

**Priporočila za oblikovanje nacionalne politike za
izboljšanje podatkov o migracijah v Sloveniji**

**(razvita v okviru projekta SEEMIG – Upravljanje v migracijami in
njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi)**



Inštitut za ekonomska raziskovanja
Institute for Economic Research



2014

Priporočila so bila razvita v okviru projekta SEEMIG – Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi: transnacionalni ukrepi, ki vodijo k na podatkih temelječim strategijam. SEEMIG je strateški projekt, ki ga s programom Evropskega teritorialnega sodelovanja Jugovzhodna Evropa sofinancira Evropska Unija (oznaka projekta: SEEMIG - SEE/C/0006/4.1/X).

Priporočila so bila pripravljena kot del projektnih aktivnosti z naslovom *Strategije, krepitev zmogljivosti in transnacionalni dialog*, ki sta jih koordinirala Univerza v Trentu (Italija) in Univerza na Dunaju (Avstrija).

Tu objavljene informacije odražajo stališča avtorjev, zato organ upravljanja programa ne odgovarja za uporabo teh informacij.

Avtorji: Nada Stropnik in Nataša Kump, Inštitut za ekonomska raziskovanja; Kristina Toplak in Mojca Vah Jevšnik, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti

Delo je avtorsko zaščiteno. Vse pravice pridržane, v primeru celotnega gradiva ali le dela gradiva.

Informacije in izvlečke tega poročila lahko najdete na www.seemig.eu.

Morebitna vprašanja lahko naslovite na: 1) Nada Stropnik, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Kardeljeva ploščad 17, SI-1000 Ljubljana, stropnikn@ier.si, ali 2) Kristina Toplak, Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Novi trg 2, SI-1000 Ljubljana, ktoplak@zrc-sazu.si.

Priporočen način citiranja: Inštitut za ekonomska raziskovanja in Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti (2014): SEEMIG priporočila za oblikovanje nacionalne politike za izboljšanje podatkov o migracijah v Sloveniji (razvita v okviru projekta SEEMIG – Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi: transnacionalni ukrepi, ki vodijo k na podatkih temelječim strategijam).

<http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGPolicyRecommendationsSloveniaSLO.pdf>

1. UVOD

Slovenija je država priseljevanja, vendar ključni problemi in izzivi, povezani z migracijskimi procesi v Sloveniji, trenutno vključujejo predvsem izseljevanje visoko izobraženih posameznikov in naraščajoče čezmejne delovne migracije v Avstrijo in Italijo zaradi neugodnega gospodarskega položaja. Neposredne posledice izseljevanja so trenutno sicer zanemarljive in izseljevanje je do neke mere zaželeno, še posebno v primeru visoko izobraženih mladih, ki v Sloveniji ne morejo najti ustrezne zaposlitve. Po pričakovanjih pa bo imela izguba človeškega kapitala dolgoročno negativne posledice za prihodnji razvoj države in njeno gospodarsko rast. V nasprotju s statistikami o priseljevanju, zanesljivih statističnih podatkov o izseljevanju in dnevnih čezmejnih migracijah nimamo. Zato je potrebno oblikovati bazo podatkov, ki bo omogočila z dokazi podprto oblikovanje politik na državni ravni. Statistične podatke potrebujejo tudi obmejne občine, ki trenutno načrtujejo infrastrukturo in javne storitve na svojem območju zgolj na temelju predvidevanj o populacijski dinamiki.

1.1. Uvodno o projektu SEEMIG

SEEMIG (Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi: Transnacionalne aktivnosti, ki vodijo k na podatkih temelječim strategijam) (www.seemig.eu) je projekt transnacionalnega sodelovanja, ki se je izvajal v okviru programa Evropske unije (EU) 'Jugovzhodna Evropa' (<http://www.southeast-europe.net>) v obdobju 2012-2014. Z namenom olajšati na podatkih temelječe oblikovanje politik na nacionalni, regionalni in lokalni ravni – ob osredotočanju na razpoložljivost podatkov in povečanje količine podatkov – je bil glavni cilj projekta boljše razumevanje in obravnava dolgoročnih procesov na področju migracij, človeškega kapitala in demografskih procesov v Jugovzhodni Evropi, kakor tudi njihovih učinkov na trge dela ter nacionalna in regionalna gospodarstva. Projekt je tudi okrepil usposobljenost lokalnih in regionalnih oblasti za boljše zbiranje in uporabo statističnih podatkov pri načrtovanju in sektorskih politikah ter uvedbo na podatkih temelječega oblikovanja in izvajanja politik.

1.2. Uvod v priporočila za oblikovanje politik

Ta dokument vsebuje priporočila za oblikovanje politik na področju izboljšanja slovenskih podatkov o migracijah, ki so predstavljena v *SEEMIG nacionalni strategiji za izboljšanje produkcije in uporabe podatkov o migracijah v Sloveniji*.¹ Priporočila za oblikovanje politik sta pripravila Inštitut za ekonomska raziskovanja in Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Z namenom zagotoviti participatorni pristop pri izdelavi priporočil za oblikovanje politik smo organizirali nacionalno delavnico predvidevanja (foresight exercise) in fokusno skupino z udeležbo oblikovalcev lokalnih in nacionalnih politik ter drugih deležnikov. Ti razpravi sta bili pomembna podlaga za končno besedilo strategije in priporočil za oblikovanje politik.

V naslednjem poglavju navajamo – po posameznih področjih ukrepanja glede zbiranja in uporabe podatkov na nacionalni ravni – ključne potrebne aktivnosti in vlogo različnih deležnikov, vključenih v ta proces. Vsako aktivnost utemeljujemo ter pojasnujemo njene kratkoročne in dolgoročne posledice/učinke. Predvidevamo tudi izzive (potencialna tveganja) v zvezi z izvajanjem teh aktivnosti ter predlagamo rešitve za soočanje z njimi.

¹ Za nadaljnje informacije glej <http://www.seemig.eu/index.php/downloads-project-outputs>.

2. PRIPOROČILA ZA OBLIKOVANJE POLITIK

Pričujoča priporočila za oblikovanje politik imajo za podlago SEEMIG-ov *Akcijski načrt za izboljšanje sistemov pridobivanja podatkov o migracijah in podatkovnih virov v Sloveniji* in *SEEMIG-ovo nacionalno strategijo za izboljšanje zbiranja in uporabe podatkov o migracijah v Sloveniji*.² Priporočila so grupirana po naslednjih področjih ukrepanja: 1) izboljšanje podatkov in vedenja o emigrantih in 2) povečanje transnacionalnega sodelovanja glede podatkov o migracijah. Ključna vprašanja/izzivi, ki se jih je treba lotiti s priporočenimi aktivnostmi na prvem področju ukrepanja, so: neregistracija emigracije iz Slovenije, odsotnost zanesljivih in podrobnih podatkov o emigrantih ter njihovih razlogih za emigriranje ter odsotnost zanesljivih in podrobnih informacij o morebitni emigraciji in možnih razlogih zanjo. Na drugem področju ukrepanja smo identificirali dve ključni vprašanji/izziva: pomanjkanje celovitih podatkov o čezmejnih dnevnih delovnih migracijah in nezadostna razpoložljivost primerljivih podatkov o migracijah v Jugovzhodni Evropi.

2.1 Izboljšanje podatkov in vedenja o emigrantih

Podatki o migracijskih tokovih iz Slovenije ne vključujejo neregistrirane emigracije slovenskih državljanov in nedržavljanov s stalnim prebivališčem v Sloveniji (slednji so večinoma delovni migranti) v tujino. Posledično podatki o številu emigrantov niso celoviti, podatki o številu nedržavljanov Slovenije v državi pa so precenjeni. Pomanjkanje podatkov o številu izseljenih slovenskih državljanov in slabo poznavanje njihovih značilnosti onemogoča oblikovanje ustrezne politike in učinkovitih ukrepov za spodbujanje njihovega povratka. Za oblikovanje primernih aktivnosti/ukrepov, ki bi zmanjšali motive za emigriranje (zlasti za migracijo zaradi dela v tujini), potrebujejo oblikovalci politik vpogled v položaj oseb, ki nameravajo/načrtujejo emigrirati in njihove razloge za zapuščenje države.

1. Izboljšanje podatkov o številu emigrantov

Z namenom izboljšanja statistike migracijskih tokov je treba spodbujati odjavljanje stalnega prebivališča v Sloveniji (deregistracijo) ob preselitvi v tujino ter izslediti izseljene, a ne odjavljene slovenske državljanke in nedržavljanke. Nekateri možni načini spodbujanja odjavljanja emigrantov so: znižanje davka na nepremičnine in komunalnih prispevkov za nerezidente; akcije osveščanja glede odjave prebivališča v primeru selitve v tujino; odkrivanje oseb, ki jim ni bilo možno vročiti uradne pošte; preverjanje oseb, ki slovensko pokojnino ali druge socialne transferje prejemajo v drugi državi, ali tistih prebivalcev, ki ne koristijo zdravstvenih in izobraževalnih storitev, a bi se pričakovalo, da bi jih koristili; ter izbris tistih oseb iz Centralnega registra prebivalstva, ki so presegle določeno starost. Iz tega sledi, da je ukrepanje potrebno tako na nacionalni kot lokalni ravni. Po potrebi bi se moralo kot deležnike vključiti Vlado Republike Slovenije, Ministrstvo za notranje zadeve, Ministrstvo za finance, lokalne oblasti, Pošto Slovenije, Statistični urad Republike Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti in druge subjekte. Predlagane aktivnosti bi terjale nekaj začetnih in trajnih investicij/izdatkov, toda to najbrž ne bi bila večja težava. Tako kratkoročni kot dolgoročni rezultati bodo vidni v izboljšanju Centralnega registra prebivalstva, bolj točni oceni števila izseljenih oseb, prihrankih pri socialnih transferjih in hkrati nekoliko manjšem znesku zbrane dohodnine in davka na nepremičnine ter v boljšem ujemanju podatkov o mednarodnih migracijah. Možno tveganje v zvezi s temi priporočili se kaže v morebitnem nezadostnem interesu nacionalnih in lokalnih oblasti za sprejem potrebne zakonodaje. To bi lahko rešili z informiranjem deležnikov in oblikovalcev politike o pomembnosti točnih statističnih podatkov o prebivalstvu.

2. Povečanje poglobljenega poznavanja emigrantov in njihovih razlogov za emigriranje

² Za nadaljnje informacije glej <http://www.seemig.eu/index.php/downloads-project-outputs>.

Potrebna je raziskava o značilnostih izseljenih slovenskih državljanov in njihovih razlogov za emigracijo. Lahko bi zajela največje možno število emigrantov ali pa se osredotočila na nekdanje registrirane brezposelne osebe ali osebe, ki so zaposlitev iskale prek portala EURES. Takšno raziskavo bi lahko izvedel Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije, raziskovalni inštitut ali pa druga organizacija z ustreznimi referencami, ki bi ji dali na voljo podatke Zavoda za zaposlovanje. Koristno bi bilo tudi ponoviti raziskavo o emigraciji raziskovalcev, ki jo je leta 2010 izvedel Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Na podlagi pridobljenih znanj bi lahko vpeljali aktivnosti in ukrepe, ki bi prispevali k povratni migraciji (zlasti delovnih migrantov, katerih strokovna znanja in izkušnje so potrebni v Sloveniji). S tem bi lahko preprečili tudi nekaj potencialnih/načrtovanih delovnih migracij. Na dolgi rok lahko pričakujemo, da bi ustrezne aktivnosti in ukrepi imeli za posledico precejšnje povratno migracijo ter bi preprečili precejšen delež potencialnih/načrtovanih delovnih migracij. Morebitna odsotnost zadostnega vladnega interesa bi lahko predstavljala tveganje, kar nakazuje na to, da bi predhodno morali dokazati koristi od raziskave o emigrantih in njihovih razlogih za emigracijo.

3. Povečanje poglobljenega poznavanja razlogov za potencialno emigracijo

Potrebujemo raziskavo (najbolje fokusirano), s katero bi ugotovili namene/načrte ljudi glede izselitve iz Slovenije. Ena možnost je dodati posebni modul o emigraciji v Anketo o delovni sili (ADS). Naslednja možnost je dodati nekaj vprašanj v ADS. Morebitna dodatna vprašanja bi lahko bila: "Ali ste kdaj pomislili na to, da bi poiskali zaposlitev v drugi državi?", "V kateri državi?", "Ali trenutno iščete zaposlitev/delo v tujini?", "V kateri državi?", "Kaj je razlog za to?" itd. V tovrstno aktivnost bi se kot deležniki vključili Statistični urad Republike Slovenije in morda tudi statistični uradi drugih držav, kjer se izvaja ADS, ter Eurostat. Vprašanja o morebitni emigraciji in razlogih zanjo se lahko doda tudi k anketi *Slovensko javno mnenje*, ki jo izvaja Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. Možno bi bilo izvesti tudi nacionalno raziskavo o namenih izseliti se, med celotnim prebivalstvom v aktivni dobi ali samo med brezposelnimi osebami. V tem primeru bi bila deležnika raziskovalni inštitut ali druga organizacija z ustreznimi referencami ter Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije.

Če bi na podlagi pridobljenega znanja sprejeli kratkoročne in dolgoročne ukrepe, bi lahko preprečili določen delež potencialne/načrtovane emigracije: manjši delež na kratki in precejšen na dolgi rok.

Tveganje prestavlja morebitna odločitev na ravni Eurostata, da takšen modul ADS ali dodatna vprašanja v ADS niso potrebni. Poleg tega v zadnjem času v Sloveniji upada pripravljenost intervjuvancev za sodelovanje v terenskih raziskavah, dolžina vprašalnika pa močno vpliva na pripravljenost za sodelovanje, kar je treba upoštevati kot dejavnika tveganja v zvezi z daljšim vprašalnikom ADS. Za preprečevanje nadaljnjega upadanja stopnje odgovorov je potrebna raziskava, ki bi dokazala in poudarila koristi od dodatnih/novih spoznanj glede potencialne emigracije.

2.2 Povečanje transnacionalnega sodelovanja glede podatkov o migracijah

V Sloveniji (in večini drugih držav) nimamo celovitih podatkov o dnevni čezmejni delovni migracijah. Na voljo so podatki o dnevni čezmejni delovni imigraciji, medtem ko takšna emigracija iz Slovenije ni celovito zabeležena. Utečena je le prostovoljna nesistematična bilateralna izmenjava podatkov z zavodi za zaposlovanje sosednjih držav. Potrebno je sistematično in metodološko enotno zbiranje podatkov o dnevni čezmejni delovni migracijah v vseh državah članicah EU in njihovih sosednjih državah, ki niso članice EU.

Mednarodna izmenjava podatkov s področja migracij, človeškega kapitala in demografskih procesov ter vzdrževanje transnacionalnih podatkovnih baz je velikega pomena za načrtovanje ter oblikovanje politik in strategij na lokalni, regionalni in nacionalni ravni, kot tudi za primerjalne raziskave. Transnacionalna podatkovna baza, ki je rezultat projekta SEEMIG, je odlično izhodišče za tvorbo dolgih časovnih nizov izbranih kazalnikov. Bogatejši podatki bi omogočali bolj celovito oceno migracijskih in demografskih procesov ter z njimi ozko povezanih procesov na področju človeškega kapitala in trga dela.

1. Izboljšanje zbiranja podatkov o dnevni čezmejni delovni migraciji

Obstaja potreba po sistematičnemu zbiranju in izmenjavi podatkov o dnevni čezmejni delovni migraciji med državami. To potrebo bi najbolje zadovoljila osrednja podatkovna baza na Eurostatu. Ustrezno regulativo bi bilo treba sprejeti na ravni EU in jo nato z bilateralnimi sporazumi razširiti na posamezne sosednje države. Pobuda lahko pride od zavoda za zaposlovanje katere koli od držav, ki so zainteresirane za takšne podatke. Periodična poglobljena analiza teh podatkov bi bila tudi dobrodošla in koristna. Manj zadovoljiva alternativa bi bila raziskava o dnevni čezmejni delovni migraciji. Prednost dajemo registrom, ki bi jih vzpostavili za ta namen, in ne raziskavi, zato: 1) ker ni realno pričakovati longitudinalne raziskave in 2) ker se celovito zajetost pojavi lahko doseže le z izmenjavo relevantnih informacij, temelječih na registrih zavodov za zaposlovanje sosednjih držav. Poleg števila dnevni čezmejni delovni migranti bi morali sporočati tudi njihove osnovne demografske podatke (občino bivališča, spol, izobrazbo, poklic itd.).

Ukrepanje je potrebno na nacionalni, bilateralni in transnacionalni ravni. Udeleženi bi morali biti naslednji deležniki: Zavod za zaposlovanje Republike Slovenije, držav članic EU in njihovih sosednjih držav; Statistični urad Republike Slovenije in drugih držav članic EU (in morda tudi njihovih sosednjih držav) ter Eurostat. Na politični ravni bi morali aktivnosti podpirati vlade in ministrstva za delo Slovenije, drugih držav članic EU in njihovih sosednjih držav. Priporočeno sodelovanje in aktivnosti bi imeli za posledico zanesljive in celovite podatke o dnevni čezmejni delovni migraciji iz posameznih držav članic EU in vanje ter iz držav članic EU v države, ki mejijo na EU. Odsotnost pobude, morebitno nepripravljenost na ravni EU sprejeti ustrezno regulativo ter morebitno nepripravljenost Eurostata in/ali zavodov za zaposlovanje nekaterih EU in sosednjih držav za sodelovanje vidimo kot dejavnike tveganja. Ta potencialna tveganja se lahko odpravi s politično voljo in pritiskom.

2. Povečati razpoložljivost primerljivih podatkov o migraciji v Jugovzhodni Evropi

Smiselno in koristno bi bilo vzdrževati SEEMIG-ovo transnacionalno bazo podatkov tudi po koncu projekta SEEMIG. V Sloveniji bi to nalogo lahko zaupali javnemu inštitutu, ki bi sodeloval s Statističnim uradom Republike Slovenije in Ministrstvom za notranje zadeve.

Na kratki rok bi dosegli razpoložljivost in dostopnost izboljšanih (kakovostnih in primerljivih) regionalnih podatkov o migraciji za oblikovanje politik in raziskovanje. Na dolgi rok bi se koristi povečale zaradi razmeroma dolgih časovnih nizov podatkov. Odsotnost pobude in nepripravljenost držav za sodelovanje predstavljajo tveganje, ki bi ga odpravili s financiranjem ustreznega konzorcija s strani EU, ki bi redno posodabljal SEEMIG-ovo datoteko.