

Država blaginje in njen vpliv na izseljevanje: primer Slovenije¹

Abstract

The welfare state and its impact on emigration: The case of Slovenia

The article provides an important but often overlooked insight into the links between welfare state generosity and increased emigration. The complexity of establishing this connection requires careful methodological planning and is an ambitious undertaking that is beyond the scope of this article. The purpose is rather to outline the simultaneously emerging trends in decreasing social expenditure and rising emigration rates and point out the challenges and pitfalls in linking the two phenomena. The authors develop their argumentation on the case of Slovenia.

Keywords: welfare state, social security, emigration, migration research, Slovenia

Mojca Vah Jevšnik is a researcher at the Slovenian Migration Institute ZRC SAZU and lecturer in the postgraduate study program European Master in Migration and Intercultural Relations, University of Nova Gorica. (mvah@zrc-sazu.si)

Kristina Toplak is a Research Fellow at the Slovenian Migration Institute ZRC SAZU. (ktoplak@zrc-sazu.si)

Povzetek

V članku je predstavljen pomemben, a premalokrat poudarjen razmislek o povezavi med državo blaginje in povečanim izseljevanjem. Kompleksnost vzpostavljanja te povezave sicer zahteva poglobljeno metodološko načrtovanje in je ambiciozni podvig, ki presega doseg tega prispevka. Tako se prispevek osredinja predvsem na oris in problematizacijo sočasno porajajočih se trendov zmanjševanja izdatkov za socialno varstvo in povečevanja izseljevanja, ob tem pa opozarja na izzive in pasti pri povezovanju obeh pojavov. Avtorici svoja dognanja o morebitnih povezavah utemeljuje na primeru Slovenije.

Ključne besede: država blaginje, socialno varstvo, izseljevanje, raziskovanje migracij, Slovenija

Mojca Vah Jevšnik je raziskovalka na Inštitutu za slovensko izseljenstvo in migracije ZRC SAZU in predavateljica na mednarodnem podiplomskem študijskem programu Migracije in medkulturni odnosi na Univerzi v Novi Gorici. (mojca.vah@zrc-sazu.si)

Kristina Toplak je znanstvena sodelavka na Inštitutu za slovensko izseljenstvo in migracije ZRC SAZU. (ktoplak@zrc-sazu.si)

¹ Članek je prilagojen prevod besedila, ki je leta 2015 izšel v zborniku *Cross-border migration and its implications for the Central European area* na straneh 130–146. Zbornik je uredil L'ubomír Falt'an, izšel pa je v Bratislavi pri Slovak Committee for UNESCO MOST Programme, Institute for Sociology of the Slovak Academy of Sciences.

Uvod

Izseljevanje iz Slovenije, še zlasti mladih s terciarno izobrazbo, je opazno naraslo v zadnjih sedmih letih, po začetku ekonomske krize. Delež izseljencev glede na velikost prebivalstva med letoma 2005 in 2014 v primerjavi z nekaterimi drugimi državami emigracije v regiji, denimo Srbijo, Bolgarijo ali Romunijo (Fassmann in dr., 2014), sicer ostaja majhen, kljub temu pa stopnja emigracije med letoma 2009 in 2014 kaže na pomembno rast v primerjavi s preteklimi leti. Slovenska statistika sicer temelji le na podatkih o prebivalcih, ki so bodisi prostovoljno odjavili svoje prebivališče bodisi jim je poteklo dovoljenje za prebivanje, zato ni posebno zanesljiv kazalec o dinamiki izseljevanja, vseeno pa skupaj s strokovnimi ocenami razkrija jasen trend. Razlogi za izseljevanje so številni in odločitve za migracijo raznolike, vendar pa sočasnost rasti izseljevanja in zmanjševanja izdatkov za socialno varstvo odkriva povezavo, ki je ni mogoče spregledati.

Če izdatke za socialno varstvo razdelimo glede na posamezne socialne prejemke, vidimo, da je bila večina prejemkov v tem obdobju izpostavljena tako vladnim rezom kot hkratnemu zaostrovanju kriterijev upravičenosti. Rezi so bili narejeni v času, ko sta se povečevala brezposelnost in upokojevanje in ko je naraščala stopnja materialne prikrajšanosti, kar je dodatno poslabšalo učinke varčevalnih politik. Prag za tveganje revščine se je znižal, medtem ko se je stopnja tveganja revščine zvišala. Ti kazalniki, skupaj s povečevanjem števila gospodinjstev z nizko delovno intenzivnostjo in števila revnih zaposlenih (glej Leskošek in dr., 2013) kažejo, da se tveganje za socialno izključenost v Sloveniji povečuje.² V letih 2013 in 2014 je bilo število oseb z visokim tveganjem socialne izključenosti 410.000 (20,4 odstotke prebivalstva Slovenije), kar je 0,8-odstotna (18.000 oseb) rast od leta 2012 in 1,1-odstotna (24.000 oseb) od leta 2011 (SURSTAT, 2014a).

V članku bova orisali pristope pri raziskovanju učinkov, ki jih imajo režimi držav blaginje in iz njih izhajajoče socialne politike (s poudarkom na zagotavljanju socialne varnosti) na stopnjo emigracije. Kompleksnost vzpostavljanja te povezave zahteva poglobljeno metodološko načrtovanje in je ambiciozen podvig, ki presega namen tega prispevka. Cilj prispevka je prej skicirati porajajoče se trende zmanjševanja izdatkov za socialno varstvo in povečevanja izseljevanja na primeru Slovenije ter opozoriti na izzive in pasti pri iskanju povezav med obema pojavoma. V longitudinalni pregled socialnih politik, povezanih z izdatki za socialno varstvo in trendi izseljevanja iz Slovenije, sva zajeli obdobje med letoma 2005 in 2013/14³ ter tako

² Stopnja tveganja revščine ali socialne izključenosti je indikator, definiran kot delež populacije, ki živi pod pragom revščine, je resno materialno prikrajšan in živi v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo. Označujemo ga s kratico AROPE in je glavni kazalnik za oceno uspešnosti zmanjševanja revščine v okviru zastavljenih ciljev Strategije Evrope 2020 (EUROSTAT, 2013: 17).

³ V času pisanja članka so bili dostopni podatki o stopnji emigracije ter kazalnikih za revščino in izključenost za leto 2014, podatki o izdatkih za socialne prejemke po področjih pa le za leto 2013. Pred objavo je bil članek dopolnjen z zadnjimi dosegljivimi podatki.

vključili nekaj let pred začetkom ekonomske krize. Vendar pa sva se v prispevku osredinili predvsem na spremembe v socialnih izdatkih po letu 2012, ko so bili uvedeni številni ukrepi za uravnoteženje javnih financ. Kot eden izmed kazalnikov izdatkov države blaginje je uporabljena višina izdatkov za socialno varstvo, čeprav gre za kazalnik, ki so ga v literaturi pogosto kritizirali (glej Kurekova, 2011: 8; Scruggs, 2007: 133). Nezadostnost in omejenost uporabe tega kazalnika za oceno (sprememb) delovanja države blaginje sva obdelali v sklepnih komentarjih, kjer sva podrobneje razdelali tudi predloge za nadaljnje raziskovanje, ki presegajo okvire tega kratkega analitičnega razmisleka.

Povezava med izdatki države blaginje in izseljevanjem

Raziskovalci so opozorili na vpliv socialnega varstva na odločitve za izseljevanje v času vladanja Otta von Bismarcka (1862–1890) (glej Briggs, 2006: 19–21). Takrat je bil prvič uveden sistem obveznega socialnega zavarovanja. Bismarckove reforme so v osemdesetih letih 19. stoletja vpeljale zavarovanje za bolezen, nesrečo, starost in invalidnost, njihov cilj pa je bil zajezi naraščajoče izseljevanje delovne sile v Združene države Amerike (ZDA) in iskati alternative čedalje popularnejši ideji socializma. Osnovni namen njegovih socialnih politik je bil tako ohraniti socialni mir, umiriti razredno vojno in zagotoviti dovolj delovne sile za rastočo nemško ekonomijo. Khoudour-Casteras (2008), ki je neposredno obravnaval povezave med Bismarckovo socialno zakonodajo in izseljevanjem pred prvo svetovno vojno, je potrdil tezo o obstoju močne povezave med obravnavanima fenomenoma. Pokazal je, da potencialni izseljenci pri svojih odločitvah niso upoštevali zgolj razlike med neposredno mezdo oziroma plačilom za delo v ZDA in Nemčiji, temveč tudi razliko v posrednih mezdah, torej v socialnih prejemkih. Relativno zvišanje dohodka zaradi socialnih prejemkov in socialnih programov v Nemčiji je prineslo delno kompenzacijo za nizke mezde, stopnja emigracije pa se je bistveno znižala.

Čeprav ta zgodovinski pojav vsebuje pomemben razlagalni potencial za raziskovanje vzajemnega vpliva med socialnimi politikami in migracijo v sedanjih časih, pa je v sodobnih evropskih razpravah o emigraciji precej spregledan. V literaturi je namreč po navadi več poudarka na vidiku režimov socialnih držav kot dejavnikov potega (*pull*) in ne kot dejavnikov potiska (*push*), kar spodbuja raziskovanje učinka režimov socialnih držav⁴ na privabljanje in zadrževanje imigrantov

⁴ Režim držav blaginje se nanaša na »javne organe/institucije, ki skozi administrativne, ekonomske in pravne regulacije težijo k zagotavljanju varnosti posameznikov in družin na ravni prihodka, življenja, zdravja in blaginje skozi celoten potek življenja« (Brochmann in Hagelund, 2012: 18). Tako se nanaša na socialno varstvo v smislu denarnih transferjev, ki jih država namenja prebivalcem, kot tudi na številne storitve, ki jih zagotavlja država. Socialni izdatki se nanašajo na naslednja področja politik: starost, smrt hranitelja družine, invalidnost, bolezen in zdravstveno varstvo, družina, aktivne

(npr. Barrett in McCarthy, 2008; Bommers in Geddes, 2000; Giulietti in Wahba, 2012; Razin in Wahba, 2011; Schierup in dr., 2006; Schulzek, 2012; Warin in Svaton, 2008). Obstoječi dokazi o tem, da režimi države blaginje in raven socialnih ukrepov dejansko vplivajo na poteg delovnih migrantov, pa so protislovni in zato neprepričljivi. Med tistimi, ki dokazujejo, da je povezanost odločitve za migracijo in režima države blaginje zanemarljiva, so na primer Brücker in dr. (2002), Menz (2008) ter Pedersen in dr. (2008). Nasprotno pa druge študije dokazujejo, da so režimi držav blaginje pomembni. Še zlasti Borjas (1999) je prepričan, da je izbira ciljne države migrantov povezana z ravniyo zagotovljenega socialnega varstva v tej državi. To povezavo imenuje »blaginjski magnet«, dokaze zanjo pa poda na primeru dinamike migracij med različnimi zveznimi državami v ZDA. Avtorji nekaterih drugih raziskav, ki so potrdile obstoj blaginjskega magneta (po navadi v kombinaciji z drugimi dejavniki), so Meyer (2000), De Giorgi in Pellizzari (2009) ter Peridy (2006).

Nina Schulzek (2012) je prispevala zanimiv obrat k tej razpravi z domnevo, da visoka raven socialnega varstva pravzaprav negativno vpliva na poteg delovnih migrantov. Za analizo je izbrala tri različne režime držav blaginje glede na Esping-Andersenovo (1990) tipologijo režimov: Veliko Britanijo kot liberalni, Nemčijo kot korporativistični in Švedsko kot socialdemokratski tip države blaginje. Uporabila je kvantitativni metodološki pristop, da bi utemeljila razloge za variacije v relativnem številu delovnih migrantov v različnih režimih držav blaginje. Pojasnjevalna spremenljivka je bila stopnja dekomodifikacije po Esping-Andersenu (1990), kontrolne spremenljivke pa so bile rast bruto družbenega proizvoda (BDP v odstotkih), letna stopnja brezposelnosti (v odstotkih) in liberalnost v smislu liberalnega slovesa države, merjenega v deležu BDP, namenjenega za mednarodno razvojno pomoč. Rezultati raziskave kažejo, da liberalni režimi držav blaginje nimajo pomembnega vpliva na poteg delovnih migrantov, kar je v protislovju s splošno razširjeno domnevo, da delovni migranti dajejo prednost tržnim, manj reguliranim ekonomijam (glej Faist, 1996: 228, 232). Rezultati kažejo tudi, da je poteg korporativističnih socialnih držav, ki združuje relativno visoke ravni socialnih ukrepov s tržnimi politikami, močnejši kot poteg liberalnih socialnih držav. Socialdemokratske države blaginje pa celo odvrčajo delovne migrante, kar avtorica pojasnjuje z obstojem mehanizmov za varstvo domačih delavcev in trga dela, ki migrantom otežuje zaposlovanje. Vendar pa je ta raziskava v več točkah pomanjkljiva. Prvič, temelji na izboru ene same države iz skupine režimov držav blaginje in posplošuje izsledke, značilne za to državo, na tip režima. Drugič, ne upošteva učinka bolj oziroma manj restriktivnih migracijskih politik na (odločitev za) migracijo. Schulzek sama omeni, da bi pri Veliki Britaniji, ki sicer spada med liberalne države blaginje, pomanjkanje potega lahko povsem pripisali omejevalnim migracijskim politikam (2011: 25). Zato bi bilo smiselno interpretirati rezultate za vsako državo ob upoštevanju obstoječih

politike zaposlovanja, brezposelnost in programi za otroke do 6. leta starosti (OECD Social Expenditure Database).

migracijskih politik. In tretjič, raziskava delovne migrante obravnava kot homogeno populacijo ter ne upošteva različnih ravni izobrazbe, kvalifikacij in socialno-ekonomskega statusa. Če bi delovne migrante razdelili glede na te kategorije, bi se rezultati raziskave morda pomembno spremenili. Denimo, nižje kvalificirane in slabše plačane priseljence utegne radodaren sistem blaginje bolj pritegniti kot tiste, ki so visokokvalificirani in bolje plačani (glej Cohen in Razin, 2008: 23–25).⁵

Veliko manj pozornosti je bilo namenjene raziskovanju vpliva režimov držav blaginje na izseljevanje, še zlasti v evropskem kontekstu. Pomembna izjema je raziskava o vlogi režimov držav blaginje pri izseljevanju iz srednjeevropskih in vzhodnoevropskih držav (Kurekova, 2011). Ta razkriva, da je odločitev za migracijo manjša tedaj, ko država izvora zagotavlja višje ravni socialnih prejemkov in uvaja manj restriktivne kriterije upravičenosti v primerjavi s ciljnimi državami (Kurekova, 2011: 7). Primerjave statistik so namreč pokazale, da so stopnje izseljevanja v pozitivni korelaciji z nizkimi izdatki za socialno varstvo. Tako je zato, razlaga avtorica, ker je manj radodarna država blaginje šibkejši vir neposrednega in posrednega dohodka; ker manj radodarna država blaginje ponuja manj alternativ za zmanjševanje tveganj na trgu dela in ker je manj radodarna država blaginje manj učinkovita podpora delovni sili pri prilagajanju spremenljivim zahtevam po specifičnih kvalifikacijah na trgu dela (ibid.: 8). Kurekova je svojo hipotezo dokazovala na primeru migracijske dinamike v Evropski uniji (EU), pri čemer se je osredinila na trende izseljevanja in režime držav blaginje v novih, leta 2004 pridruženih članicah EU.⁶ Primerjalna analiza je pokazala, da se migranti ne izseljujejo, da bi pridobili socialno varstvo v drugi državi, vendar pa ima režim blaginje v *državi izvora* vpliv na (odločitev za) izseljevanje. Drugače rečeno, tam, kjer so vlade v veliki meri prenesle odgovornost za zagotavljanje socialnega varstva z ravni države na raven posameznika, se je veliko državljanov odločilo za izselitev. Ta trend je še posebej opazen pri mladih izseljencih v obdobju prehoda med izobraževanjem in zaposlitvijo (ibid.: 20). Tudi Koettl (2006) ugotavlja, da država lahko vpliva na migracijo s politikami socialnega varstva. Poudarja, da ukrepi za vzpostavitev socialne varovalne mreže z zagotavljanjem socialnega varstva ali omogočanja dostopa do zdravstva in pokojninskega sistema pomembno vplivajo na (odločitev za) izseljevanje in vrnitev izseljencev v državo. Sprejem socialnih politik, ki lajšajo povratne migracije, so kot pomemben ukrep prepoznali tudi de Haas in Vezzolli (2010) ter Holzman in dr. (2005).

⁵ Te pomanjkljivosti je avtorica do neke mere naslovlila v sklepnih komentarjih.

⁶ Kurekova je v analizo vključila naslednje države, ki so se v letu 2004 pridružile EU: Slovenija, Slovaška, Češka, Estonija, Madžarska, Latvija, Litva in Poljska.

Primer Slovenije

Raziskava Kurekove o širitvi EU in delovnih migracijah iz pridruženih držav članic je pokazala, da je imela Slovenija pred gospodarsko krizo visoke socialne izdatke in nizko stopnjo izseljevanja (Kurekova, 2011). Povprečni socialni izdatki na prebivalca in izdatki za različne programe socialnega varstva, vključno z izdatki za družino in otroke, bolezen in zdravstveno varstvo ter brezposelnost, v tej raziskavi kažejo močno korelacijo s stopnjo izseljevanja v vseh na novo pridruženih državah članicah. Z drugimi besedami, države z nizkimi socialnimi izdatki so se soočale z višjo stopnjo izseljevanja kot države, ki so bile pri socialnih izdatkih bolj radodarne. Ob tem je raziskovalka sicer upoštevala tudi druge spremenljivke, predvsem neto dohodek in stopnjo brezposelnosti, ki so bile ravno tako v močni korelaciji s stopnjo izseljevanja. Raziskava je privedla do sklepa, da so se tam, kjer je država s svojimi politikami poskrbela za alternative migraciji, delavci manj pogosto zatekali k izselitvi.

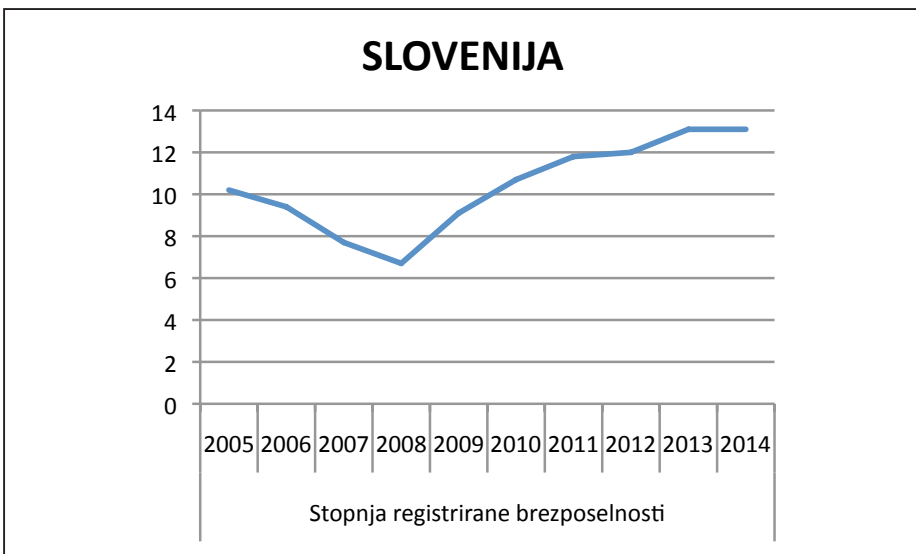
Vendar pa se je v Sloveniji položaj spremenil z ekonomsko krizo in poznejšim sprejetjem Zakona za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) leta 2012, ki je implementiral vrsto ukrepov za t. i. konsolidacijo javnih financ. Čeprav so se izdatki za socialno varstvo v celoti povečevali od leta 2005 do leta 2012, od tedaj pa so se le rahlo znižali, razdelitev socialnih izdatkov glede na posamezne socialne prejeme (glej sliko 1) kaže, da so bile številne pravice predmet znatnih vladnih rezov. Prejemki za invalidnost, družino in otroke, prejemki za bolezen in zdravstveno varstvo ter prejemki za smrt hranitelja družine so se v primerjavi z letom 2012 znižali v povprečju za štiri odstotke. Najbolj očitni so bili rezi pri prejemkih za družino in otroke, saj so se ti znižali s 746 milijonov evrov leta 2012 na 703 milijone evrov leta 2013. Tako so se v enem samem letu sredstva zmanjšala za 43 milijonov evrov (SURS, 2013).⁷

Ti varčevalni ukrepi so bili sprejeti v obdobju visoke brezposelnosti (slika 2), še posebno med mladimi (tabela 1), naraščajoče stopnje tveganja revščine in povečane socialne izključenosti (slika 3). Obenem so jih pogosto spremljali strožji kriteriji upravičenosti, zmanjševanje izdatkov na prebivalca in krajše obdobje prejemanja. V letih 2013 in 2014 je bilo oseb, izpostavljenih tveganju za socialno izključenost, 410.000 (20,4 odstotka prebivalstva), kar je 0,8-odstotno zvišanje (18.000 oseb) od leta 2012 in 1,1-odstotno (24.000 oseb) od leta 2011 (SURS, 2014a). Na začetku gospodarske krize (2009) je ta delež znašal 17,1 odstotka celotnega prebivalstva. Podatki kažejo, da je bil učinek socialnih transferjev na nižanje stopnje tveganja revščine manjši v letu 2013 kot v prejšnjih letih, vendar pa je ta delež zanemarljiv.

⁷ V primerjavi z letom 2012 je bilo za programe socialne zaščite namenjenih 0,5 odstotka manj sredstev (8,924 milijonov), vendar pa moramo ob tem opozoriti, da so se razlikovali deleži, namenjeni posameznim socialnim prejemkom. Največji delež sredstev, ki se je zvišal za skoraj 2 odstotka glede na leto 2012, je bil namenjen za področje starosti. Nekoliko manjše zvišanje sredstev je bilo opazno tudi na področjih nastanitve, brezposelnosti in socialne izključenosti (SURS, 2013).



Slika 1: Izdatki za socialne prejemke programov socialne zaščite ESSPROS področja (mio EUR), (2005–2013).⁸ (Vir: SURS, SI-STAT, Demografsko in socialno področje, Socialna zaščita)



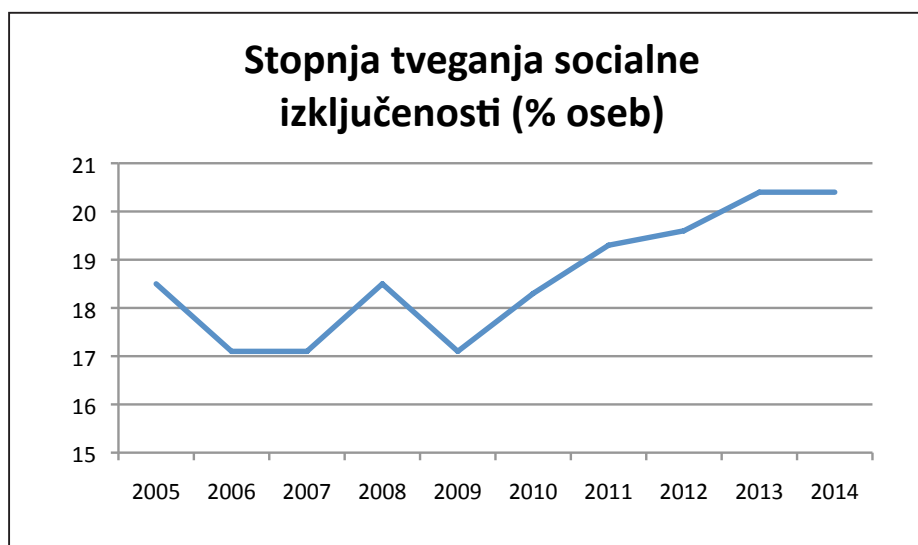
Slika 2: Stopnja registrirane brezposelnosti (2005–2014) (Vir: SURS, SI-STAT, Demografsko in socialno področje, Trg dela)

⁸ Po ESSPROS metodologiji so socialni prejemki klasificirani glede na osnovni namen socialne zaščite: bolezen in zdravstveno varstvo, invalidnost, starost, smrt hranitelja družine, družina in otroci, brezposelnost, nastanitev, druge oblike socialne izključenosti.

Če se socialni transferji ne bi šteli med dohodek, bi bila stopnja tveganja revščine 25,3 odstotka celotnega prebivalstva, kar je 0,1-odstotna rast od leta 2012 (SURS, 2014b).

Tabela 1: Stopnja registrirane brezposelnosti (v odstotkih prebivalstva) po starostnih skupinah in skupaj (2010–2014) (Vir: SURS, SI-STAT, Demografsko in socialno področje, Trg dela)

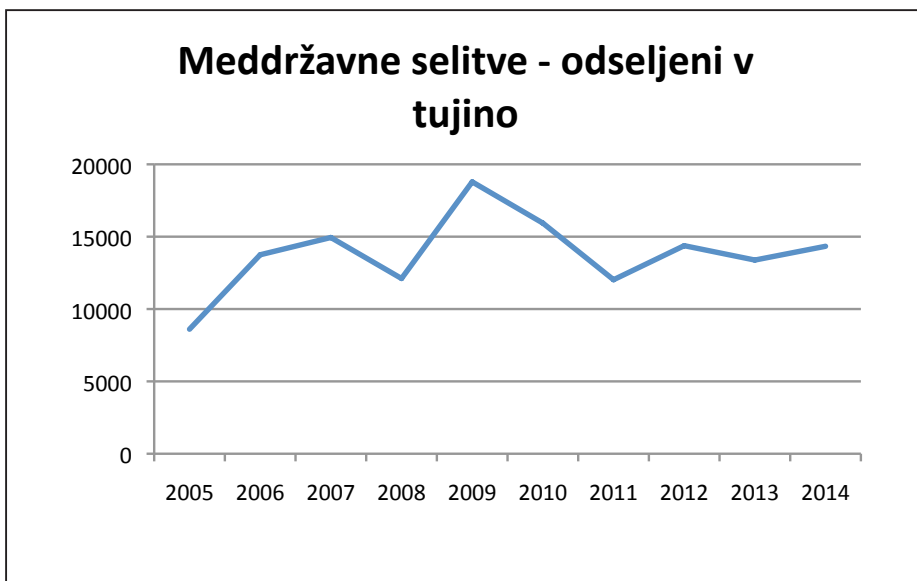
Leto/starost	2010	2011	2012	2013	2014
15–29	16,5	17,2	17,5	21,0	22,5
25–49	8,6	9,2	9,6	10,9	11,2
50 in več	14,5	17,6	16,9	16,8	15,4



Slika 3: Stopnja tveganja socialne izključenosti (v odstotkih oseb) (2005–2014). (Vir: SURS, SI-STAT, Demografsko in socialno področje, Življenjska raven)

Obstoječa statistika izseljevanja je manj zanesljiva kot podatki, ki se nanašajo na socialne izdatke. Osebe, ki se izselijo, namreč o tem lokalnih oblasti ne obveščajo dosledno, čeprav je odjava prebivališča predpisana z zakonom. Ob določanju

deleža izseljevanja za statistične namene so podatki o odjavi prebivališča združeni s podatki o poteku prijave začasnega prebivanja. Tako se stopnje izseljevanja določajo na podlagi podatkov iz Centralnega registra prebivalstva, kar pa omogoča zgolj oceno. Da bi izboljšali statistiko prebivalstva, bo treba razmisliti o drugačnih rešitvah, vključno z različnimi spodbudami za odjavo prebivališča pred izselitvijo (Institute for economic research in dr., 2014a).⁹ Čeprav statistični podatki niso izčrpní in zanesljivi, pa vseeno kažejo na naraščajoč trend izseljevanja (slika 4).



Slika 4: Meddržavne selitve – odseljeni v tujino (skupaj) (2005–2014). (Vir: SURS, SI-STAT, Demografsko in socialno področje, Prebivalstvo)

Izseljevanje iz Slovenije je začelo naraščati leta 2004 in ta trend se od tedaj nadaljuje. Najbolj opazna je bila rast leta 2009, ko se je iz Slovenije izselilo skoraj 19.000 oseb. Od leta 2009 so številke ostale relativno visoke: 13.384 oseb se je izselilo leta 2013 in 14.336 leta 2014. Posebno skrb zbuja trend izseljevanja mladih diplomantov in strokovnjakov na začetku kariere. Slovenija ima visokoizobraženo populacijo, zato ima presežek oseb z univerzitetno izobrazbo, ki ga slovenski trg dela ne more absorbirati. Tako se povečuje število mladih, ki se izseljujejo v tujino, da bi si našli ustrezno zaposlitev. Neposreden učinek izseljevanja iz Slovenije

⁹ Oseba je opredeljena kot izseljenec na dan, ko odjavi začasno ali stalno prebivališče, osem dni po izteku začasnega bivanja in eno leto po tem, ko je prijavila začasno prebivališče v tujini (in se tam še vedno nahaja) (Stropnik in dr., 2013). Zbiranje podatkov je tako mogoče na podlagi Centralnega registra prebivalstva (CRP).

trenutno še ni občuten, predvideva pa se, da bo imela izguba »človeškega kapitala« dolgoročno negativne posledice. Strategija ekonomskih migracij za obdobje 2010–2020 (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, 2010) sicer upošteva trende izseljevanja in jih celo podpira, če se bodo izseljenci sčasoma vrnili v Slovenijo. Spodbuja torej krožne migracije z namenom preprečevanja trajnega bega možganov, kar je tudi strategija, ki jo priporoča Evropska komisija. Manj pa je jasno, kako bo vračanje v Slovenijo olajšano in kakšni ukrepi bodo sprejeti, da bi izseljence pritegnili nazaj v Slovenijo (Institute for economic research in dr., 2014b).

Čeprav se zdi, da so opazovani trendi zmanjševanja socialnih izdatkov, naraščajočih stopenj brezposelnosti in rasti stopnje izseljevanja med seboj povezani, pa jih bomo za oceno vpliva socialnih politik na (odločitev za) izseljevanje morali spremljati v daljšem obdobju. Ta kratki analitični razmislek se na prvi pogled sicer sklada s sklepi Kurekove (2011), torej da se izseljevanje poveča, ko se radodarnost socialne države/države blaginje zmanjša, vendar pa moramo posplošitve, ki temeljijo na izolirani korelaciji dveh determinant, obravnavati previdno. Odločitev za migracijo je redko odvisna le od ene vrste razlogov, zato moramo pri raziskovanju razlogov za izseljevanje upoštevati intersekcionalnost in individualnost odločitev vsakega posameznika. Več pozornosti bi morali nameniti predvsem definiranju in analizi dejavnikov socialnih negotovosti mladih kot mogočih determinant izseljevanja, kajti na tem področju ostaja raziskovalna niša povsem odprta.

Sklep

Kritike, ki jih je prejela Nina Schulzek (2012) za svojo raziskavo učinka režimov držav blaginje na priseljevanje, lahko apliciramo tudi na izseljevanje. Pri tem je pomembno upoštevati učinke socialnih politik na specifične družbene skupine glede na njihov socialno-ekonomski status, izobrazbo, starost, spol in ne le na populacijo kot celoto. Prav tako je treba socialne izdatke razdeliti na posamezna področja in nanje nanašajoče se prejeme, upoštevati je treba ne le celotno zanje namenjeno vsoto sredstev, temveč tudi spremembe kriterijev upravičenosti in nihanje potrebe po prejemkih. Denimo, čeprav izdatki za prejeme za brezposelnost na letni ravni enakomerno rastejo, je ta kazalnik lahko zavajajoč, če je vzet iz konteksta. Upoštevati moramo namreč nihanja stopnje brezposelnosti, pa tudi kriterijev upravičenosti in zneska nadomestila, ki ga prejme posamezni prosilec. Učinkovitost sistemov socialnega varstva moramo presojati ob upoštevanju njihovega prispevka k zmanjševanju revščine, materialne prikrajšanosti in socialne izključenosti. Režimi držav blaginje poleg socialnega varstva zagotavljajo tudi storitve, ki vplivajo na kakovost življenja, kot so izobraževanje, zdravstvo in skrb za otroke in starejše. Izdatke za te storitve (pa tudi njihovo *dostopnost* in *kakovost*) je treba upoštevati pri razmisleku o potencialnih potiskih za emigracijo. Podobno

lahko druge vladne politike, denimo politike, ki obravnavajo negotovosti in proslavljanje na trgu dela ter omogočajo poklicno izobraževanje in ponujajo programe prekvalifikacije, vplivajo na odločitev o morebitni izselitvi. Čeprav te politike niso oblikovane s specifičnim namenom omejevanja ali spodbujanja izseljevanja, pa lahko močno vplivajo na kakovost življenja, zato bi morale biti razumljene kot pomembne institucionalne determinante migracije (Kurekova, 2011: 20).

Raziskava o učinku socialnih politik na (odločitev za) izseljevanje bi bila bolj kakovostna in verodostojnejša, če bi vključevala različne metodološke pristope. Kvantitativni pristop je primeren, ker omogoča preverljivost predpostavk in hipotez (Scruggs, 2007: 133), kvalitativni pristop pa je primeren, ker omogoča zbiranje individualnih mnenj in utemeljitev odločitev posameznikov. Dopolnjevanje statističnih analiz s podatki, pridobljenimi iz poglobljenih intervjujev, opravljenih z izseljenci, bi bil tako zaželen metodološki pristop, s katerim bi lahko dopolnili, nadgradili in poglobili svoje vedenje o motivih za izseljevanje. Intervjuji bi tako lahko razkrili razloge za izseljevanje, ki morda ne bi podprli ugotovljenih statističnih korelacij med radodarnostjo države blaginje in izseljevanjem. Dobrodošel prispevek k literaturi bi bila tudi izvedba obsežnejše raziskave, ki bi sočasno obravnavala učinke režimov držav blaginje tako na priseljevanje kot tudi na izseljevanje. Odločitev za izseljevanje je namreč redko sprejeta v odsotnosti dejavnikov potega, ki lahko posameznika dodatno spodbudijo ali odvrnejo od migracije. Četudi gre za zahtevno raziskavo, je ključno raziskovati migracije in migracijske politike kot del širših družbenih procesov in sprememb, kar vključuje delovanje režimov socialnih držav (Kurekova, 2011: 20). Ti bi morali biti razumljeni kot pomembna determinanta pri analizi prihodnjih migracijskih tokov.

Literatura

- BARRETT, ALAN IN YVONNE MCCARTHY (2008): Immigrants and Welfare Programmes: Exploring the Interactions between Immigrant Characteristics, Immigrant Welfare Dependence and Welfare Policy. *Oxford Journal of Economic Policy* 24(3): 543–560.
- BOMMES, MICHAEL IN ANDREW GEDDES (UR.) (2000): *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*. London, New York: Routledge.
- BORJAS, GEORGE J. (1999): Immigration and Welfare Magnets. *Journal of Labor Economics* 17(4): 607–637.
- BRIGGS, ASA (2006): The Welfare State in Historical Perspective. V *The Welfare State Reader*, C. Pierson in F. Castle (ur.), 16–29. Cambridge: Polity Press.
- BROCHMANN, GRETE IN ANNIKEN HAGELUND (2012): *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State, 1945–2010*. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- BRÜCKER, HERBERT, GIL S. EPSTEIN, BARRY MCCORMICK, GILLES SAINT-PAUL, ALESSANDRA VENTURINI IN KLAUS ZIMMERMANN (2002): Managing Migration in the European Welfare State. V *Immigration Policy and the Welfare System*, T. Boeri,

- G. Hanson in B. McCormick (ur.), 1–167. Oxford: Oxford University Press.
- COHEN, ALON IN ASSAF RAZIN (2008): *The Skill Composition of Immigrants and the Generosity of the Welfare State: Free vs. Policy-Controlled Migration*. NBER Working Paper No. 14459. Cambridge.
- DE HAAS, HEIN IN SIMONA VEZZOLI (2010): *Migration and Development: Lessons from the Mexico-US and Morocco-EU Experiences*. IMI Working Paper 22. Oxford: International Migration Institute. University of Oxford.
- DE GIORGI, GIACOMO IN MICHELE PELLIZZARI (2009): Welfare Migration in Europe. *Labour Economics* 16(4), 353–363.
- ESPING-ANDERSEN, GØSTA (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- EUROSTAT (2013): *Standard error estimation for the EU-SILC indicators of poverty and social exclusion*. Dostopno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3888793/5855973/KS-RA-13-024-EN.PDF/cfef2973-4675-4df4-bf6d-e15ef1d3c060?version=1.0> (10. januar 2015).
- FAIST, THOMAS (1996): Immigration, Integration, and the Welfare State: Germany and the USA in a Comparative Perspective. V *The Challenge of Diversity, Integration and Pluralism in Societies of Immigration*, R. Bauboeck, A. Heller in A. R. Zolberg (ur.), 227–258. Aldershot: Avebury.
- FASSMANN, HEINZ, ELISABETH MUSIL IN KATHRIN GRUBER (2014): *Dynamic historical analysis of longer term migratory, labour market and human capital processes in the SEEMIG region*. SEEMIG Working Papers, No. 3. Budapest: Hungarian Demographic Research Institute.
- GIULIETTI, CORRADO IN JACKLINE WAHBA (2013): *Welfare Migration*. V *International Handbook on the Economics of Migration*, A. F. Constant in K. F. Zimmermann (ur.), 1015–1048. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- HOLZMANN, ROBERT, JOHANNES KOETTL IN TARAS CHERNETSKY (2005): *Portability Regimes of Pensions and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices*. World Bank, prepared for The Global Commission on International Migration.
- INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH IN SCIENTIFIC RESEARCH CENTRE OF THE SLOVENIAN ACADEMY OF SCIENCE AND ARTS (2014a): *National policy recommendations for the enhancement of migration data for Slovenia, developed within the project 'SEEMIG: Managing Migration and Its Effects – Transnational Actions towards Evidence Based Strategies'*. Dostopno na: <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGPolicyRecommendationsSlovenia.pdf> (6. januar 2015).
- INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH IN SCIENTIFIC RESEARCH CENTRE OF THE SLOVENIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ART (2014b): *SEEMIG National Strategy for enhancing migration data production and utilization for Slovenia (Proposal for a national strategy on data enhancement and utilization on migration, labour market and human capital)*. Dostopno na: <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGNationalStrategySlovenia.pdf> (6. januar 2015).

- KHOUDOUR-CASTERAS, DAVID (2008): Welfare State and Labor Mobility: The Impact of Bismarck's social legislation on German emigration before World War II. *Journal of Economic History* (68): 211–43.
- KOETTL, JOHANNES (2006): *The Relative Merits of Skilled and Unskilled Migration, Temporary and Permanent Migration and Portability of Social Security Benefits*. World Bank, Social Protection and Labour Department.
- KUREKOVA, LUCIA MYTNA (2011): *The Role of Welfare Systems in Affecting Out-Migration. The Case of Central and Eastern Europe*. IMI Working paper 46. Oxford: International Migration Institute.
- LESKOŠEK, VESNA, SIMONA SMOLEJ, LILJANA RIHTER, RUŽICA BOŠKIĆ, BARBARA KRESAL, MAJA BREZNIK IN UROŠ ZORMAN (2013): *Revščina zaposlenih*. Ljubljana: Sophia.
- MENZ, GEORG (2008): "Useful" Gastarbeiter, burdensome asylum seekers, and the second wave of welfare retrenchment: Exploring the nexus between migration and the welfare state. V *Immigration and Transformation of Europe*, C. A. Parsons in T. M. Smeeding (ur.), 393–418. Cambridge: University Press.
- MEYER, BRUCE D. (2000): *Do the Poor Move to Receive Higher Welfare Benefits?* NBER Working Paper. Chicago. OECD Social expenditure database. Dostopno na: <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm> (10. januar 2015).
- MINISTRSTVO ZA DELO, DRUŽINO, SOCIALNE ZADEVE IN ENAKE MOŽNOSTI (2010): *Strategija ekonomskih migracij za obdobje 2010 do 2020*. Dostopno na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/Strategija_ekonomskih_migracij-2010-2020.pdf (15. december 2014).
- PEDERSEN, PEDER J., MARIOLA PYTLIKOVA IN NINA SMITH (2008): Migration into OECD countries 1990–2000. V *Immigration and Transformation of Europe*, C. A. Parsons in T. M. Smeeding (ur.), 43–84. Cambridge: University Press.
- PERIDY, NICOLAS (2006): The European Union and its New Neighbours: an estimation of migration potentials. *Economic Bulletin* 6(2): 1–11.
- RAZIN, ASSAF IN JACKLINE WAHBA (2011): *Welfare Magnet Hypothesis, Fiscal Burden and Immigration Skill Selectivity*. NBER Working Paper 17515.
- SCHIERUP, CARL-URLIK, PEO HANSEN IN STEPHEN CASTLES (2006): *Migration, Citizenship and the European Welfare State: a European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.
- SCHULZEK, NINA (2012): *The Impact of Welfare Systems on Immigration. An Analysis of Welfare Magnets as a Pull Factor for Asylum Seekers and Labour Migrants*. LSE Migration Studies Unit Working Papers 2012/02.
- SCRUGGS, LYLE (2007): Welfare State Generosity across Space and Time. V *Investigating Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*, J. Clasen in N. Siegel (ur.), 131–165. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- STROPNIK, NADA, NATAŠA KUMP, JANJA POVHE IN BORUT JURIŠIĆ (2013): *Analysis of existing migratory data production systems and major data sources*

- in Slovenia. Country report developed within the project 'SEEMIG Managing Migration and Its Effects – Transnational Actions Towards Evidence Based Strategies'*. Dostopno na: <http://www.seemig.eu/downloads/outputs/SEEMIGDataSystemsCountryReportSlovenia.pdf> (15. januar 2015).
- SURS (2014a): *Unchanged at-risk-of-poverty rate in 2014 (14.5%); household income slightly higher*. Dostopno na: <http://www.stat.si/StatWeb/en/show-news?id=5426&idp=10&headerbar=15> (24. november 2015).
- SURS (2014b): *Income and poverty indicators, Slovenia, 2013 – final data*. Dostopno na: <http://www.stat.si/StatWeb/en/mainnavigation/data/show-first-release-old?IdNovice=6490> (24. november 2015).
- SURS, SI-STAT (2013): *Vsa sredstva za socialno zaščito, za katero sicer namenimo skoraj četrtno BDP, tudi v 2013 rahlo upadla*. Dostopno na: <http://www.stat.si/statweb/prikazi-novico?id=5355&idp=21&headerbar=18> (24. november 2015).
- WARIN, THIERRY IN PAVEL SVATON (2008): *European Migration: Welfare Migration and Economic Migration?* *Global Economy Journal* 8(3): 1–30.