

ČLOVEŠKI KAPITAL, DELOVNA SILA IN TRG DELA

Slovenija mora poleg umne rabe prostora in uporabe fizičnega kapitala skrbno uporabljati tudi potencialne, ki jih predstavljajo njeni prebivalci. Razvoj, ki bi zahteval vedno manj zaposlenih, bi se lahko hitro sprevrgel v socialno in tudi ekonomsko težko obvladljive razmere. Zato strateške usmeritve razvoja stremijo h kar največji stopnji delovne aktivnosti v vseh starostnih skupinah, to je k taki dohodkovni in socialni politiki, ki bosta zagotavljali, da se bo delo splačalo in bodo ljudje spodbujeni k aktivnemu zagotavljanju lastne socialne varnosti, hkrati pa bosta to tudi omogočali z zagotavljanjem kakovostnih delovnih mest skozi rast gospodarske aktivnosti, ne pa skozi ohranjanje delovnih mest le zaradi socialne skrbi.

Hitrejša gospodarska rast je največji spodbujevalec zaposlenosti in najboljše sredstvo socialne varnosti ter družbene vključenosti prebivalstva. Slovenija je na področju človeškega kapitala, zaposlovanja in trga dela na ravni povprečja EU, z relativno visoko stopnjo socialne varnosti pa jo pogosto celo presega. Toda na preveč togem trgu dela so še vedno prevelika strukturna neskladja, izobrazbena raven je prenizka, delež nezahtevnih delovnih mest pa previsok. V naslednjih desetih letih Slovenija potrebuje tudi pozitivni neto migracijski tok, ki bo dopolnjeval strukturne primankljaje na trgu dela.

Slovenija mora povečati stopnjo zaposlenosti in razširiti delež zaposlenosti starejših. Konkurenčnost slovenskega gospodarstva je odvisna od kakovosti delovne sile. Zato potrebujemo reformo izobraževalnih programov in povečanje učinkovitosti študija ter stalno dousposabljanje zaposlenih. Država bo spodbujala podjetja, da bodo izboljšala izobrazbeno strukturo zaposlenih, povečala uporabo inovativnega znanja ter zaposlovala tudi težje zaposljive.

Spremembe na trgu dela z gibkimi oblikami zaposlovanja (delo na domu in na daljavo, samozaposlovanje, krajši delovni čas itd.), ki jih spremljajo ustrezne oblike socialne varnosti, so način nižanja brezposelnosti, omogočajo pa tudi večjo prilagojenost zaposlenosti posameznikovim potrebam in željam. Posebna pozornost je namenjena zmanjšanju regionalnih neskladij pri zaposlovanju in omejevanju neenakosti na trgu dela. Zato prožnost trga dela zahteva visoko stopnjo socialnega soglasja in zaupanja.

Stanje in problemi

Trendi in pričakovani razvoj v svetu, še posebej v EU, na področju človeškega kapitala, delovne sile in trga dela označuje šest značilnosti. (i) Prva je nizek delež aktivne populacije, do česar prihaja predvsem zaradi zmanjševanja rodnosti, podaljševanja življenjske dobe in začetnega izobraževanja. Cilj politike je dviganje stopnje delovne aktivnosti in zagotavljanje obnavljanja prebivalstva brez pretiranih migracijskih tokov. Ne glede na to pa se ocenjuje, da bo EU v naslednjih desetih letih potrebovala med pol in enim milijonom migrantov letno. (ii) Druga značilnost je rast kakovosti človeških virov, s katero naj bi odgovarjali na izzive na znanju temelječega gospodarstva in družbe. Politika zaposlovanja naj bi skupaj s politiko izobraževanja ta trend še okrepila in sicer z dograjevanjem standarda splošne izobrazbe s ključnimi kompetencami, z odkrivanjem in pospeševanjem prenosa tihega (poleg eksplisitnega) znanja ter s pospeševanjem vseživljenjskega izobraževanja/učenja. (iii) Tretja značilnost je povečevanje kakovosti delovnih mest v smeri naraščajoče zahtevnosti glede znanja in sposobnosti zaposlenih. Ta trend se bo s pospeševanjem razvoja na znanju

temelječega gospodarstva še krepil. (iv) Četrta značilnost so strukturna neskladja na trgu delovne sile, ki se kažejo zlasti v vrsti in zahtevnosti del na eni ter razpoložljivem znanju in sposobnostih na drugi strani, pa tudi v regionalnih neskladjih. Politika zaposlovanja ta problem rešuje z aktivacijo brezposelnih, s povečevanjem njihove zaposljivosti, s pospeševanjem prožnih oblik zaposlovanja in tudi z upoštevanjem novih oblik dela in zaposlovanja kot podlage za zagotavljanje socialne varnosti. (v) Peta značilnost je, da trg dela postaja eden ključnih elementov učinkovitega gospodarskega razvoja in podjetniških reform. Brezposelnost je na drugi strani najresnejša težava, s katero se soočajo razvita gospodarstva (EU, ZDA). Države OECD se običajno odločajo med dvema alternativama trga dela: prilagodljivim trgom dela, ki ga omejujejo velike plačne razlike, in neprilagodljivim trgom dela, ki ga hromi brezposelnost. Temeljna napaka obstoječih politik trga dela je, da skušajo s socialnimi politikami porazdeljevati breme brezposelnosti, namesto da bi z višjo gospodarsko rastjo brezposelnost dejansko zmanjševali, s socialno politiko pa predvsem omogočali in spodbujali aktivnost prebivalstva kot sredstvo socialne varnosti in družbene vključenosti. (vi) Šesta značilnost je nevarnost neenakega dostopa do znanja in dela ter povečevanja socialnih razlik. Obstaja nevarnost vse bolj neenakomerne porazdelitve dela med različne segmente populacije.

Stanje in problemi v Sloveniji. Slovenija je na področju človeškega kapitala, zaposlovanja in trga dela v številnih potezah na ravni povprečja EU in v celoti upošteva in sledi smernicam politike zaposlovanja EU. Od najbolj razvitih držav EU pa jo loči več značilnosti. Pet področij oziroma problemov bomo v prihodnjem obdobju razreševali z razvojno strategijo: prenizko delovno aktivnost prebivalstva v določenih starostnih skupinah, prenizko izobrazbeno in kvalifikacijsko raven, prevelik delež nezahtevnih delovnih mest, strukturna neskladja na trgu delovne sile in neenakost pri dostopu do dela in kapitala.

Nizka stopnja delovne aktivnosti v določenih starostnih skupinah. Izstopa zlasti nižja aktivnost starejših in mlajših generacij, ki sta pogojeni s poznim vstopom na trg delovne sile in zgodnjim izstopom iz njega. Trend staranja prebivalstva in nizke rodnosti je v Sloveniji podoben večini evropskih držav, hkrati pa se tudi stopnja delovne aktivnosti vsega prebivalstva giblje okrog povprečja EU. Stopnja aktivnosti prebivalstva starega med 15 in 64 let je leta 2000 znašala 67,8 %, medtem ko je bila v EU-15 v povprečju 69,6 %. Glede na demografske napovedi se bo pod vplivom zniževanja deleža aktivnega prebivalstva Slovenija okrog leta 2011 začela soočati s pomanjkanjem delovne sile.

Prenizka izobrazbena in kvalifikacijska raven. V kakovosti delovne sile, merjene z izobrazbeno strukturo prebivalstva, Slovenija zaostaja za razvitejšimi evropskimi državami. Zlasti zostaja v deležu aktivnega prebivalstva z več kot srednjo izobrazbo, ki je z 18 % daleč pod večino evropskih držav, kjer ta znaša nad eno četrtno. Izobrazbena raven se izboljšuje, vendar predvsem na račun mlajših generacij, ki nadaljujejo šolanje na terciarni stopnji, problematična pa ostaja nizka izobrazbena struktura starejših oseb, zaradi katere postajajo leti nekonkurenčni na trgu dela. To je glavna ovira, da Slovenija še ni na znanju temelječa družba.

Zaradi neuspešnosti izobraževanja po obveznem šolanju se pojavlja reprodukcija poklicno neusposobljenih. Osip je bil za leto 1996 ocenjen na 13,7 % v poklicnih in strokovnih šolah in na 5,4 % v gimnazijah.

Slovenija po stopnji vseživljenjskega učenja, merjeni z vključenostjo odraslih (25-64 let) v izobraževanje in usposabljanje znatno zaostaja za evropskim povprečjem, čeprav so v

podatkih prisotna velika nihanja med leti. Nizka stopnja vseživljenjskega učenja je eden ključnih razlogov za nizko stopnjo funkcionalne pismenosti. Mednarodna raziskava o pismenosti prebivalstva v starosti od 16 do 65 let je pokazala, da večina (okoli 70 %) ni dosegla stopnje, ki so jo strokovnjaki OECD ocenili kot primerno z vidika mobilnosti, zaposljivosti in sodelovanja posameznikov v socialnih procesih.

Prevelik delež nezahtevnih delovnih mest. Ocenjujemo, da je kakovost delovnih mest v Sloveniji, merjena s stopnjo zahtevanega znanja, precej pod ravni razvitih držav. Deloma je to posledica nizke izobrazbene ravni, kar se kaže v pomanjkanju visoko usposobljenega kadra na posameznih segmentih trga delovne sile in v nizki stopnji brezposelnosti v tej skupini. Je pa tudi posledica premajhne prodornosti menedžmenta. Selitve manj zahtevne proizvodnje iz Slovenije je bilo doslej malo. Raziskave govorijo o tem, da je mogoče dosedanje gospodarsko rast pripisati predvsem upravljanju s stroški in intenziviranju dela, ki je naletelo na zgornje meje v delovno intenzivnih proizvodnjah. Premalo je bilo tehnološkega posodabljanja in (lastnega) razvoja. Povezanost med raziskovanjem (ustvarjanje znanja) in proizvodnjo (uporaba znanja) je izjemno šibka. Poleg tega so takšna delovna mesta ponavadi bolj zdravju škodljiva in s tem povzročajo hiter izstop posameznikov iz aktivnosti ali pa večje bolezenske odsotnosti z dela. Poškodbe pri delu, zdravstvene okvare, poklicne bolezni in bolezni, povezane z delom na vseh delovnih mestih, predstavljajo veliko ekonomsko breme tako za delodajalce, kakor za delavce, pa tudi za družbo nasploh. Ocenjuje se, da je v povprečju škoda v podjetju 3 do 5-krat višja od bruto plače poškodovanega ali zbolelega odsotnega delavca.

Strukturna neskladja. Za slovenski trg delovne sile so značilna izobrazbena, poklicna in regionalna strukturna neskladja. Najbolje so pokrite potrebe po delavcih s štiriletno srednjo izobrazbo ter tistih brez poklicne izobrazbe. Najslabše pa so pokrite potrebe po delavcih z nižjo poklicno ter z več kot srednjo izobrazbo. Pokritje potreb po delavcih v storitvenih dejavnostih je slabše kot v industrijskih in kmetijskih. Velike so regionalne razlike. Razmerje med brezposelnimi in delovno aktivnimi je na območju Nove Gorice 7,6, na območju Ptuja in Murske Sobote pa 22,3. Tudi zato imamo v primerjavi z razvitimi višji delež dolgotrajno brezposelnih.

Nezadostna fleksibilnost trga dela. Slovenija mora doseči večjo fleksibilnost na trgu dela in pri zaposlovanju, bolj pogoste delne in začasne zaposlitve, lažji pretok in mobilnost delovne sile. Ljudje morajo postati bolj odgovorni za svoje delo, zaposlitev in izobraževanje. Plačna politika mora v večji meri omogočiti prilagodljivost stroškov dela na podjetniški ravni, kjer se mora tudi povečati socialna odgovornost podjetij. Politike na trgu dela morajo biti usklajene glede uravnavanja ponudbe in povpraševanja po delu, vključevati morajo elemente plačne politike, socialnih transferov in politike upokojevanja. Slovenija mora pripraviti širok nabor sprememb, ki bodo delodajalce spodbujale k odpiranju novih delovnih mest, iskalce zaposlitve pa, da bodo hitreje zasedli delovna mesta. Socialna država je pomembna za socialno stabilnost in kot taka tudi za gospodarsko rast. Socialni partnerji morajo izhajati iz odgovornosti za usklajenost svojih ravnanj in odločitev z ekonomskimi možnostmi in ne smejo ovirati ukrepov za večjo prilagodljivost trga dela, povečano vlogo podjetništva in bolj dinamične oblike zaposlovanja.

Neenak dostop do dela in kapitala. Slovenija je v primerjavi z razvitimi državami EU uspela ohraniti relativno visoko stopnjo socialne varnosti in enakosti moških in žensk, razen pri dostopu do vodilnih in bolj plačanih delovnih mest. Visoka stopnja socialne varnosti in varnosti zaposlenosti gre velikokrat na račun nizke prožnosti zaposlovanja, kar nekaterim

skupinam bolj škodi kot koristi (invalidom, mladim in starejšim) in botruje dolgotrajni brezposelnosti oziroma ustvarja delitve med privilegiranimi in deprivilegiranimi socialnimi kategorijami. Tako se na trgu delovne sile pojavljajo posebne rizične skupine, kot so nekvalificirani, starejše osebe in invalidi, ki so izpostavljeni dolgotrajni brezposelnosti. Posamezniki, ki imajo znanje in sposobnosti, pa jih zaradi pomanjkanja kapitala ne morejo udeležiti v obliki proizvodnih projektov.

Izzivi, cilji, usmeritve in ukrepi

Za razreševanje navedenih problemov je tudi za Slovenijo zavezujoč lizbonski proces, v katerem evropska politika zaposlovanja išče ravnotežje med spodbujanjem na znanju temelječega gospodarskega razvoja in socialno kohezijo. Odmika se od 'brezpogojnega' zagotavljanja blaginje državljanom k zagotavljanju blaginje z delom, izobraževanjem in usposabljanjem. Izpostavljen je koncept gibke (socialne) varnosti (*flexicurity*), s katerim naj bi se zagotovila nujno potrebna prožnost trga delovne sile, varnost posameznikov pa naj ne bi bila ogrožena..

Povečati stopnjo delovne aktivnosti. Nujno bo povečanje stopnje delovne aktivnosti, predvsem pa stopnje (samo)zaposlenosti starejših, da bi preprečili njihovo prezgodnjo selitev med vzdrževano prebivalstvo, ki predstavlja vse težje breme za delovno aktivne. Padajoče razmerje med delovno aktivnimi in upokojenimi je 1 : 1,64. Namesto da bi starejši, katerih življenjska doba se podaljšuje, vitalne funkcije pa ohranjajo v poznejša leta, še bili aktivni, skrbeli sami zase in prispevali v javne fondе, s prezgodnjim umikanjem s trga delovne sile postanejo porabniki teh fondov in pogosto svojo neizrabljeno delovno silo usmerjajo v sivo ekonomijo, ki zmanjšuje število delovnih mest za mlajše generacije. Ker se s staranjem delovne sposobnosti zmanjšujejo in to različno v različnih segmentih populacije, kaže biti pri ukrepanju dovolj gibek oziroma selektiven. Pomembno je tudi omogočati njihovo tvorno vključevanje v informacijsko družbo s podpornimi mehanizmi (javne dostopne točke do interneta z usposobljenimi informacijskimi mediatorji) in s promocijo oblik zaposlovanja, ki izkoriščajo potencialne informacijske družbe (tudi v povezavi s programi zaposlovanja ljudi s posebnimi potrebami) Prav tako kot pripravljenost starejših na daljše delovno življenje je pomembna tudi pripravljenost delodajalcev za njihovo zaposlovanje.

Prav tako je potrebno povečanje stopnje delovne aktivnosti mladih, ki pa ne sme ogrozati dviganja izobrazbene ravni. Z evropskimi državami primerljive stopnje izobrazbe bo treba dosegati v krajšem študijskem času (Bolonjski proces) in tako prispevati k dviganju stopnje delovne aktivnosti prebivalstva te starostne skupine. Omejiti je treba študentsko delo in bonitete, ki podaljšujejo čas dokončanja študija, uvesti druge oblike finančne pomoči študentom (krediti, štipendije) in jih spodbujati k osamosvajanju od družin z zagotavljanjem pogojev bivanja (študentski domovi, neprofitna stanovanja).

Slovenija mora težiti k povečevanju delovne aktivnosti obeh spolov. K temu bodo pripomogli aktivacijski sistemi socialne varnosti, ki spodbujajo k iskanju dela, pri ženskah pa še posebej programi delodajalcev in države za usklajanje med delovnim, družinskim in zasebnim življenjem.

Primanjkljaj delovne sile v določenih starostnih skupinah in za določene poklice je moč odpravljati z imigracijo in z zmanjševanjem emigracije. Slovenija lahko zaradi svojih naravnih danosti postane privlačna destinacija, če bo zagotavljala ustrezne ekonomske

priložnosti ter socialno in kulturno odprtost. Opozoriti pa je treba, da je v EU le 1,5 % migrantov iz držav članic, medtem ko je migrantov iz držav nečlanic 3,3 %. Zaradi pričakovanega pomanjkanja delovne sile po letu 2010 v EU pričakujejo predvsem migracije od zunaj. Pri tem se zavzemajo za selektivnost glede na ekonomska, socialna ali politična merila. K dvigu stopnje aktivnosti lahko kratkoročno prispeva le imigracija aktivnega prebivalstva, dolgoročno pa tudi imigracija mladih, na primer študentov. Slovenija lahko v tem smislu oblikuje selektivno politiko do imigracije iz članic EU, še bolj pa iz nečlanic. V celoti vzeto Slovenija potrebuje pozitiven neto migracijski tok.

Izboljšati izobrazbeno in kvalifikacijsko sestavo aktivnega prebivalstva. Če noče prevzeti vloge gospodarske (in socialne) periferije EU, mora Slovenija izboljšati izobrazbeno in kvalifikacijsko strukturo prebivalstva, ki se bo sposobno dejavno vključevati v procese pridobivanja, ustvarjanja, prenosa in uporabe znanja. To ni zadosten, je pa nujen pogoj za pospešeni razvoj družbe znanja. V izobraževanje bo zato treba vključiti poleg mladih tudi veliko število odraslega prebivalstva in poudariti odgovornost za povečevanje znanja vseh udeleženi v tem procesu; poleg javnih šolskih ustanov bo treba angažirati tudi druge institucije kot posrednike znanja, dodatno spodbuditi zasebni sektor ter dati javno veljavo znanju, ki je pridobljeno izven formalnega sistema izobraževanja (certifikatni sistem). S posebnimi programi (predvidenimi do leta 2006) bo pomembno zmanjšan razkorak na področju digitalne pismenosti (Ukrepi za področje izobraževanja so podrobneje predstavljeni v poglavju 4 drugega dela).

Povečati delež zahtevnih in po znanju intenzivnih delovnih mest. Večji razvojni koraki so možni le z bistvenim izboljšanjem proizvodne strukture v smislu zahtevnejših in po znanju intenzivnih delovnih mest. S tega vidika bi za strateško usmeritev Slovenije veljalo, da je pridnosti treba dodati umnost. Gospodarska politika mora biti zato razvojno naravnana: okrepiti je treba razvojno in raziskovalno dejavnost v organizacijah ter njeno povezavo z univerzami in inštituti, spodbujati tehnološko posodabljanje, menedžment znanja, zaposlovanje raziskovalcev v gospodarstvu, podjetništvo. Tak razvoj bo zmanjševal pričakovane primanjkljaje delovne sile, ki bodo nastajali iz demografskih razlogov. Tehnološko bolj zahtevna delovna mesta in izboljšana proizvodna struktura sta mogoča le z ustvarjanjem zdravih in primernih delovnih pogojev za zaposlene. Kjer so manj zahtevna dela nujna, na primer v nekaterih osebnih storitvah, jih je mogoče ohranjati v okviru socialne ekonomije. V Sloveniji smo z Resolucijo o nacionalnem programu varnosti in zdravja pri delu sprejeli spodbude za vlaganje v varno in zdravo delo (znižani so prispevki za poškodbe pri delu in poklicne bolezni delodajalcem, ki imajo podpovprečno število poškodb pri delu in poklicnih boleznih; država pomaga delodajalcem pri pridobitvi ugodnih posojil za izboljšanje varnosti in zdravja pri delu).

Razreševati strukturna neskladja in povečati fleksibilnost na trgu delovne sile. Slovenija se na trgu delovne sile oziroma pri zaposlovanju že sedaj sooča s strukturnimi neskladji: izobrazbenimi, poklicnimi in regionalnimi. S prehodom na zahtevnejša delovna mesta in dviganjem izobrazbene in kvalifikacijske ravni se bodo ta neskladja še povečevala. Cilj politike ni, da bi jih preprečevala, temveč da povečuje prožnost trga delovne sile z namenom njihovega tekočega razreševanja. To pa je v kontekstu EU mogoče le s hkratnim zagotavljanjem socialne varnosti.

Strukturna neskladja na trgu delovne sile je treba najprej reševati s povečevanjem prožne varnosti, nato s posebnimi ukrepi za odpravljanje regionalnih neskladij in šele nato ostalih. Povečevanje prožnosti se nanaša tako na delodajalce kot na delojemalce. Pričakovati jo je

mogoče le ob ustrezni gospodarski avtonomiji za prve in socialni varnosti za druge, pri čemer se slednja vse bolj povezuje z možnostjo vseživljenjskega izobraževanja.

Strateški ukrepi za povečanje fleksibilnosti trga dela so: (i) olajšanje dostopa do finančnih skladov za pospeševanje investicijskih vlaganj in odpiranje novih delovnih mest, (ii) nižji prispevki delodajalcev za socialno varnost pri težje zaposljivih, prvo zaposlenih in dolgotrajno brezposelnih na manj razvitih področjih, (iii) nadaljnji prehod pasivnih v aktivne ukrepe na trgu dela, ki bodo zagotovili aktiviranje, zaposlovanje in socialno vključevanje, (iv) odprava strukturnih neskladij na trgu dela z informiranjem o stanju na trgu delovne sile, s poklicnim usmerjanjem in štipendiranjem.

Omejevati neenakosti na trgu delovne sile. Mednarodno primerljivi statistični podatki kažejo, da se stopnja neenakosti dohodkov v Sloveniji ne povečuje, prav tako je s socialnimi sporazumi in institutom minimalne plače omejeno povečevanje neenakosti teh dohodkov. Zato morajo biti programi politike zaposlovanja selektivno usmerjeni na najbolj ranljive skupine, ki jim je treba že v izhodišču povečevati možnosti dostopa do dela z vključevanjem v izobraževanje in usposabljanje. Sem sodi tudi zmanjševanje poklicne segregacije. Preprečevati je treba tudi velike neenakosti v distribuciji dela tako, da bo enakomerno dostopno vsem in da bremena povečani prožnosti zaposlovanja ne bo nosila predvsem mlada generacija. Pomembno je spodbujanje samozaposlovanja, ki ustvarja nova delovna mesta, kakor tudi spodbujanje zaposlovanja najbolj ranljivih skupin tudi s programi, ki jih posebej za njih pripravljata Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.

Če hoče Slovenija vstopiti v gospodarstvo in družbo znanja brez velikih socialnih izgub, ki bi ta prehod blokirale od znotraj, mora ohranjati relativno visoko stopnjo socialnega soglasja in zaupanja, temelječega na socialni varnosti in enakosti med posameznimi segmenti populacije, socialnimi skupinami in socialnimi partnerji