

MOŽNOSTI ZA IZBOLJŠANJE SLOVENSКИH PODATKOV O MIGRACIJAH IN MIGRANTIH¹

Dr. Nada Stropnik, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

Dr. Sanja Cukut Krilič, Družbenomedicinski inštitut ZRC SAZU, Ljubljana

Dr. Nataša Kump, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

JEL: J110

UDK 331.556.4 (497.4)

Povzetek

Zaradi čedalje bolj globalne in raznolike narave sodobnih migracij naraščajo administrativna in politična prizadevanja za sistematično, zanesljivo in primerljivo spremljanje migracijskih tokov, da bi na podlagi takih analiz bolje raziskali procese prebivalstvenih gibanj ter oblikovali priporočila za oblikovanje migracijskih in z njimi povezanih politik. V okviru projekta »SEEMIG – Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi: transnacionalni ukrepi, ki vodijo k na podatkih temelječim strategijam« smo na podlagi analize podatkovnih baz, ki zajemajo migracije, izoblikovali priporočila za izboljšanje podatkov o migracijah. Predlagamo načine za izboljšanje podatkov in vedenja o izseljenih ter povečanje transnacionalnega sodelovanja na področju zbiranja podatkov o migracijah in migrantih.

Ključne besede: migracije, migranti, podatkovne baze, Slovenija, izboljšanje

Abstract

Owing to the increasingly global and diversified nature of contemporary migration, there has been a rise in the administrative, political and other endeavours made towards achieving a systematic, reliable and comparable method of monitoring migration flows. This has been required in order to better investigate population movements and formulate recommendations for migration- and other related policies. The recommendations for enhancing the migration data were drafted on the basis of the analysis of migration-related data sets within the framework of the project titled "Managing Migration and its Effects in South-East Europe – Transnational Actions towards Evidence Based Strategies". Strategies are proposed to enhance data and knowledge about emigrants and to increase transnational cooperation regarding migration data.

Key words: migration, migrants, data sets, Slovenia, improvement

UVOD

Napovedovalci demografskih trendov so zlasti od sedemdesetih let 20. stoletja dalje v Sloveniji – tako kot v večini evropskih držav, Severni Ameriki in Kanadi – kot temeljne demografske trende identificirali nizke stopnje rodnosti, procese staranja prebivalstva, upadanje priliva mlade delovne sile ter naraščanje bremena zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja. Zato so čedalje bolj pogoste akademske kot tudi politične razprave o družbenoekonomskih posledicah takih procesov in možnih scenarijih njihovega reševanja. Uveljavila sta se dva temeljna scenarija reševanja posledic tovrstnih trendov: prvi, t. i. pronatalistični scenarij, se osredotoča na ukrepe za dvig stopenj rodnosti, drugi, t. i. migracijski scenarij, pa na ukrepe za izboljšanje razmerja med delovno aktivnim in vzdrževanim prebivalstvom, tudi s pomočjo mednarodnih migracij (Knežević Hočevar, 2011).

Prav naraščajoča prisotnost mednarodnih migrantov je po mnenju mnogih proučevalcev demografskih procesov eden od ključnih demografskih trendov v sodobni Evropi. Zaradi čedalje večje raznolikosti tako migrantov kot tudi držav, iz katerih prihajajo, mednarodne migracije, kot pravita Castles in Miller (1998: 9), čedalje bolj vplivajo na nacionalne politike in dvostranske in regionalne odnose ter nacionalnovarnostne politike omenjenih držav, »upravljanje z migracijskimi tokovi pa postaja ena osrednjih problematik na politični agendi nacionalnih držav in nadnacionalnih povezav« (Zavratnik, 2011: 59). Zato ni pretirana ocena, da so migracije – zlasti v zadnjem desetletju – postale eden od pomembnejših dejavnikov oblikovanja ekonomske in socialne politike Evropske unije (Krieger, 2004: 1). Demograf Coleman (2006) spremembe, ki jih mednarodne migracije prinašajo v »razvitih državah« Evrope in Severne Amerike, označi celo za tretji demografski prehod.

¹ Predloženo besedilo temelji na poročilih in objavah raziskovalnega projekta SEEMIG. Projekt »SEEMIG – Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi – transnacionalni ukrepi, ki vodijo k na podatkih temelječim strategijam« je v okviru programa Evropskega teritorialnega sodelovanja Jugovzhodna Evropa sofinancirala Evropska unija (oznaka projekta: SEEMIG – SEE/C/0006/4.1/X) (<http://www.seemig.eu/>).

Prav zato ni presenetljivo, da naraščajo administrativna in politična prizadevanja za sistematično, zanesljivo in primerljivo spremljanje migracijskih tokov, da bi na podlagi takih analiz bolje razumeli in napovedali gibanje prebivalstva. Oblikovalci prebivalstvenih politik se tako pri svojem delu opirajo na obstoječe statistične podatke, analize vzrokov za demografske spremembe in projekcije prebivalstva.

Presoja mednarodnih migracijskih statistik je bila tudi ena od pomembnejših nalog mednarodnega projekta »SEEMIG – Upravljanje z migracijami in njihovimi učinki v Jugovzhodni Evropi: transnacionalni ukrepi, ki vodijo k na podatkih temelječim strategijam«, ki je potekal v letih 2012–2014. Projekt SEEMIG je stremel k boljšemu razumevanju dolgoročnih procesov na področju migracij, človeškega kapitala in demografskih procesov v Jugovzhodni Evropi in njihovih učinkov na trge dela ter nacionalna in regionalna gospodarstva.² Eden od motivov za ta projekt je bilo nedvomno dejstvo, da EU kljub temu, da skuša oblikovati skupno migracijsko in integracijsko politiko, nima niti standardizirane definicije migranta niti enotnega načina štetja migrantov (Fassmann, 2009). V tem besedilu se osredotočamo na trenutno stanje na področju zbiranja podatkov o priselitvah v Slovenijo in izselitvah iz nje. Z osamosvojitvijo Slovenije, v še večji meri pa z njenim vstopom v Evropsko unijo je prišlo do čedalje bolj raznolikih vzorcev tako priseljevanja kot tudi izseljevanja. Poleg tega je za Slovenijo v zadnjem desetletju značilen trend naraščajočega izseljevanja, tudi mladih in bolj izobraženih oseb. To ni le posledica blažjih pogojev za bivanje državljanov Slovenije v državah EU, temveč tudi odraz aktualne gospodarske krize. Iz teh razlogov je nedvomno tudi v Sloveniji povečana potreba oblikovalcev politik in širše javnosti po zanesljivih statističnih podatkih o migracijah.

To besedilo temelji na sekundarni analizi ustrezne literature, podrobni analizi obstoječih podatkov, načinov zbiranja le-teh in statističnih podatkovnih baz ter na podatkih, ki so nam jih v okviru strokovnih razprav in delavnic projekta SEEMIG poslali deležniki (zbiralci in uporabniki podatkov o migracijah in migrantih ter predstavniki lokalnih skupnosti in pristojnega ministrstva).

V prvem delu besedila orišemo razvoj zbiranja statističnih podatkov o priseljevanju v Slovenijo in izseljevanju iz nje. Temu sledi osrednji del, v katerem

predstavimo temeljne državne vire statističnih podatkov o migracijah in migrantih, presojamo njihovo celovitost, zanesljivost in uporabnost ter podajamo konkretne predloge za izboljšave. V sklepnem delu besedila navajamo ugotovljena tveganja za uresničitev podanih predlogov ter predvidevamo kratkoročne in dolgoročne pozitivne posledice uresnitve teh predlogov.

1. ZBIRANJE PODATKOV O MIGRACIJAH NA PODROČJU SLOVENIJE

Četudi so migracije na današnjem ozemlju Slovenije začeli spremljati že leta 1763, prvo celovito štetje prebivalstva v Habsburški monarhiji, ki je v mnogočem osnova tudi aktualnih popisnih metod, pa je bilo izvedeno leta 1857, se migracijska gibanja v Sloveniji bolj sistematično spremljajo od leta 1953. Takrat se je začelo izvajati redno letno statistično raziskovanje selitev, za leto 1957 pa imamo prve relativno zanesljive podatke o številu izseljenih in priseljenih (Zavratnik Zimic, 2004; Dolenc, 2005; Šircelj v Dolenc, 2005; Josipovič, 2014). To lahko pripišemo tako institucionalizaciji spremljanja tovrstnih podatkov zlasti v okviru Statističnega urada Republike Slovenije (SURS) kot tudi čedalje bolj dinamičnim vzorcem izseljevanja in priseljevanja na prostoru Slovenije.

Kot ugotavlja Dolenc (2005: 38), je celoten okvir jugoslovanske in s tem tudi slovenske demografske statistike in statistike selitev v njenem okviru vse do leta 1995 temeljil na konceptu stalnega bivališča in državljanstva, do leta 1992 jugoslovanskega, med letoma 1992 in 1994 pa slovenskega. Trajanje bivanja pred prijavo stalnega prebivališča ni bilo pomembno, ključna je bila administrativna registracija (Dolenc, 2005).³ V podatkih o meddržavnih selitvah so bile tako do leta 1992 upoštewane selitve državljanov vseh republik nekdanje Jugoslavije, ki so v Sloveniji prijavi oziroma odjavili stalno prebivališče. Od 1992 do 1994 so upoštewane le selitve državljanov Republike Slovenije na naslov stalnega prebivališča. Glede na slovensko zakonodajo so namreč državljani Jugoslavije postali tujci, če niso sprejeli državljanstva Republike Slovenije ali izpolnjevali pogojev za pridobitev državljanstva Republike Slovenije. Prav tako do leta 1995 niti v definicijo prebivalstva niti v statistiko selitev niso bile vključene osebe z začasnim zatočiščem v Sloveniji (SURS, 2011).

Podatki o selitvah od leta 1995 do leta 2007 so bili pripravljani skladno s statistično definicijo prebivalstva, objavljeno leta 1995. V podatkih o priselitvah v Slovenijo in izselitvah iz nje so bili od takrat upoštevani tudi podatki o selitvah tujih državljanov. V podatkih o meddržavnih

² Pomembni projektni dokumenti, katerih avtorji so hkrati avtorji tega besedila, so dostopni na spletni strani projekta: <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGActionPlanSloveniaSLO.pdf>, <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGNationalStrategySloveniaSLO.pdf>, <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGPolicyRecommendationsSloveniaSLO.pdf> in <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGHistoricalAnalysisSlovenia.pdf>.

³ Več o težavah jugoslovanske selitvene statistike najdemo v Šircelj (1992) in Dolenc (2005).

selitvah državljanov Republike Slovenije so od leta 1999 upoštevane tudi prijavečasne odsotnosti zaradi odhoda v tujino (za več kot tri mesece) oziroma prijave vrnitve iz tujine, kjer so državljani Republike Slovenije začasno prebivali (SURS, 2011).

Podatki o meddržavnih selitvah od leta 2008 dalje so objavljeni v skladu z novo statistično definicijo prebivalstva, ki temelji na konceptu običajnega prebivališča in je usklajena z opredelitvami prebivalstva in selivcev iz Uredbe (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in Sveta o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti. Koncept običajnega prebivališča temelji na pogoju enoletnega dejanskega ali nameravanega prebivanja na naslovu stalnega ali začasnega prebivališča. Pred letom 2008 so bili podatki o osebah, ki so v Sloveniji prebivale ali nameravale prebivati eno leto ali manj, zajeti v podatke o selitvah, od leta 2008 pa ne, zato ti podatki niso popolnoma primerljivi (SURS, 2011). To omejitev je treba upoštevati pri analizi podatkov o migracijskih gibanjih v Sloveniji.

Glede na to, da so migracije vpete v globalen tok ljudi in razvojne procese, ki so povezani z zgodovinskimi povezavami med državami članicami EU in tudi možnimi kandidatkami za vstop v EU in t. i. tretjimi državami (Melegh, 2013), se zdi še toliko bolj nujno, da imajo načrtovalci tovrstnih politik in razvojnih strategij na voljo zanesljive podatke o izselitvenih in priselitvenih tokovih. Zato v nadaljevanju presojava aktualne sisteme zbiranja podatkov o izselitvah in priselitvah ter na podlagi ugotovitev podajamo priporočila za izboljšave.

2. PODATKOVNE BAZE IN PODATKI O MIGRACIJAH IN MIGRANTIH

2.1 OMEMBA PODATKOV O MIGRACIJAH V SLOVENSKIH ZAKONIH IN STRATEŠKIH DOKUMENTIH

Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije je bila sprejeta leta 1999, Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije pa leta 2002. V nobeni od njiju niso omenjeni podatki o migracijah. Zakon o tujcih (2011) vsebuje poglavje o evidencah, kjer so navedeni podatki, ki se zbirajo za namen izdaje dovoljenja za prebivanje, vize in drugih dokumentov. Vprašanje podatkov se resno obravnava v Strategiji ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020 (2010) (v nadaljevanju: Strategija 2010). Postavljenih je deset smernic (strateških mehanizmov), ki peljejo k bolj koherentnemu in učinkovitejšemu upravljanju ekonomskih migracij (Milohnič, 2013), kar je nato povzeto v akcijskem načrtu dokumenta.

Smernica 10 se nanaša na izboljšanje integriranega sistema upravljanja migracij (Strategija 2010: 59-62). Poudarjeno je, da izvajanje te strategije terja redno

spremljanje in periodično vrednotenje, za kar sta ključna zbiranje in analiza statističnih podatkov o migracijah in z njimi povezanih dejstev/pojavov na državnih in drugih ravneh. Za ta namen »je potreben sistematičen proces identificiranja relevantnih institucij, njihovih kapacitet in mehanizmov za raziskovanje in upravljanje ekonomskih migracij ter intenzivnejše sodelovanje različnih sektorjev vlade« (Strategija 2010: 59). »Zagotoviti je potrebno enotne, redne, pravočasne, zanesljive in primerljive podatke, ki so javno dostopni v uporabniku prijazni obliki.« (Strategija, 2010: 60). V postopkih zbiranja in zagotavljanja podatkov o migracijah SURS sledi mednarodnim statističnim priporočilom in praksam, vključno s tistimi v EU, zlasti skupno sprejetim definicijam, standardom kakovosti in virom podatkov. Preostale evidence in informacijskotehnoški mehanizmi podatkovnih baz se morajo razvijati tako, da se bodo lahko zagotavljali potrebni podatki. Skladno s tem je ena od usmeritev akcijskega načrta »zagotavljanje učinkovitega mehanizma zbiranja podatkov in analize ekonomskih migracij in migracij nasploh« (Strategija 2010: 71). Dokument tudi poudarja pomen medresorskega sodelovanja in koordinacije na področju ekonomskih migracij. Priporočata se nadaljevanje in okrepitev medresorskega sodelovanja na področju ekonomskih migracij (Strategija 2010: 62).

2.2. ZNAČILNOSTI SLOVENSKIH PODATKOVNIH BAZ TER PODATKOV O MIGRACIJAH IN MIGRANTIH

Prebivalstvo neke države določajo trije procesi: rojstva, smrti in migracije (selitve). Medtem ko statistični uradi na podlagi registrov uspešno ažurno spremljajo prva dva procesa, je neto selitveni prirast (razlika med številom priselitev v državo in izselitev iz države) še vedno samo približna ocena. Posledično to velja tudi za število državljanov neke države, ki živijo v tujini, in v manjši meri za število tujcev v neki državi. S tem problemom se je med drugim ukvarjal tudi projekt SEEMIG.

V Sloveniji imamo večje število virov podatkov (registrov in drugih administrativnih in statističnih baz podatkov), v katerih so podatki o tujcih in migrantih (zlasti priseljenih). Slovenija zbira vse statistične podatke, predvidene z Uredbo (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in Sveta o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti (2007). Seveda so številni mednarodno primerljivi podatki dostopni tudi na portalih Eurostata in mednarodnih organizacij, kot so Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD), Mednarodna organizacija dela (ILO) idr., pa tudi drugje. Tukaj se osredotočamo na podatke o priselitvah, izselitvah in številu tujcev v Sloveniji ter o socioekonomskih značilnostih migrantov in tujcev, ki so na voljo v slovenskih podatkovnih bazah.

Najpomembnejši in celovit vir statističnih podatkov o migracijah je Statistični urad Republike Slovenije

(SURs). Urad zbira podatke iz različnih registrov, predvsem iz Centralnega registra prebivalstva, ki je osrednja podatkovna baza z najosnovnejšimi podatki o prebivalstvu Slovenije, upravlja pa ga Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). MNZ beleži izdajo dovoljenja za prebivanje tujcu kot priselitev, prenehanje veljavnosti ali preklic dovoljenja za prebivanje tujca pa kot izselitev. Toda ti podatki niso uradna statistika o migracijah, temveč samo uradna statistika dovoljenj za prebivanje. Tujec, ki mu je Republika Slovenija izdala dovoljenje za prebivanje ali potrdilo o prijavi prebivanja, mora prijaviti svoje stalno ali začasno prebivališče pri upravni enoti oziroma ga mora pri selitvi iz države odjaviti, da bi ga šteli za migranta. Isto velja za slovenskega državljan, ki se seli iz Slovenije ali vanjo. Za namen statistike migracij SURs uporablja: a) za statistiko priselitev podatke o prijavih prebivališča in b) za statistiko izselitev podatke o odjavah prebivališča ali poteku trajanja začasnega prebivališča.

Podatke o migrantih zbirajo še Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (ZRSZ), Finančna uprava Republike Slovenije,⁴ bolnišnice, visokošolske organizacije idr. ZZZS in ZPIZ v obrazci M zbirata podatke o osebah, vključenih v pokojninsko in invalidsko ter zdravstveno zavarovanje. Visokošolske ustanove/organizacije zbirajo podatke o študentih, vključenih v terciarno izobraževanje, in jih pošljejo SURs. Policija (torej MNZ) zbira tudi podatke o nedovoljenih migracijah.

Po Zakonu o zaposlovanju in delu tujcev (2011: 63. člen) vodi ZRSZ evidence o tujcih, ki so zaposleni ali delajo v Republiki Sloveniji na podlagi delovnih dovoljenj ali prijav dela, o delodajalcih, tujih delodajalcih, pravnih ali fizičnih osebah, registriranih za opravljanje dejavnosti, ki s tujci sklepajo pogodbe o delu, in o naročnikih storitev, pri katerih so tujci zaposleni ali delajo na podlagi delovnih dovoljenj ali prijav dela. Glede na to, da imajo državljani držav članic EU in njihovi družinski člani od maja 2004 prost dostop na slovenski trg dela (tj. ne potrebujejo več delovnega dovoljenja za delo v Sloveniji), da je bila ta pravica v letih 2006 in 2007 razširjena na državljane držav Evropskega ekonomskega prostora in Švice ter njihove družinske člane, aprila 2011 pa še na nekatere kategorije tujcev,⁵ podatki ZRSZ niso več celoviti.

Podatke iz različnih slovenskih virov je možno povezati, če je tako predvideno ali se zahteva z zakoni. Ustanove, ki zbirajo podatke, imajo medsebojni dostop do registrov,

⁴ Finančna uprava Republike Slovenije vključuje nekdanjo Davčno upravo Republike Slovenije.

⁵ To so: družinski člani državljanov Slovenije, tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje v Republiki Sloveniji, begunci, tujci s statusom rezidenta za daljši čas v drugi državi članici EU (po enem letu prebivanja v Republiki Sloveniji), tujci slovenskega rodu od tretjega kolena v ravni vrsti in nekatere druge manjše skupine tujcev.

zato ni potrebe, da bi same zbirale vse podatke, ki jih potrebujejo. Centralni register prebivalstva je povezan z drugimi javnimi podatkovnimi registri, aplikacijami in informacijskimi sistemi. Sistem zagotavlja avtomatiziran prenos podatkov med podatkovnimi bazami. Enotna matična številka občana (EMŠO) se v Sloveniji uporablja kot ključni identifikator za dostop do podatkov in njihovo vnašanje v uradne registre in druge administrativne dokumente. To omogoča tako organizacijo zbiranja podatkov, kjer se posamezni podatek praviloma zbira samo enkrat. Če je zbran večkrat, se za pripravo statistik uporablja podatkovni vir z (naj)popoln(ejš)o (glede zajetja podatkov) in ažurno informacijo. Zadnje zelo obsežno zbiranje podatkov (popis prebivalstva) je bilo izvedeno po stanju na dan 1. januarja 2011. Uporabljeni so bili številni registri in drugi viri podatkov ter statistične raziskave. Za navedeno stanje so bili prvič v zgodovini slovenske statistike pripravljene podatki za prvo, drugo in tretjo generacijo migrantov.

Glavne skupine migrantov in dogodkov v zvezi z migracijami, za katere so v Sloveniji na voljo podatki, so: tok priseljevanja/izseljevanja, pridobivanje državljanstva, povratna migracija, število priseljenih/izseljenih, sezonski delavci, prosilci za azil, nedovoljena migracija idr. Zlasti bogati so podatki o priseljenih. Zajete so njihove različne značilnosti, na primer njihovo uradno bivanje in prebivanje v Sloveniji (pridobivanje mednarodne zaščite, prebivanje v Sloveniji, registracija prebivališča itd.), udeležba na trgu dela, vpis v terciarno izobraževanje in drugo. Zbirajo se tudi podatki o njihovih sociodemografskih, ekonomskih, zaposlitvenih in izobrazbenih značilnostih. Migrante lahko razvrščamo glede na državo rojstva, državljanstvo in dejstvo, ali so kdaj prej prebivali v tujini.

SURs večino podatkov v zvezi z migracijami prikazuje na ravni NUTS 5, toda zaradi statistične zaščite (majhnega števila primerov) nekateri analitični podatki niso na voljo niti na ravni NUTS 1. Podatki so brezplačno dostopni na podatkovnem portalu SI-Stat (http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/Dem_soc.asp) in (skupaj z analizami) v periodičnih publikacijah SURs (v elektronski ali tiskani obliki). Upošteva se načelo statistične zaščite so na voljo tudi mikropodatki, toda včasih brez podatkov o državi rojstva ali državljanstvu ali pa samo za širše regije sveta. Drugi subjekti, ki zbirajo podatke o tujcih in migrantih, ne objavljajo (analitičnih) podatkov, jih je pa mogoče brezplačno pridobiti na zahtevo.

V Sloveniji nimamo ustreznih anket, s katerimi bi lahko celovito ocenili in analizirali migracije. Od periodičnih anket, ki so vključene v program statističnih raziskovanj, bi bila za oceno priselitev še najprimernejša Anketa o delovni sili (ADS). Njen vzorec je stratificiran (po regiji, spolu in starosti) in vanj je vsako četrletje vključenih približno 15.000 posameznikov. Toda kljub razmeroma velikemu vzorcu je število tujcev v ADS podcenjeno, v glavnem zaradi nezajetja kolektivnih gospodinjstev, v

katerih pa živi večina tujcev z začasnim prebivališčem v Sloveniji (SURs, 2008: 27). Tudi v prihodnje se ne načrtuje vključitve kolektivnih gospodinjstev v anketo. Zaradi majhnega deleža individualnih gospodinjstev, v katerih živijo tujci, bi bilo treba zelo povečati vzorec, če bi želeli doseči zadostno število tujcev v ADS, zato se tudi to verjetno ne bo uresničilo. Na srečo imamo dobre osnovne registrske podatke o priseljenih.

2.3 MANJKAJOČI PODATKI, VZROKI ZA TO IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠANJE

Čprav so podatki o migracijah, tujcih in migrantih, ki jih zbiramo v Sloveniji, zelo kakovostni, jih je možno še izboljšati. Podrobna analiza ter večkratna posvetovanja in razprave s strokovnjaki in uporabniki podatkov v okviru projekta SEEMIG so pomagali izluščiti poglavitna vprašanja (težave in izzive) na področju statistike migracij v Sloveniji. To so:

- neregistracija izselitev,
- odsotnost zanesljivega in podrobnega znanja o izseljenih in njihovih razlogih za izselitev ter
- odsotnost zanesljivega in podrobnega znanja o možnih izselitvah in možnih razlogih zanje.

Poleg tega smo ugotovili nezadostno razpoložljivost primerljivih podatkov o migracijah v Jugovzhodni Evropi.

2.3.1 NEREGISTRACIJA IZSELITEV

Podatki o migracijskih tokovih ne vključujejo neregistriranih izselitev slovenskih državljanov in nedržavljanov s stalnim prebivališčem v Sloveniji (zadnji so večinoma delovni migranti) v tujino. Posledično podatki o številu izseljenih niso celoviti, podatki o številu nedržavljanov Slovenije v državi pa so precenjeni. Nekateri slovenski državljanji odjavijo svoje prebivališče v Sloveniji z zamikom, tj. šele ko so se trajno naselili v tujini. Po Zakonu o prijavi prebivališča (2001, 13. člen) mora oseba, ki namerava odpotovati iz Slovenije za obdobje, daljše od treh mesecev, to prijaviti pristojnemu organu (tj. odjaviti se). Opustitev tega dejanja se sankcionira s kaznijo v višini 400–1.200 EUR (25. člen), ki, kot kaže, ni povsem učinkovita. Zaradi tega je treba odjavljanje prebivališča spodbujati na druge načine, poleg tega pa tudi identificirati izseljene slovenske državljane.

Nekateri možni načini spodbujanja odjavljanja izseljenih in identifikacije izseljenih so: akcije ozaveščanja glede odjave prebivališča v primeru selitve v tujino; znižanje davka na nepremičnine in komunalnih prispevkov za nerezidente; (ob ustrezni pravni podlagi) ugotavljanje, ali nekaterim osebam v določenem obdobju nikoli ni bilo možno vročiti uradne pošte ali da niso koristile zdravstvenih in izobraževalnih storitev, pa bi se to pričakovalo (npr. šoloobvezni otroci). Iz Centralnega registra prebivalstva bi lahko izbrisali osebe, ki so presegle določeno starost. Tako kratkoročni kot

dolgoročni pozitivni rezultati ukrepov bi bili vidni v izboljšanju Centralnega registra prebivalstva, bolj točni oceni števila izseljenih oseb, boljšem ujemanju podatkov o mednarodnih migracijah, pa tudi v prihrankih pri socialnih prejemkih.

2.3.2 ODSOTNOST ZANESLJIVEGA IN PODROBNEGA ZNANJA O IZSELJENIH TER NJIHOVIH RAZLOGIH ZA IZSELITEV

Poznavanje slovenskih državljanov, ki so emigrirali v tujino, je omejeno. Pomanjkanje podrobnih podatkov o njih preprečuje oblikovanje politik in učinkovitih ukrepov, s katerimi bi izseljene pritegnili nazaj. Zaradi tega bi bilo dobrodošlo raziskovanje značilnosti izseljenih slovenskih državljanov in njihovih razlogov za izselitev. Raziskava bi lahko poskusila zajeti največje možno število izseljenih ali pa bi se osredotočila na nekdanje registrirane brezposelne osebe ali osebe, ki so zaposlitev iskale prek portala EURES. Koristno bi bilo tudi ponoviti raziskavo o emigraciji raziskovalcev, ki jo je leta 2010 izvedel Inštitut za ekonomska raziskovanja.

2.3.3 ODSOTNOST ZANESLJIVEGA IN PODROBNEGA ZNANJA O MOŽNIH IZSELITVAH IN MOŽNIH RAZLOGIH ZANJE

Za oblikovanje primernih dejavnosti/ukrepov za odpravljanje razlogov za izseljevanje (zlasti delovno emigracijo) snovalci politik potrebujejo vpogled v značilnosti oseb, ki nameravajo/načrtujejo emigrirati, ter v njihove razloge za zapuščenje države. Te podatke lahko pridobimo z (najraje fokusiranim) raziskovanjem, ki ga v Sloveniji pogrešamo. Lahko bi izvedli državno raziskavo o namelih izseliti se (med celotnim prebivalstvom v aktivni dobi ali samo med brezposelnimi osebami). Možno bi bilo dodati poseben modul o izselitvah v Anketo o delovni sili (ADS) ali pa nekaj vprašanj o možnih izselitvah in razlogih zanje v osnovni vprašalnik ADS. Morebitna dodatna vprašanja bi lahko bila: »Ali ste kdaj pomislili na to, da bi poiskali zaposlitev v drugi državi?«, »Če da, v kateri?«, »Ali trenutno iščete zaposlitev/delo v tujini?«, »V kateri državi?«, »Kaj je razlog za to?« itd. Vprašanja o možnih izselitvah in razlogih zanje se lahko dodajo tudi k anketi Slovensko javno mnenje, ki jo izvaja Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij.

2.3.4 NEZADOSTNA RAZPOLOŽLJIVOST PRIMERLJIVIH PODATKOV O MIGRACIJAH V JUGOVZHODNI EVROPI

Izboljšanje kakovosti in količine podatkov o migracijah ter zagotovitev njihove primerljivosti, razpoložljivosti in dostopnosti za oblikovalce politik in raziskovalce sta bila glavna predmeta projekta SEEMIG. Transnacionalna baza podatkov s kazalniki za področje migracij, trga dela in človeškega kapitala SEEMIG je odlično izhodišče

za tvorbo dolgih nizov teh kazalnikov za uporabo pri oblikovanju politik in raziskovanju.

3. SKLEP

To besedilo predstavlja ugotovitve in predloge transnacionalnega projekta SEEMIG, ki se nanašajo na Slovenijo. Čeprav drži, da imamo v Sloveniji na voljo bogate in razmeroma (zlasti primerjalno) kakovostne statistične podatke o migracijah in migrantih, smo identificirali kar nekaj izzivov na področju zbiranja podatkov. Te »sive luknje« smo obravnavali predvsem z vidika možnih pridobitev, če bi vzpostavili celovitejše in natančnejše zbiranje podatkov. Tako na primer pomanjkanje podatkov o številu izseljenih slovenskih državljanov ter slabo poznavanje njihovih značilnosti in razlogov za zapuščanje Slovenije onemogočata oblikovanje ustrezne politike in učinkovitejših ukrepov za spodbujanje njihove vrnitve. Za razreševanje ključnih problemov v podatkovnih sistemih so ključni interes in pobude deležnikov in tudi politična podpora (državnih in lokalnih oblasti, Evropske komisije) za sprejem ustrezne zakonodaje. Ključne so tudi odločitve na ravni Eurostata glede modula o izselitvah v ADS ali dodatnih vprašanj v ADS. Pri tem je treba opozoriti, da se ADS izvaja na razmeroma majhnem vzorcu in so zato možni statistično nezanesljivi rezultati. Drži tudi, da splošne raziskave (kot je ADS) večinoma niso dovolj reprezentativne za podskupine prebivalstva, kot so imigranti, katerih številni pripadniki živijo v kolektivnih gospodinjstvih. To je še zlasti pomembno za državo, kot je Slovenija, kjer so imigranti razmeroma majhen delež prebivalstva. 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. Zaradi tega mora Slovenija stremeti k zbiranju čim večjega števila podatkov v registrih in izvajanju raziskav, ciljanih na populacijo migrantov.

Z vzdrževanjem transnacionalne baze podatkov SEEMIG bi v razmeroma kratkem času dosegli razpoložljivost in dostopnost izboljšanih (kakovostnih in primerljivih) regionalnih podatkov o migracijah za oblikovanje politik in raziskovanje. Dolgoročno bi se koristi povečale zaradi razmeroma dolgih časovnih nizov podatkov. Tako bi se nedvomno zmanjšale temeljne težave, ki so jih leta 2009 na podlagi analize zbiranja podatkov o migracijah v različnih evropskih državah identificirali raziskovalci v prav vseh proučevanih državah: da so zbrani podatki med državami težko primerljivi, da imamo malo znanja o izselitvah, ki so praviloma podcenjene, ter da imamo malo znanja o nezakoniti migraciji (Reeger in Sievers, 2009: 300).

Razumevanje motivov in značilnosti meddržavnih selivcev pa zahteva bolj poglobljene in z individualnimi

izkušnjami podkrepljene raziskave. S tega vidika so statistični podatki o migracijah lahko le izhodišče za bolj vključujoče migracijske in z njimi povezane politike in ukrepe, ki so podlaga za doseganje večje socialne in ekonomske blaginje prebivalstva. V Sloveniji je zlasti potrebna raziskava o značilnostih izseljenih slovenskih državljanov in njihovih razlogih za izselitev. Potrebujemo tudi raziskavo (najbolje fokusirano), s katero bi ugotovili namene/načrte ljudi glede izselitve iz Slovenije.

Na podlagi pridobljenih podatkov o značilnostih izseljenih slovenskih državljanov in njihovih razlogih za izselitev bi lahko vpeljali dejavnosti in ukrepe, ki bi prispevali k povratni migraciji. S tem bi lahko preprečili tudi nekaj možnih/načrtovanih migracij. Če bi na podlagi pridobljenega znanja o možnih izselitvah in razlogih zanje sprejeli tudi kratkoročne in dolgoročne ukrepe, pa bi lahko preprečili določen delež možnih/načrtovanih izselitev: kratkoročno manjši, dolgoročno pa precejšen. Tukaj navedene in utemeljene predloge za izboljšave statistike migracij bi lahko vključili v naslednjo strategijo ekonomskih migracij (za obdobje 2021–2030) in nacionalno razvojno strategijo (za obdobje 2021–2027), s čimer bi postali del strateških/političnih dokumentov in bi se povečala verjetnost njihove uresničitve.

Literatura in viri

- Castles, S., in Miller, M. J. (1998). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Houndmills: Macmillan.
- Coleman, D. (2006). *Immigration and Ethnic Change in Low-Fertility Countries: A Third Demographic Transition*. *Population and Development Review*, 3, 401–446.
- Dolenc, D. (2005). *Priseljevanje v Slovenijo z območja nekdanje Jugoslavije po II. svetovni vojni*. V Komac, M., in Medvešek, M. (ur.), *Percepcije slovenske integracijske politike*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja, 37–87. Dosegljivo na: http://www.inv.si/DocDir/projekti/perce_slo_int_pol_zakljucno_2natis.pdf (27. 1. 2015).
- Fassmann, H. (2009). *European migration: Historical overview and statistical problems*. V Fassmann, H., Reeger, U., in Sievers, W. (ur.), *Statistics and Reality: Concepts and Measurements of Migration in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 21–43.
- Josipovič, D. (2014). *Slovenci na Balkanu skozi moderne popise prebivalstva 1880–2012*. V Žitnik Serafin, J. (ur.), *Priseljevanje in društveno delovanje Slovencev v drugih delih jugoslovanskega prostora: zgodovinski oris in sedanost*. Ljubljana: Založba ZRC, ZRC SAZU, 67–89.
- Knežević Hočvar, D. (2011). *Obrazi migracij v govoru o rodnosti*. *Dve domovini*, 33, 7–22.

Krieger, H. (2004). Migration trends in an enlarged Europe. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dosegljivo na: http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2003/109/en/1/ef03109en.pdf (10. 6. 2016).

Melegh, A. (2013). Divergent historical development of migration in Southeastern Europe since 1950. Budapest: Demographic Research Institute, Hungarian Central Statistical Office.

Milohnič, A. (2013). An overview of the migration policies and trends – Slovenia. Dosegljivo na: http://aa.ecn.cz/img_upload/6334c0c7298d6b396d213ccd19be5999/amilohnic_slovenia_migration-to-centre-summary.pdf (10. 6. 2016).

Reeger, U., in Sievers, W. (2009): Statistics and migration: past, present and future. V Fassmann, H., Reeger, U., in Sievers, W. (ur.), Statistics and Reality: Concepts and Measurements of Migration in Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press, 297–312.

Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije (1999). Uradni list Republike Slovenije, št. 40/99. Dosegljivo na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=19938> (10. 6. 2016).

Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (2002). Uradni list Republike Slovenije, št. 6/02. Dosegljivo na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2002106&stevilka=5265> (10. 6. 2016).

Strategija ekonomskih migracij za obdobje 2010–2020 (2010). Dosegljivo na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/Strategija_ekonomskih_migracij-2010-2020.pdf (10. 6. 2016).

SURS. (2008). Državna statistika v letu 2007. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dosegljivo na: http://www.stat.si/StatWeb/doc/sosvet/Sosvet_11/Sos11_s994-2008.pdf (10. 6. 2016).

SURS. (2011). Naravno in selitveno gibanje prebivalstva, Slovenija. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dosegljivo na: http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/Dem_soc.asp (10. 6. 2016).

Šircelj, M. (1992). Metodološke osnove in kvaliteta statističnega spremljanja zunanjih selitev Slovenije. IB-*revija* 11–12, 39–50.

Uredba (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. julija 2007 o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 311/76 o zbiranju statističnih podatkov o tujih delavcih. Uradni list Evropske unije, L 199/23, 31. 7. 2007. Dosegljivo na: <http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0862&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0862&from=EN) (10. 6. 2016).

Zakon o prijavi prebivališča. (2001). Uradni list Republike Slovenije, št. 59/06 (uradno prečiščeno besedilo) in 111/07. Neuradno prečiščeno besedilo št. 3 dosegljivo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO1596> (10. 6. 2016).

Zakon o tujcih. (2011). Uradni list Republike Slovenije, št. 45/14 (uradno prečiščeno besedilo), 90/14 in 19/15. Neuradno prečiščeno besedilo št. 5 dosegljivo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5761> (10. 6. 2016).

Zakon o zaposlovanju in delu tujcev. (2011). Uradni list Republike Slovenije, št. 26/11. Neuradno prečiščeno besedilo št. 2 dosegljivo na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6002> (10. 6. 2016).

Zavratnik Zimic, S. (2004). Migration trends in selected EU applicant countries. Slovenia: The perspective of a country on the »Schengen periphery«. Vienna: International Organization for Migration.

Zavratnik, S. (2011). Sodobne migracije v mnenjih slovenske javnosti. *Dve domovini*, 33, 55–71.