2.807
Tujec ožji družinski član tujca z ODD*	20	52	60	132
Slovenski izseljenec ali njegov potomec	57	30	178	265
Samozaposleni tujec za tri leta	488	250	104	842
ODD za delovne migrante za tri leta	247	40	484	771
Najmanj poklicna izobrazba in dve leti DZ	2.648	4.848	9.882	17.378
Tujec zaključil VII. stopnjo šolanja v RS	12	21	7	40
Tujec, ki je zaključil raziskovalna dela	1			1
ODD* za nedoločen čas	2.423	2.038	2.892	7.353
Skupaj	7.815	8.398	14.709	30.922

*osebno delovno dovoljenje

Vir: ZRSZ 2011f.

Preglednica 1 prikazuje število izdanih osebnih delovnih dovoljenj v letih 2008–2010. Kot je razvidno, imamo 11 podvrst osebnih delovnih dovoljenj. Osebna delovna dovoljenja so lahko izdana za eno leto, tri leta ali za nedoločen čas. Kot je razvidno iz preglednice, trend izdanih osebnih delovnih dovoljenj narašča, saj pomenijo kar devetodstotni delež skupno izdanih delovnih dovoljenj leta 2008, 15 odstotkov leta 2009 in 38 odstotkov leta 2010.



* osebno delovno dovoljenje, ** dovoljenje za zaposlitev.

Slika 3: Izdana ODD* po podvrstah v letih 2008–2010

Vir: ZRSZ 2011f.

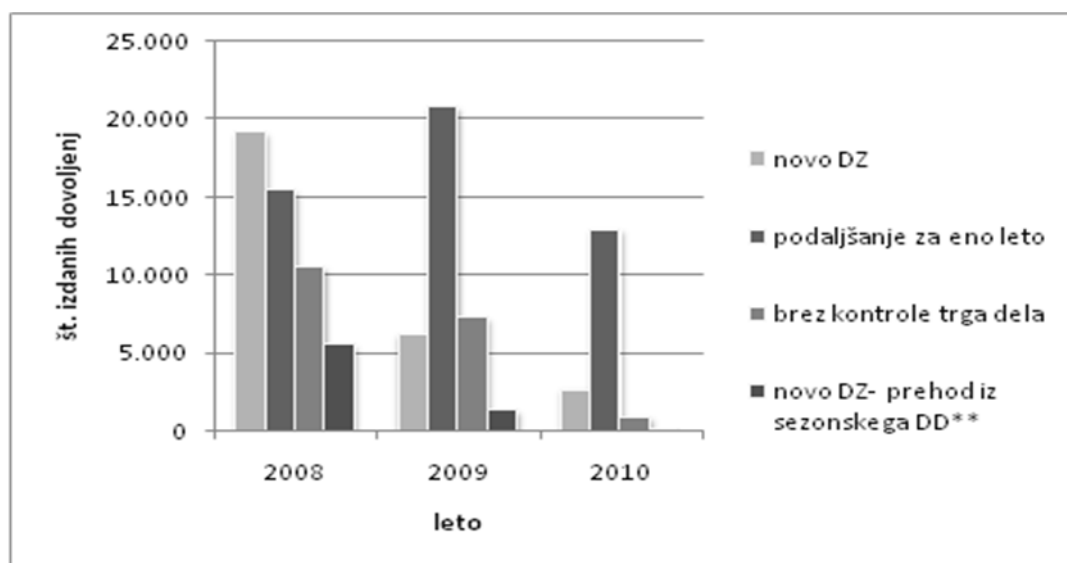
Preglednica 2: Število izdanih dovoljenj za zaposlitev po vrstah v letih 2008–2010

Vrste	2008	2009	2010	Skupaj
DZ* za eno leto	5.733	3.827	2.050	11.610
Novo DZ*	19.175	6.207	2.672	28.054
DZ* po 4. mesecih	2.322	55	2	2.379
Podaljšanje za eno leto	15.484	20.822	12.949	49.255
Ožji družinski član	51			51
Brez kontrole trga dela	10.506	7.277	867	18.650
Novo DZ*- prehod iz sezonskega DD**	5.593	1.388	96	7.077
Skupaj	58.864	39.576	18.636	117.076

*dovoljenje za zaposlitev; **dovoljenje za delo.

Vir: ZRSZ 2011f.

Preglednica 2 prikazuje število izdanih dovoljenja za zaposlitev v letih 2008–2010. Ločimo med tremi najpogostejšimi podvrstami dovoljenj za zaposlitev, in sicer dovoljenje za novo zaposlitev (tujec zamenja zaposlitev v Sloveniji), prvo zaposlitev (tujca se prvič zaposluje v Sloveniji) in zaposlitev brez nadzora trga dela (za primere, ki jih na trgu dela ni na voljo) ter podaljšanje (obnova) delovnega dovoljenja. Kot je razvidno, dinamika izdanih dovoljenj vztrajno upada. Največ dovoljenj za zaposlitev je izdanih za podaljšanje, ker ta niso šteta v kvoto in se trg dela ne nadzoruje.



* dovoljenje za zaposlitev, ** dovoljenje za delo.

Slika 4: Izdana dovoljenja za zaposlitev po vrstah v letih 2008–2010

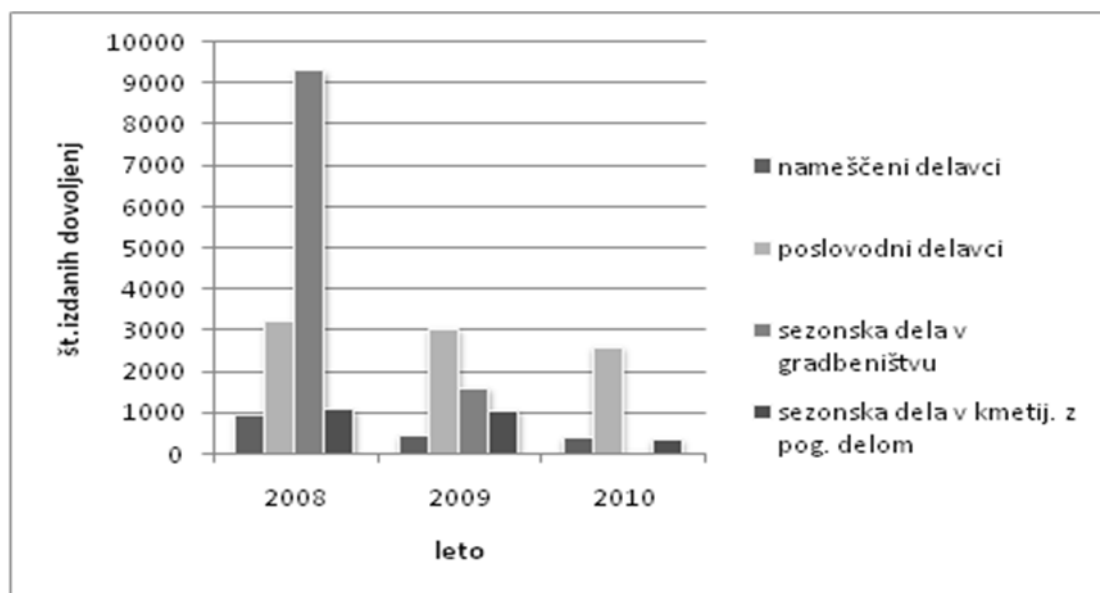
Vir: ZRSZ 2011f.

Preglednica 3: Število izdanih dovoljenj za delo po vrstah v letih 2008–2010

Vrste	2008	2009	2010	Skupaj
Napoteni delavci – čezmejne storitve	471	974	585	2.030
Nameščeni delavci – kapitalska povezanost družb	927	451	393	1.771
Gibanje znotraj družb	21	8	18	47
Usposabljanje in izpopolnjevanje	71	65	78	214
Poslovodni delavci	3.217	3.055	2.607	8.879
Individualne pogodbe za delo	20	49	590	659
Individualne pogodbe – izjeme eno leto	44	31	80	155
Sezonska dela – splošno	117	15		132
Sezonska dela v kmetij. in gozdar.	341	185	75	601
Sezonska dela v gradbeništvu	9.332	1.615	74	11.021
Sezonska dela v kmetijstvu s pogodbenim delom	1.075	1.070	359	2.504
Sezonsko delo v gostinstvu in turizmu	152	77		229
Skupaj	15.788	7.595	4.859	28.242

Vir: ZRSZ 2011f.

Preglednica 3 prikazuje število izdanih dovoljenj za delo v letih 2008–2010. Kot je razvidno, imamo 12 podvrst dovoljenja za delo. Najpogostejša so za sezonsko delo v gradbeništvu, kmetijstvu, gozdarstvu, gostinstvu, turizmu. Za njimi so dovoljenja za delo za tuje zastopnike družb – poslovodni delavci. Obseg izdanih dovoljenj za delo se vsako leto zmanjšuje za polovico zaradi omejevalne politike države.



* dovoljenje za delo.

Slika 5: Izdana DD* po vrstah v letih 2008–2010

Vir: ZRSZ 2011f.

**IZDANA DELOVNA DOVOLJENJA ZA ZAPOSILITEV TUJCEV PO
DEJAVNOSTIH V LETIH 2008-2010**

Preglednica 4: Izdana delovna dovoljenja za zaposlitev tujcev po dejavnostih 2008

Dejavnost	ODD*	DZ**	DD***	Skupaj
A kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	10	366	1.284	1.660
B rudarstvo		28	16	44
C predelovalne dejavnosti	452	8.653	782	9.435
D preskrba z električno energijo, plinom in paro				
E preskrba z vodo; ravnanje z odplakami in odpadki; saniranje okolja	11	86	27	113
F gradbeništvo	1.590	33.929	10.254	44.183
G trgovina; vzdrževanje in popravila motornih vozil	111	2.684	585	3.269
H promet in skladiščenje	187	6.095	143	6.238
I gostinstvo	76	1.864	411	2.275
J informacijske in komunikacijske dejavnosti	15	117	31	148
K finančne in zavarovalniške dejavnosti	1	8	7	15
L poslovanje z nepremičninami	3	199	55	254
M strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	105	1.521	237	1.758
N druge raznovrstne poslovne dejavnosti	85	2.634	302	2.936
O dejavnost javne uprave in obrambe; dejavnost obvezne socialne varnosti		1	5	6
P izobraževanje	23	88	75	163
Q zdravstvo in socialno varstvo	56	104	57	161
R kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	168	291	25	316
S druge dejavnosti	36	170	59	229
T dejavnost gospodinjstev z zaposlenim hišnim osebjem; proizvodnja za lastno rabo	1			
U dejavnost eksteritorialnih organizacij in teles		1		1
00.000 neznana dejavnost	4.885	25	1.433	1.458
Skupaj	7.815	58.864	15.788	74.652

*osebno delovno dovoljenje; **dovoljenje za zaposlitev; ***dovoljenje za delo.

Vir: ZZRS 2011f.

Preglednica 5: Izdana delovna dovoljenja za zaposlitev tujcev po dejavnostih 2009

Dejavnost	ODD*	DZ**	DD***	Skupaj
A kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	26	215	1.109	1.350
B rudarstvo	4	28		32
C predelovalne dejavnosti	710	4.535	195	5.440
D preskrba z električno energijo, plinom in paro		1		1
E preskrba z vodo; ravnanje z odplakami in odpadki; saniranje okolja	5	75	14	94
F gradbeništvo	2.132	23.823	3.559	29.514
G trgovina; vzdrževanje in popravila motornih vozil	123	1.587	427	2.137
H promet in skladiščenje	359	4.069	88	4.516
I gostinstvo	78	1.895	271	2.244
J informacijske in komunikacijske dejavnosti	14	151	10	175
K finančne in zavarovalniške dejavnosti	3	10	3	16
L poslovanje z nepremičninami	3	156	10	169
M strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	88	1.073	139	1.300
N druge raznovrstne poslovne dejavnosti	182	1.437	127	1.746
O dejavnost javne uprave in obrambe; dejavnost obvezne socialne varnosti		1	4	5
P izobraževanje	13	81	75	169
Q zdravstvo in socialno varstvo	17	103	65	185
R kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	128	167	18	313
S druge dejavnosti	32	156	34	222
T dejavnost gospodinjstev z zaposlenim hišnim osebjem; proizvodnja za lastno rabo	1	1	1	3
U dejavnost eksteritorialnih organizacij in teles	1	3		4
00.000 neznana dejavnost	4.480	9	1.446	5.935
Skupaj	8.399	39.576	7.595	55.570

*osebno delovno dovoljenje; **dovoljenje za zaposlitev; ***dovoljenje za delo.

Vir: ZRSZ 2011f.

Preglednica 6: Izdana delovna dovoljenja za zaposlitev tujcev po dejavnostih 2010

Dejavnost	ODD*	DZ**	DD***	Skupaj
A kmetijstvo in lov, gozdarstvo, ribištvo	47	175	981	1.203
B rudarstvo	5	23	1	29
C predelovalne dejavnosti	536	2.534	203	3.273
D preskrba z električno energijo, plinom in paro	1	5		6
E preskrba z vodo; ravnanje z odplakami in odpadki; saniranje okolja	2	42	17	61
F gradbeništvo	1.931	9.061	1.538	12.530
G trgovina; vzdrževanje in popravila motornih vozil	139	744	345	1.228
H promet in skladiščenje	391	2.694	107	3.192
I gostinstvo	81	1.336	192	1.609
J informacijske in komunikacijske dejavnosti	11	102	15	128
K finančne in zavarovalniške dejavnosti	1	18	4	23
L poslovanje z nepremičninami	19	82	26	127
M strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti	74	590	118	782
N druge raznovrstne poslovne dejavnosti	121	732	117	970
O dejavnost javne uprave in obrambe; dejavnost obvezne socialne varnosti			3	3
P izobraževanje	8	101	48	157
Q zdravstvo in socialno varstvo	24	108	82	214
R kulturne, razvedrilne in rekreacijske dejavnosti	100	132	21	253
S druge dejavnosti	16	143	37	196
T dejavnost gospodinjstev z zaposlenim hišnim osebjem; proizvodnja za lastno rabo		1	1	2
U dejavnost eksteritorialnih organizacij in teles		1		1
00.000 neznana dejavnost	11.202	12	1.003	12.217
Skupaj	14.709	18.636	4.859	38.204

*osebno delovno dovoljenje; **dovoljenje za zaposlitev; ***dovoljenje za delo.

Vir: ZRSZ 2011f.

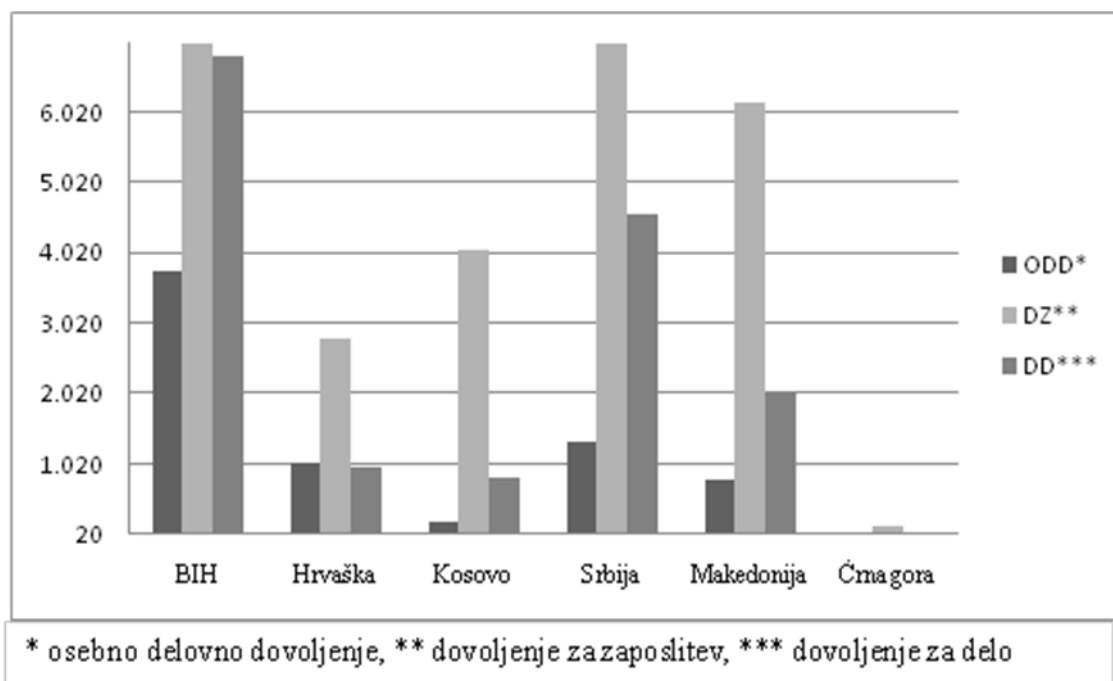
**IZDANA DELOVNA DOVOLJENJA PO DRŽAVLJANSTVU IN GRAFIČNI PRIKAZ
V LETIH 2008–2010**

Preglednica 7: Izdana delovna dovoljenja po državljanstvu 2008

Države	ODD*	DZ**	DD***	Skupaj
BIH	3.774	32.850	6.826	43.450
Hrvaška	1.037	2.807	979	4.823
Kosovo	190	4.065	821	5.076
Srbija	1.337	10.710	4.561	16.608
Makedonija	805	6.145	2.014	8.964
Črna gora	52	128	25	205
Ukrajina	210	826	142	1.178
Kitajska	32	264	70	366
Ruska federacija	64	133	96	293
ZDA	39	25	25	89
Moldavija	30	216	49	295
Tajska	16	169	8	193
Dominikanska republika	8	217	2	227
Skupaj	7.594	58.555	15.618	81.767

*osebno delovno dovoljenje; **dovoljenje za zaposlitev; ***dovoljenje za delo.

Vir: ZRSZ 2011f.



Slika 6: Izdana delovna dovoljenja po državljanstvu (države nekdanje Jugoslavije) za leto 2008

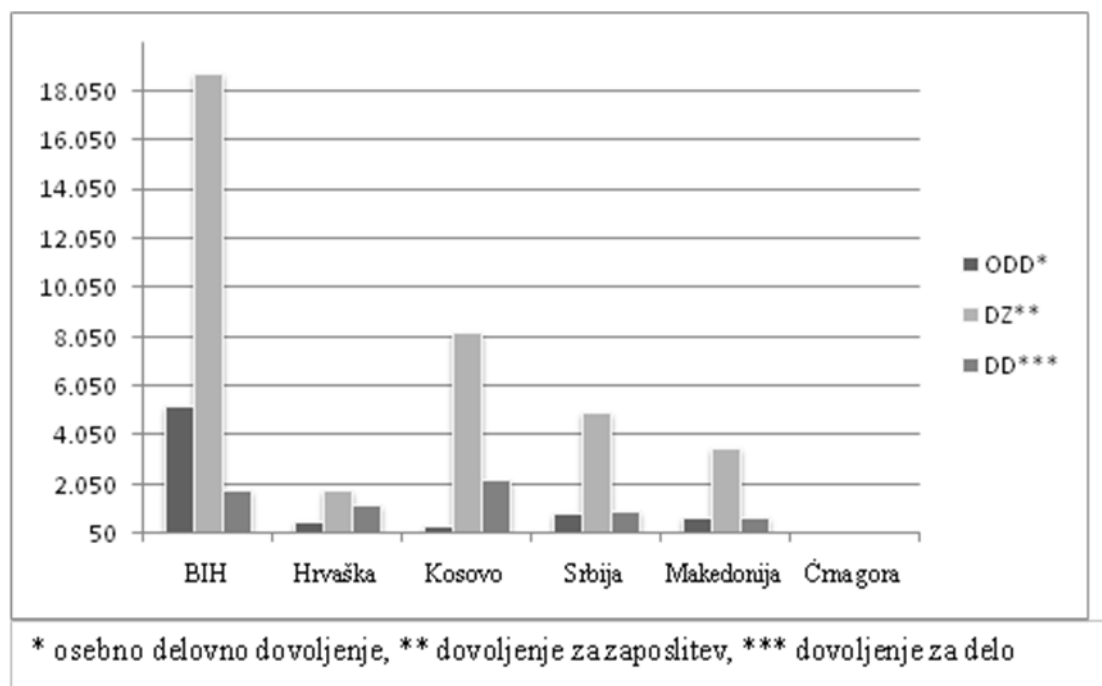
Vir: ZRSZ 2011f.

Preglednica 8: Izdana delovna dovoljenja po državljanstvu 2009

Države	ODD*	DZ**	DD***	Skupaj
BIH	5.247	18.786	1.851	25.884
Hrvaška	570	1.830	1.266	3.666
Kosovo	396	8.270	2.235	10.901
Srbija	939	5.026	992	6.957
Makedonija	711	3.514	769	4.994
Črna gora	50	79	21	150
Ukrajina	141	578	74	793
Kitajska	43	515	107	665
Ruska federacija	55	111	44	210
ZDA	34	19	44	97
Moldavija	25	139	52	216
Tajska	17	125	2	144
Dominikanska republika	8	219	2	229
Skupaj	8.236	39.211	7.459	54.906

*osebno delovno dovoljenje; **dovoljenje za zaposlitev; ***dovoljenje za delo.

Vir: ZRSZ 2011f.



Slika 7: Izdana delovna dovoljenja po državljanstvu (države nekdanje Jugoslavije) za leto 2009

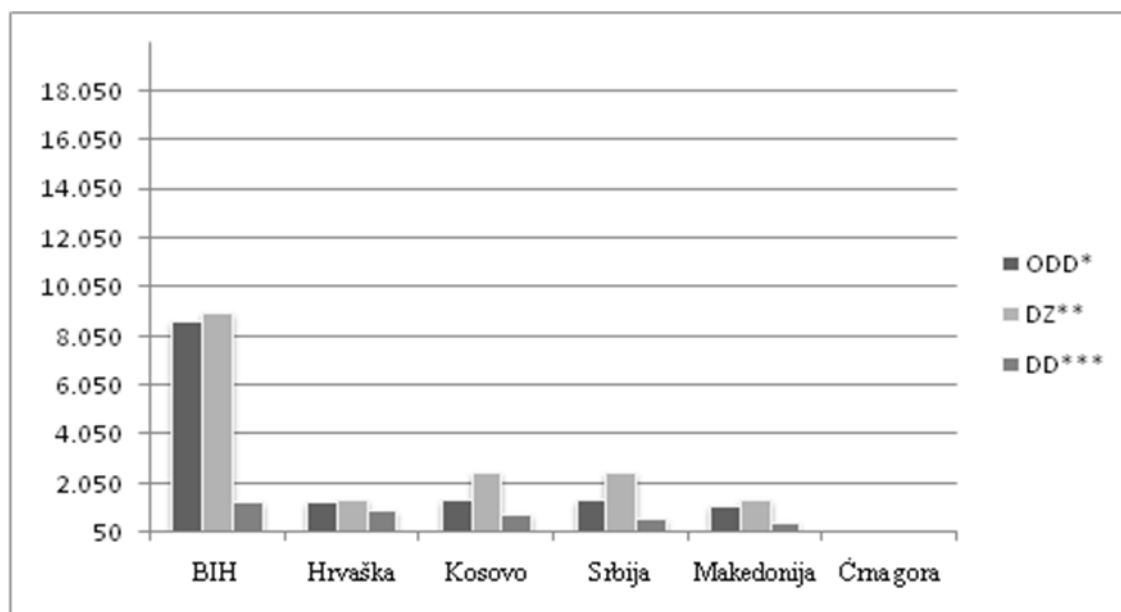
Vir: ZRSZ 2011f.

Preglednica 9: Izdana delovna dovoljenja po državljanstvu 2010

Države	ODD*	DZ**	DD***	Skupaj
BIH	8.713	9.014	1.293	19.020
Hrvaška	1.317	1.447	1.003	3.767
Kosovo	1.429	2.536	841	4.806
Srbija	1.436	2.536	674	4.646
Makedonija	1.165	1.437	506	3.108
Črna gora	55	36	17	108
Ukrajina	182	515	92	789
Kitajska	47	341	74	462
Ruska federacija	69	104	110	283
ZDA	24	19	109	152
Moldavija	35	105	16	156
Tajska	26	120	3	149
Dominikanska republika	11	135	1	147
Skupaj	14.509	18.345	4.739	37.593

*osebno delovno dovoljenje; **dovoljenje za zaposlitev; ***dovoljenje za delo.

Vir: ZRSZ 2011f.



* osebno delovno dovoljenje, ** dovoljenje za zaposlitev, *** dovoljenje za delo

Slika 8: Izdana delovna dovoljenja po državljanstvu (države nekdanje Jugoslavije) za leto 2010

Vir: ZRSZ 2011f.