

JEL: J210, J610

# MIGRACIJE KOT POTENCIALNA PONUDBA DELOVNE SILE V SLOVENIJI IN VKLJUČEVANJE TUJCEV V DRUŽBO

**mag. Tanja Čelebič**

**dr. Alenka Kajzer**

**Urška Sodja**

**Mitja Perko, mag.**

Urad RS za makroekonomske analize in razvoj

## **Povzetek**

*Demografske spremembe v Sloveniji med drugim prinašajo zmanjševanje potencialne ponudbe delovne sile in prispevajo k problemu pomanjkanja delovne sile, ki ga blaži priseljevanje tujih državljanov. V obdobju 2000–2019 je bilo priseljevanje močno povezano z gospodarskim ciklom. Simulacije različnih ravni neto priseljevanja kažejo, da lahko močno ublaži problem zmanjševanja in pomanjkanja delovne sile le visoka raven neto priseljevanja. Za doseganje visoke ravni neto priseljevanja je potrebna učinkovita migracijska in integracijska politika, ki bi med drugim vzpostavila dobre pogoje za življenje tujih državljanov. S tem so povezani številni izzivi za oblikovanje ukrepov, ki bodo zagotavljali ustrezno znanje slovenskega jezika in njihovo vključevanje v izobraževanje in na trg dela.*

**Ključne besede:** migracijska gibanja, delovna sila, integracijska politika

## **Abstract**

*Demographic changes in Slovenia have resulted in a decrease in the supply of labour. Therefore, they have contributed to labour shortages, which are frequently addressed by the immigration of foreign labour force. In the 2000–2019 period, migration flows were strongly connected with the economic cycles. A simulation of different net migration levels indicate that a very high level of net migration would be required to offset the problem of the decline in labour supply and labour shortages. Attracting such a degree of foreign labour force requires an appropriate and integrative policy. This presents several challenges for policy makers, who have to prepare measures to ensure a proper level of knowledge of Slovenian language and the participation of foreign workers in education and the labour market.*

**Keywords:** migration trends, labour force, integration policy

## Uvod

Slovenija se v zadnjih letih sooča z intenzivnimi demografskimi spremembami. Te se kažejo v zmanjševanju števila prebivalstva v najbolj aktivni dobi (20–64 let) in zmanjšujejo potencialno ponudbo delovne sile. Zaradi demografskih sprememb je v obdobju 2014–2019 naraščal delež podjetij, ki se soočajo s težavami pri iskanju ustrezno usposobljenih delavcev. Čeprav se je ob umirjanju gospodarske rasti v zadnjem četrletju leta 2019 že nekoliko zmanjšal delež podjetij, ki poročajo o težavah pri iskanju delavcev, bo zaradi intenzivnih demografskih sprememb tudi v prihodnje pomemben vir ponudbe delovne sile pozitiven neto selitveni prirast, katerega zagotavljanje zahteva ustrezno migracijsko in integracijsko politiko. Čeprav se je zaradi spremenjenih razmer v času izbruha pandemije povpraševanje po delovni sili zmanjšalo, bo ustrezna migracijska in integracijska politika potrebna v obdobju ponovnega zagona gospodarstva.

Čeprav je pomembno delovanje za vključitev domačih neizkoriščenih človeških potencialov<sup>1</sup>, pa lahko k ohranjanju zadostne ponudbe delovne sile (števila prebivalstva v starosti 20–64 let) v naslednjih letih pomembno prispeva le pozitivno neto priseljevanje oziroma spodbujanje vračanja slovenskih državljanov in priseljevanja tujih državljanov. V prispevku smo zato analizirali migracijska gibanja v zadnjih desetih letih v Sloveniji in pripravili simulacije vpliva različnih ravni neto priselitev na ponudbo delovne sile v Sloveniji, kar predstavljamo v prvem poglavju. Ker uspešno vključevanje priseljencev ni le ekonomski proces, ampak vključuje tudi številne socialne, izobraževalne, prostorske in druge vidike, v drugem poglavju obravnavamo tudi pomen politik za vključevanje priseljencev v družbo. V sklepnih mislih pa poudarjamo nekatere izzive migracijske in integracijske politike v Sloveniji.

## 1 Migracijska gibanja v preteklem desetletju

Celotni selitveni prirast v Sloveniji, ki je bil v obdobju 2010–2017 razmeroma nizek, se je v letih 2018 in 2019 močno povečal. Po visokem selitvenem prirastu v letih 2008 in 2009 se je v obdobju 2010–2017 ta znižal na v povprečju okoli 600 ljudi letno. Na to je med drugim vplivala spremenjena struktura gospodarske rasti in kriza, ki je zmanjšala povpraševanje po delovni sili in s časovnim odlogom več kot prepolovila priseljevanje tujih državljanov, od leta 2012 pa k temu prispeva tudi

povečano odseljevanje slovenskih državljanov.<sup>2</sup> Po letu 2014 se ob krepitvi gospodarske rasti in povpraševanja po delovni sili povečuje tudi neto selitveni prirast, predvsem zaradi večjega priseljevanja tujih državljanov. Zaradi izbruha pandemije COVID-19, ki je prinesla številne omejitve gibanja in ekonomske aktivnosti, ocenjujemo, da bo v letu 2020 prišlo do bistvene umiritve migracijskih tokov.

Priseljevanje tujih državljanov je bilo v zadnjih petnajstih letih v Sloveniji močno povezano z gospodarskim ciklom. Število priseljenih tujih državljanov se je prvič v samostojni Sloveniji močno povečalo v obdobju 2005–2008, ko je Slovenija beležila visoko gospodarsko rast ob hitri rasti gradbeništva in velikem povpraševanju po delovni sili. Precej hitro pa je naraščalo tudi v obdobju 2014–2019, ko se je Slovenija ob sorazmerno visoki gospodarski rasti soočala z intenzivnimi demografskimi spremembami (zmanjševanje prebivalstva v starosti 20–64 let, ki so glavni vir ponudbe delovne sile).

Kljub naraščanju skupnega števila tujih državljanov v Sloveniji pa po njihovem deležu v celotnem prebivalstvu<sup>3</sup> ne odstopamo bistveno od drugih držav EU. Bistveno ne odstopamo od drugih držav niti po deležu odseljenih slovenskih državljanov v celotnem prebivalstvu v letu 2017, ko je bilo število odseljenih državljanov največje doslej in je omenjeni delež znašal 0,5 %. Podobno pa velja tudi za delež priseljenih tujih državljanov v letu 2018 v primerjavi s skupnim prebivalstvom, ki je znašal 0,8 %.

Med priseljenimi in odseljenimi je bilo v opazovanem obdobju največ prebivalcev s srednješolsko izobrazbo. Delež priseljenih s srednješolsko izobrazbo se je po letu 2014 hitro povečeval in je leta 2018 znašal 61,9 %. V letih 2013–2017 se je nekoliko povečal tudi delež priseljenih s terciarno izobrazbo, a se iz Slovenije še vedno odseli več terciarno izobraženih prebivalcev, kot se jih vanjo priseli. Na to po naši oceni vpliva struktura povpraševanja po delovni sili pri nas in pogoji dela v primerjavi s drugimi državami (raven plač, možnosti kariernega razvoja in podobno). Spodbudno je, da se od leta 2012 naprej povečuje delež priseljenih slovenskih državljanov s terciarno izobrazbo. V letu 2018 (zadnji podatki) pa je število priseljenih s terciarno izobrazbo ponovno preseglo število odseljenih s terciarno izobrazbo.

Od leta 2014 je največ priseljenih in odseljenih starih od 25 do 29 let. Leta 2018 je njihov delež med vsemi priseljenimi znašal 15 %<sup>4</sup>, med vsemi odseljenimi pa 14,3 %. Zaradi velikega priliva tujih državljanov število priseljenih presega število odseljenih v vseh starostnih

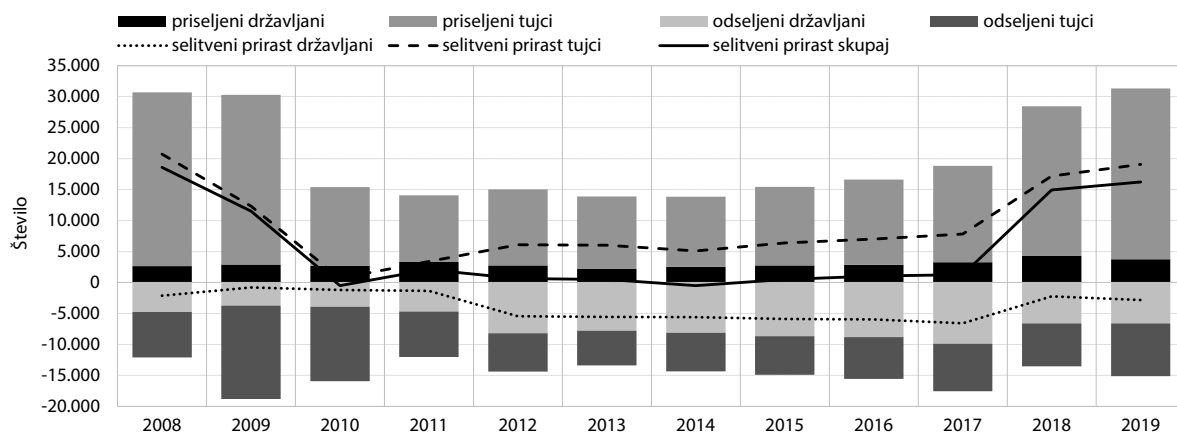
<sup>1</sup> Analiza neizkoriščenih potencialov delovne sile v Sloveniji v obdobju 2008–2018 kaže, da je največ neizkoriščenega potenciala med šolajočimi mladimi, ki bodo v prihodnje vstopili na trg dela, in med starejšimi, kjer je delež delovno aktivnih nizek v primerjavi z drugimi državami (več glej UMAR, 2019).

<sup>2</sup> V obdobju 2012–2017 se je v povprečju letno iz Slovenije v tujino izselilo okoli 8.500 državljanov Slovenije, priselilo pa se jih je okoli 2.800.

<sup>3</sup> Delež tujih državljanov v skupnem prebivalstvu je v Sloveniji leta 2018 znašal 5,9 %.

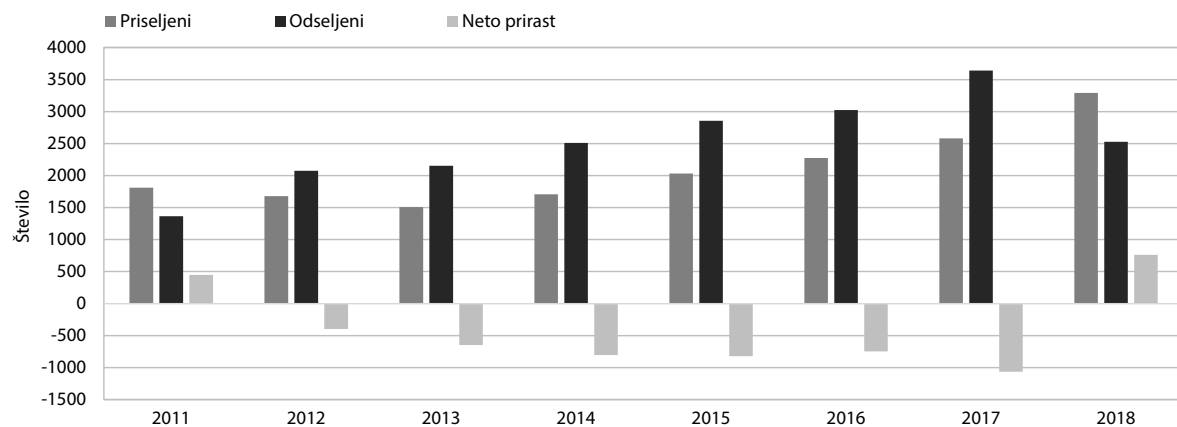
<sup>4</sup> Leta 2018 je bilo 15,4 % priseljenih tudi v starostni skupini 20–24 let.

**Slika 1 : Gibanje selitvenega prirasta, 2008–2019**



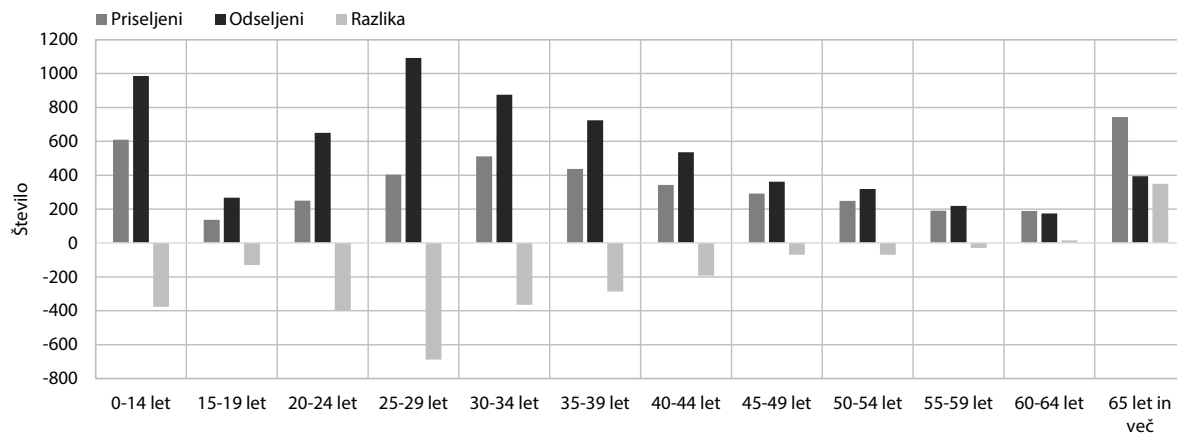
Vir: SURS (2020).

**Slika 2: Število priseljenih in odseljenih oseb s terciarno izobrazbo**



Vir: SURS (2020).

**Slika 3: Število priseljenih in odseljenih slovenskih državljanov v letu 2018**

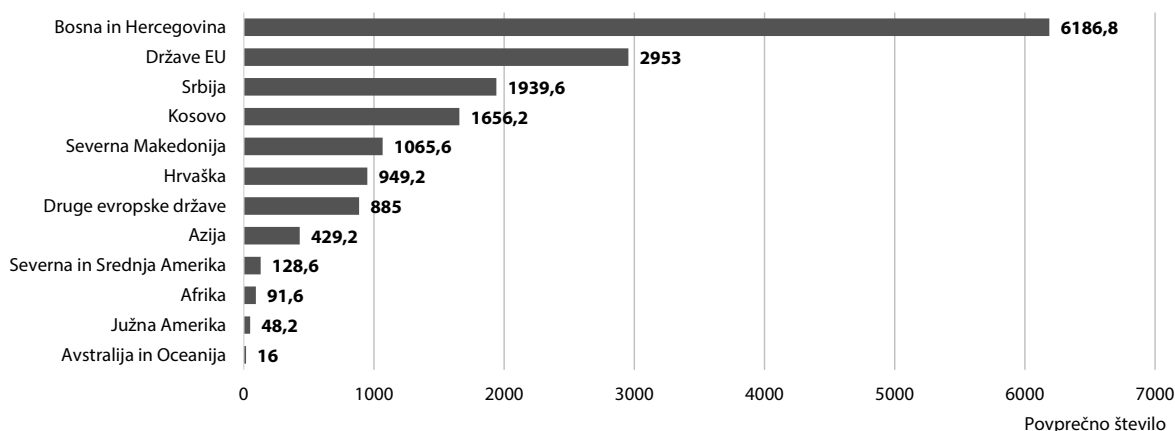


Vir: SURS (2020), lastni preračuni.

**Tabela 1: Starostna struktura priseljenih in odseljenih tujih državljanov leta 2018**

Starostna skupina	Odseljeni		Priseljeni		Razlika v številu
	Število	Delež v %	Število	Delež v %	
0–14 let	627	9,0	2451	10,2	1824
15–19 let	191	2,8	1204	5,0	1013
20–24 let	665	9,6	4119	17,1	3454
25–29 let	843	12,2	3856	16,0	3013
30–34 let	945	13,6	3347	13,9	2402
35–39 let	870	12,6	2836	11,8	1966
40–44 let	724	10,4	2367	9,8	1643
45–49 let	642	9,3	1664	6,9	1022
50–54 let	505	7,3	1108	4,6	603
55–59 let	331	4,8	565	2,3	234
60–64 let	265	3,8	274	1,1	9
65 let in več	324	4,7	310	1,3	-14
Skupaj	6932	100	24101	100	17169

Vir: SURS (2020), lastni preračuni.

**Slika 4: Povprečno letno število priseljenih tujih državljanov v obdobju 2014–2018 po državi prejšnjega prebivališča**

Vir: SURS (2020), lastni preračuni.

Opomba\*: Švica, Ruska federacija, Ukrajina, druge evropske države zunaj EU brez držav nekdanje Jugoslavije (Bosna in Hercegovina, Srbija, Severna Makedonija, Kosovo in Črna gora).

skupinah. Leta 2018 je bilo tudi med odseljenimi slovenskimi državljanji največ starih 25 do 29 let, med priseljenimi pa je bilo največ državljanov v starosti 30 do 34 let.<sup>5</sup> Pri selitvah slovenskih državljanov je bilo več priseljenih kot odseljenih le pri starejših od 60 let (gl. sliko 3), kar kaže na to, da se odseljujejo predvsem mlajši in večinoma priseljujejo starejši.

Kot je razvidno iz tabele 1, je bilo leta 2018 med priseljenimi tujci največ starih 20–24 let, ki predstavljajo tudi starostno skupino, kjer so bile neto priselitve

največje. Največ odseljenih tujcev je bilo starih 30–34 let. V mlajših starostnih skupinah je priseljevanja več kot odseljevanja. Pri starejših je zaznati večje odseljevanje kot priseljevanje, kar bi lahko kazalo na vračanje tujcev v izvorne države.

Približno tri četrtine tujih državljanov, ki so se v obdobju 2014–2018 priselili v Slovenijo, je prišlo iz držav nekdanje Jugoslavije, največ iz Bosne in Hercegovine (38,3 % vseh priseljenih tujcev), sledijo ji Srbija (12,2 %), Kosovo (10,9 %), Severna Makedonija (6,9 %) in Hrvaška (6,5 %). Iz držav EU jih je v tem obdobju prišlo 13,8 %, od tega jih je približno tretjina vseh iz EU brez Hrvaške prišla iz Bolgarije.

<sup>5</sup> Glede na temo analize je v prispevku poudarek na osebah, starejših od 15 let. Leta 2018 je bilo sicer največ priseljenih slovenskih državljanov v starostni skupini 0–14 let.

## 1.2 Vpliv različnih ravni migracij na ponudbo delovne sile

Zmanjševanje števila prebivalstva v starostni skupini 20–64 let po letu 2012 zmanjšuje ponudbo delovne sile, vendar se to zaradi skromnega povpraševanja po delovni sili sprva še ni izražalo kot omejitveni dejavnik pri rasti zaposlenosti. Po letu 2014 pa so demografska gibanja povečevala problem pomanjkanja delovne sile, kar se je odražalo v povečevanju deleža podjetij, ki poročajo o pomanjkanju delovne sile. Tako se je delež podjetij, ki v predelovalnih dejavnostih, kjer je zaposlenih največji del delovno aktivnih v Sloveniji, v obdobju 2013–2019 potrojil oziroma povečal z 11 % v drugem četrtletju 2013 na 35 % v drugem četrtletju 2019.

V letih 2018 in 2019 se je število priseljenih močno povečalo, kar je prispevalo k oblikovanju visokega neto selitvenega prirasta, ki je v razmerah intenzivnih demografskih sprememb pomembno vplival na obseg potencialne ponudbe delovne sile. Ob predpostavki nadaljevanja gospodarske rasti in povpraševanja po delovni sili smo pripravili simulacije vpliva različnih ravni neto priselitev na ponudbo delovne sile.

V simulaciji smo predpostavili gibanje najbolj aktivnega dela prebivalstva v starosti 20–64 let po dveh scenarijih gibanja neto selitvenega prirasta: (i) izravnani neto tokovi, (ii) postopno povišanje neto selitvenega prirasta na 10 tisoč oseb letno do leta 2022. Poleg predpostavk o migracijah scenariji predvidevajo nadaljevanje ugodnih trendov aktivnosti določenih skupin prebivalstva. Predpostavljamo poviševanje stopnje aktivnosti, ki temeljijo na nadaljnjem povečanju aktivnosti mladih zaradi naraščanja deleža visoke izobrazbe, starejših in žensk, ki so do zdaj imele relativno nižje stopnje aktivnosti glede na skupno povprečje.

Simulacije<sup>6</sup> kažejo, da bi se v primeru izravnane neto selitvenega prirasta (število priselitev enako odselitvam) in ob pričakovanih demografskih pritiskih zmerne rast delovno aktivnih (1 % na leto), ki smo jo dosegali v preteklosti, v nekaj letih popolnoma ustavila, ker obstoječa ponudba ne bi omogočila nadaljnje rasti. Vidnejšo blažitev upadanja prebivalstva v starosti 20–64 let bi kratkoročno omogočil le pritek tuje delovne sile, kakršen je bil prisoten v krajšem obdobju pred krizo (neto priliv okoli 10 tisoč oseb na leto). Tudi takšen obseg neto priseljevanja bi po naši oceni problem zaostritve pomanjkanja delovne sile le odložil za nekaj let.

Z izbruhom krize COVID-19 so se gospodarske razmere in razmere na trgu dela v letu 2020 sicer bistveno spremenile. Številne institucije napovedujejo padec gospodarske aktivnosti in povečanje brezposelnosti v letu 2020. Zaradi omejitev pri čezmejnem gibanju prebivalstva so se migracijski tokovi močno umirili, kar pa je v Sloveniji prispevalo k ohranitvi problema pomanjkanja delovne sile, predvsem v kmetijstvu, kjer tujci opravijo veliko sezonskega dela v pomladanskem času.<sup>7</sup>

Obseg neto migracij, ki bi ublažil probleme pomanjkanja delovne sile, v obdobju ponovnega okrevanja gospodarske rasti zahteva oblikovanje in izvajanje ustrezne migracijske politike oziroma usklajenih pristopov za privabljanje tujih delavcev in spodbujanje vračanja odseljenih državljanov. V nadaljevanju zato podajamo kratek pregled izkušenj s politiko za vključevanje priseljencev v družbo, ki pogosto zajemajo tudi predintegracijske ukrepe.

## 2 Politike za vključevanje priseljencev v družbo

Vključevanje priseljencev v družbo je bilo vedno pomemben del migracijskih gibanj in politik. V vse bolj globaliziranem svetu in naraščanju obsega migracij ter vse večji raznolikosti izvora priseljencev, njihovega socio-ekonomskega ozadja in razlogov za migracije, pa je postalo to vprašanje še pomembnejše in posebej kompleksno.<sup>8</sup>

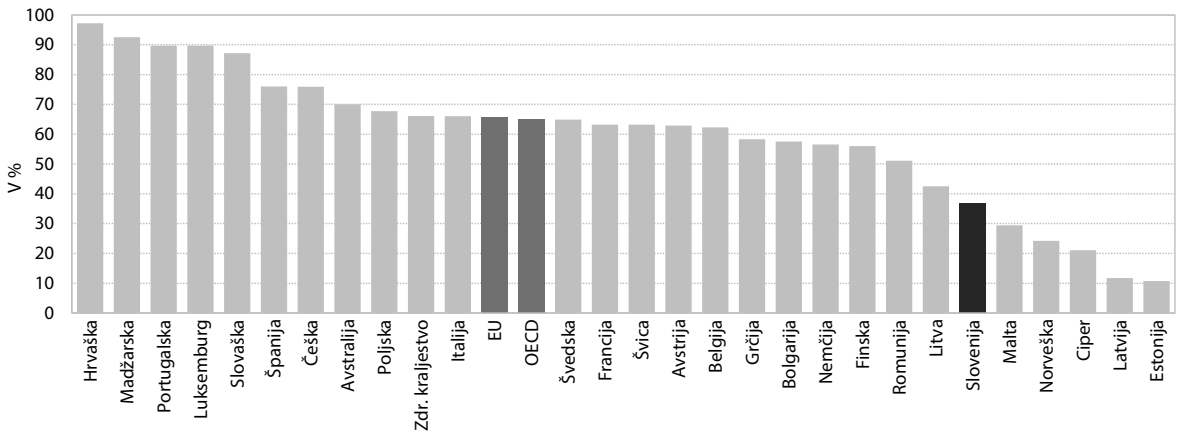
Za uspešno vključevanje tujih državljanov v družbo so potrebne ustrezne integracijske politike, ki vključujejo tako ukrepe za čim hitrejšo integracijo tujih državljanov po prihodu v državo na trg dela in v družbo kot tudi zagotavljanje ustreznih pogojev za bivanje (stanovanja, zaposlitev) ter storitve splošnega pomena (zdravstvo, izobraževanje, socialna zaščita ipd.). Uspešno vključevanje priseljencev ni le ekonomski proces, ampak vključuje tudi številne socialne, izobraževalne, prostorske in druge vidike. Zagotavljanje ustreznih življenjskih pogojev vpliva na izbiro države priselitve in verjetnost, da bodo priseljenci ostali v državi dlje časa. Vključevanje priseljencev in njihovih otrok v družbo je pomembno za družbeno kohezijo in vključujočo rast.<sup>9</sup> Na integracijo vplivajo različni dejavniki: socio-ekonomski (država izvora, starost, spol, verska pripadnost ipd.), znanja in spretnosti ter trg dela, življenjski pogoji, državljanstvo in socialne okoliščine. Za čim hitrejšo vključevanje tujih državljanov v družbo države sprejemajo integracijske

<sup>6</sup> Za simulacijo aktivnosti na trgu dela je predpostavljen naslednji scenarij rasti aktivnega prebivalstva zaradi: i) nadaljevanja trenda naraščanja deleža visoko izobraženih, ii) izenačitve (nižje) stopnje aktivnosti žensk z (višjo) stopnjo aktivnosti moških do leta 2030 in iii) povečanja stopnje aktivnosti starejših za 15 o. t. do leta 2030. Za podrobnejši opis metodologije glej Peschner in Fotakis (2013, 2015). Stopnja rodnosti in pričakovano trajanje življenja sta skladna z ESSPOP2015.

<sup>7</sup> Na pomen migracij kaže tudi del ukrepov nekaterih držav v času krize COVID-19. Tako je v začetku aprila Nemčija dosegla dogovor o prihodu sezonskih delavcev iz Vzhodne Evrope. Dovoljeno je, da v aprilu in maju vsak mesec v Nemčijo prispe 40.000 sezonskih delavcev iz Vzhodne Evrope (skupno 80.000 delavcev).

<sup>8</sup> IOM (2019: 185).

<sup>9</sup> OECD (2018a).

**Slika 5: Delež priseljencev (15–64 let), ki obvladajo višjo raven znanja jezika gostujoče države, OECD, 2017**

Vir: OECD (2019b).

programe, ki so namenjeni tujcem po prihodu v tujo državo, za čim lažje in čim hitrejšo vključevanje v družbo.

Za uspešno vključevanje tujih državljanov v družbo je bistvenega pomena znanje jezika države priselitve<sup>10</sup>, poleg tega pa k hitrejšemu in učinkovitejšemu vključevanju v družbo omogoča tudi poznavanje družbe, delovanje institucij, poznavanje pravic na področjih zdravstva, izobraževanja, trga dela. Za lažje vključevanje tujih državljanov v družbo ob prihodu v državo države sprejemajo zgodnje integracijske programe ali prenavljajo obstoječe programe, da bi povečale njihovo učinkovitost. Nizozemska je sprejela t. i. »Integral Migration Agenda«, ki poudarja potrebo po vključevanju, zlasti v začetnem obdobju priselitve, in sodelovanju med različnimi deležniki. V Belgiji (nemško govoreča skupnost) je za večino tujih državljanov, ki imajo dovoljenje za bivanje za dlje kot tri mesece, od leta 2018 obvezen obisk integracijskega programa. Francija je leta 2017 uvedla t. i. pogodbo o vključevanju, ki posamezniku omogoča vključitev v integracijski proces, ki vključuje državljansko izobraževanje, učenje francoskega jezika in pomoč pri iskanju različnih storitev. V Nemčiji so leta 2018 integracijske ukrepe bolj prilagodili ciljnim skupinam ter njihovem znanju in spretnostim.<sup>11</sup> Poleg osnovnega integracijskega programa izvajajo tudi dodatne programe, ki so prilagojeni potrebam ciljnih skupin: integracijski programi vključno z bralno pismenostjo, integracijski programi za ženske, integracijski programi za mlajše odrasle, dohitevalni programi, intenzivni tečaji.<sup>12</sup>

Znanje jezika države priselitve je najpomembnejši dejavnik uspešne integracije tujih državljanov v družbo.<sup>13</sup> Zato ne preseneča, da je več držav EU (npr. Nemčija, Francija, Belgija, Poljska, Grčija in Estonija) v zadnjih

letih prenovilo jezikovne programe. Francija je jezikovno izobraževanje podaljšala z 200 na največ 400 ur oziroma 600 ur za priseljence, ki ne znajo brati ali pisati, v Nemčiji so priseljenci, ki nameravajo ostati v državi dlje časa, upravičeni v kratkem času do učenja nemškega jezika. Nemčija se je odločila izboljšati jezikovno znanje v povezavi s programi poklicnega izobraževanja, ki vključujejo tudi učenje jezika, še zlasti izobraževalni programi na področju dolgotrajne oskrbe.<sup>14</sup> Na Švedskem ima posameznik, ki ima dovoljenje za bivanje in je registriran v registru prebivalstva, pravico do sodelovanja v programu Švedščina za priseljence. Tujim državljanom, ki čakajo na dovoljenje za bivanje, so na voljo različne možnosti učenja švedskega jezika: v študijskih krožkih, prostovoljnih organizacijah, online programih.<sup>15</sup>

Ukrepi za vključevanje tujih državljanov v družbo se izvajajo tudi v Sloveniji. Tujci, ki niso državljani EU, so upravičeni do brezplačne udeležbe na tečaju slovenskega jezika<sup>16</sup>, v katerega so vključene tudi vsebine poznavanja slovenske družbe, in do brezplačnega prvega opravljanja izpita. Vendar pa je trajanje programa razmeroma kratko, uspešnost kandidatov na izpitu slovenskega jezika razmeroma nizka, za tujce iz držav članic EU predstavlja finančno oviro tudi plačljivost tečaja. Premajhna prilagojenost programov učenja slovenskega jezika potrebam tujih državljanov se odraža v mednarodni primerjavi v nizkem deležu priseljencev, ki dosegajo višje ravni znanja jezika (gl. sliko 5). Zato bi bila po zgledu nekaterih drugih držav potrebna prenova jezikovnih programov. Dodatne možnosti za učenje jezika za posameznike, ki imajo ustrezna digitalna znanja in spretnosti, ponujajo IT in nove tehnologije, ki dopolnjujejo klasične metode

<sup>14</sup> OECD (2019c).

<sup>15</sup> For asylum seekers who want to learn Swedish.

<sup>16</sup> Tečaj se izvaja kot program Začetna integracija priseljencev (ZIP), ki poteka v obliki 180-, 120- in 60-urnega tečaja (Uredba o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani Evropske unije, 2012).

<sup>10</sup> OECD (2019c).

<sup>11</sup> OECD (2019c).

<sup>12</sup> Integration courses: learning German and much more (2018).

<sup>13</sup> OECD (2019a).

učenja jezika in omogočajo učenje jezika že pred prihodom v tujo državo.<sup>17</sup>

Tujci potrebujejo ob prihodu v državo različne informacije o pravicah, storitvah, pomembne za njihovo bivanje. Slovenija krepi informiranje tujih državljanov, od leta 2018 deluje prenovljena spletna stran z informacijami, pomembnimi za življenje in delo, leta 2018 so se začela ustanovljati središča medkulturnega dialoga v Kopru, Mariboru in Velenju (MNZ, 2019). Pomembno vlogo pri informiranju in vključevanju tujcev v družbo imajo tudi nevladne organizacije, na primer Slovenska filantropija. V tujini so razvili tudi drugačne pristope, tako na primer v Nemčiji v zvezni državi Baden-Wurtemberg in Berlin t. i. družinski obiskovalci obiščejo priseljene družine na njihovem domu in jih seznanijo s storitvami, ki so dosegljive v bližini njihovega doma.<sup>18</sup>

Poleg integracijskih programov za priseljence OECD priporoča tudi izvajanje predintegracijskih programov, v katere se tujci vključijo v domači državi in ki lajšajo integracijo ob prihodu v tujo državo.<sup>19</sup> Ti programi obsegajo poznavanje življenja v tuji državi, znanje jezika, veščin iskanja zaposlitve, začetni proces priznavanja kvalifikacij ipd. in jih nekatere države že izvajajo (Avstrija, Francija, Nizozemska). Avstrija ima od leta 2013/2014 v Beogradu in Ankari posebne predstavnike za vključevanje v družbo, izvajajo posebne module, v okviru katerih bodoče priseljence, ki se bodo priselili v Avstrijo zaradi združitve z družino, informirajo o nemškem jeziku, pravicah in dolžnostih, avstrijskem trgu dela in vrednotah. Priseljenci dobijo tudi kontaktne podatke storitvenih centrov v Avstriji v bližini njihovega bodočega doma.<sup>20</sup>

Zaposlitev je eden ključnih dejavnikov uspešnega vključevanja priseljencev v družbo. Vključevanje priseljencev na trg dela poteka postopoma in je odvisno od splošnih politik, okoliščin, znanj in spretnosti priseljencev ter razlogov za priselitev. Zaposlitve v zasebnem sektorju in javne storitve zaposlovanja so priselencem večinoma hitro dostopne, v povprečju pa imajo boljši dostop do trga dela, različnih oblik pomoči in izobraževanja priseljenci v državah, ki imajo dolgo tradicijo priseljevanja, to je v zahodnoevropskih državah, in slabšo v srednjeevropskih državah. Pomemben dejavnik vključevanja na trg dela so znanja in spretnosti ter možnosti za vključevanje v vseživljenjsko učenje, do katerega imajo v povprečju tujci v severnoevropskih državah boljši dostop kot v srednjeevropskih državah.<sup>21</sup> Primer države, ki je razvila individualiziran pristop za vključevanje v izobraževanje, je Finska, kjer se za vsakega tujca, ki ni zaposlen in biva na Finskem manj kot tri leta, pripravi individualni integracijski načrt, ki je izdelan na

podlagi začetne ocene priseljenca, njegovih besedilnih in matematičnih spretnosti, znanja finskega jezika, informacij o dosedanjih izobraževanjih in delovnih izkušnjah.<sup>22</sup>

V primerjavi z domačimi prebivalci imajo tuji državljani manjše besedilne, matematične in digitalne spretnosti,<sup>23</sup> ki zmanjšujejo možnosti za vključevanje v družbo in delo. Vključenost tujih državljanov v vseživljenjsko učenje, ki bi lahko prispevala k izboljšanju njihovih znanj in spretnosti, je veliko nižja kot vključenost slovenskih državljanov, zato so na tem področju potrebni ukrepi: (i) omogočanje in spodbujanje vključenosti v izobraževanje, (ii) razvijanje postopkov za preskuse znanj in spretnosti in spodbujanje uporabe že obstoječih postopkov,<sup>24</sup> (iii) omogočanje vključevanja tujih državljanov z nizkimi spretnostmi v programe za izboljšanje temeljnih spretnosti, (iii) spodbujanje vrednotenja znanj in spretnosti tujih državljanov.

Poleg vključevanja ekonomskih priseljencev v družbo so potrebni ukrepi za vključevanje njihovih otrok v družbo, zlasti v izobraževanje.<sup>25</sup> Uspešnost pri šolanju vpliva tudi na položaj mladih na trgu dela po končanem šolanju, če ostanejo v državi dlje časa. Mladi tako predstavljajo potencialni vir delovne sile, ki lahko ublaži negativne posledice pomanjkanja kadrov zaradi demografskih sprememb, in prispevajo k zmanjšanju neskladij na trgu dela. V večini držav EU je izobraževanje eno najšibkejših področij politik vključevanja priseljencev v družbo, izobraževalne politike pa so praviloma bolj ciljane na potrebe priseljencev v državah, ki imajo veliko priseljencev. Nordijske države so razvile individualiziran pristop, ki temelji na potrebah učenca. Nasprotno so izobraževalni sistemi Nemčije, Francije in Luksemburga slabše odzivni na potrebe priseljencev.<sup>26</sup>

V Sloveniji je uspešnost otrok tujih državljanov pri šolanju slabša kot slovenskih državljanov. Dosežki tujih državljanov pri PISA 2018 so nižji kot pri domačih prebivalcih, delež zgodnjih osipnikov<sup>27</sup> in delež mladih (20–24 let) z nizko izobrazbo sta višja kot pri slovenskih državljanih. Prav tako je delež mladih (15–24 let), ki niso niti zaposleni niti vključeni v izobraževanje, višji kot pri slovenskih državljanih. Slabši dosežki mladih vplivajo na njihov položaj na trgu dela, zato bi bila potrebna nadaljnja krepitev ukrepov za uspešnejše izobraževanje<sup>28</sup>

<sup>22</sup> OECD (2016a).

<sup>23</sup> Po izsledkih raziskave PIAAC 2012 oziroma 2015.

<sup>24</sup> Spletni vprašalnik SVOS za ocenjevanje lastnih spretnosti, ki ga je razvil Andragoški center Slovenije.

<sup>25</sup> Siarova in Essomstba (2014).

<sup>26</sup> MIPEX (2015).

<sup>27</sup> Kazalnik meri delež mladih (18–24 let), ki imajo največ osnovnošolsko izobrazbo in niso vključeni v izobraževanje ali usposabljanje.

<sup>28</sup> Število ur učenja slovenskega jezika za dijake v srednjih šolah se je povečalo na najmanj 120 ur (Pravilnik o tečaju slovenščine za dijake v srednjih šolah, 2018) oziroma 90 ur, če so v skupini največ trije dijaki (Pravilnik o spremembah Pravilnika o tečaju slovenščine za dijake v srednjih šolah, 2020).

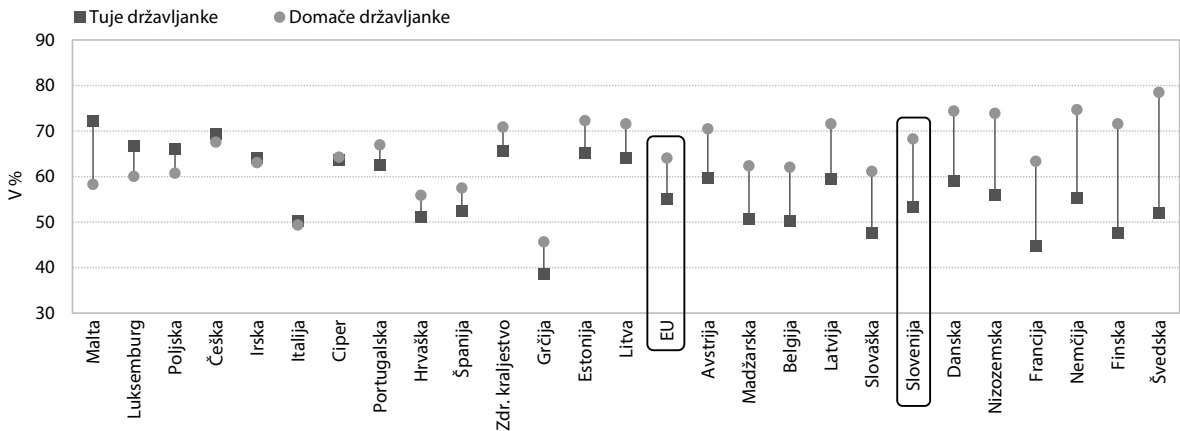
<sup>17</sup> OECD (2019a).

<sup>18</sup> OECD (2017).

<sup>19</sup> OECD (2017).

<sup>20</sup> OECD (2017).

<sup>21</sup> MIPEX (2015).

**Slika 6: Stopnje delovne aktivnosti žensk (15–64 let) glede na državljanstvo, leto 2018**

Vir: Eurostat (2020).

in prehod na trg dela, vključno s krepitvijo vseživljenjske karijerne orientacije.

Združitev družine je bistvenega pomena za omogočanje družinskega življenja, združitev družine ima pomembno mesto v politikah držav, zlasti v zahodnih državah (IOM, 2019: 195). V večini držav EU imajo ločene družine pravico do združitve.<sup>29</sup> V Sloveniji imajo državljani tretjih držav, ki v Sloveniji prebivajo dovolj časa in imajo izdano dovoljenje za začasno prebivanje za eno leto ali veljavno dovoljenje za stalno prebivanje, pravico, da se lahko združijo svojo družino.<sup>30</sup> Priseljenci zaradi združitve družine se praviloma spopadajo z več izzivi kot ekonomski priseljenci. Vključevanje je še zlasti težavno za ženske iz držav, kjer ženske, ki imajo družino, tradicionalno niso zaposlene, zato potrebujejo podporne storitve, ki jim zagotovijo, da postanejo del družbe in vstopijo na trg dela.<sup>31</sup> Na ta način tudi povečajo ponudbo delovne sile. V Sloveniji stopnja delovne aktivnosti tujih državljanek močno zaostaja za delovno aktivnostjo slovenskih državljanek, zaostanek je med večjimi v EU. Zato bi bilo smiselno oblikovanje ukrepov, ki vplivajo na vključevanje priseljencev na trg dela: (i) izboljšanje orodij za pregled pridobljene izobrazbe, spretnosti in delovnih izkušenj, (ii) ugotavljanje potreb po znanju in spretnostih, (iii) vključevanje v vseživljenjsko karierno orientacijo, (iv) spodbujanje in (iii) krepitev aktivne politike zaposlovanja, (iv) večja vključenost tujih državljanek v izobraževanje, zlasti v izobraževalne programe za tiste poklice, po katerih je veliko povpraševanje na trgu dela. Te možnosti so predvsem velike na področju zdravstva in socialnega varstva, kjer je pomanjkanje delovne sile veliko. Primer države, ki je sprejela ukrepe za povečanje zaposlenosti tujih žensk, je Danska (usposabljanje, svetovanje ipd.).<sup>32</sup>

Na kakovost življenja tujih državljanov pomembno vpliva dostopnost zdravstvenih storitev. Politike vključevanja tujcev v družbo namenjajo vprašanju zdravstva pozornost šele v zadnji letih. V povprečju so tujcem bolj prijazni zdravstveni sistemi v državah, v katerih obstaja močna zaveza enakosti možnosti, to pa je v severnoevropskih državah in manj v južnoevropskih in srednjeevropskih državah.<sup>33</sup> V Sloveniji je dostop do zdravstvenih storitev za tuje državljane urejen in podoben kot za slovenske državljane<sup>34</sup>, vendar je lahko njihov slabši dostop do zdravstvene oskrbe posledica slabše informiranosti in strahu pred izostajanjem iz službe. Številne študije zdravstvenih težav migrantskih delavcev kažejo na večjo razširjenost duševnih motenj, ki verjetno izvirajo iz diskriminacije, neurejenih delovnih razmerij, občutka osamljenosti in izoliranosti.<sup>35</sup> Poleg tega tuji delavci pogosteje tožijo zaradi bolezni, ki jih povzročajo obremenitve na delu, med njimi je tudi več poškodb in smrti na delu v primerjavi z domačimi delavci.<sup>36</sup>

Na kakovost življenja vpliva tudi dostopnost stanovanj. V Sloveniji se večji delež tujih državljanov kot v povprečju

<sup>29</sup> MIPEX (2015).

<sup>30</sup> Državljan tretjih držav so v Sloveniji obvezno zdravstveno zavarovani na podlagi pridobitve enotnega dovoljenja za prebivanje in delo ali modre karte EU. Njihovi družinski člani so obvezno zdravstveno zavarovani na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje zaradi združitve z družino. Posebej si morajo urediti dopolnilno zdravstveno zavarovanje pri eni od zasebnih zdravstvenih zavarovalnic. Tuji državljani z dovoljenjem za stalno prebivanje v Sloveniji in stalnim prebivališčem, ki nimajo dovolj sredstev za preživljanje, so upravičeni tudi do plačila dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja, če so prejemniki denarne socialne pomoči.

<sup>31</sup> Zečkanovič in Bilban (2017).

<sup>32</sup> Razlike v incidenci poškodb in smrtnih primerov med tujimi in domačimi delavci lahko pripišemo številnim preprekam pri zagotavljanju varnosti pri delu, ki jih pri domačih delavcih ne najdemo. Zečkanovič in Bilban (2017) navajata, da so tuji delavci pogosteje zaposleni v dejavnostih, kjer so poškodbe pogostejše (npr. gradbeništvo). Pri tem kot dodatno težavo izpostavljata tudi jezikovno prepreko, ki otežuje informiranje delavcev o njihovih pravicah in dolžnostih glede varnosti pri delu.

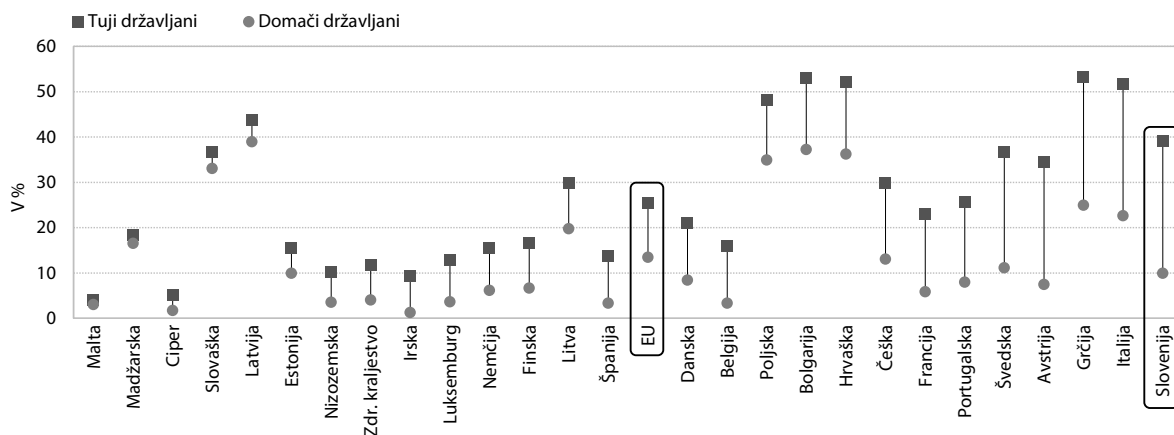
<sup>29</sup> MIPEX (2015).

<sup>30</sup> Informacije za tujce (2020).

<sup>31</sup> OECD (2017).

<sup>32</sup> OECD (2019c).



**Slika 7: Delež prebivalcev, ki živijo v prenaseljenih stanovanjih, EU glede na državljanstvo, 2018**

Vir: Eurostat (2020).

EU spopada s preobremenjenostjo s stanovanjskimi stroški. Precej višji kot v povprečju EU je tudi delež tujih državljanov, ki živijo v prenaseljenih stanovanjih. Hkrati beležimo tudi največjo razliko med deležem tujih in domačih državljanov v prenaseljenih stanovanjih, kar kaže na omejen dostop tujih državljanov do stanovanj.

Vključevanje priseljencev v družbo se primarno odvija na lokalni ravni, zato imajo lokalni subjekti pomembno vlogo pri spodbujanju vključevanja priseljencev v družbo<sup>37</sup>. Pri vključevanju tujih državljanov v družbo delujejo različne institucije (šole, zavodi za zaposlovanje, zdravstvene ustanove, nevladne organizacije), sodelovanje med njimi povečuje uspešnost integracije.<sup>38</sup> Krepitev in prilagajanje ukrepov za vključevanje v družbo različnim skupinam tujih državljanov (na primer ekonomski migranti, združeni družinski člani, ranljive skupine ipd.), ki imajo različne potrebe, povečuje možnosti za njihovo uspešno vključevanje v družbo. Tujci, ki so uspešno vključeni, pa lahko prispevajo k družbi ne le v ekonomskem pomenu, ampak tudi drugače.

### 3 Sklepne misli

Priseljevanje tujih državljanov je v Sloveniji zelo odvisno od gospodarskega cikla. Število priseljenih tujih državljanov se je močno povečalo v obdobju 2014–2019, ko se je Slovenija ob sorazmerno visoki gospodarski rasti spopadala z intenzivnimi demografskimi spremembami (zmanjševanje prebivalstva v starosti 20–64 let, ki so glavni vir ponudbe delovne sile).

Slovenija se spopada z intenzivnimi demografskimi spremembami, ki so se v zadnji letih kazale tudi kot problem pomanjkanja delovne sile. Ob zmanjševanju

potencialne ponudbe delovne sile (prebivalstva v starosti 20–64 let) je imelo neto priseljevanje (neto migracije) vedno večji pomen pri blažitvi problema pomanjkanja delovne sile. Ob predpostavki nadaljevanja gospodarske rasti in rasti zaposlenosti simulacije potrebnega neto priseljevanja kažejo, da bi za blažitev problema pomanjkanja delovne sile Slovenija potrebovala neto selitveni prirast v višini okoli 10 tisoč letno, ki bi zmanjšal problem pomanjkanja delovne sile v prihodnjih letih. Na velik pomen migracij za slovensko gospodarstvo kaže tudi dejstvo, da je tudi ob izbruhu krize COVID-19, ki je v letu 2020 povzročila upad gospodarske aktivnosti, problem pomanjkanja delovne sile, posebno tuje, še vedno aktualen. To se kaže predvsem v velikem pomanjkanju tujih delavcev za sezonska dela v kmetijstvu.

Za privabljanje tuje delovne sile so poleg ekonomskih vidikov pomembni tudi drugi, ki vplivajo na vključevanje v družbo in kakovost življenja tujcev. Zaradi nižje ravni plač v primerjavi z razvitimi državami EU je Slovenija lahko manj konkurenčna pri pridobivanju tuje delovne sile, vendar bi lahko ponudila visoko raven kakovosti življenja. K temu zagotovo ne prispeva skromna dostopnost do stanovanj, saj podatki kažejo, da velik del tujih državljanov v Sloveniji živi v prenaseljenih stanovanjih.

Za vključevanje tujih državljanov v družbo je pomembno znanje slovenskega jezika. Tečaj tujega jezika za tuje državljane je v Sloveniji relativno kratek, kar zagotovo prispeva k njihovem slabemu znanju višje ravni jezika. Upoštevati je treba tudi razlike med tujci, nekateri se slovenskega jezika hitro naučijo, pri določeni skupini priseljenih (na primer nizko izobraženih nezaposlenih družinskih članov) pa lahko prihaja do težav. Zato bi bila po zgledu nekaterih drugih držav potrebna prenova jezikovnih programov, kar je skupaj z razvojem možnosti za učenje jezika za posameznike, ki imajo ustrezna digitalna znanja in spretnosti, z uporabo informacijske

<sup>37</sup> IOM (2019: 200).

<sup>38</sup> OECD (2018b).

tehnologije velik izziv. Pomanjkljivo znanje jezika lahko vpliva tudi na slabšo dostopnost do zdravstvenih storitev, čeprav so pravice tujih državljanov na tem področju izenačene s pravicami slovenskih državljanov.

Ker v Sloveniji stopnja delovne aktivnosti tujih državljanek močno zaostaja za delovno aktivnostjo slovenskih državljanek, bi bilo smiselno oblikovanje ukrepov, ki vplivajo na vključevanje priseljencev na trg dela. Ob velikem pomanjkanju delovne sile v zdravstvu in socialnem varstvu bi bilo smiselno razmisliti o programih, ki bi povečali vključenost tujih državljanek na trg dela in njihovo usposobljenost za delo na teh področjih. Zaradi morebitnih kulturnih in jezikovnih ovir je oblikovanje takšnih ukrepov vsekakor izziv, ki pa ga je nujno treba obravnavati zaradi naraščanja potreb po dolgotrajni oskrbi zaradi staranja prebivalstva.

Potencialni vir delovne sile so tudi otroci priseljencev, če ostanejo v Sloveniji dlje časa, zato je smiselna krepitev ukrepov, ki omogočajo lažji prehod mladih iz šolanja v zaposlitev. Ker je ustrezna izobrazba pomemben pogoj za uspešno participacijo posameznika na trgu dela, je smiselna krepitev ukrepov za lažje vključevanje priseljencev v izobraževanje, krepitev vseživljenjske karierni orientacije in spodbujanje kadrovskega štipendiranja.

## Literatura in viri

- Eurostat** (2020). Podatkovna baza. Luxembourg: Eurostat. Pridobljeno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- For asylum seekers who want to learn Swedish** (b.d.). Solna: Swedish Migration Agency. Pridobljeno na: <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/Learn-Swedish.html>
- Fotakis, C. in J. Peschner** (2015). Demographic change, human resources constraints and economic growth: the EU Challenge Compared to Other Global Players. European Commission Working Paper 1/2013.
- Informacije za tujce** (2020). Pridobljeno na: <https://infotujci.si/drzavljanitretjihdrzav/nameni-prebivanja-za-izdajo-dovoljenja-za-zacasno-prebivanje/zdruzitev-druzine/>
- Integration courses: learning German and much more. Germany visa** (2018). Pridobljeno na: <https://www.germany-visa.org/integration-courses-learning-german-and-much-more/>
- IOM** (2019). World Migration Report 2020. Ženeva: International Organization for Migration. Pridobljeno na: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf)
- MIPEX** (2015). How countries are promoting integration of immigrants. Pridobljeno na: <http://www.mipex.eu/>
- MIZŠ** (b.d.). Postopek vključevanja. Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Pridobljeno na: [http://www.mizs.gov.si/si/vkljucevanje\\_priseljencev\\_v\\_sistem\\_vzgoje\\_in\\_izobrazevanja/postopek\\_vkljucevanja/](http://www.mizs.gov.si/si/vkljucevanje_priseljencev_v_sistem_vzgoje_in_izobrazevanja/postopek_vkljucevanja/)
- MNZ** (2019). Poročilo o delu Urada za migracije za leto 2018. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. Pridobljeno na: [http://emm.si/wp-content/uploads/Porocilo\\_2018\\_SLO.pdf](http://emm.si/wp-content/uploads/Porocilo_2018_SLO.pdf)
- OECD** (2016a). Finding the Way: A Discussion of the Finnish Migrant Integration System. Pariz: OECD.
- OECD** (2016b). Skills Matter: Further Results from the Survey of Adult Skills. Pariz: OECD.
- OECD** (2017). Making Integration Work. Family Migrants. Pariz: OECD.
- OECD** (2018a). Settling in 2018. Indicators of Immigrant Integration. Pariz: OECD.
- OECD** (2018b). Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees. Pariz: OECD.
- OECD** (2019a). How to make Integration Policies Future-Ready? Their Successful Economic Integration and Social Inclusion is a Key Policy Objective. Pariz: OECD.
- OECD** (2019b). Integration Scoreboard. Pariz: OECD.
- OECD** (2019c). International Migration Outlook 2019. Pariz: OECD.
- OECD** (2020). Building an EU Talent Pool. A new approach to migration management for Europe. Pariz: OECD.
- Peschner, J. in C. Fotakis** (2013). Growth potential of EU human resources and policy implication for future economic growth. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- PISA Database** (2019). Pariz: OECD. Dosegljivo na: <http://www.oecd.org/pisa/data/>
- Pravilnik o spremembah Pravilnika o tečaju slovenščine za dijake v srednjih šolah.** Ur. l. RS 22/20.
- Pravilnik o tečaju slovenščine za dijake v srednjih šolah.** Ur. l. RS 30/18.
- Siarova, H. in M. A. Essomba** (2014). Language support for youth with migrant background. Sirius. Sirius network policy brief series, št. 4. Pridobljeno na: [http://www.sirius-migrationeducation.org/wp-content/uploads/2018/10/Polciy-Brief-4\\_Language-Support.pdf](http://www.sirius-migrationeducation.org/wp-content/uploads/2018/10/Polciy-Brief-4_Language-Support.pdf)
- Spletni vprašalnik SVOS** (b.d.). Ljubljana: Andragoški center Slovenije. Pridobljeno na: <https://pismenost.acs.si/svos/>
- SURS** (2020). Podatkovna baza. Ljubljana: Statistični urad RS. Pridobljeno na: <https://pxweb.stat.si/SiStat/sl>
- UMAR** (2019). Ekonomski izzivi 2019. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj RS.
- Začkanovič, A. in M. Bilban** (2017). Zdravstvene težave migrantskih delavcev. Pridobljeno na: [http://www.zvd.si/media/medialibrary/2018/05/Zavod\\_za\\_varstvo\\_pri\\_delu\\_RDV\\_1\\_2017\\_Zdravstvene\\_tezave\\_migrantskih\\_delavcev.pdf](http://www.zvd.si/media/medialibrary/2018/05/Zavod_za_varstvo_pri_delu_RDV_1_2017_Zdravstvene_tezave_migrantskih_delavcev.pdf)