

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

GOSPODARSKORAZVOJNI UČINKI KROŽNIH MIGRACIJ

Ljubljana, junij 2016

SONJA MALEC

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Sonja Malec, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Gospodarsko razvojni učinki krožnih migracij, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem red. prof. dr. Marjanom Senjurjem,

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam oz. navajam v besedilu, citirana oz. povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu prek Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne _____

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD...	1
1 DELOVNE MIGRACIJE	3
1.1 Razumevanje delovnih migracij	3
1.1.1 Proučevanje dejavnikov delovnih migracij	3
1.1.2 Delovne migracije v širšem kontekstu migracij	6
1.2 Delovne migracije v Evropi	8
1.2.1 Sodobni tokovi in politika priseljevanja EU	8
1.2.2 Pomen in sistem regulacije delovnih migracij v Sloveniji	12
1.3 Ekonomski učinki delovnih migracij	17
2 KROŽNE MIGRACIJE	23
2.1 Razvoj in opredelitev koncepta krožnih migracij	23
2.2 Analiza učinkov krožnih migracij	26
2.2.1 Vpliv na ciljno državo	27
2.2.2 Vpliv na izvorno državo	32
2.2.3 Vpliv na migrante	41
2.3 Analiza kritik koncepta krožnih migracij	42
2.4 Programi krožnih migracij v praksi	45
2.5 Ključni elementi učinkovitih programov krožnih migracij	48
3 ZAPOSLOVANJE NA PRINCIPU KROŽNIH MIGRACIJ V SLOVENIJI	52
3.1 Sporazum o zaposlovanju državljanov BiH v Sloveniji	52
3.2 Model zaposlovanja na principu krožnosti v Sloveniji	57
3.2.1 Ključni elementi obeh modelov	59
3.2.2 Model zaposlovanja sezonskih delavcev migrantov	61
3.2.3 Model zaposlovanja delavcev migrantov v gradbeništvu v državah članicah EU	63
SKLEP	66
LITERATURA IN VIRI	71

KAZALO SLIK

Slika 1: Vrste migracij	7
Slika 2: Veljavna delovna dovoljenja in število registriranih brezposelnih oseb	15
Slika 3: Vpliv mednarodnih migracij na mednarodno prerazporeditev prihodka	18

KAZALO TABEL

Tabela 1: Primerjava vplivov krožnih migracij, drugih oblik delovnih migracij in stalnih migracij na ciljno državo (primer Slovenije)	32
Tabela 2: Primerjava vplivov krožnih migracij, drugih oblik delovnih migracij in stalnih migracij na izvorno državo	40
Tabela 3: Pregled zagotovljenosti ključnih elementov učinkovitih programov krožnih migracij s Sporazumom o zaposlovanju državljanov BiH v Sloveniji in z obema teoretičnima modeloma	61

UVOD

Demografska slika razvitih držav, pospremljena s strukturnimi neskladji na njihovih trgih dela, narekuje intenzivno iskanje rešitev, ki bi zagotavljale potrebno delovno silo ob čim manjših negativnih učinkih za državo sprejemnico. Masovna emigracija iz nekaterih držav v razvoju, zlasti v poklicih in dejavnostih, kjer razvite države beležijo največje primanjkljaje delovne sile, je v ospredje te razprave postavila tudi pomen oblikovanja politik, utemeljenih na partnerstvu z izvornimi državami. Na tej podlagi je zlasti v zadnjih dveh desetletjih na pomenu pridobilo proučevanje krožnih migracij kot oblike migracij iz razloga dela oziroma zaposlitve, ki se upravlja na način, da omogoča določeno stopnjo mobilnosti med izvorno in ciljno državo.

Evropska unija (v nadaljevanju EU) opredeljuje dve temeljni obliki krožnih migracij. Prva oblika so krožne migracije državljanov držav, ki niso članice EU (v nadaljevanju tretje države), ki običajno prebivajo v eni izmed držav članic EU in hkrati opravljajo dejavnost v izvorni državi. Druga oblika pa so krožne migracije državljanov tretjih držav, ki običajno prebivajo v svoji izvorni državi in začasno vstopajo v državo članico EU z namenom študija, dela oziroma zaposlitve ali usposabljanja, po izpolnitvi namena pa se vrnejo v izvorno državo. Magistrsko delo (glede na namen) obravnava uravnava krožno migracijo le tistih državljanov tretjih držav, ki prebivajo v izvorni državi in v EU vstopajo iz razloga dela oziroma zaposlitve.

Krožne migracije, kot jih obravnava to magistrsko delo, so torej po svoji naravi delovne migracije, ki na podlagi zakonodajnega okvirja Republike Slovenije zajemajo vse selitvene tokove v Republiko Slovenijo z namenom dela, zaposlitve ali samozaposlitve. Znotraj konteksta delovnih migracij se krožne migracije kažejo kot oblika, ki lahko zagotovi začasno naravo pritoka tuje delovne sile. Čeprav so vse delovne migracije po svoji naravi v začetkučasne, pa se ob stalnih oziroma dlje časa trajajočih potrebah po delovnih sili v ciljni državi preoblikujejo v trajnejše oblike priseljevanja, ki jih običajno spremlja tudi priseljevanje družinskih članov iz izvorne države. Izjema pri tem so upravljane krožne migracije.

Glede na skopo teoretično proučevanje krožnih migracij v domači literaturi ter upoštevajoč odsotnost praktičnih izkušenj Republike Slovenije na tem področju, je namen magistrskega dela oblikovati izhodišča za politike zaposlovanje tuje delovne sile v Republiki Sloveniji na principu krožnosti.

Magistrsko delo s tem namenom zasleduje naslednje tri specifične cilje:

1. predstaviti delovne migracije kot širši kontekst krožnih migracij, zlasti z vidika ekonomskih učinkov in pomena za Republiko Slovenijo;

2. proučiti primerjalne prednosti ekonomskih učinkov krožnih migracij glede na učinke drugih oblik migracij ter
3. opredeliti ključne elemente programov krožnih migracij, ki zagotavljajo najugodnejše razmerje med pozitivnimi in negativnimi ekonomskimi učinki.

Temeljna hipoteza magistrskega dela je, da upravljane krožne migracije v primerjavi z drugimi oblikami migracij zagotavljajo večje pozitivne ekonomske učinke za ciljno in izvorno državo. V povezavi s tem magistrsko delo analizira tudi naslednje tri podhipoteze:

1. Prednosti upravljanih krožnih migracij v primerjavi z drugimi oblikami migracij z vidika ciljne države izhajajo iz njihove začasne narave.
2. Prednosti upravljanih krožnih migracij v primerjavi z drugimi oblikami migracij z vidika izvorne države izhajajo iz njihove začasne narave in njihovega upravljanja na podlagi partnerskega dialoga med obema državama.
3. Prednosti upravljanih krožnih migracij v primerjavi z drugimi oblikami migracij se lahko zagotovijo le v primeru pravilno oblikovanih programov, ki jih uravnavajo.

Namen in cilji magistrskega dela narekujejo uporabo teoretičnega raziskovalnega pristopa, v okviru katerega v prvem in deloma drugem poglavju uporabim pregled strokovne literature, člankov ter prispevkov tujih in domačih avtorjev. Z metodo kompilacije v drugem delu povzamem tuja spoznanja, razmišljanja in zaključke, na temelju katerih v tretjem delu oblikujem lastne modele.

Osrednji, raziskovalni del magistrskega dela je sestavljen iz treh poglavij. Krožne migracije so posebna oblika delovnih migracij, ki se je v smislu, kot jo obravnava to delo, razvila šele v zadnjih dveh desetletjih. Iz tega razloga v prvem poglavju predstavim koncept delovnih migracij. Najprej predstavim dejavnike, ki povzročajo delovne migracije, ter slednje umestim v širši kontekst migracij. Sledi predstavitev oblikovanja politik delovnih migracij kot odziva na potrebe trga dela Republike Slovenije in EU ter ekonomskih učinkov delovnih migracij.

Komplementarno prvemu poglavju v drugem poglavju predstavim koncept krožnih migracij in analiziram učinke krožnih migracij na ciljno in izvorno državo ter na migrante. Pri tem se posebej osredotočim na prednosti krožnih migracij v primerjavi z ostalimi vrstami delovnih migracij in migracijami trajne narave. Sledita analiza kritik koncepta krožnih migracij in predstavitev nekaterih bolj znanih obstoječih programov krožnih migracij. Na tej podlagi nato opredelim ključne elemente, na katerih bi morali temeljiti programi krožnih migracij, da bi dosegli v teoriji obljubljene učinke.

V tretjem poglavju analiziram temeljne določbe bilateralnega mednarodnega sporazuma, ki ureja zaposlovanje državljanov Bosne in Hercegovine (v nadaljevanju BiH) v Republiki Sloveniji. Gre za edini dokument na področju zaposlovanja in dela tujcev v Republiki

Sloveniji, ki vsebuje nekatere elemente krožnosti. Izhajajoč iz tega in upoštevajoč ugotovitve analize iz drugega poglavja, v tretjem poglavju oblikujem dva modela zaposlovanja tuje delovne sile na principu krožnosti v Republiki Sloveniji. Oba sta oblikovana z namenom optimizacije ekonomskih učinkov.

1 DELOVNE MIGRACIJE

1.1 Razumevanje delovnih migracij

1.1.1 Proučevanje dejavnikov delovnih migracij

Kompleksnost fenomena migracij je narekovala oblikovanje različnih teorij, k temu pa sta prispevali tudi rigidnost in nepovezanost zgodnjih teorij o migracijah. Različni pristopi k analizi mednarodnih migracij, motiviranih z iskanjem dela ali zaposlitve, se med seboj razlikujejo glede na dejavnike, ki jih smatrajo za ključne. Starejši pristopi v svoji osnovi izhajajo iz razlik v plačah oziroma dohodku, pri čemer v nadgrajenih modelih upoštevajo tudi druge ekonomske dejavnike, kot je na primer verjetnost zaposlitve. Novejši pristopi pa v ospredje postavljajo dejavnike, kot so individualne lastnosti posameznika, ki migrira, ali vpliv močne diaspore, ter stremijo k pojasnjevanju novejših migracijskih tokov, ki jih starejši modeli zaradi poenostavljenih predpostavk ne uspejo zadovoljivo nasloviti.

Korenine migracijskih študij najdemo v delu geografa E. G. Ravensteina. Ta je ob koncu 19. stoletja zagovarjal, da so glavni dejavniki migracij ekonomskega značaja, saj se večina migracij odvija v smeri iz družb z nizko stopnjo gospodarske razvitosti v družbe z višjo stopnjo. Pri tem sta smer in obseg migracijskih gibanj v pozitivni korelaciji z razliko v poseljenosti dveh krajev (iz ruralnih v industrijska območja) in v negativni korelaciji z razdaljo med njima. Njegovo razumevanje migracij je mogoče uvrstiti v širši model, ki migracije pojasnjuje kot posledico hkratnega delovanja dejavnikov potiska in potega in je skladen z neoklasično ekonomsko paradigmo. Slednja razloge za migracijo išče v geografskih razlikah med ponudbo in povpraševanjem po določenem produkcijskem faktorju, v tem primeru delu, oziroma v posledičnih razlikah med višinami plačil za delo. Na neoklasičnem tolmačenju utemeljeni migracijski model je v prejšnjem stoletju postal osrednje teoretsko izhodišče, vendar pa ni pojasnjeval, kdo so osebe, ki se odločijo za migracijo, ter vloge drugih dejavnikov, poleg naseljenosti in razdalje, ki vplivajo na migracije. Ravensteinova izhodišča je sredi 60. let prejšnjega stoletja dopolnil E. Lee, katerega inačica modela izhaja iz predpostavke dejavnikov potiska in potega, pri čemer pa opozarja na nezanemarljiv vpliv percepcije teh dejavnikov s strani posameznega migranta (King, 2012, str. 12–13). Skladno z Leejevo teorijo je relativna moč posameznih dejavnikov tista, ki določa migracijske značilnosti. V razmerah prevladujočih dejavnikov potega v ciljnem kraju v primerjavi z dejavniki potiska v izvornem kraju je mogoče pričakovati višje izobražene ter bolj usposobljene in motivirane migrante (Bijak, Kupiszewski & Kicinger, 2004). Nadgradnjo osnovnega, na migracijskih gibanjih iz

ruralnega v urbana območja utemeljenega neoklasičnega pristopa sta ob koncu 60. let prejšnjega stoletja razvila M. P. Todaro in J. Harris. Harris-Todarov model je neoklasični dejavnik višine plač nadomestil s pričakovanim dohodkom, ki je poleg dejanske višine plač odvisen tudi od stopnje zaposlenosti oziroma nezaposlenosti v posameznem kraju. Torej tudi od verjetnosti, da bo posameznik v ciljnem kraju našel zaposlitev. Tako je zagovarjal, da migracije obstajajo v odvisnosti od visoke stopnje nezaposlenosti v urbanih okoljih (King, 2012, str. 12–13).

Modeli, utemeljeni na dejavnikih »potiska in potega«, so se sicer približali pojasnjevanju realnosti, kljub temu pa so bili deležni številnih kritik. Poleg tega, da so dejavniki potiska in potega medsebojni odraz eni drugih, modeli ne opredeljujejo teže oziroma vpliva posameznega dejavnika, ne pojasnjujejo povratnih migracij ter sočasnih imigracijskih in emigracijskih gibanj v oziroma iz iste države. Ljudje načeloma res migrirajo iz območij z nižjim povprečnim dohodkom v območja z višjim povprečnim dohodkom, vendar modeli ne upoštevajo, da so na individualni ravni ključni dejavniki pri odločitvi za migracijo specifično znanje in veščine posameznika ter pogoji v posameznem ekonomskem sektorju, kar lahko pripelje tudi do migracije v smeri, ki se odmika od predvidene (de Haas, 2008, str. 9–11). Zaradi tega so se raziskave preusmerile z makro na mikro raven, na kateri so behavioristični modeli izhajali iz predpostavke, da posameznik migrira, ko so neto koristi za njega večje od neto stroškov. Nekateri modeli so stroške in koristi zamenjali z dejavnikom človeškega kapitala, pri čemer je migracija razumljena kot investicijska odločitev.

Kot ugotavljata Ehrenberg in Smith (2003, str. 311–317), teorija človeškega kapitala migracije razume kot investicijo pri kateri posameznik v začetni fazi utрпи določene stroške na račun kasnejših koristi. Pri sprejemanju te investicijske odločitve upošteva razmerje med prednostmi trenutne in prednostmi nove zaposlitve, predviden čas trajanja nove zaposlitve ter neposredne in posredne stroške, ki bodo nastali z migracijo. Med njimi velja izpostaviti vlogo geografske oddaljenosti ciljne države ter časovni razpon, v katerem posameznik pričakuje koristi od migracije. Teorija človeškega kapitala namreč temelji na predpostavki, da so osebne okoliščine, kot so znanje, veščine, izobrazba ali fizične zmogljivosti, temeljni kapital, ki spodbuja gospodarsko proizvodnjo. Glede na to, da se posamezniki glede navedenih okoliščin med seboj razlikujejo, lahko tudi pričakujejo različen obseg koristi od migracij, kar vsaj delno pojasnjuje različne vzgibe pri posameznikih za migracijo. Študije migracijskih tokov potrjujejo predpostavko teorije, da ljudje migrirajo iz območij, kjer so slabše možnosti zaslužka, v območja z boljšimi možnostmi. Stopnja nezaposlenosti v ciljni državi pri tem nima večjega pomena, saj je število migrantov, ki imajo ob sprejemanju odločitve za migracijo zagotovljeno zaposlitev v ciljni državi, kar trikrat večje od števila tistih, ki migrirajo z namenom, da najdejo zaposlitev.

Povsem drugačen, bolj globalen pristop k proučevanju migracij je ponudil Zelinsky (v Josipovič, 2006, str. 75–76), ki je različne migracijske oblike poskušal pojasniti v povezavi z družbenim razvojem. S svojo teorijo migracijske tranzicije v začetku 80. let prejšnjega stoletja je predvidel pet razvojnih stopenj družbe (predmoderno, zgodnjetranszijsko, poznotranszijsko, razvito in visoko razvito), znotraj katerih je opredelil različne oblike mobilnosti. Mednarodne migracije se, skladno z Zelinskyjevim modelom, pojavijo na prehodu v drugo fazo, so najštevilčnejše v tretji fazi, nato pa upadejo, medtem ko so za razvito in visoko razvito družbo značilne krožne migracije.

Medtem ko imajo ekonomski dejavniki nedvomno najpomembnejši vpliv na odločitev za migracijo, pa zgolj ti migracijskih vzorcev ne pojasnjujejo zadovoljivo. V 80. in 90. letih prejšnjega stoletja se je razvila nova ekonomika delovnih migracij, ki je predstavljala večplasten pristop k proučevanju migracij in razvoja ter kritiko neoklasični migracijski teoriji. Izhaja iz predpostavke, da gre pri migracijah za odločitve gospodinjstva oziroma družine in ne zgolj posameznika ter da te odločitve niso namenjene le povečevanju prihodkov gospodinjstva, pač pa tudi zmanjševanju tveganj. To pojasnjuje pojav migracij tudi v okoliščinah, ko ni mogoče pričakovati razlik v plačilih. Nova ekonomika delovnih migracij, ki bolj optimistično razume vpliv migracij na razvoj, zlasti prek denarnih nakazil, ugotavlja, da migranti veliko dlje ohranjajo stike z izvornimi skupnostmi, kot so prej domnevali. Posledično imajo migracije večji oziroma trajnejši vpliv na razvoj izvorne družbe, razvoj pa je migrantom in njihovim družinam omogočil, da živijo transnacionalno. Migranti danes veliko lažje in ceneje potujejo v izvorno državo, na voljo so jim cenovno dostopna telekomunikacijska sredstva, ki jih povezujejo z matično državo in družbo, vse to pa jim olajšuje ohranjanje izvorne identitete in pripadnosti izvorni družbi, ob hkratnem sprejemanju nove (de Haas, 2008, str. 34–39).

Poleg proučevanja dejavnikov, ki spodbudijo migracije, so se novejši pristopi osredotočili tudi na dejavnike, ki migracijske vzorce ohranjajo oziroma spodbujajo v času in prostoru. Proučevanje povezave migracij s t. i. migrantskimi mrežami¹ pojasnjuje migracijska gibanja, ki se pojavljajo ob odsotnosti razlik v plačah, ter neenakomerno razporeditev migracijskih vzorcev med državami ob odsotnosti ekonomskih dejavnikov, ki bi prispevali k temu. Medtem ko so smeri prvotnih migracij oziroma izbire med primerljivimi destinacijami pogosto naključne, pa ima dejstvo, da se je na določenem kraju naselilo zadostno število migrantov, pomemben vpliv na nadaljnje migracijske vzorce. Že naseljeni migranti namreč zmanjšujejo tveganja ter neposredne in posredne stroške za migrante, ki prihajajo. Ti namreč s pomočjo prijateljev in sorodnikov v ciljnim kraju veliko lažje pridobijo ustrezne informacije, uredijo dokumente ter najdejo delo in nastanitev. Poleg materialnega in človeškega kapitala (znanje, izkušnje, izobrazba) je socialni kapital tako zagotovo tretji ključni dejavnik, ki vpliva na odločitev ljudi za migracijo.

¹ S pojmom migrantske mreže razumemo medosebne vezi, ki povezujejo migrante, nekdanje migrante in nemigrante v izvornih in ciljnih državah.

S tem pristopom je tesno povezana tudi sistemska migracijska teorija, ki izhaja iz predpostavke, da migracije niso le posledica okoliščin v izvorni in ciljni državi, pač pa tudi same spreminjajo socialne, kulturne, ekonomske in institucionalne pogoje v izvorni in ciljni državi. Z razvojem globalizacije se je na izhodiščih teorije mrežnih migracij in sistemske migracijske teorije razvila teorija transnacionalnih migracij, ki uvaja koncept transnacionalnih socialnih prostorov in ima pomemben vpliv na razumevanje učinkov migracij na izvorne in ciljne države (Kurekova, 2010, str. 5–6). Transnacionalni značaj sodobnih migracij ima pomemben vpliv na korelacijo med migracijami in razvojem. Trajnejša in intenzivnejša kot je povezanost migrantov z izvorno družbo, večji je njihov vpliv na njen razvoj. Transnacionalni značaj sodobnih migracij pa bi lahko s sistemskim pristopom k spodbujanju krožnih migracij zagotovil tudi, da bi se ohranjanje dvojne identitete in s tem pozitivnih razvojnih učinkov za izvorno državo preneslo tudi na drugo generacijo migrantov.

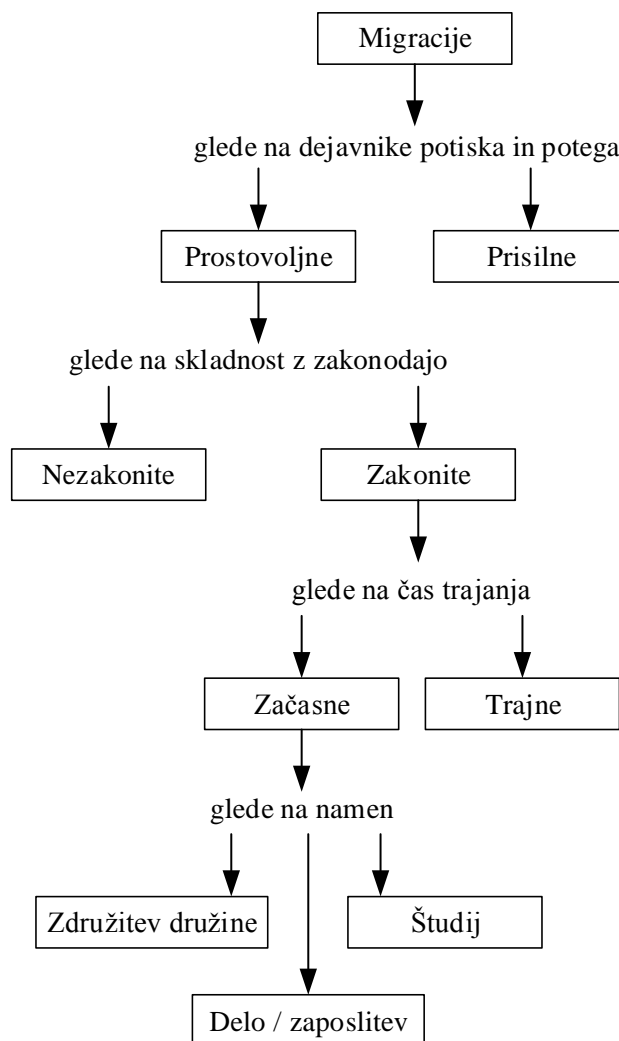
1.1.2 Delovne migracije v širšem kontekstu migracij

Kot je razvidno iz prejšnjega podpoglavja, migracije določajo dejavniki na strani izvornih družb (dejavniki potiska) kot tudi dejavniki na strani ciljnih družb (dejavniki potega), pri čemer se v realnosti ti dejavniki medsebojno prepletajo in le izjemoma zgolj eni ali drugi določajo migracije. Ti dejavniki imajo enake učinke na notranje migracije (migracije znotraj državnih meja) kot na mednarodne migracije (migracije, ki potekajo preko državnih meja).

Čeprav je vrste migracij mogoče ločevati po različnih kriterijih, bi po Resoluciji o imigracijski politiki Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 40/99) lahko govorili o prisilnih in prostovoljnih migracijah. Prisilne migracije so posledica dejavnikov potiska, kot so vojne, kršitve človekovih pravic ali druge okoliščine, ki jih povzročajo različni konflikti in katastrofe. Vzrok prostovoljnih migracij pa so običajno tako dejavniki potiska kot dejavniki potega ter so posledica svobodne volje posameznikov. Prostovoljne migracije se odvijajo v dveh pojavnih oblikah, in sicer kot zakonite v okviru veljavne zakonodaje in predpisov države, v katero migranti prihajajo, ter kot nezakonite, ki zadevajo prepovedane prehode državnih meja in nedovoljeno bivanje v državi. Znotraj zakonitih prostovoljnih migracij temeljni pravni akt na področju vstopa in prebivanja tujcev, Zakon o tujcih (Ur. l. RS, št. 45/14 – UPB, 90/14, 19/15 in 47/15 – ZZSDT), ločuje začasne in stalne migracije. O začasnih migracijah govorimo v primerih, ko tujec v državo vstopi z določenim namenom in za določen čas, potreben za izpolnitev tega namena, medtem ko se za stalno priselitev šteje bivanje tujca, ki ni ali ni več vezano na določen namen. To v skladu s slovensko zakonodajo praviloma pomeni, da je predhodno v Republiki Sloveniji začasno prebival najmanj pet let. Zakon o tujcih glede na namen opredeljuje tudi tri osnovne vrste začasnih migracij, in sicer iz razloga dela oziroma zaposlitve, iz razloga združitve družine in iz razloga študija, izobraževanja, specializacije, strokovnega izpopolnjevanja ali praktičnega usposabljanja ter sodelovanja ali udeležbe v programih, ki ne sodijo v sistem

formalnega izobraževanja. Slika 1 prikazuje vrste migracij, kot jih pozna slovenska zakonodaja.

Slika 1: Vrste migracij



Takšni razdelitvi sledi tudi študijsko in raziskovalno delo. Bevc (2004, str. 3) tako na primer ločuje notranje in zunanje (meddržavne, mednarodne) migracije, znotraj njih pa glede na trajnost ločuje začasne in trajne migracije, glede na pravno-politični status priseljencev zakonite in nezakonite migracije, glede na vzrok pa politične in ekonomske migracije. V praksi se dejavniki migracij praviloma prepletajo, navedene vrste začasnih migracij, med katerimi je le prva po naravi primarno ekonomska, pa odražajo osnovne namene, zaradi katerih Republika Slovenija (v nadaljevanju Slovenija) sprejema migrante. Upoštevajoč prikazano opredelitev, kot jo pozna slovenska zakonodaja in ki pomembneje ne odstopa od ureditev drugih evropskih držav, magistrsko delo v svojem jedru obravnava le začasne migracije iz razloga dela oziroma zaposlitve, med katerimi se kot novejša oblika pojavljajo tudi krožne migracije. Za potrebe magistrskega dela so začasne migracije iz

razloga dela ali zaposlitve zajete z izrazom delovne migracije, pri čemer se sicer enakovredno uporablja tudi izraz ekonomske migracije.

1.2 Delovne migracije v Evropi

1.2.1 Sodobni tokovi in politika priseljevanja EU

Kljub temu da so za razumevanje današnjih evropskih delovnih migracij ključne izkušnje z migracijskimi gibanji po drugi svetovni vojni, tudi starejša evropska preteklost z migracijskega vidika ponuja vpogled v dejavnike, ki ne narekujejo le želje, ampak tudi potrebo po delovnih migracijah. V načrtovanih krožnih migracijah obenem prikazuje začetke iskanja odgovorov na potrebe trga dela ob upoštevanju drugih posledic.

Hitra industrializacija le nekaterih evropskih gospodarstev v 19. in 20. stoletju je prispevala k občutnim razlikam v demografskih strukturah ter razlikam med ponudbo in povpraševanjem na trgih dela, kar je nadalje odločilno vplivalo na delovne migracije znotraj Evrope. Kot ugotavlja Bade (2000, str. 119–124), je zaposlovanje tujcev zagotavljalo nadomestno ali dodatno delovno silo ter s tem ustvarjalo ravnotežje med ponudbo in povpraševanjem, predstavljalo pa je tudi izravnalno funkcijo v času recesij, saj je bilo odpuščanje tujih delavcev veliko lažje. Ob pozitivnih gospodarskih učinkih pa se je razvijala tudi socialna dimenzija migracij. Množičnost priseljevanja je povzročala vse večje napetosti med domačo in tujo delovno silo, ki je sprejemala slabe delovne pogoje in nizke mezde. Nastanek nacionalnih držav v Evropi pa je obenem krepil etnični nacionalizem in odklonilen odnos prebivalstva ciljnih držav do tujcev. Razmere v državah, v katerih so številni gospodarski sektorji postajali čedalje bolj odvisni od tuje delovne sile, so tako narekovalе iskanje rešitve, ki bi zagotovila potrebno delovno silo iz tujine ob čim manjših socialnih napetostih. Ob koncu 19. stoletja so v Prusiji razvili sistem kroženja, katerega namen je bil zagotoviti potrebno delovno silo iz Poljske brez možnosti priseljevanja. Sistem je temeljil na obvezni legitimaciji, ob kateri je bila tujcu izdana časovno omejena izkaznica, ter na prisilnem vračanju, ki je zagotavljalo, da se je tujec za določeno časovno obdobje moral vrniti v državo, iz katere je prišel. S tem je bil omogočen poostren nadzor in onemogočeno stalno priseljevanje. Ob tem je treba poudariti, da je prisilna vrnitev veljala le za nekvalificirano in nizko kvalificirano delovno silo, medtem ko ni veljala za Poljake, ki so opravljali intelektualno delo in imeli stalne prihodke ter različne skupine visoko specializirane delovne sile (Bade, 2000, str. 150–154, 242–245). Kljub temu da motiv za vzpostavitev pruskega modela ni bil zgolj ekonomski v smislu potrebe po zaščiti domačega trga dela, pač pa predvsem varnostno-politični, je opisana izkušnja z omejevanjem bivanja in dela tujcev postavila temelje, na katerih so se oblikovale kasnejše

evropske politike trga dela, ki so označile dokončen prehod v regulirano, protekcionistično usmerjeno migracijsko politiko.²

Čeprav je Evropa po drugi svetovni vojni beležila selitveni odliv, so potrebe hitro razvijajočih se držav zahodne Evrope po v prvi vrsti nekvalificirani oziroma slabše kvalificirani delovni sili narekemale obsežne migracijske tokove znotraj Evrope. V tem obdobju so tako številne države zahodne Evrope (Velika Britanija, Francija, Švica, Belgija, Nemčija, Nizozemska) oblikovale programe za zagotovitev začasnih delavcev migrantov za dela v panogah, za katere med domačo delovno silo ni bilo zanimanja. Tako sta na primer povojna obnova in hitra gospodarska rast Nemčije³ narekovali množično zaposlovanje tujih delavcev, ki so jih imenovali »gostujoči delavci« (nem. *Gastarbeiter*). Nemčija je svoj prvi sporazum v ta namen sklenila že leta 1955, zaposlovanje tujih delavcev na tej podlagi pa se je močno okrepilo po letu 1961, ko se je zaradi izgradnje berlinskega zidu ustavil nereguliran pritok delavcev iz Demokratične republike Nemčije. Z namenom zagotoviti začasnost zaposlitve in krožnost migracijskih tokov so se sklepale pogodbe za določen čas. Ker je bilo povpraševanje po delavcih konstantno in se niso kazale prave potrebe po krožnosti, pa je Nemčija pod pritiski potreb delodajalcev v praksi morala omogočiti podaljševanje delovnih in bivalnih dovoljenj ter združitve družine, sočasno z zagotavljanjem integracijskih ukrepov. Princip kroženja delovne sile, ki naj bi ga zagotavljale zaposlitvene sheme, se tako ni uresničeval po pričakovanjih zaradi dejstva, da se je z zaposlovanjem začasnih delovnih migrantov poskušalo nasloviti stalne deficite delovne sile na domačem trgu dela.

Dejansko prelomnico v evropskih politikah priseljevanja je povzročila naftna kriza v 70. letih 20. stoletja, ko je skokovito naraščanje cen nafte povzročilo upočasnitev gospodarske rasti številnih evropskih držav, posledično zvišanje domače brezposelnosti pa je zahtevalo ustavitve zaposlovanja tujih, gostujočih delavcev. Poleg zmanjšanih potreb po tuji delovni sili pa je, kot ugotavlja Castles (2006, str. 743), k odločitvi držav za prilagoditev svojih politik priseljevanja ter vzpostavitvi omejitvenih ukrepov na področju sprejema tujih delavcev prispevalo tudi spoznanje, da so nekatere panoge postale odvisne od tuje delovne sile. Omejevalni ukrepi pa so imeli deloma nasprotni učinek. Bivanje tujih delavcev je bilo do tedaj zgolj začasno, vezano na opravljanje dela, ki je bilo običajno sezonske narave, zato so bili migracijski vzorci praviloma krožne narave. Ob uveljavitvi politik omejevanja novega zaposlovanja in priseljevanja tujih delavcev pa se je del tuje delovne sile odločil ostati v ciljni državi in je v skladu z mednarodnopravno varovano pravico do združitve družine v državo pripeljal tudi družinske člane. Začasne delovne migracije so se tako v 70.

² Izjema pri tem je bilo relativno kratko obdobje svetovnih vojn, ko je zaradi množične mobilizacije prišlo do pomanjkanja delovne sile.

³ Poleg hitre gospodarske rasti in ustavljenih migracijskih tokov z vzhoda so k dodatnim potrebam po delovni sili prispevali tudi staranje domačega prebivalstva ter vedno daljše šolanje mladih, zmanjšanje števila delovnih ur ter nenadnje tudi vzpostavitev nemških oboroženih sil in s tem povezano množično zaposlovanje domačega prebivalstva (Heckmann, Hoenekopp & Curle, 2009, str. 4).

letih spremenile v trajno priseljevanje, ki je temeljilo na združitvi družinskih članov prej začasno prebivajočih delavcev.

Kljub izhodiščnim razlikam, ki jih je narekovalo različno zgodovinsko in politično ozadje, so migracijske politike zahodnoevropskih držav na podlagi soočanja s primerljivimi izzivi ter prenosom izkušenj na tem področju od zgodnjih 70. let postopno konvergirale. Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (Rimska pogodba) iz leta 1957 ni določala ciljev in pristojnosti Skupnosti na področju priseljevanja državljanov tretjih držav, torej državljanov držav, ki niso bile članice skupnosti. Sodelovanje na tem področju tudi ni bilo v posebnem interesu držav članic, saj je njihovo migracijsko situacijo v tem času zaznamovala le močna potreba po tujih delavcih, ki je bila posledica hitre gospodarske rasti in je narekovala izredno liberalno migracijsko politiko. V spremenjenih okoliščinah »naftnega šoka« v 70. letih prejšnjega stoletja pa je zaradi podobnih težav in izzivov, s katerimi so se soočale države članice, naraščalo tudi zanimanje za sodelovanje na tem področju. Temelje za današnje stanje na področju migracijske politike EU je postavila Amsterdamska pogodba, ki je začela veljati leta 1999 in ustvarila podlago za oblikovanje skupne migracijske politike, implementirane na ravni EU. Program iz Tampereja, s čimer označujemo politične smernice in cilje, sprejete ob zaključkih Evropskega sveta oktobra 1999, je poudaril potrebo po oblikovanju enotne migracijske politike, ki bi med drugim vključevala tesnejše sodelovanje z državami izvora (Evropski svet, 1999).

Upoštevač oceno izvajanja programa iz Tampereja, je Haaški program, sprejet na zasedanju Evropskega sveta novembra 2004 v Bruslju, med prioritete za obdobje od 2004 do 2009 uvrstil sodelovanje s tretjimi državami in razvoj politike zakonitega priseljevanja (Haaški program, 2005). Tudi konec leta 2009 sprejeti Stockholmski program za obdobje 2009–2014 je poudaril pomen sodelovanja z državami izvora na področju migracij in prizadevanja za optimizacijo učinkov migracij na razvoj držav izvora. V tem kontekstu izpostavlja potrebo po proučitvi možnosti učinkovitih, varnih in poceni prenosov denarnih nakazil in povečanja razvojnih učinkov teh nakazil, možnosti povečanja vključenosti izseljenskih skupin v razvojne pobude EU ter po proučitvi koncepta krožnih migracij in načinov omogočanja urejenega kroženja migrantov.

Kljub temu da je področje delovnih migracij v pristojnosti držav članic EU, je bil ob postopnem razvoju skupne evropske migracijske politike in zavedanju o pomembnosti delovnih migracij za Evropo v luči neugodnih demografskih trendov, staranja prebivalstva in strukturnih neskladij na trgih dela, julija 2001 pripravljen prvi predlog zakonodajnega akta. Urejal naj bi pogoje za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav z namenom plačane zaposlitve in samozaposlitvenih gospodarskih dejavnosti. Evropska komisija je v njem izrazila stališče, da je ureditev področja priseljevanja zaradi zaposlitve oziroma samozaposlitve temelj politike priseljevanja, brez katerega ni mogoče oblikovati koherentne skupne politike priseljevanja (Komisija Evropskih skupnosti, 2001). V postopku sprejemanja zakonodajnega predloga, ki je med drugim predvidel določitev

skupnih kriterijev in postopkov za sprejem in prebivanje ter skupnih kriterijev za dostop do zaposlitvenih in samozaposlitvenih gospodarskih dejavnosti, pa je postalo jasno, da je področje delovnih migracij izjemno občutljive politične narave in podvrženo različnim interesom in pogledom držav članic. Zakonodajni predlog ni dobil podpore držav članic in razprava v Svetu je ostala omejena na prvo branje besedila.

Upoštevajoč nepripravljenost oziroma nezmožnost držav članic celovito urediti področje delovnih migracij in vzpostaviti skupen okvir, ki bi natančno določal tudi pogoje in postopke ter ob dejstvu, da je področje delovnih migracij v pristojnosti držav članic (te imajo pravico določiti obseg sprejema migrantov, ki prihajajo z namenom dela oziroma zaposlitve in samozaposlitve), je bilo v naslednjih letih sprejetih več direktiv. Te so uredile vstop in prebivanje pa tudi delno določile pogoje za dostop do zaposlitvenih in samozaposlitvenih dejavnosti, vendar le za posamezne kategorije državljanov tretjih držav.⁴

S ciljem spodbuditi poglobljeno razpravo med državami članicami, inštitucijami EU in civilno družbo glede najprimernejše oblike urejanja sprejema ekonomskih migrantov na ravni EU, je Evropska komisija januarja 2005 predstavila Zeleno knjigo EU o pristopu k urejanju ekonomskih migracij. Dokument je poudaril pomen zaščite pravnega statusa delavca migranta, trdnih integracijskih politik ter sodelovanja z državami izvora in tranzita. Na drugih, bolj občutljivih področjih ekonomskih migracij pa zgolj nakazuje možnosti prihodnjega razvoja. V zvezi z morebitno zakonodajo EU na tem področju dokument predlaga horizontalni pristop, ki bi obsegal pogoje vstopa in prebivanja kateregakoli državljana tretje države in bi predstavljal nek skupen okvir za delovne migracije z visoko stopnjo prožnosti. Zavedajoč se občutljivosti tega vprašanja, dokument hkrati ponuja alternativni pristop sprejema področnih pravnih aktov. Ti naj bi uredili posamezne kategorije ekonomskih migrantov, kot so sezonski delavci, premeščenci znotraj podjetja in strokovno posebno usposobljeni migranti, ter tako odložili vzpostavitev skupnega okvira (Komisija Evropskih skupnosti, 2005a). Na podlagi razprav o zeleni knjigi je Evropska komisija decembra 2005 predstavila Načrt politik zakonitega priseljevanja. Ta odraža sicer splošno politično podporo oblikovanju skupne politike EU na področju delovnih migracij ob hkratnem razlikovanju pogledov držav članic na pristop, ki naj se v ta namen uporabi. V nasprotju z direktivo iz leta 2001, ki je predlagala horizontalni pristop in katere sprejema države članice niso podprle, je Načrt politik zakonitega priseljevanja predvidel urejanje pogojev in postopkov za sprejem le nekaj izbranih kategorij migrantov. Evropska komisija je v dokumentu predlagala sprejem splošne okvirne in štirih posebnih direktiv. Glavni namen splošne direktive bi bil zagotoviti skupni okvir pravic za vse zakonito zaposlene državljanke tretjih držav ter morebiti vpeljati enotno vlogo za izdajo enotnega dovoljenja, ki

⁴ V tem kontekstu so bile sprejete direktive o pravici do združitve družine, statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, pogojih za sprejem državljanov tretjih držav za namene študija, izmenjav učencev, neplačanega usposabljanja ali prostovoljnega dela ter za namene znanstvenega raziskovanja.

bi omogočalo prebivanje in delo. Štiri splošne direktive pa bi medtem uredile pogoje za vstop in prebivanje visoko usposobljenih delavcev, sezonskih delavcev, premeščencev znotraj podjetja in plačanih pripravnikov (Komisija Evropskih skupnosti, 2005a). Skladno s tem je Evropska komisija pripravila tudi predloge direktiv, med katerimi je bila direktiva o visokokvalificiranih delavcih sprejeta leta 2009, splošna direktiva leta 2011, direktivi o sezonskih in premeščenih delavcih pa leta 2014.⁵ Vse štiri direktive temeljijo na izdaji enotnega dovoljenja, ki omogoča prebivanje in delo oziroma zaposlitev, ter na poenotnih postopkih in rokih za izdajo dovoljenj ter obsegu pravic, ki izhajajo iz pridobljenega statusa.

Decembra 2009 je bil sprejet tudi naslednji večletni program, Stockholmski program za obdobje do 2014, ki je izpostavil migracije kot prednostno področje. V primerjavi s prejšnjimi večletnimi programi se razlikuje po tem, da je v okviru migracijskih vprašanj na prvo mesto postavil globalni pristop k migracijam, torej sodelovanje s tretjimi državami, takoj za tem pa vpliv migracij na razvoj in v tem kontekstu spodbujanje krožnih migracij kot eno izmed treh ključnih prioritete (Stockholmski program, 2009).

1.2.2 Pomen in sistem regulacije delovnih migracij v Sloveniji

Delovne migracije imajo raznovrstne učinke na gospodarstvo in družbo države priselitve, njihov čisti ekonomski učinek pa se, kot bo natančneje prikazano v naslednjem podpoglavju, odraža na mednarodni menjavi, ravni plač, zaposlenosti in gospodarski rasti, javnih financah in proračunskem ravnotežju. Posamezne države ob upoštevanju svojih specifičnih okoliščin oblikujejo politike delovnih migracij v odvisnosti od razmerja njihovih pozitivnih in negativnih ekonomskih učinkov.

Temeljna okoliščina, ki posredno vpliva na oblikovanje politike Slovenije do delovnih migracij, je demografska slika, ki jo v splošnem označujejo nizke stopnje rodnosti ter podaljšano pričakovano trajanje življenjske dobe, kar nakazuje na demografski šok. Glede na podatke naj bi smrtnost v Sloveniji začela padati ob koncu 18. stoletja, začetek trenda padanja rodnosti pa Slovenija beleži ob začetku prve svetovne vojne. Demografski prehod⁶

⁵ Direktiva Sveta 2009/50/ES o pogojih vstopa in prebivanja državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve, Direktiva 2011/98/EU Evropskega parlamenta in Sveta o enotnem postopku obravnavanja vloge za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav za prebivanje in delo na ozemlju države članice ter o skupnem nizu pravic za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo, Direktiva 2014/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve sezonskih delavcev ter Direktiva 2014/66/EU Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav v okviru premestitev znotraj podjetja. Predlog direktive, ki naj bi uredil vstop in prebivanje plačanih pripravnikov, je še v obravnavi pri pristojni delovni skupini Sveta.

⁶ S pojmom demografski prehod se označuje razvoj družb iz tradicionalnih v moderne ter obdobje zniževanja ravni smrtnosti in rodnosti. Demografski prehod se praviloma začne s padanjem smrtnosti, za

naj bi tako v Sloveniji trajal okrog 40 let, kar je nekoliko krajše od prehoda v ostalih razvitih državah, zaradi česar je bilo krajše tudi obdobje hitrega naraščanja prebivalstva. Glavna posebnost slovenskega demografskega prehoda pa je množično odseljevanje prebivalstva, zaradi česar slovensko prebivalstvo sodi med tiste z najmanjšim povečanjem v obdobju demografskega prehoda (Malačič, 2003, str. 233–244).

Tudi moderno slovensko prebivalstvo, s čimer se pojmuje prebivalstvo po zaključku demografskega prehoda, se sooča z neugodnimi demografskimi trendi. Od leta 1979 se je Slovenija četrto stoletja neprekinjeno⁷ soočala s padajočim trendom rodnosti, ki je najnižjo stopnjo⁸ (1,20) dosegel leta 2003. Od leta 2004 trend rodnosti sicer narašča, vendar je stopnja rasti prenizka, da bi lahko zagotovila nezmanjšano obnovo generacij. Leta 2014 je stopnja rodnosti znašala 1,58, medtem ko bi za naravno obnovo prebivalstva morala doseči 2,1, kar se je nazadnje zgodilo leta 1981 (Portal SI-STAT, 2016a). Slovenija hkrati beleži trend podaljševanja pričakovanega trajanja življenja. To se je v zadnjih treh desetletjih podaljšalo za približno 10 let in je v letu 2014 znašalo 78 let za moške in 83,7 leta za ženske (Portal SI-STAT, 2016b). Upoštevajoč staranje prebivalstva, na katero kažeta prenizka stopnja rodnosti in podaljševanje pričakovane življenjske dobe, je dolgoročno mogoče pričakovati katastrofalne posledice za trg dela ter posledično gospodarsko rast in vzdržnost javnih financ. Kot posledica obeh trendov namreč upada delež delovno sposobnega prebivalstva in se povečuje koeficient starostne odvisnosti. Razmerje med starostno odvisnim (osebe do 14 let in osebe nad 65 let) in delovno sposobnim prebivalstvom se je zvišalo z 42,9 v letu 2008⁹ na 49,1 v letu 2015 (Portal SI-STAT, 2016c). Podoben trend nakazuje tudi projekcija prebivalstva Evropskega statističnega urada, ki predvideva dvig rodnosti na 1,78 v letu 2080, kar pa ne zagotavlja ravni, potrebne za naravno obnovo prebivalstva. Hkrati do leta 2080 napoveduje postopno zviševanje pričakovanega trajanja življenjske dobe na 86,7 leta za moške in 91 let za ženske (Eurostat, 2013).

Država mora na opisane demografske izzive nedvomno odgovoriti z različnimi sklopi politike, s katerimi bo ustvarila pogoje za zviševanje rodnosti in delovne aktivnosti starejših, spodbudila produktivnost gospodarstva in zagotovila vzdržnost javnih financ. Posebno pozornost je ob tem treba nameniti tudi oblikovanju takšne politike delovnih migracij, ki bo zagotovila optimalne gospodarske učinke glede na potrebe slovenskega trga dela. Ključni dejavnik rasti prebivalstva Slovenije je namreč že od leta 1995, odkar Statistični urad RS vodi podatke o tujcih v Sloveniji, selitveni prirast, ki močno presega

obdobje med začetkom padanja smrtnosti in začetkom padanja rodnosti pa je značilno veliko povečanje naravnega prirastka prebivalstva.

⁷ Izjema je bilo le leto 2000, ko je bil zabeležen rahel dvig rodnosti glede na leto poprej.

⁸ Stopnja rodnosti označuje povprečno število živorojenih otrok na eno žensko v rodni dobi.

⁹ Statistični urad RS od leta 2008 uporablja spremenjeno statistično definicijo prebivalstva, zaradi česar podatki od tega leta dalje niso neposredno primerljivi s starejšimi podatki.

naravni prirast¹⁰. Medtem ko je bil naravni prirast v tem obdobju večinoma negativen in najvišji leta 2010, ko je znašal 3.734 oseb, je bil selitveni prirast večinoma pozitiven, najvišji pa leta 2008, ko se je v Slovenijo iz tujine priselilo kar 18.584 oseb več, kot se jih je iz nje izselilo (Portal SI-STAT, 2016d). Leta gospodarske krize so razmerja sicer nekoliko spremenila, podatki za zadnja leta pa kažejo na prvi pogled zanimivo sliko. Tako je bil na primer v letu 2014 naravni prirast (2.279 oseb) občutno višji od selitvenega prirasta, ki je bil v predmetnem letu celo negativen (-490). Na podlagi podrobnejše razčlenitve podatkov pa je mogoče ugotoviti, da je selitveni prirast tujih državljanov v predmetnem letu znašal kar 5.104 oseb (torej znatno več kot naravni prirast), medtem ko je bil selitveni prirast državljanov RS v istem obdobju močno negativen – iz Slovenije se je odselilo kar 5.594 državljanov RS več, kot se jih je vanjo priselilo (Statistični urad RS, 2015, str. 11). Ob tem velja, nekoliko ob strani, nasloviti tudi vprašanja naraščajoče emigracije domače, zlasti usposobljene in visoko usposobljene delovne sile. Slovenija namreč že 15. zaporedno leto beleži negativen selitveni prirast slovenskih državljanov, ki se z izjemo nekaj posameznih let tudi vztrajno znižuje (Portal SI-STAT, 2016d).

Znanje tujih jezikov, kulturna bližina, prilagodljivost, visok delež terciarno izobraženih med mladimi ter izrazita delovna mentaliteta prispevajo k delovnim migracijam iz Slovenije, zlasti v druge države EU. Začasna emigracija visoko izobraženega kadra s seboj prinaša velike dobrobiti za Slovenijo, saj na takšen način pridobiva strokovno izobražen in usposobljen kader z znanji in izkušnjami, ki jih mnogokrat ni mogoče pridobiti v slovenskem izobraževalnem sistemu ali na slovenskem trgu dela. Poleg tega pa povečuje informacijski pretok ter ustvarja socialno in strokovno mrežo povezav s tujino. Raziskave med zaposlenimi z visoko izobrazbo in študenti kažejo na majhno stopnjo pripravljenosti za trajnejšo emigracijo ob stabilnem gospodarskem in družbenem razvoju Slovenije. Opozoriti pa je treba, da če se ob dejavnih potega iz tujine pojavijo tudi močnejši dejavniki potiska v obliki dlje časa trajajočih neugodnih gospodarskih in političnih razmer v Sloveniji, se začasno in občasno delo slovenske delovne sile lahko spremeni v dolgotrajnejšo ali celo trajno emigracijo. To povzroča tako demografske in intelektualne izgube za Slovenijo kot tudi izgube sredstev, investiranih v šolanje in usposabljanje teh oseb (Bevc, 2004, str. 114–118). Skladno s tem se strokovnjaki strinjajo¹¹, da bi morala biti ena od temeljnih postavk migracijske in z njo povezanih drugih politik Slovenije vzpodbujanje kroženja domačih strokovnjakov. To se že odraža v nekaterih strateških dokumentih novejšega datuma na tem področju, kot so Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020, Nacionalni program visokega šolstva 2011–2020, Raziskovalna in inovacijska strategija Slovenije 2011–2020 ter Akcijski načrt sodelovanja s slovenskimi znanstveniki in drugimi vrhunskimi strokovnjaki v tujini iz leta 2011.

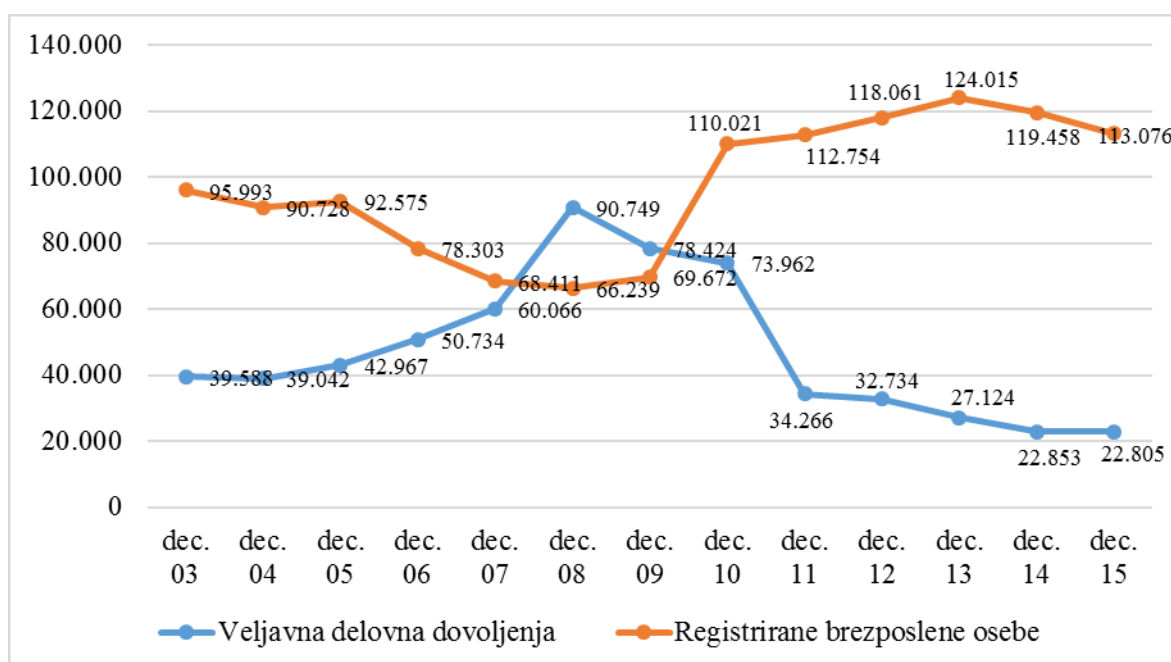
¹⁰ Naravni prirast je razlika med številom živorojenih in umrlih oseb, selitveni prirast pa je razlika med številom priseljenih in odseljenih oseb.

¹¹ Glej na primer Mulec (2011): »Kroženje možganov: nov cilj v povezovanju z diasporami« ali Bevc & Uršič (2013): »Selitve kot razvojni dejavnik Slovenije in njenih regij«.

Kot ugotavlja Malačič (2003, str. 192–193), je starostna struktura večine evropskih držav ugodna, kar pomeni, da je v rodni starosti relativno veliko ženskega prebivalstva. Ker pa je rodnotost sočasno na ravni, ki ne zagotavlja naravne obnove prebivalstva, pozitiven učinek starostne strukture pojenja in se sčasoma izčrpa, s čimer se začne proces depopulacije. V takšnih razmerah imajo države dve temeljni možnosti ukrepanja, in sicer sprejem priseljencev v večjem obsegu ter oblikovanje in uveljavljanje ukrepov prebivalstvene politike z namenom povečati rodnotost. Še pomembnejši kot delež priseljevanja v skupni rasti prebivalstva pa je njegov vpliv na delež delovno sposobnega prebivalstva. Statistični podatki za leto 2014, ki pomembneje ne odstopajo od podatkov za pretekla leta, kažejo, da je bila povprečna starost priseljenih tujcev 31,6 leta, medtem ko je bila povprečna starost prebivalcev Slovenije konec istega leta 42,5 leta (Statistični urad RS, 2015, str. 11). Čeprav selitveni prirast tudi ob bistveno večjih stopnjah, kot je bilo povprečje preteklih let, ne bi mogel spremeniti demografskih trendov Slovenije, pa podatki kažejo, da bi imela dolgoročno naravnana politika delovnih migracij zagotovo pomembne učinke na koeficient starostne odvisnosti prebivalstva.

Poleg neugodnih demografskih trendov na potrebo Slovenije po učinkovitem upravljanju z delovnimi migracijami pomembno vpliva tudi neskladje med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela, ki so mu priča tudi mnoge druge razvite države. Kot je razvidno iz Slike 2, je Slovenija ves čas gospodarske rasti beležila trend povečevanja povpraševanja po delovni sili ob hkratnem zmanjševanju stopnje brezposelnosti, kar kaže na povečevanje strukturnega neskladja med ponudbo in povpraševanjem na domačem trgu dela.

Slika 2: Veljavna delovna dovoljenja in število registriranih brezposelnih oseb



Vir: lastno delo na podlagi Zaposlovanje tujcev, 2014

Podjetja so v tem obdobju kot glavni omejitveni dejavnik pri izvajanju gospodarske aktivnosti navajala pomanjkanje zlasti nižje in srednje kvalificiranih delavcev na področju gradbeništva in obdelovanja kovin, primanjkovalo pa naj bi tudi mehanikov in strojnikov, delavcev elektro stroke ter delavcev v zdravstvu in gostinstvu (Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020, 2010, str. 20). Tako so imele delovne migracije izredno pomembno vlogo pri spodbujanju gospodarske rasti, saj so v kontekstu strukturne brezposelnosti v Sloveniji predstavljale manjkajočo delovno silo, ki je domači trg dela ni mogel zagotoviti. Čeprav je vpliv gospodarske krize korenito spremenil celotno podobo trga dela, so delavci migranti skupina, ki so jo posledice krize najbolj prizadele. Zaposlujejo se namreč pretežno v panogah, kot je gradbeništvo, ki so bile z razvojem krize najbolj na udaru, ter v bolj prožnih oblikah zaposlitve, ki delodajalcem omogočajo lažje odpuščanje.

Za namen naslavljanja potreb slovenskega trga dela po tuji delovni sili ob omejevanju s tem povezanih negativnih učinkov mora Slovenija oblikovati ustrezne migracijske politike. To pa, upoštevajoč njeno skopo migracijsko tradicijo, pred državo postavlja velik izziv. Slovenija je bila namreč do sredine 50. let prejšnjega stoletja pretežno emigracijsko območje, drugo polovico prejšnjega stoletja pa je zaznamovala imigracija iz drugih republik nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije, od koder so ljudje prihajali z namenom dela oziroma zaposlitve. Ker so bile potrebe po delavcih konstantne, si je večina teh oseb v Sloveniji uredila stalno prebivališče, pridružili pa so se jim tudi družinski člani (zakonski partner, otroci). Takšen trend se je nadaljeval tudi po osamosvojitvi Slovenije leta 1991, saj je bila nova država priča hitremu gospodarskemu razvoju ter posledično povečanim potrebam po delovni sili, zlasti v nekaterih dejavnostih. Glede na navedeno ni nenavadno, da je že na prvi dan slovenske samostojnosti pričel veljati Zakon o tujcih, ki je opredelil pogoje vstopa in prebivanja tujcev v Sloveniji, leto kasneje pa tudi Zakon o zaposlovanju tujcev, ki je določil pogoje, pod katerimi lahko tujec v Sloveniji dela oziroma se zaposli. S tem so bili postavljeni temelji politike samostojne Slovenije do delovnih migracij. Oba zakona sta bila v letih slovenske samostojnosti večkrat spremenjena, delno kot odraz spremenjenih razmer, s katerimi se je v posameznem obdobju soočala država, delno pa zaradi usklajevanja nacionalne zakonodaje z evropskim pravnim redom na tem področju. Ob številnih spremembah in dopolnitvah zakonov je treba posebej izpostaviti sprejem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih leta 2014 ter sprejem Zakona o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev leta 2015, ki sta, skladno z evropskim predpisi, vpeljala koncept enotnega dovoljenja za prebivanje in delo. S tem je Slovenija za vse tujce, ki zaprosijo za vstop in prebivanje zaradi zaposlitve ali dela, uvedla načelo »vse na enem mestu« (angl. *one-stop-shop*), ki tujcu omogoča, da si na enem mestu in v enem postopku uredi enotno dovoljenje, ki mu dovoljuje hkrati prebivanje in delo.

Praviloma se lahko tujec¹² v Sloveniji zaposli ali opravlja delo le na podlagi enotnega dovoljenja za prebivanje in delo, ki ga pristojna upravna enota izda na podlagi Zakona o tujcih. Pogoj za to je med drugim, da Zavod RS za zaposlovanje k izdaji enotnega dovoljenja poda svoje soglasje¹³. Pogoje za podajo soglasja in s tem za zaposlovanje in delo tujcev v Sloveniji določa Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 47/2015), s čimer vzpostavlja sistem regulacije delovnih migracij in zagotavlja optimalno ponudbo na slovenskem trgu dela. Z namenom pridobivanja potrebne tuje delovne sile ob hkratnem omejevanju s tem povezanih negativnih učinkov za državo Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev določa, da se soglasje praviloma poda v odvisnosti od trenutnega stanja na domačem trgu dela. Stanje na domačem trgu dela Zavod RS za zaposlovanje preverja na podlagi t. i. kontrole trga dela, postopka znotraj katerega v vsakem posameznem primeru ugotavlja ali so v evidenci brezposelnih oseb za konkretno delovno mesto ustrezni domači ali z domačimi izenačeni kandidati. Zakon o zaposlovanju, zaposlovanju in delu tujcev poleg t.i. kontrole trga dela predvideva tudi druge ukrepe za uravnavanje priliva tuje delovne sile, ki bi lahko negativno vplival na stanje zaposlenosti na slovenskem trgu dela. Zakon tako predvideva možnost določitve najvišjega števila tujcev na trgu dela¹⁴ ter možnost omejitev in prepovedi zaposlovanja in dela tujcev po regijah, področjih dejavnosti, podjetjih in poklicih. Prav tako določa omejitve ali prepoved pritoka novih tujih delavcev v celoti ali iz določenih regionalnih območij, kadar je to utemeljeno z javnim redom, javno varnostjo, javnim zdravjem, s splošnim gospodarskim interesom ali stanjem ter predvidenim gibanjem na trgu dela.

1.3 Ekonomski učinki delovnih migracij

Analiza ekonomskih učinkov migracijskih tokov, ki jo podajam v tem poglavju, se opira na makroekonomsko neoklasično teorijo oziroma točneje na Heckscher-Ohlinov model¹⁵. Temelji na predpostavkah (Bowen, Hollander & Viaene, 1998, str. 143) o tem, da na svetu obstajata samo dva proizvodna dejavnika (delo in kapital), dve državi (država A in država B), ki se med seboj razlikujeta zgolj glede relativne ponudbe proizvodnih dejavnikov, ter

¹² V tem kontekstu so s pojmom »tujci« označeni državljani držav, ki niso članice EU, Evropskega gospodarskega prostora (v nadaljevanju EGP) ali Švicarske konfederacije. Skladno s predpisi EU imajo namreč državljani držav članic EU, EGP in Švicarske konfederacije ter njihovi družinski člani pravico do prostega pretoka delavcev, kar pomeni, da se državljani teh držav v Sloveniji lahko zaposlijo pod enakimi pogoji kot slovenski državljani.

¹³ Soglasje Zavoda RS za zaposlovanje po svojem namenu nadomešča delovno dovoljenje, zato različne vrste soglasij in pogoji za njihovo podajo smiselno povzemajo različne vrste delovnih dovoljenj in pogoje za njihovo izdajo, kot jih je določala prej veljavna zakonodaja na tem področju.

¹⁴ Sistem kvot soglasij oziroma prej kvot delovnih dovoljenj se je uporabljal od leta 2004, po letu 2010 pa Vlada RS glede na stanje na trgu dela ni več predpisovala kvot.

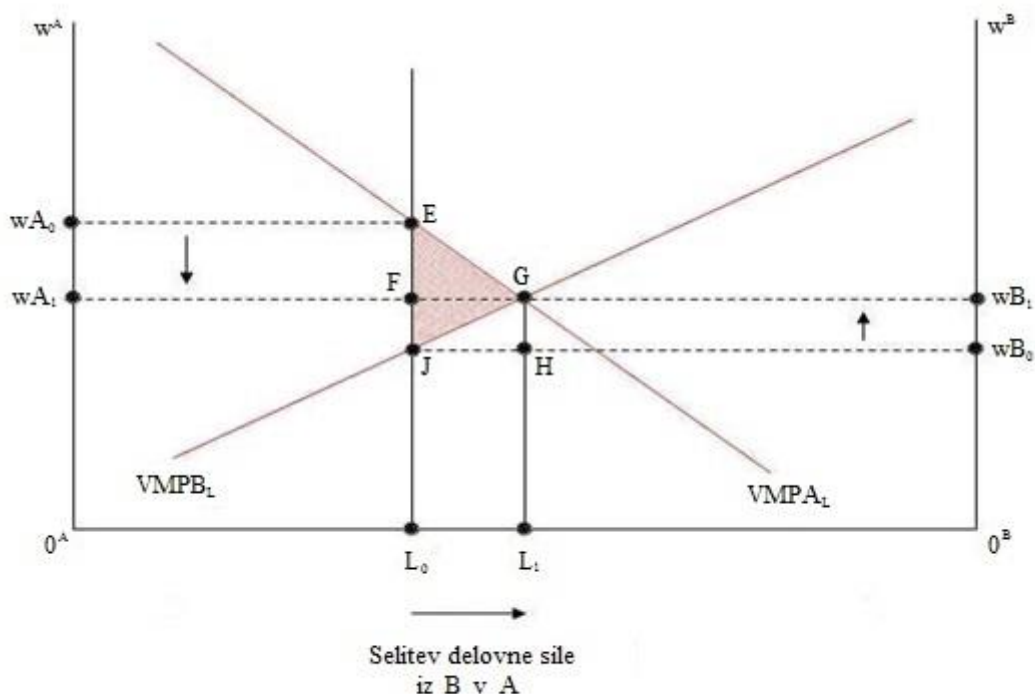
¹⁵ Heckscher-Ohlinov model je po svoji naravi neoklasičen, vendar se od neoklasičnih izhodišč razlikuje predvsem po tem, da predpostavlja mednarodno identične proizvodne funkcije (tehnologijo) in potrošniške preference. Kot tak pojasnjuje vzroke za mednarodno trgovino in specializacijo le z razlikami v obilju proizvodnih dejavnikov med državami (Gandolfo, 1994, str. 5).

dva proizvoda, med katerimi je eden delovno intenziven (za proizvodnjo je potrebno relativno več dela kot kapitala), drugi pa kapitalsko intenziven (za proizvodnjo je potrebno relativno več kapitala kot dela). Poleg tega se predpostavlja naslednje:

- da so produkcijski dejavniki povsem mobilni znotraj države in nemobilni med državami¹⁶,
- da na trgu proizvodnih dejavnikov in proizvodov obstaja popolna konkurenca, cene proizvodnih dejavnikov pa so povsem fleksibilne glede na spremembe na trgu dela ter
- da je proizvodna tehnologija posameznega proizvoda identična v obeh državah, ravno tako pa so identične strukture potrošniških preferenc ter proizvodi, ne glede na državo porekla.

Na podlagi teh predpostavk velja, da je cena proizvodnega dejavnika, ki je v posamezni državi relativno redek, višja od cene proizvodnega dejavnika, ki je relativno obilen. Prav tako velja, da je cena posameznega proizvodnega dejavnika višja v tisti državi, v kateri je ta proizvodni dejavnik relativno redek, v primerjavi z državo, v kateri je ta proizvodni dejavnik relativno obilen. Pod predpostavko, da je v državi A kapital relativno obilen, delo pa relativno redko, v državi B pa obratno, bodo plače v državi A (w_{A_0}) relativno višje kot v državi B (w_{B_0}), kot prikazuje Slika 3.

Slika 3: Vpliv mednarodnih migracij na mednarodno prerasporeditev prihodka



Vir: Yarbrough & Yarbrough, *The World Economy: Trade and Finance*, 1997, str. 389.

¹⁶ Gre za predpostavko, na podlagi katere se oblikujejo izhodiščne, ravnotežne cene proizvodnih dejavnikov. Za analizo vpliva migracij bomo naknadno predpostavili popolno mobilnost proizvodnih dejavnikov.

Posledično je v državi A višja cena delovno intenzivnega proizvoda (X), v državi B pa je višja cena kapitalsko intenzivnega proizvoda (Y), kar je temeljni povod za mednarodno trgovino – država A iz države B uvaža X, v državo B pa izvaža Y. Z uvozom pride zaradi večje razpoložljivosti proizvoda X v državi A do znižanja cene proizvoda ter posledično do znižanja cene dela, medtem ko je proces v državi B obraten, kar pripomore k izenačevanju cen dela (plač) v obeh državah.

Kot je razvidno iz Slike 3, do enakega učinka pride z migracijskimi tokovi. Zaradi razlik v plačah bo delovna sila migrirala iz države v B v državo A, s čimer pride v državi A do povečanja razpoložljivosti produkcijskega dejavnika dela, v državi B pa do zmanjšanja, zaradi česar se plače v državi A znižajo, v državi B pa zvišajo. V teoriji bi ta proces trajal tako dolgo, da bi prišlo do izenačitve višine plač (W_1) v obeh državah.

Skladno z navedenim bi lahko ugotovili, da so mednarodni migracijski tokovi substitut mednarodni trgovini. Tako meni tudi Mundell (v Bowen et al., 1998, str. 237), ki pravi, da povečanje ovir v mednarodni menjavi spodbuja mobilnost proizvodnih dejavnikov ter obratno, da sta mednarodna trgovina in mednarodne migracije po svojih učinkih substituta. V resnici je njihov učinek na mednarodno trgovino odvisen od tega, ali je država, v kateri se poveča razpoložljivost delovne sile, uvoznica ali izvoznica delovno intenzivnega proizvoda. Ob nespremenjenih pogojih menjave pride zaradi povečanja razpoložljivosti delovne sile v državi do splošnega povečanja proizvodnih zmognosti, pri čemer je to povečanje relativno večje pri proizvodnji delovno intenzivnega proizvoda. Navedeno prispeva k povečanju proizvodnje delovno intenzivnega proizvoda in zmanjšanju proizvodnje kapitalsko intenzivnega proizvoda¹⁷. Če je bila predmetna država pred spremembo izvoznica delovno intenzivnega proizvoda, bo takšna sprememba povzročila še večji obseg izvoza in mednarodne trgovine (Yarbrough & Yarbrough, 1997, str. 377–379). Ker pa se delovna sila praviloma seli iz države z večjo razpoložljivostjo delovne sile (in nižjimi plačami) v države z manjšo razpoložljivostjo delovne sile (in višjimi plačami), so ciljne države izvoznice kapitalsko intenzivnih proizvodov in uvoznice delovno intenzivnih proizvodov¹⁸. Mednarodne migracije zato praviloma zmanjšujejo obseg mednarodne trgovine. Kot ugotavljata tudi Krugman in Obstfeld (2003, str. 164), je trgovina v praksi substitut mednarodnemu gibanju proizvodnih dejavnikov, vendar ne popoln, saj mnoge predpostavke teoretičnega modela v realnosti ne držijo (popolna specializacija, odsotnost

¹⁷ Opisani učinek je opredeljen kot Rybczynskijev teorem, ki pravi, da ob nespremenjenih pogojih menjave povečanje ponudbe enega proizvodnega dejavnika privede do povečanja proizvodnje proizvoda, kjer se ta dejavnik intenzivno uporablja, in do zmanjšanja proizvodnje drugega proizvoda (Yarbrough & Yarbrough, 1997, str. 377–378).

¹⁸ Navedeno izhaja tudi iz temeljnega teorema Heckscher-Ohlinovega modela, po katerem država proizvaja relativno več tistega proizvoda, za proizvodnjo katerega se bolj intenzivno uporablja tisti proizvodni dejavnik, ki ga ima država v obilju. Skladno s tem je država tudi izvoznica tega proizvoda (Gandolfo, 1994, str. 83–84).

ovir, enake tehnologije ipd.). Kljub temu velja, da je gibanje proizvodnih dejavnikov zelo podobno trgovini, saj nastane zaradi podobnih vzrokov in ima za posledico podobne učinke.

Za namen oblikovanja učinkovitih migracijskih politik si velja podrobneje pogledati vpliv migracijskih tokov na nekatere druge makroekonomske spremenljivke. Kot omenjeno, Slika 3 prikazuje oblikovanje ravnotežnih cen v posamezni državi v odsotnosti mednarodnih migracij (WA_0, WB_0), ki je enaka mejnemu produktu dela¹⁹ (MPA_L, MPB_L) in se oblikuje v odvisnosti od razpoložljive količine dela ($0AL_0, L_00B$) v posamezni državi. Z mednarodnimi migracijami se prerezporedi razpoložljivost delovne sile v posamezni državi ($0AL_1, L_10B$). S pritokom delovne sile iz države z nižjo ravnotežno plačo (B) v državo z višjo ravnotežno plačo (A) se v slednji znižata mejna produktivnost dela in plača (WA_1), medtem ko se mejna produktivnost dela in plača v izvorni državi zvišata (WB_1).

Kot ugotavljata Yarbrough in Yarbrough (1997, str. 390), imajo spremembe v višini plač pomemben vpliv na prerezporeditev dohodka med produkcijskimi dejavniki, saj je ta odvisen od mejnega produkta dela in števila zaposlenih. V državi A zaradi dodatne delovne sile sicer pride do povečanja bruto družbenega proizvoda (na sliki 3 prikazano z likom EGL_1L_0), pri čemer gre večji del na račun prihodkov migrantov (FGL_1L_0), manjši del pa na račun lastnikov kapitala (FEG). Z dodatno razpoložljivo delovno silo se v državi A relativno zmanjša razpoložljiv kapital in poveča njegov mejni produkt (cena), kar za lastnike kapitala pomeni pozitiven učinek (WA_0EGWA_1). Del tega pozitivnega učinka gre, kot rečeno, na račun povečanja celotnega bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP), del pa gre na račun izgube prihodka domače delovne sile. Z dodatno razpoložljivo delovno silo se namreč njen mejni produkt (plača) zmanjša, kar pomeni izgubo prihodka (WA_0EFA_1)²⁰. Na enak način, le v obratni smeri, se odvijajo procesi v državi B, kjer zaradi relativnega povečanja razpoložljivega kapitala njegovi lastniki zabeležijo negativni učinek ($JGWB_1WB_0$), zaradi zmanjšanja razpoložljive delovne sile pa ta zabeleži pozitiven učinek ($HGWB_1WB_0$). V predstavljenem konceptu je ta pozitiven učinek odražen v zvišanju plač, poudariti pa je treba, da v praksi v državah, v katerih obstaja presežek delovne sile, delodajalci emigrante nadomestijo z le malo ali nikakršnimi stroški. Pozitivne koristi za delovno silo, ki ostane v državi, se v tem primeru odražajo v zmanjšanju oziroma krajšem času brezposelnosti (Katseli, Lucas & Xenogiani, 2006, str. 30–32).

¹⁹ Mejni produkt dela predstavlja dodatno proizvodnjo, ki nastane zaradi zaposlitve dodatne enote dela (Yarbrough & Yarbrough, 1997, str. 389).

²⁰ Učinek migracij na znižanje plač domače delovne sile ciljne države je v realnosti manjši, saj migracije poleg povečanja razpoložljive delovne sile pomenijo tudi povečanje potrošnje in posledično tudi povečanje povpraševanja po delu, česar pa predstavljeni model ne upošteva. Večina empiričnih analiz je pokazala, da 10 % povečanje deleža priseljencev v celotnem prebivalstvu povzroči znižanje plač domače delovne sile za največ 1 % (Friedberg & Hunt, 1995, str. 42).

Mednarodni migracijski tokovi torej ne pomenijo le prerazporeditve prihodkov med produkcijskima dejavnikoma znotraj posamezne države, pač pa tudi prerazporeditev prihodkov med obema državama. Medtem ko država priselitve beleži neto pozitivni učinek (EGL_1L_0), izvorna država beleži neto negativni učinek (JGL_1L_0)²¹. Pri tem je mogoče ugotoviti, da je neto učinek na svetovno gospodarstvo pozitiven (EGJ) ter da migracije na globalni ravni prispevajo k učinkovitejši alokaciji produkcijskih dejavnikov. Pod predpostavko, da so mednarodne migracije substitut mednarodni trgovini, je mogoče skleniti, da so na globalni ravni neto koristi migracije tem večje, čim večje so razlike med relativno obilnostjo proizvodnih dejavnikov med državami, med katerimi se odvijajo migracijski tokovi.

Poleg analize vpliva priseljevanja na prerazporeditev prihodkov in gospodarsko rast je treba omeniti tudi vpliv na stopnjo zaposlenosti oziroma nezaposlenosti domačega prebivalstva. Strah pred povečanjem nezaposlenosti zaradi priliva tuje delovne sile je splošno prisoten med prebivalstvom ciljnih držav. Podatki Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) pa kljub zelo razširjenemu prepričanju ne kažejo povezave med stopnjo priseljevanja in nezaposlenostjo (Coppel, Dumont & Visco, 2001, str. 15; Jean & Jimenez, 2007, str. 10), ravno tako opravljene študije ne ponujajo dokazov o tovrstnem vplivu oziroma ugotavljajo, da je vpliv zanemarljiv. Coppel et al. (2001, str. 14–15) poudarjajo, da je v teoriji vpliv priseljevanja na trg dela izjemno težko oceniti, saj je odvisen od strukture priseljencev, njihovega obsega, pravnega statusa ter časa trajanja prebivanja. Zaključujejo pa, da empirične študije niso dokazale škodljivih posledic priseljevanja na raven nezaposlenosti v Združenih državah Amerike (v nadaljevanju ZDA), medtem ko so nekatere evropske študije pokazale manjši negativni vpliv. Ob tem velja opozoriti tudi na vlogo oziroma vpliv mehanizmov, ki jih ima država na voljo za preprečevanje negativnih učinkov priseljevanja na raven zaposlenosti domačega prebivalstva. Med različnimi inštrumenti, ki jih v ta namen uporablja tudi Slovenija in o katerih je bilo več pojasnjenega v predhodnem podpoglavju, je zagotovo najbolj razširjena t.i. kontrola trga dela. Gre za postopek, v katerem je odobritev zaposlitve državljana tretje države odvisna od pomanjkanja ustreznih primerljivih domačih delavcev, s čimer se načeloma preprečuje rast nezaposlenosti domačega prebivalstva zaradi priseljevanja tuje delovne sile.

Izjemno pomemben vidik mednarodnih migracij, ki se ob sprejemanju migracijskih politik pogosto izpostavlja v javnih razpravah, je tudi njihov učinek na javne finance oziroma proračunsko ravnotežje. Kot je že bilo prikazano, ima imigracija pozitiven učinek na BDP ciljne države, kar ima pozitivne proračunske posledice. Migracije namreč prek nižanja cen delovne sile pozitivno vplivajo na konkurenčnost domačih podjetij na mednarodnih trgih,

²¹ Podobno kot v zvezi z učinkom znižanja plač domače delovne sile je tudi tu treba opozoriti, da model izhaja iz predpostavke, da ves prihodek, ki ga ustvarijo migranti, ostane v državi, kjer je ustvarjen. V realnosti se pomemben del tega prihodka v obliki denarnih nakazil vrača v izvorno državo, o čemer bo več govora v nadaljevanju.

poleg tega pa so migranti tako kot domače prebivalstvo davkoplačevalci. Ker pa so hkrati tudi upravičenci do javnih storitev in pravic, ki jim jih zagotavlja socialna država, in ker ni zanesljivih podatkov o njihovih neto učinkih na proračun, med prebivalstvom ciljnih držav obstaja strah, da je ta učinek negativen, s čimer se pogosto manipulira v politične namene. Raziskave, ki bi osvetlile sliko vpliva migrantov na javne finance, so namreč relativno redke, saj zahtevajo obsežen nabor podatkov glede javnih prihodkov in odhodkov, in sicer tako za tujsko populacijo posamezne države kot za njene državljane.

Med nacionalnimi študijami velja omeniti študijo britanskega notranjega ministrstva iz leta 2002, ki ugotavlja, da so migranti²² v Veliki Britaniji v obdobju 1999–2000 v proračunsko blagajno prispevali 31,2 milijarde funtov, javne izdatke pa povečali za 28,8 milijarde funtov ter povzročili neto fiskalni učinek v višini 2,5 milijarde funtov. V enakem obdobju naj bi tudi v Veliki Britaniji rojeni prebivalci prispevali v blagajno toliko, kot so iz nje prejeli, vendar je ta odstotek (slabih 5 %) nižji v primerjavi z neto prilivi s strani migrantov (slabih 10 %). Zaključki so skladni z nekaterimi drugimi študijami, opravljenimi v Nemčiji in Španiji, ki ravno tako ugotavljajo neto pozitivne fiskalne učinke migrantov (Gott & Johnston, 2002, str. 11–12).

Še natančnejšo analizo nudi raziskava Svetovne banke, ki prikazuje fiskalne učinke migrantov²³ po posameznih kategorijah, in sicer na ravni EU ter primerjalno na ravni posameznih držav članic. Raziskava²⁴ v splošnem ugotavlja, da je na ravni EU neto fiskalni učinek migrantov rahlo negativen (–122 EUR na posameznika), kljub temu pa večji od tistega, ki ga proizvede domače prebivalstvo²⁵ (–1.322 EUR na posameznika). Pri tem opozarja, da prihaja do pomembnih razlik, ko primerjamo posamezne skupine držav članic EU in posamezne skupine migrantov. Medtem ko je na ravni skupine držav članic EU-15²⁶ fiskalni učinek migrantov v primerjavi z domačim prebivalstvom pozitiven (posamezni migrant v proračunsko blagajno prispeva za 1.511 EUR več kot tam rojeni prebivalec), pa je na ravni skupine držav članic EU-10²⁷ ta učinek negativen (posamezni migrant v proračunsko blagajno prispeva za 718 EUR manj kot tam rojeni prebivalec). Raziskava prav tako ugotavlja, da do pomembnih razlik prihaja tudi med posameznimi

²² Študija kot migrante opredeljuje na tujem rojene prebivalce Velike Britanije ne glede na njihovo trenutno državljanstvo.

²³ Študija kot migrante opredeljuje prebivalce posamezne države članice EU, ki so rojeni zunaj ozemlja te države, ne glede na njihovo trenutno državljanstvo, za potrebe analize pa jih deli na štiri kategorije – državljani, rojeni v drugi državi članici EU, državljani, rojeni zunaj EU, nedržavljeni, rojeni v drugi državi članici EU, in nedržavljeni, rojeni zunaj EU.

²⁴ Raziskava temelji na podatkih EU-SILC (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) za leto 2008 oziroma v primeru Francije za leto 2007, pri čemer so zaradi metodoloških težav izključeni podatki za Nemčijo, Latvijo, Estonijo in Slovenijo.

²⁵ Raziskava v to skupino vštevja prebivalce posamezne države članice EU, ki so tudi rojeni na ozemlju te države.

²⁶ V skupino sodijo države, ki so v EU vstopile pred 1. 5. 2004.

²⁷ V skupino sodijo države, ki so v EU vstopile 1. 5. 2004.

kategorijami migrantov. Pozitivni fiskalni učinki tistih migrantov, ki nimajo državljanstva države, v kateri prebivajo, so namreč v primerjavi z domačim prebivalstvom bistveno večji, medtem ko so fiskalni učinki migrantov, ki imajo državljanstvo države, v kateri prebivajo, v primerjavi z domačim prebivalstvom celo negativni (Svetovna banka, 2010, str. 39–43).

Očitno je torej težko govoriti o enotnem vplivu migracij na javne finance, saj ravno v povezavi s tem prihaja do pomembnih razlik med učinki različnih kategorij migrantov in tudi različnih vrst migracij. Zaradi tega v naslednjem poglavju podrobneje prikažem konkretne učinke krožnih migracij kot ene izmed specifičnih oblik delovnih migracij.

2 KROŽNE MIGRACIJE

2.1 Razvoj in opredelitev koncepta krožnih migracij

Kljub temu da so se v preteklosti v nekaterih primerih spontano, v nekaterih pa tudi načrtovano pojavljale oblike migracij, ki so v svojih vzorcih kazale naravo krožnosti, pa je koncept krožnih migracij, o katerem bo govora v nadaljevanju, novejšega značaja. Razvil se je kot odgovor na dejanske in možne negativne učinke, ki jih ima emigracija na izvirne države. Ker so ti občutno večji ob emigraciji usposobljene in visoko usposobljene delovne sile, pogosto govorimo o učinku »bega možganov«. Medtem ko se je razprava o tem odvijala v 60. in 70. letih prejšnjega stoletja v okviru migracij visoko usposobljene delovne sile iz držav v razvoju v razvite države, ki so bile trajnejšega ali celo stalnega značaja, pa danes poteka v kontekstu globalizacije ter hitrega razvoja informacijske in komunikacijske tehnologije, za katerega so značilne začasne, občasne in krožne migracije (Wickramasekara, 2003, str. 3–4). Ustrezno so se razvijali tudi pogledi in razumevanja učinkov bega možganov. V prvi fazi je prevladoval t.i. nacionalni pristop, ki je poudarjal izgubo človeškega kapitala za izvirno državo, ki je investirala v izobraževanje in usposabljanje delovne sile, na račun ciljne države ter s tem zaviranje gospodarske rasti v izvorni državi. V poznih 90. letih prejšnjega stoletja pa se je okreplil t.i. internacionalni pristop, ki je na podlagi proučevanja povratnih migracijskih tokov ter migracijskih tokov v države v razvoju, zlasti v Perzijskem zalivu, zagovarjal, da zaposlitev človeškega kapitala v bolj produktivnem okolju prinaša dodano vrednost tako za izvirno kot tudi ciljno državo. Na podlagi internacionalističnega pristopa se je razvila še tretja paradigma, ki migracije visoko usposobljene delovne sile razume kot policentrično, krožno in začasno gibanje, znotraj katerega delovni migranti v tujini pridobivajo nova znanja in izkušnje, iz katerih črpajo pri ustvarjanju novih zaposlitvenih priložnosti po vrnitvi v izvorni državi (Milio et al., 2012, str. 9–10).

Zanimanje znanstveno-raziskovalne skupnosti za učinke krožnih migracij, zlasti z vidika visoko izobražene delovne sile, je spodbudilo razpravo o tem in razvoj koncepta tudi v institucionalnih okvirih. Na ravni EU se je pomen krožnih migracij razvil v kontekstu

globalnega pristopa k migracijam, utemeljenega na partnerstvu s tretjimi državami. Komisija Evropskih skupnosti (2005c) je poudarila potrebo po celovitem in uravnoveženem pristopu k migracijskim vprašanjem ter v tem okviru potrebo po partnerskem sodelovanju z državami izvora. Tudi Evropski svet je v sklepih srečanja v prihodnjih dveh letih izpostavil potrebo po razvoju partnerstva s tretjimi državami, ki bi temeljilo na politikah zakonitih migracij, prilagojenih za odzivanje na potrebe trgov dela držav članic. Hkrati je pozval k proučitvi načinov za spodbujanje krožnih in začasnih migracij (Svet Evropske unije, 2006; Svet Evropske unije, 2007). Povezanost migracij in razvoja z oprijemljivimi pobudami na področju krožnih migracij, ki lahko zagotovijo mobilnost glede na potrebe na trgih dela držav članic EU ob hkratni krepitvi razvojnega potenciala držav izvora, pa je tudi eden od ključnih poudarkov sporočil Evropske komisije na tem področju.²⁸

V temeljnem dokumentu EU na področju krožnih migracij so krožne migracije v splošnem opredeljene kot »oblika migracije, ki se upravlja na način, ki omogoča določeno stopnjo zakonite mobilnosti v obe smeri med dvema državama«. S to opredelitvijo EU opisuje fenomen, ki smo mu priča v praksi, v prvi vrsti pa opredeljuje politiko, katere namen je zmanjšanje tendence migrantov k stalnemu priseljevanju. Dokument kot pglavitni obliki krožne migracije opredeljuje:

- krožno migracijo državljanov tretjih držav, ki so nastanjeni v EU. Ta za te osebe predstavlja priložnost, da opravljajo dejavnost v izvorni državi, svoje običajno prebivališče pa ohranijo v eni od držav članic EU,
- krožno migracijo oseb, ki prebivajo v tretji državi. Zanje bi to predstavljalo priložnost, da pridejo v EU začasno na delo, študij ali usposabljanje, pod pogojem, da morajo na koncu obdobja, za katerega jim je bil vstop odobren, običajno prebivališče ter dejavnost ponovno registrirati v svoji izvorni državi.

V tem procesu je za krepitev krožnosti ključnega pomena ohranitev določene oblike olajšanega ponovnega vstopa in prebivanja v državi članici, v kateri je državljan tretje države predhodno prebival (Komisija Evropskih skupnosti, 2007). Čeprav obstoječe ureditve v številnih državah članicah zagotavljajo določeno stopnjo krožnosti s tem, ko državljanom tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njihovem ozemlju, omogočajo časovno omejeno odsotnost iz države, ki za posledico nima izgube statusa, pa je pomembno, da se ukrepi za pospeševanje krožne migracije vključijo tudi v zakonodajne iniciative EU.²⁹

²⁸ Glej na primer Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Uporaba globalnega pristopa k migracijam za vzhodne in jugovzhodne regije, ki mejijo na Evropsko unijo (COM (2007) 247 konč.) in Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij: Krepitev globalnega pristopa k vprašanju migracij: izboljšanje usklajevanja, skladnosti in dopolnjevanja (COM (2008) 611 konč.).

²⁹ Pomen, ki ga EU pripisuje krožnim migracijam, je razviden iz nekaterih direktiv, sprejetih po letu 2008, ki vsebujejo določen koncept krožnosti. Direktiva Sveta 2009/50/ES o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visoko kvalificirane zaposlitve tako omogoča tej kategoriji oseb, da

Za zagotovitev učinkovite krožne migracije je ključnega pomena dobro upravljanje z njo. Evropska komisija zato v že omenjenem sporočilu o krožni migraciji in partnerstvih za mobilnost med temeljne ukrepe, potrebne za zagotovitev učinkovite krožne migracije, ki bi dosegla svoj namen ter s tem prispevala k optimalnejši razporeditvi proizvodnih dejavnikov in večji gospodarski rasti, uvršča vključitev spodbud za pospeševanje krožnosti v politike EU. Poudarek je predvsem na zagotovitvi možnosti prihodnje mobilnosti v državo članico EU (na primer dovoljenja za večkratni vstop in zaposlitev) ter zagotovitvi pomoči migrantom, ki se vrnejo v izvorno državo, pri ponovnem vključevanju zlasti na poklicnem področju (na primer pomoč pri iskanju zaposlitve, ustanavljanju podjetij).

Ob tem je treba razviti učinkovit sistem spremljanja krožne migracije, ki bo temeljil na evalvaciji zakonodajnih inštrumentov, ki predvidevajo ukrepe uravnavanja krožnih migracij, in njihove implementacije v praksi. Glede na to, da je primarni namen upravljanje krožne migracije poleg zagotovitve potrebnečasne delovne sile na trgih dela držav članic EU tudi zagotovitev maksimalnih pozitivnih učinkov za izvorne države, je ključnega pomena partnerstvo s tretjimi državami. Le na podlagi tesnega dialoga in sodelovanja med ciljnim in izvornimi državami je namreč mogoče oblikovati in izvajati ukrepe, ki bodo zagotovili pravilno delovanje inštrumenta krožnih migracij ter obojestransko korist. Poleg tega, da bi z uravnavanjem krožnih migracijskih tokov lahko zagotovili, da migranti povratniki učinkovito prispevajo k svojim izvornim družbam, bi lahko omejili tudi tveganje bega možganov, katerega posledice se že kažejo v nekaterih sektorjih posameznih držav v razvoju (na primer zdravstveno varstvo). Ob spoštovanju okvira EU in uporabi že uveljavljenih institucionalnih okvirjev za dialog in sodelovanje bi bilo za spodbujanje krožne migracije učinkovito tudi sklepanje dvostranskih sporazumov med državami članicami EU in posameznimi tretjimi državami, od koder prihaja največ delavcev migrantov. Ne le da bi takšni sporazumi lahko bolje upoštevali specifične potrebe in tveganja držav podpisnic, zagotovili bi lahko tudi lažje usklajevanje med ponudbo delovne sile in povpraševanjem po njej ter hitrejšo odzivanje na potrebe na trgih dela držav članic EU.

po določenem obdobju prebivanja na ozemlju države članice oziroma EU pridobijo status rezidenta za daljši čas kljub odsotnosti z ozemlja držav članic, če je ta krajša od zaporednih 12 ali skupno 18 mesecev. To je 6 oziroma 10 mesecev dlje, kot to omogoča direktiva iz leta 2003, ki opredeljuje status državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas. Direktiva 2009/50/ES upravičencem ravno tako omogoča daljšo dovoljeno odsotnost (24 mesecev) z ozemlja EU, kot je to predvideno z direktivo o rezidentih za daljši čas (12 mesecev). Tudi Direktiva 2014/36/EU o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve sezonskih delavcev sledi načelom zaposlovanja in dela tujcev na principu krožnosti. Direktiva namreč določa, da morajo države članice olajšati ponovni vstop državljanom tretjih držav, ki so bili v to državo članico sprejeti kot sezonski delavci vsaj enkrat v zadnjih petih letih. Pri tem olajšanje ponovnega vstopa lahko zajema ukrepe, kot so izvzetje iz obveznosti predložitve nekaterih dokumentov, ki se zahtevajo pri prvem vstopu, izdaja več dovoljenj za sezonsko delo z enim upravnim aktom, hitrejši postopek odločanja o vlogi ali prednostna obravnava vlog za ponovni vstop.

Koncept krožnih migracij pa se ne razvija le v kontekstu EU. Številne pomembne mednarodne inštitucije s področja migracij so sočasno z EU pričele poudarjati pomen razvoja migracijskih politik in programov, ki bi temeljili na začasni naravi delovnih migracij ter vsebovali elemente za spodbujanje vračanja. Globalni forum o migracijah in razvoju je že na svojem prvem srečanju³⁰ (2008, str. 65) poudaril, da lahkočasne migracije koristijo vsem udeleženi stranem, zlasti če se odvijajo v okviru dogovorjenih shem, ki med drugim ščitijo tudi položaj migrantov ter spodbujajo dobrobit za njihove družine in izvorne skupnosti. Podobno tudi Svetovna banka (2005, str. xiv–xv) ugotavlja, da lahko emigracija nizko usposobljenih migrantov iz držav v razvoju pomembno prispeva k zmanjšanju revščine, zlasti če se odvija v okviru programov, dogovorjenih med izvorno in ciljno državo, ki vključujejo tudi spodbude za njihovo vrnitev. Iste leta je tudi Mednarodna organizacija za delo (2006, str. 29–30) izpostavila, da se je treba zavedati prispevka delovnih migracij k zaposlenosti, gospodarski rasti, razvoju in zmanjšanju revščine. Kot eno od glavnih usmeritev za doseganje tega cilja je opredelila oblikovanje politik, ki spodbujajo krožne in povratne migracije ter reintegracijo v izvorno državo. Nenazadnje je tudi generalni sekretar Združenih narodov v svojem poročilu (2006, str. 18) izpostavil, da lahko programi začasnih migracij zagotovijo vzajemne dobrobiti za:

- ciljno državo, ki si zagotovi potrebno delovno silo,
- migrante – z zagotavljanjem dela in zakonitega statusa,
- z njihovo vrnitvijo pa nenazadnje tudi za izvorne države, ki morajo ustvariti pogoje, v katerih lahko migranti najboljše izkoristijo v tujini pridobljene izkušnje.

2.2 Analiza učinkov krožnih migracij

Čeprav zakonodajne ureditve razvitih držav, ki določajo pogoje za vstop, prebivanje ter delo tujcev na njihovem ozemlju, zaradi restriktivnosti svoje narave ustvarjajo vtis, da je edini cilj teh držav oblikovanje učinkovitega sistema preprečevanja vstopa tujih državljanov na njihovo ozemlje ter dostopa do njihovega trga dela, pa razmere v teh državah v resnici narekujejo oblikovanje politik, ki bi hkrati proaktivno zagotavljale manjkajočo delovno silo. Mnogi sektorji se zlasti zaradi demografskega staranja prebivalstva razvitih držav ter strukturnih neskladij na njihovih trgih dela, primerljivih tistim, ki so za Slovenijo opisana v preteklem poglavju, soočajo s pomanjkanjem ustrezne delovne sile, kar ima pomembne makroekonomske posledice. Krožne migracije, ki so del delovnih migracij, v teh razmerah predstavljajo mehanizem za doseganje ravnotežja med ponudbo in povpraševanjem po delovni sili na globalnem trgu dela ter ustvarjajo pozitivne ekonomske učinke tako za ciljno državo kot izvorno državo. V kontekstu doseganja namena pričujočega dela v nadaljevanju ločeno prikazujem učinke, specifične za krožne migracije. V primerjavi z ekonomskimi učinki delovnih migracij na splošno pozornost tako

³⁰ Pri tem je Globalni forum tudi na vsakem izmed svojih nadaljnjih letnih srečanj postavil krožne migracije v središče razprave o migracijah in razvoju.

raziskovalcev kot držav in vlad namreč zbujejo obeti t.i. trojne zmage, ki jo obljublajo krožne migracije. Pravilen pristop h krožnim migracijam v obliki učinkovitih migracijskih politik in sporazumov bi namreč lahko zagotovil hkratno dobrobit za vse udeležene strani, torej za ciljne države, izvirne države in migrante.

2.2.1 Vpliv na ciljno državo

S stališča ciljnih držav je tuja delovna sila nujno potrebna za nadaljnji gospodarski razvoj ciljnih držav, saj raziskave kažejo, da bi bil BDP EU kot celote manjši ali celo negativen, če migranti ne bi bili prisotni na njenem trgu dela. Znotraj tega okvira pa je treba specifične prednosti krožnih migracij iskati v njihovi začasni naravi. Navkljub demografskim trendom staranja evropskega prebivalstva ter pomanjkanja ustrezne delovne sile na evropskih trgih dela sprejem novih migrantov, ki bi se v državah zaposlitve naselili stalno, dolgoročno namreč ni učinkovit odgovor. Ne le da bi morala biti stopnja priseljevanja, potrebnega za ohranjanje razmerja med delovno sposobnim ter starim prebivalstvom, bistveno večja od družbeno in politično želenih ravni, pač pa bi tudi ti migranti nekega dne postali del starajočega se evropskega prebivalstva.

Stalno naseljeni migranti poleg tega tudi s kratkoročnega in srednjeročnega vidika povzročajo drugačne ekonomsko-finančne posledice za ciljne države. Skladno s tem države članice EU tako na nacionalni ravni kot na ravni EU iščejo ustrezne rešitve, ki temeljijo na oblikovanju politik, ki bi spodbudile začasno imigracijo na trge dela EU ter naknadno učinkovito vrnitev v izvirne države. Medtem ko je večina ekonomskih učinkov, opisanih v prejšnjem poglavju, enakih ne glede na to, ali govorimo o migrantih, ki v ciljni državi prebivajo stalno, ali o migrantih, ki prebivajo začasno, pa se v nadaljevanju osredotočam na razlike, ki jih eni in drugi povzročajo z vidika javnofinančnih učinkov na ciljno državo. V tem podpoglavju analiziram razliko med vplivi začasne oziroma stalne migracije z vidika javnofinančnih učinkov zgolj v kontekstu Slovenije. Učinki različnih vrst migracije so namreč odvisni od zakonodajnega okvira posamezne države, ki opredeljuje mehanizme za zaposlovanje tujcev, ureja njihov položaj na trgu dela ter določa obseg njihovih socialno-ekonomskih pravic glede na status.

Medtem ko s stališča prispevanja v javno blagajno prek obdavčitve in oprispevčenja med stalno in začasno prebivajočimi tujci načeloma ni razlik³¹, pa zakonodaja Slovenije opredeljuje različen obseg pravic ene in druge kategorije tujcev, ko gre za upravičenost do socialnih transferjev in storitev, ki se financirajo iz javne blagajne. Razlika izhaja iz

³¹ Davčna obveznost v Sloveniji ni neposredno odvisna od pravne podlage bivanja tujca, pač pa od tega, ali je tujec v Sloveniji rezident ali ne. Zakon o dohodnini (Ur. l. RS, št. 13/11 – UPB, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15) tako opredeljuje kategorije oseb, ki so rezidenti oziroma nerezidenti Slovenije, ter določa, da so v Sloveniji rezidenti zavezani za plačilo dohodnine od vseh dohodkov, nerezidenti pa le za plačilo dohodnine od dohodkov, ki imajo vir v Sloveniji.

dejstva, da prebivanje tujcev s stalnim prebivališčem v Sloveniji ni vezano na poseben namen, medtem ko je bivanje delavcev migrantov z začasnim prebivališčem vezano na njihovo delo oziroma zaposlitev. Slednji so posledično upravičeni zgolj do koriščenja pravic, ki izhajajo iz sklenjenega delovnega razmerja³², oziroma pravic, ki temeljijo na principu zavarovanja in so pogojene s plačanimi prispevki oziroma premijami iz zavarovanja.³³ Tujci s stalnim prebivališčem v Sloveniji pa so upravičeni še do vrste drugih izplačil in storitev, kot so:

- pravica do denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka,
- pravica do družbenega varstva zmerno, težje in težko prizadetih oseb,
- pomoč družini in institucionalno varstvo,
- pravica do vseživljenjske karijerne orientacije, posredovanja zaposlitve in vključenosti v ukrepe aktivne politike zaposlovanja,
- pravica do plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje eno leto pred izpolnitvijo minimalnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine,
- pravica do starševskega dodatka, pomoči ob rojstvu otroka, dodatka za veliko družino ter dodatka za nego otroka, ki potrebuje posebno nego in varstvo.

Gre za socialne transferje, namenjene posameznikom oziroma družinam, za katere se v postopku ugotovi, da potrebujejo pomoč. Do njih so tujci s stalnim prebivališčem upravičeni pod enakimi pogoji kot slovenski državljani.

Do razlik med obsegom pravic obeh kategorij tujcev, ki imajo posredne finančne posledice, prihaja tudi na drugih področjih. V zvezi s šolanjem in izobraževanjem velja, da so na področju osnovnošolskega in srednješolskega izobraževanja vsi tujci izenačeni s slovenskimi državljani, na področju terciarnega izobraževanja pa prihaja do pomembnih razlik med obema kategorijama. Za tujce je na visokošolskih zavodih praviloma razpisanih dodatnih 5 % vpisnih mest glede na število vpisnih mest za državljane, pri čemer jim je študij omogočen zgolj ob plačilu šolnine.³⁴ Slednja razlika v javnofinančnih posledicah ima še toliko večjo težo, če upoštevamo dejstvo, da imajo vsi tujci s stalnim prebivališčem v Sloveniji pravico do združevanja družine³⁵, medtem ko tujci z začasnim prebivališčem to

³² Gre za pravice, ki jih zagotavljajo zakon, ki ureja delovna razmerja, zakon, ki ureja varnost in zdravje pri delu, ter zakon, ki določa minimalno plačo.

³³ Med pomembnejšimi pravicami iz tega naslova velja omeniti pravico do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti in pravico do plačila prispevkov za obvezna socialna zavarovanja, kot jo določa zakon, ki ureja trg dela; pravice iz pokojnine in pravice iz invalidskega zavarovanja, kot jih določa zakon, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje; ter pravico do starševskega dopusta in starševskega nadomestila, kot jo določa zakon, ki ureja starševsko varstvo in družinske prejemke.

³⁴ Izjema od navedenega so tujci s stalnim prebivališčem, ki so sami ali so njihovi starši oziroma skrbniki davčni zavezanci v Sloveniji. Ti tujci so izenačeni s slovenskimi državljani, kar pomeni, da kandidirajo za mesta, ki so razpisana za državljane, študij pa jim je zagotovljen brezplačno.

³⁵ V skladu z Zakonom o tujcih (Ur. l. RS, št. 45/14 – UPB, 90/14, 19/15 in 47/15 – ZZSDT) se za družinskega člana štejejo zakonec, registrirani partner ali partner, s katerim tujec živi v dalj časa trajajoči

pravico pridobijo šele po enoletnem prebivanju v Sloveniji. Različni pa so tudi pogoji pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje za njihove družinske člane. Za družinske člane tujca z začasnim prebivališčem velja, poleg ostalih pogojev, splošni pogoj petletnega predhodnega prebivanja v Sloveniji, medtem ko so družinski člani tujca s stalnim prebivališčem do pridobitve dovoljenja za stalno prebivanje upravičeni že po dveh letih. Olajšani pogoji pridobivanja dovoljenja za stalno prebivanje družinskih članov tujca s stalnim prebivanjem v primerjavi z družinskimi člani tujca z začasnim prebivanjem pa nadalje širijo krog potencialnih upravičencev do sredstev in storitev, ki se zagotavljajo oziroma financirajo iz javne blagajne. Da ne gre za minorno vprašanje, priča tudi mnenje dr. Ivana Svetlika, nekdanjega ministra za delo, družino in socialne zadeve, da bi pospeševanje prihoda tuje delovne sile na prvi pogled pomenilo zmanjšanje pritiska na pokojninsko blagajno, vendar se hitro izkaže, da bi migranti v primeru, če bi ostali, pripeljali v Slovenijo tudi družinske člane, ki bi potrebovali socialne transferje in javne storitve, s čimer bi se znatno povečali stroški države (Marn, 2011, str. 30).

Poleg fiskalnih učinkov, ki jih imajo krožne migracije zaradi svoje začasne narave na ciljno državo, velja omeniti, da zaposlovanje tuje delovne sile v okviru programov krožnih migracij povzroča tudi občutno nižje stroške integracije. Številne razvite države namreč zaradi stroškovnih vidikov upravičenost do integracijskih ukrepov omejujejo na dlje časa prebivajoče tujce. Slovenija ni izjema. Uredba o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani Evropske unije (Ur. l. RS, št. 70/12), določa, da so tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje in tujci, ki prebivajo na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje (pri čemer je skupna veljavnost tega in prejšnjih dovoljenj za začasno prebivanje neprekinjeno najmanj 24 mesecev), upravičeni do programa učenja slovenskega jezika v obsegu 180 ur. Tujci z dovoljenjem za začasno prebivanje z veljavnostjo najmanj enega leta pa so upravičeni do enakega programa v obsegu zgolj 60 ur. Tujci, ki v Sloveniji prebivajo na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje z veljavnostjo manj kot enega leta, kamor praviloma sodijo krožni migranti, pa do programa učenja slovenskega jezika sploh niso upravičeni. Slovenija ravno tako zagotavlja kritje stroškov opravljanja izpita iz slovenskega jezika, vendar le za tiste tujce, ki so se udeležili 180-urnega programa. Iz tega so posledično izključeni tujci z dovoljenjem za začasno prebivanje, ki ne prebivajo že najmanj eno leto in imajo dovoljenje za prebivanje izdano še najmanj za eno leto.

Zelo pomemben učinek z vidika ciljnih držav imajo programi krožnih migracij na nezakonite migracije. Zagotavljanje zakonitih kanalov za dostop do trga dela ciljne države in omogočanje dolgoročnejšega prebivanja, znotraj katerega lahko tujec večkrat vstopa in prebiva v ciljni državi in se sporadično vrača v izvorno državo (ena od temeljnih lastnosti

skupnosti, mladoletni neporočeni otroci tujca in njegovega zakonca/partnerja, starši mladoletnega tujca, s katerimi je pred prihodom v RS prebival v družinski skupnosti, ter polnoletni neporočeni otroci in starši tujca in njegovega zakonca/partnerja, ki sta jih po zakonu države, katere državljana sta, dolžna preživljati.

učinkovitih programov krožnih migracij), pozitivno vplivata na zmanjšanje nezakonitih migracijskih tokov in na nezakonito nadaljnje prebivanje tujcev po izteku dovoljenega časa prebivanja. Kot ugotavlja Zimmermann (2014, str. 5–6), omogočanje kar se da visoke stopnje mobilnosti v okviru krožnih migracij dosega najboljše učinke, saj se delavci gibljejo za delom in praviloma ne ostajajo v ciljni državi, če ne morejo najti dela. Nasprotno pa uveljavljanje omejitev in strogih pogojev za ponovni vstop v državo, kar je običajni zakonodajni okvir in praksa večine razvitih držav, ko gre za začasne migracije, pogosto prispeva k poskusom nezakonitega vstopa, prebivanja in dela ter nepripravljenosti migrantov, da se po izteku zakonitega dela vrnejo v izvorno državo. Slednji si poskušajo zagotoviti nadaljnje zakonito prebivanje in v ciljno državo pripeljejo še vzdrževane družine člane, kar za seboj potegne velike stroške za ciljno državo. Takšen primer so na primer programi začasnih delavcev, kot so jih poznale nekatere razvite države povojne Evrope ali program Bracero. S slednjim so ZDA omogočile vstop in prebivanje mehiških državljanov za namene opravljanja začasnega dela v eni izmed treh obmejnih ameriških držav. Njegova ukinitve pa je povzročila, da so se mehiški delavci z družinami v ZDA naselili stalno, ter prispevala k strmemu dvigu stopnje nezakonitih migracijskih tokov iz Mehike v ZDA v naslednjih desetletjih.

Vsekakor velja nasloviti tudi vpliv tuje delovne sile na nekatere makroekonomske kazalce ciljne države. Kljub v javnosti populariziranim argumentom, da tuja delovna sila negativno vpliva na stopnjo domače nezaposlenosti ter višino plač, Longhi, Nijkamp in Poot (2008, str. 22–23) ugotavljajo, da je obseg migracij premajhen, da bi vplival na trg dela ciljne države. To velja tako v smislu višine plač kot stopnje nezaposlenosti, pri čemer pa je potreben natančnejši pogled na vpliv migracij glede na konkreten trg dela oziroma samo kategorijo delavcev. Če tuji delavci lahko nadomestijo domače delavce (npr. zaposlovanje tujih delavcev ne glede na razpoložljivost ustrezne domače delovne sile), bo to imelo sicer statistično nepomemben, a kljub temu negativen vpliv na trg dela. Navedeno bi tako lahko pomenilo, da bi v primeru masovnega priseljevanja tuje delovne sile v eni dejavnosti ali enem poklicu ob pogoju, da se zaposlujejo ne glede na stanje na domačem trgu dela, ciljna država lahko zabeležila tudi statistično znatne negativne vplive. V praksi se zaposlovanje tuje delovne sile v razvitih državah odvija praviloma le v primerih, ko gre za poklice, ki jih na trgu dela ciljne države primanjkuje, oziroma za dela, za katera med domačo brezposelno delovno silo ni zanimanja, zaradi česar so tuji delavci dejansko komplementarni domači ponudbi dela. Skladno s tem ne čudi, da raziskave ugotavljajo, da na ravni EU ni statistično pomembne korelacije (oziroma je ta v nekaterih primerih celo negativna) med deležem tujcev znotraj delovne sile in splošno stopnjo brezposelnosti oziroma stopnjo brezposelnosti domačega prebivalstva. Podobno velja tudi glede vpliva migracij na višino plač. Ta bi bil negativen, če bi tuji delavci med drugim lahko ponudili povsem identično znanje in veščine kot domači delavci ter bi v tem smislu lahko nadomestili domače delavce. V primeru komplementarnosti tujcev glede na domačo delovno silo pa bo slednja zabeležila celo dvig v ravni plač (Evropska komisija, 2008, str. 51–55).

V konkretnem primeru Slovenije se mehanizem kontrole trga dela uporablja zgolj pri zaposlovanju tujcev, ki še ne prebivajo v Sloveniji oziroma tu prebivajo na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje. Tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje pa so medtem povsem izenačeni z domačimi državljani. Kot opisano v prejšnjem poglavju, lahko delodajalec tujca, ki v Sloveniji nima stalnega prebivališča, praviloma zaposli le, če v evidenci brezposelnih oseb ni ustreznih domačih ali z domačimi izenačenih kandidatov. Tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje v Sloveniji pa se lahko zaposlujejo pod enakimi pogoji kot slovenski državljani oziroma državljani EU, EGP in Švicarske konfederacije.

Zaradi opisane razlike med zaposlovanjem stalnih oziroma začasnih migrantov je mogoče zaključiti, da načelna ugotovitev iz prejšnjega poglavja o tem, da priseljevanje tuje delovne sile ne vpliva na rast nezaposlenosti domačega prebivalstva, za primer Slovenije vzdrži le delno. Torej le v primeru, ko govorimo o začasnih migrantih, medtem ko ima zaposlovanje tujcev s stalnim prebivališčem v Sloveniji načeloma negativen vpliv na zaposlenost domačega prebivalstva.

Na koncu velja omeniti prednosti zaposlovanja tuje delovne sile na principu krožnosti z vidika delodajalcev. Krožne migracije tako kot začasne delovne migracije na splošno zagotavljajo večjo prožnost trga dela ciljne države. Ob predpostavki učinkovitega programa, znotraj katerega se odvijajo, lahko namreč zagotovijo delovno silo izključno za čas, dokler se po njej kaže potreba na trgu dela. Za razliko od zaposlovanja začasnih delovnih migrantov, pa smotrno oblikovani programi krožnih migracij delodajalcem v ciljni državi omogočajo ustvarjanje dolgotrajnejšega odnosa s tujim delavcem, saj se slednji lahko vedno znova vrača. Navedeno z vidika delodajalcev prispeva k zmanjševanju tveganj, hitrejši in poenostavljeni postopki ponovne zaposlitve istega tujca, ki ga ni treba ponovno uvajati in usposablјati, pa predstavljajo tudi pomembno stroškovno prednost.

Iz Tabele 1, ki povzema predstavljene vplive krožnih migracij, so razvidne prednosti krožnih migracij z vidika ciljne države. Medtem ko je iz neposrednih vplivov mogoče razbrati prednosti začasnih v primerjavi s trajnejšimi oblikami migracije, pa posredni vplivi kažejo na pomembne dodatne pozitivne učinke krožnih migracij kot specifične oblike delovnih migracij.

Tabela 1: Primerjava vplivov krožnih migracij, drugih oblik delovnih migracij in stalnih migracij na ciljno državo (primer Slovenije)

		Delovne migracije		Stalne migracije
		Krožne migracije	Druge delovne migracije	
Neposredni vplivi	Pravice z javnofinančnimi posledicami	Upravičenost le do pravic iz delovnega razmerja (zavarovanja), brez pravice do socialnih transferjev		Enake pravice kot slovenski državljani
	Koeficient starostne odvisnosti	Pozitiven vpliv		Dolgoročno negativen
	Domača zaposlenost	Brez vpliva		Negativen vpliv
Posredni vplivi	Združitev družine	Brez pravice	Omejene pravice	Enake pravice kot slovenski državljani
	Integracija	Brez pravice	Omejena pravica	Polna pravica
	Nezakonite migracije	Pozitiven vpliv	Brez vpliva	Brez vpliva
	Delodajalci	Visoka stopnja prožnosti, nizki stroški	Visoka stopnja prožnosti, višji stroški	Visoka stopnja prožnosti, nizki stroški
	Možnost prehoda v trajno obliko prebivanja	Ne	Da	/

Dihotomija problematike ekonomsko-finančnih učinkov migracij odpira vprašanje, kako in v kakšni obliki spodbuditi začasne migracije na račun stalnih oziroma kako spodbuditi zgolj zaposlovanje tuje delovne sile namesto njenega priseljevanja in s tem zmanjšati negativne učinke za ciljno državo. V tem kontekstu in kontekstu globalnega pristopa k migracijam, ki evropskim državam nalaga odgovornost razvoja dialoga in partnerstva z državami izvora, krožne migracije predstavljajo smiselno obliko začasnih migracij, ki ne dosega le optimalnih ekonomsko-finančnih učinkov za ciljno državo, pač pa ima specifične gospodarskorazvojne učinke tudi za izvorno državo.

2.2.2 Vpliv na izvorno državo

S stališča izvorne države krožne migracije dosegajo različne oblike gospodarskorazvojnih učinkov, med katerimi so najbolj neposredni in najlažje merljivi finančni učinki v obliki denarnih nakazil migrantov. Ta se v skladu z opredelitvijo Mednarodnega denarnega sklada (2009, str. 19–21) v plačilnih bilancah držav izvora knjižijo v obliki »sredstev za zaposlene« oziroma »zasebnih transferjev«³⁶. Obe obliki denarnih tokov sta med seboj tesno povezani, pri čemer se v prvo kategorijo uvrščajo bruto prihodki, ki jih v zameno za svoje delo prejmejo migranti, ki v ciljni državi nimajo statusa rezidenta. V drugo

³⁶ V primeru plačilne bilance Slovenije, ki temelji na priporočilih Mednarodnega denarnega sklada, gre za kategoriji »dohodki od dela« in »transferji drugih sektorjev«.

kategorijo pa se beležijo vsi tekoči transferji, v denarju ali v naravi, med rezidenti in nerezidenti. Kljub temu da se med slednje beležijo transferji v obe smeri, pa te tokove v praksi sestavljajo pretežno nakazila migrantov, ki imajo v tujini status rezidenta, svojcem v izvorni državi. Kljub jasnim navodilom Mednarodnega denarnega sklada pa Svetovna banka (2011, str. xvi–xvii) ugotavlja, da številne države nedosledno beležijo obe vrsti denarnih tokov ter da je v praksi razlikovanje med obema kategorijama povsem arbitrarno ter odvisno od preferenc, priročnosti, davčne zakonodaje ali razpoložljivosti podatkov, s katerimi posamezna država razpolaga. Glede na to, da gre za komplementarni obliki, za namene tega dela s pojmom denarnih nakazil zajemam vse transferje, ki jih migrant v denarju ali v naravi nakazuje oziroma prinese v izvorno državo.

Denarna nakazila migrantov so že dlje časa ena od osrednjih tem na področju migracij in razvoja³⁷, k čemer ne prispeva le njihov obseg, pač pa tudi njihova konstantnost. V obdobju od leta 2008 do leta 2014, v katerem so se gospodarstva razvitih držav, od koder prihajajo denarni tokovi, namenjeni v države v razvoju, soočala z upadom gospodarskih aktivnosti, se je obseg denarnih nakazil migrantov povečal za približno tretjino. V letu 2014 so tokovi denarnih nakazil v države v razvoju³⁸ dosegli 431 milijard ameriških dolarjev (v nadaljevanju USD)³⁹, kar predstavlja skoraj tri četrtine vseh svetovnih denarnih nakazil in kar za trikrat presega uradno razvojno pomoč državam v razvoju v predmetnem letu. Svetovna banka (2016b, str. 6) sicer ugotavlja, da se je v letu 2015 rast denarnih nakazil v države v razvoju upočasnila (0,4 %)⁴⁰ in je na najnižji stopnji od začetka globalne finančne krize leta 2008. Ob tem pa opozarja, da je navedeno posledica težkih gospodarskih razmer v ciljnih državah migrantov in dviga tečaja USD, ter za prihodnja leta napoveduje ponovno rast obsega denarnih nakazil na ravni približno 4 % letno.

Poudariti velja, da denar nakazujejo vsi migranti, vendar je njihov obseg različen, saj čas trajanja odsotnosti iz izvorne države pomembno vpliva na denarna nakazila. Daljša odsotnost namreč povzroča zmanjšanje občutka pripadnosti izvorni skupnosti ter tistim, ki so tam ostali. Poleg tega migranti, ki v ciljni državi prebivajo daljši čas, načeloma tudi uveljavljajo pravico do združitve družine ter svoje odvisne družinske člane pripeljejo v

³⁷ O tesni povezavi med emigracijo in povratnimi tokovi denarnih nakazil pričajo podatki Svetovne banke (2016a). Med desetimi državami v razvoju z največjim obsegom emigracije v letu 2013 je sedem takšnih, ki sodijo med 10 držav v razvoju z največjim prilivom denarnih nakazil v letu 2015. Med preostalimi tremi sta dve državi takšni, katerih emigracija je bila posledica dejavnikov potiska in ne motivirana z iskanjem dela in zaposlitve (Afganistan, Zahodni breg in Gaza).

³⁸ O pomenu denarnih nakazil za države v razvoju pričajo podatki o tem, da predstavljajo denarna nakazila v primeru manjših in revnejših držav tudi do 40 % celotnega BDP države (Svetovna banka, 2016a).

³⁹ Ob tem velja izpostaviti, da med državami prihaja do neenotne prakse pri opredelitvi pojma denarnih nakazil ter težav in nepravilnosti pri njihovem beleženju, poleg tega pa se velik del denarnih nakazil, po nekaterih ocenah tudi do 50 % vsote, ki je zabeležena prek formalnih kanalov, prenaša prek neformalnih poti in ga ni mogoče izmeriti. Zaradi navedenega velja, da je dejanski obseg denarnih nakazil bistveno večji od uradnih podatkov (Svetovna banka, 2005, str. 85–86).

⁴⁰ Rast obsega denarnih nadomestil v svetovnem merilu je bila v letu 2015 celo negativna (–1,7 %).

ciljno državo, kar je bistvenega pomena, ko gre za denarna nakazila. Migranti, ki svoje bivanje v ciljni državi smatrajo zgolj kot sredstvo za ustvarjanje kapitala, namreč varčujejo in nakazujejo veliko več kot tisti, ki si v novi državi nameravajo prebivanje urediti celostno in dolgoročno. V tem smislu je namera vrnitve domov ključni dejavnik, ki migrante motivira k večjemu varčevanju in večjim denarnim nakazilom. Navedeno potrjujejo različne raziskave (Galor & Stark, Djajic, Karayalcin v Drinkwater et al., 2002, str. 21; Kirdar, 2007, str. 21), ki kažejo, da je med migranti, ki se nameravajo vrniti v izvorno državo, stopnja varčevanja višja kot pri tistih, ki nameravajo ostati v ciljni državi. Večjo verjetnost za denarna nakazila začasnih migrantov pa potrjuje tudi raziskava Centra za raziskave in analize migracij Univerzitetnega kolidža v Londonu, ki vzorec gospodinjstev, katerih člani so priseljenci v Zvezni republiki Nemčiji, združuje v kategorije glede na njihovo namero vrnitve v izvorno državo⁴¹ ter glede na to, ali imajo v tujini⁴² zakonca oziroma otroke. Avtorji raziskave (Dustmann & Mestres, 2008, str. 9–12) ugotavljajo, da je v letu pred izvedbo raziskave 46 % vseh gospodinjstev nakazovalo sredstva v tujino, pri čemer je med tistimi, ki se nameravajo vrniti domov, ta delež enkrat večji kot med tistimi, ki se ne nameravajo vrniti. Raziskava kaže tudi na pomembne razlike glede na to, ali imajo gospodinjstva v tujini svojce. Medtem ko je sredstva nakazovalo 42 % gospodinjstev brez ožjih družinskih članov v tujini, je med tistimi, ki imajo v tujini svojce, takšnih kar dobri dve tretjini. Tudi regresijska analiza podatkov, opravljena z namenom izločitve dejavnikov, povezanih z individualnimi karakteristikami gospodinjstev in njihovih članov, ugotavlja enake trende. Rezultati namreč kažejo, da je ne glede na to, kje prebivajo njihovi svojci, za 13,4 odstotne točke bolj verjetno, da bodo denar nakazovali tisti, ki se nameravajo vrniti v izvorno državo. Značilna pa je tudi povezava med krajem prebivanja svojcev in verjetnostjo denarnih nakazil. V primeru migrantov, katerih zakonec živi v tujini, je verjetnost denarnih nakazil za 10 odstotnih točk večja kot pri tistih, ki nimajo zakonca v tujini. V primeru otrok, ki prebivajo v tujini, pa je ta razlika večja še za dodatnih 14 odstotnih točk. Pomemben kazalnik je tudi močna povezava med začasno naravo migracije in denarnimi nakazili za podporo svojcem. Ta je namreč močna (čeprav skoraj za polovico manjša) tudi v primeru, ko žena in otroci migranta prebivajo z njim v tujini. To kaže na to, da imajo migranti, ki se nameravajo vrniti, močnejše vezi tudi s širšimi družinskimi člani kot migranti, ki se ne nameravajo vrniti.

Kot izhaja iz definicije, so denarna nakazila transferji med posamezniki, njihov namen pa je izboljšati blaginjo gospodinjstva, ki je njihov prejemnik, zato se primarni in najbolj neposredni učinki kažejo na mikro ravni. V najbolj splošnem je na podlagi številnih analiz

⁴¹ Raziskava v vzorec jemlje gospodinjstva, v katerih je vsaj eden izmed članov priseljenec, ki je v Zvezno republiko Nemčijo prišel v času povojnega gospodarskega razcveta, opisanega v podpoglavju 1.3.2. Navedeno pomeni, da gre za stalno naseljene migrante, ki v ZRN prebivajo že desetletja, zato raziskava ne ločuje glede na začasni oziroma stalni status prebivanja, pač pa glede na njihovo individualno izraženo namero vrniti se v matično državo.

⁴² V kontekstu raziskave je s pojmom tujina mišljena izvorna država ali katerakoli druga država razen Zvezne republike Nemčije.

mogoče ugotoviti, da denarna nakazila prispevajo k zmanjšanju revščine gospodinjstev, ki jih prejemajo. Tako npr. Adams in Page (2005, str. 1655–1660) ugotavljata, da imajo tako mednarodne migracije kot denarna nakazila statistično pomemben vpliv na zmanjšanje revščine. Analiza podatkov za 71 držav v razvoju namreč kaže, da bi 10 % povečanje deleža mednarodnih migrantov med prebivalstvom določene države povzročilo 2,1 % zmanjšanje deleža prebivalstva, ki živi pod pragom revščine⁴³. 10 % povečanje uradno zabeleženih denarnih nakazil na prebivalca pa bi povzročilo 3,5 % zmanjšanje deleža prebivalstva, ki živi pod pragom revščine. Poleg vpliva na višino dohodkov posameznega gospodinjstva imajo denarna nakazila tudi funkcijo psevdozavarovanja (Katseli et al., 2006, str. 52). Omogočajo namreč razpršitev tveganja ter stabilne prihodke tudi v času, ko je izvorna država ali izvorna skupnost priča makroekonomskim šokom. To je v primeru držav v razvoju, ki so zaradi naravnih, političnih ali drugih dejavnikov v tem pogledu bolj ranljive, namreč velikega pomena.

Svetovna banka (2005, str. 123–125) poleg neposrednih učinkov denarnih nakazil poudarja tudi pomen njihovih posrednih učinkov. Pri tem izpostavlja njihov vpliv na dostop do kapitalskih trgov, saj kot stabilen vir prihodkov vplivajo na kreditno sposobnost gospodinjstva. Odpira pa tudi vprašanje njihovega učinka na delovno aktivnost članov gospodinjstva, ki prejema denarna nakazila. Prejemanje denarnih nakazil namreč lahko zmanjša njihovo motivacijo za delo, saj so v nekaterih primerih prihodki, ki bi jih člani gospodinjstva v domačem okolju lahko zaslužili, zanemarljivi glede na višino denarnih nakazil, ki jih prejemajo. Poleg tega migranti denar primarno nakazujejo z namenom izboljšanja ekonomske situacije gospodinjstva, ki ga prejema, zato bi dodatni prihodki, ki bi jih člani gospodinjstva sami zaslužili, lahko vplivali na pripravljenost migranta pomagati v obliki denarnih nakazil. Pomembna posredna posledica denarnih nakazil so tudi njihovi multiplikativni učinki, saj poraba sredstev, ki jih gospodinjstva prejemajo v obliki denarnih nakazil, povečuje prihodke tistih, ki zagotavljajo blago in storitve, ki jih gospodinjstva s temi sredstvi kupujejo. To pa nadalje omogoča njihovo večjo porabo in tako ustvarja verižno reakcijo. Do tovrstnega učinka pa lahko pride zgolj v razmerah, kjer je omejeno povpraševanje zgolj posledica omejenih sredstev, s katerimi gospodinjstva razpolagajo. Da bi dodatna poraba zagotovila tovrstno verižno reakcijo, je namreč treba zagotoviti dodatno domačo proizvodnjo, saj bi v primeru omejenih domačih proizvodnih kapacitet dodatno povpraševanje lahko imelo negativne posledice v obliki povečanja cen, inflacije oziroma uvoza. V tem kontekstu so pomembne tudi dobre trgovinske povezave znotraj izvorne države, saj migranti praviloma prihajajo zgolj iz posameznih, tradicionalno emigrantskih lokalnih skupnosti znotraj izvorne države, kar posledično pomeni, da se tudi dodatna količina denarja ter dodatno povpraševanje koncentrirano pojavljata zgolj v nekaterih geografsko omejenih območjih (Katseli et al., 2006, str. 53).

⁴³ Analiza kot prag revščine postavlja 1 USD na dan, kar je tudi običajno sprejeta meja za države v razvoju na mednarodni ravni.

Ali prejemniki denarnih nakazil sredstva namenjajo za sprotno porabo ali za varčevanje in investiranje, je odvisno od številnih dejavnikov. Svetovna banka v splošnem ugotavlja (2005, str. 125–127), da bo stopnja varčevanja in investiranja višja, če:

- so prejemniki denarnih nakazil ženske,
- če gre za gospodinjstva, ki svoje osnovne življenjske potrebe lahko zadovoljijo z drugimi sredstvi ali če denarna nakazila prejemajo zgolj začasno,
- če okolje izvirne države zagotavlja ustrezne investicijske priložnosti.

Med pogostejšimi oblikami investiranja denarnih nakazil so tista v šolanje otrok in zdravstveno varstvo, pomembna pa je tudi njihova vloga v spodbujanju podjetništva, ki pa je večja v primeru tistih migrantov, ki krožijo med ciljno državo in izvorno državo. Na podlagi analize denarnih nakazil med Nizozemsko in Gano tudi Mazzucato (2009, str. 12–13) ugotavlja, da je večina denarnih nakazil investiranih, torej porabljenih za nekaj, kar bo predvidoma v prihodnje ustvarilo dobiček. Kar 60 % vseh sredstev se namreč namenja za zagon oziroma spodbujanje podjetništva, s čimer se ustvarjajo prihodki in odpirajo nova delovna mesta, za nastanitev, kar prispeva k višjim cenam nepremičnin ter za izobraževanje otrok in s tem za investiranje v človeški kapital in dolgoročni razvojni napredek. Ob tem pa Mazzucato ugotavlja, da je ključni dejavnik za uspešnost podjetništva in drugih investicijskih projektov zmožnost kroženja migrantov med izvorno državo in ciljno državo. To jim namreč omogoča večji nadzor nad svojo investicijo, krepitev odnosov s tistimi, ki neposredno upravljajo ali nadzirajo upravljanje njihove investicije, ter ustvarjanje in ohranjanje poslovnih vezi med obema državama. Do podobnih zaključkov prihaja Yang (2005, str. 19–25) na podlagi analize denarnih tokov med filipinskimi migranti in njihovimi svojci v času azijske finančne krize. Avtor ugotavlja, da povečanje prihodkov iz naslova denarnih nakazil prispeva k investicijam v človeške vire v obliki zmanjšanja otroškega dela in povečanja izdatkov gospodinjstev za namen izobraževanja, spodbujanja samozaposlovanja in zagona novih podjetniških dejavnosti, zlasti tistih, ki zahtevajo pomembnejšo kapitalsko investicijo. V zvezi z denarnimi nakazili se pogosto odpira tudi vprašanje njihovega vpliva na razlike med ekonomskim položajem posameznih gospodinjstev. Ugotovitve študij s tem v zvezi se med seboj razlikujejo⁴⁴. Medtem ko nekatere ugotavljajo, da so prejemniki denarnih nakazil bolje preskrbljena gospodinjstva, pa druge ugotavljajo, da so prejemniki najrevnejša gospodinjstva. Zaradi tega ni mogoče dokončno in zanesljivo opredeliti njihovega vpliva na povečevanje oziroma zmanjševanje ekonomskih razlik.

Ker so prejemniki denarnih nakazil posamezniki in ne države, se je analiza ekonomskih učinkov denarnih nakazil do nedavnega osredotočala pretežno na mikro raven, vse večje zavedanje obsega in značilnosti tokov denarnih nakazil pa kaže, da imajo ti tudi pomembne

⁴⁴ Glej na primer Ratha, Stark, Taylor, & Yitzhaki; Adams, Taylor, & Wyatt v Mansoor & Quillin, 2007, str. 67–72, Ahlburg, Taylor, & Rodriguez v OECD, 2006, str. 153–154).

makroekonomske učinke. Kot ugotavlja Svetovna banka (2005, str. 99–105), je tudi z makroekonomskega stališča pomembna lastnost denarnih nakazil njihova stabilnost ter verjetnost, da se gibljejo v obratni smeri od gospodarskega razvoja države, v katero so namenjene. Razlog za to je, da v obdobjih, ko je gospodarstvo njihove izvorne države v težkih okoliščinah, migranti svojem in prijateljem pošiljajo še več denarja, da bi jim pomagali prebroditi krizne čase. S tem denarna nakazila nadomeščajo devizne izgube države, povzročene z makroekonomskimi šoki, ter prispevajo k stabilnosti gospodarstva. Denarna nakazila imajo pomemben vpliv tudi pri dostopanju izvornih držav do mednarodnih finančnih trgov. Poleg tega, da pozitivno vplivajo na razmerje med dolgom in izvozom, s čimer izboljšujejo kreditno sposobnost države, pa pogoje dostopa do mednarodnih finančnih trgov izboljšujejo tudi prek procesa listinjenja, v katerem posojiljemalec (npr. banka) zastavi pričakovana prihodnja denarna nakazila. Ker postopek poteka prek izbranih korespondenčnih bank, ki neposredno prejemajo denarna nakazila v tuji valuti, s katerimi prek računa v tujini investitorjem poplačujejo glavnico in obresti in šele preostanek nakazujejo bankam posojiljemalkam, denarna nakazila do trenutka poplačila dolga ne vstopajo v državo, od koder je banka posojiljemalka. S stališča bonitetnih agencij takšen sistem blaži tveganja, povezana z menjalnim tečajem in s samostojnim prenosom sredstev s strani domačih bank, zato so takšni vrednostni papirji ocenjeni bolje in zanimivi za širši krog investitorjev, izdajatelju pa omogočajo dostop do mednarodnih finančnih trgov po nižji obrestni meri in z daljšim obdobjem dospelja. Poleg opisanih pozitivnih učinkov pa je treba opozoriti tudi na nekatere potencialne negativne posledice. Najbolj očitna nevarnost nenadnih povečanih kapitalskih tokov je pogojena z nezmožnostjo njihove hitre absorpcije, kar ustvarja inflacijske pritiske, neto priliv deviz v obliki denarnih nakazil pa lahko povzroča t.i. holandsko bolezen⁴⁵. Gre za težnje po apreciaciji menjalnega tečaja, kar bi imelo negativne učinke na konkurenčnost izvoza ter posledično na proizvodnjo in zaposlenost. Obe nevarnosti sta v primeru denarnih nakazil sicer bolj teoretičnega značaja, saj so ti tokovi dolgotrajni in stabilni ter kot taki ne ustvarjajo nenadnih in nepredvidljivo velikih denarnih prilivov. Poleg tega je srž nizozemske bolezni ustvarjanje tuje valute z dejavnostjo, ki vključuje le malo zaposlenosti. Denarna nakazila so namreč ravno posledica velike zaposlenosti, čeprav v tujini (Katseli et al., 2006, str. 55).

Poleg neposrednih finančnih učinkov je s stališča izvorne države o krožnih migrantih mogoče govoriti tudi kot o socialnem kapitalu (Fargues, 2008, str. 3). Krožni migranti namreč v primerjavi z drugimi vrstami migrantov ohranjajo tesnejše in intenzivnejše odnose z izvorno skupnostjo ter na ta način zagotavljajo socialno mrežo, ki z neposrednimi

⁴⁵ S pojmom holandske bolezni (angl. *Dutch disease*) se v ekonomski teoriji opisuje fenomen pozitivne povezave med povečanjem prihodkov države in upadom obsega proizvodnje. Do navedenega pride, ko nenadno povečanje prihodkov posamezne države na primer zaradi večjega izkoriščanja naravnih bogastev ali povišanja njihovih cen, povečanja neposrednih tujih investicij ali tuje finančne pomoči prispeva h krepitvi menjalnega tečaja, zaradi česar postanejo blago in storitve, ki jih država izvažata, za druge države relativno dražji, njen proizvodni sektor pa s tem manj konkurenčen.

informacijami o razmerah na trgu dela v ciljnih državah pa tudi na drugih področjih, kot so nastanitve, izobraževanje in podobno, ne le mobilizirajo potencialne nove migrante, pač pa ustvarjajo učinkovitejšo migracijo in nižajo njene začetne stroške. V kontekstu socialnega kapitala migranti predstavljajo tudi pomembno povezavo med obema državama. Nekatere raziskave, na primer United Nations Development Programme (2009, str. 77), tako ugotavljajo, da je delež tujih neposrednih investicij posamezne razvite države v državo v razvoju pozitivno povezan s številom visoko izobraženih migrantov iz te države, ki prebivajo v državi investitorke. Migranti v tem smislu predstavljajo most med obema državama, saj zagotavljajo točne in ažurne informacije o poslovnih priložnostih in siceršnjem poslovnem okolju v državah v razvoju ter zmanjšujejo stopnjo nezaupanja potencialnih poslovnih partnerjev v razvitih državah. Pri tem imajo krožni migranti še toliko pomembnejšo vlogo, saj v primerjavi z ostalimi ohranjajo tesnejše odnose z izvorno državo, zaradi česar so sposobni zagotoviti boljši vpogled v poslovno okolje.

Kot ugotavljata Docquier in Marfouk (2006, str. 164–165), se je število vseh migrantov v državah OECD v obdobju med letoma 1990 in 2000 povečalo za 40 %. Pri tem je najbolj naraslo ravno število kvalificiranih migrantov. Medtem ko se je delež migrantov s terciarno izobrazbo povečal za 4,8 odstotne točke in delež migrantov s sekundarno izobrazbo za 3,7 odstotne točke, pa se je delež tistih migrantov, ki imajo manj kot sekundarno izobrazbo, temu ustrezno zmanjšal za 8,5 odstotne točke⁴⁶. O pomenu kvalificirane delovne sile za razvite države priča tudi podatek, da čeprav je bilo po podatkih za leto 2000 na svetovni ravni kar 59 % delovne sile z manj kot sekundarno izobrazbo in le 11,3 % s terciarno izobrazbo, pa je bil med migranti v državah OECD ta delež približno enak (34,6 % migrantov s terciarno izobrazbo in 36,4 % z manj kot sekundarno izobrazbo). Z vidika pomena t.i. bega možganov za države v razvoju postane slika še bolj jasna, ko globalni trend migracij kvalificirane delovne sile ločimo na migrante iz držav OECD in migrante iz drugih držav. Medtem ko se (po podatkih za leto 2000) delež delovne sile držav OECD s terciarno izobrazbo (27,6 %) ne razlikuje pomembno od deleža emigrantov iz teh držav s terciarno izobrazbo (30,2 %), je v državah, ki niso članice skupine OECD, le 6,3 % delovne sile s terciarno izobrazbo, emigrantov s terciarno izobrazbo pa kar 38,6 %. Glede na navedeno postane jasno, da manj razvite države z mednarodno migracijo izgubljajo človeški kapital, problem pa je posebej akuten zlasti na območju Srednje Amerike, Karibov in Afrike, kjer stopnja emigracije kvalificirane delovne sile ponekod (Gvajana, Grenada, Jamajka, Sv. Vincent in Grenadini, Haiti) presega 80 % (Docquier & Marfouk, 2006, str. 175).

Posebno težavo za izvorne države predstavlja masovna emigracija kvalificiranih delavcev v specifičnih sektorjih, v katerih razvite države beležijo pomembno pomanjkanje kadra.

⁴⁶ Raziskava za migrante s sekundarno izobrazbo (srednje kvalificirani) šteje tiste, ki so opravili od 9 do 12 let šolanja, med migrante s terciarno izobrazbo (visoko kvalificirani) pa tiste, ki so opravili najmanj 13 let šolanja (Docquier & Marfouk, 2006, str. 157).

Takšen pojav se najpogosteje zaznava v zdravstvenem sektorju. Na letni ravni zaradi dela v tujini svojo državo zapusti med 17.000 in 22.000 zdravstvenih delavcev (Svetovna zdravstvena organizacija, 2014), večino od njih pa predstavljajo medicinske sestre⁴⁷. Viri tujih usposobljenih zdravstvenih delavcev so v veliki meri odvisni od ciljne države. Indija na primer predstavlja pomemben vir tujih zdravnikov v Avstraliji, Veliki Britaniji, ZDA, v zadnjem času pa tudi Kanadi. V navedenih državah (razen ZDA) je pomemben vir zdravnikov tudi Južna Afrika⁴⁸, pomemben delež zdravnikov pa prihaja tudi s Filipinov. Podatki Svetovne zdravstvene organizacije kažejo, da tuji zdravstveni delavci predstavljajo znaten delež delovne sile v zdravstvu v nekaterih zahodnih razvitih državah. Tako je približno 37 % registriranih zdravnikov v Veliki Britaniji tujcev, v Avstraliji in ZDA 26 % in v Kanadi 22–24 %.

Emigracija izobražene delovne sile ima različne negativne posledice, med katerimi Davies (v Katseli et al., 2006, str. 34–35) izpostavlja zmanjšanje *spill-over* učinka, torej prenosa zagona, volje do izobraževanja in produktivnosti z izobraženih na ostale, izgubo javnih sredstev, vloženih v izobraževanje migrantov, v nekaterih primerih pa celo omejeno zmožnost države zagotoviti ključne socialne storitve, kot sta zdravstvo in izobraževanje. S tega vidika je nedvomno pomembna vloga krožnih migracij spodbujanje vračanja izobražene oziroma usposobljene delovne sile ter prenos ne le kapitala, pač pa tudi novih tehnologij, znanj, veščin in izkušenj. Glede na to, da se programi krožnih migracij načeloma odvijajo na podlagi bilateralnih sporazumov med obema državama, pa to ponuja tudi možnost omejevanja zaposlovanja poklicev, ki se kažejo kot deficitarni. Ob tem velja poudariti, da vpliv emigracije na izvorno državo ni tako premočrten in enoznačen, kot bi morda bilo videti na prvi pogled. Novejša ekonomska doktrina tako relativizira negativne učinke emigracije kvalificirane delovne sile (ali t.i. bega možganov) za gospodarsko rast in razvoj izvornih držav, saj predpostavlja, da višji zaslužki, ki jih kvalificirani migranti prejemajo v ciljni državi, spodbujajo prebivalstvo izvorne države k šolanju in izobraževanju, s čimer se krepi človeški kapital.

Emigracija visoko kvalificirane delovne sile lahko tudi spodbudi izobraževanje mlajše generacije v izvorni državi, ki naj bi nadomestila emigrantsko delovno silo, poleg tega pa je v nekaterih državah ravno zaradi možnosti emigracije in zaslužkov v tujini stopnja visoko izobraženih višja, kot bi bila sicer. Zagotovo najpomembnejši dejavnik pri presoji učinkov emigracije visoko izobražene delovne sile na gospodarstvo in razvoj izvorne države pa je njen trg dela. Osrednje vprašanje je torej, ali je izvorna država visoko izobraženemu kadru zmožna zagotoviti ustrezno zaposlitev, v resnici pa se enako vprašanje

⁴⁷ Kar 29 % celotnega števila zdravstvenih delavcev, ki so med letoma 1993 in 2010 migrirali zaradi dela, predstavljajo medicinske sestre.

⁴⁸ Kako daleč gre lahko politika nebrzdanega (neetičnega) rekrutiranja zdravstvenega osebja, kaže tudi zaprosilo Nelsona Mandele, ki je na uradnem obisku v Veliki Britaniji leta 1997 britansko vlado pozval k prenehanju rekrutiranja južnoafriških medicinskih sester, saj južnoafriški zdravstveni sistem ni mogel več zagotavljati ustrezne zdravstvene oskrbe svojim državljanom zaradi epidemije AIDS-a.

lahko zastavi tudi, ko gre za srednje ali nižje usposobljeno delovno silo. Z izjemo določenih poklicev v nekaterih državah izvorne države krožnih migrantov praviloma sodijo med države v razvoju, ki na svojem trgu dela razpolagajo z delovno silo različnih kvalifikacij, ki ne morejo zagotoviti ustreznih zaposlitev. Izvorne države tako z emigracijo zmanjšujejo neskladja na lastnem trgu dela, zmanjšanje brezposelnosti pa ima za izvorno državo ugodne javnofinančne učinke. Programi krožnih migracij ta učinek še povečujejo, saj se praviloma odvijajo v okviru bilateralnih sporazumov med izvorno državo in zaposlitve ter s tem zagotavljajo fleksibilnost pri upravljanju z njihovo strukturo in obsegom, upoštevajoč specifične okoliščine posameznih držav. Programi krožnih migracij tako zagotavljajo kategorijam tujcev, na katere se nanašajo, ugodnejši dostop do trga dela ciljne države, bodisi v smislu dodatnih kvot bodisi v smislu olajšanega ponovnega vstopa in zaposlitve. Hkrati lahko predvidijo tudi varovalke za zaposlovanje poklicev, ki se na trgu dela izvorne države začnejo kazati kot deficitarni.

Krožne migracije torej lahko zagotovijo pomembne neposredne in posredne gospodarskorazvojne učinke za izvorne države, kar pa ni nujno. Medtem ko izkušnje nekaterih držav kažejo na nezanemarljiv in pozitiven učinek krožnih migracij na razvoj izvorne države, so namreč izkušnje drugih negativne. Agunias in Newland (2007, str. 7–8) zato med ključne dejavnike za spodbujanje pozitivnih učinkov na razvoj uvrščata izboljšanje (ali obet izboljšanja) socialno-ekonomskih pogojev v izvorni državi, vrnitev migrantov, ki je prostovoljna in načrtovana, ter migrantovo akumulacijo kapitala in znanj v času bivanja v tujini. Tudi v tem smislu predstavljajo programi krožnih migracij, oblikovani na podlagi partnerskega dialoga med obema državama, dodano vrednost za optimizacijo učinkov krožnih migracij za izvorno državo. Upoštevajo lahko namreč specifične okoliščine obeh držav in vključujejo prilagojene ukrepe, kot sta spodbujanje investiranja privarčevanih sredstev ali podpora pri gospodarskih pobudah migrantov po vrnitvi v izvorno državo.

Tabela 2: Primerjava vplivov krožnih migracij, drugih oblik delovnih migracij in stalnih migracij na izvorno državo

	Delovne migracije		Stalne migracije
	Krožne migracije	Druge delovne migracije	
Denarna nakazila	Visoka verjetnost	Srednje visoka verjetnost	Nizka verjetnost
Investiranje denarnih nakazil (šolanje, podjetništvo) namesto njihove sprotne porabe	Visoka verjetnost	Srednje visoka verjetnost	Nizka verjetnost
Učinek socialne mreže (zagotavljanje dvosmernih informacij)	Velik	Srednje velik	Nizek
»Beg možganov«	Nizek	Srednje visok	Visok

2.2.3 Vpliv na migrante

Nezanemarljiv del že omenjenega koncepta trojne zmage so tudi migranti sami. Medtem ko mnogi navajajo, da je kroženje med obema državama, ki omogoča hkratno ekonomsko dobrobit in ohranjanje socialnih vezi z izvorno državo, naravna preferenca migranta, pa se glavne prednosti krožnih migracij z vidika migranta, ki delno sovpadajo tudi z interesi izvorne države, nanašajo na možnosti ustvarjanja višjih prihodkov, pridobivanja veččin in znanj ter možnosti ustvarjanja prihodkov prek investiranja privarčevanih sredstev.

Migracija migrantom v splošnem zagotavlja možnosti boljše zaposlitve ali zaposlitve nasploh oziroma možnosti višjih zaslužkov, specifična prednost krožnih migrantov pa izhaja iz začasne narave njihove zaposlitve v ciljni državi. Navedeno namreč povzroča potrebo migranta po načrtovanju ekonomskih aktivnosti po vrnitvi v državo. S tem v zvezi ima migrant, kot predpostavljata Dustmann in Kirchkamp (2002, str. 357), po vrnitvi tri osnovne možnosti – neaktivnost (upokojitev, brezposelnost), zaposlitev ali samozaposlitev. Sredstva, ustvarjena in privarčevana v času zaposlitve v ciljni državi, sicer morda omogočajo določen čas brez ekonomske aktivnosti, vendar gre pri tem z izjemo starejših migrantov, ki se po vrnitvi upokojijo, praviloma za krajša obdobja, ki jim znova sledi ekonomska aktivnost. Krožne migracije spodbujajo razvoj človeškega kapitala, s čimer vplivajo na izboljšanje zaposljivosti udeleženih migrantov po vrnitvi v izvorno državo ter povečanje domače produktivnosti.

Kot poudarjajo Katseli et al. (2006, str. 38–39), je navedeno močno odvisno od tega, kako ustrezne so novo pridobljene poklicne kvalifikacije za izvorno državo, zlasti v primeru večjega tehnološkega razkoraka med obema državama, ter kakšen je obseg krožnih migracij. Navedene pomisleke je mogoče ustrezno nasloviti v okviru partnerskega dialoga med izvorno in ciljno državo, znotraj katerega se oblikujejo konkretni programi, upoštevajoč specifikke vpletenih držav. Mnoge izvorne države namreč ne morejo zagotoviti ustreznih zaposlitvenih možnosti, zato se migranti po vrnitvi pogosto odločajo za podjetništvo in samozaposlitev. Kot kaže raziskava priseljencev v Nemčiji (Kirdar, 2007, str. 21), je motiv za migracijo ravno akumulacija kapitala, pri čemer je verjetnost za vrnitev v izvorno državo večja, ko gre za migrante z večjim potencialom za varčevanje. Avtorji slednje interpretirajo kot znak, da bi v ciljni državi ustvarjena in privarčevana sredstva lahko predstavljala pomemben prispevek h gospodarstvu izvornih držav. Tudi Dustmann in Kirchkamp (2002, str. 360–361) v svoji raziskavi nakazujeta, da v primeru migrantov, ki se nameravajo vrniti v izvorno državo in po vrnitvi samozaposliti, zvišanje plač v ciljni državi skrajšuje optimalno trajanje migracijskega cikla. Navedeno bi lahko pomenilo, da je v primeru te kategorije migrantov v ospredju interes akumulirati vnaprej določeno raven kapitala, ki ga potrebujejo za vnaprej predvideno investicijo. Po izpolnitvi cilja pa nadaljnje bivanje v ciljni državi presega optimalno dolžino prebivanja v ciljni državi, zgodnja vrnitev v izvorno državo pa omogoča dlje časa trajajoče učinke investiranega kapitala.

Ena izmed prednosti, ki naj bi jo uživali krožni migranti v primerjavi z migranti, ki v ciljni državi prebivajo dlje, je razlika med standardom države, v kateri se prihodki ustvarjajo, in standardom države, v kateri se porabljajo. Krožni migranti namreč ustvarjajo dohodke v državi, kjer so ti višji, privarčevana sredstva pa trošijo v državi, kjer so cene blaga in storitev nižje. Z drugimi besedami, imajo krožni migranti večjo kupno moč kot migranti, ki stalno prebivajo v ciljni državi, saj izkoriščajo pomembne meddržavne razlike v razmerju med dohodki in življenjskimi stroški. Mnoge prednosti za migrante so povezane tudi z dejstvom, da se pomemben delež krožnih migracij odvija v okviru bilateralnih sporazumov med izvorno državo in ciljno državo oziroma njunimi pristojnimi inštitucijami, kar za migrante predstavlja višjo stopnjo varnosti. Migranti, vključeni v tovrstne organizirane oblike krožne migracije, so namreč praviloma bolje informirani tako o pogojih dela in zaposlitve kot tudi o svojih siceršnjih pravicah, ki izhajajo iz tega razmerja, postopek kadrovanja pa poteka transparentno in etično. Poleg tega bilateralni sporazumi pogosto urejajo tudi prenos pokojninskih in drugih socialnih pravic, ki sicer niso urejene drugače.

2.3 Analiza kritik koncepta krožnih migracij

Medtem ko koncept krožnih migracij v teoriji obljublja doseganje neto pozitivnih učinkov za vse udeležene strani, pa kritični razmisleki številnih avtorjev in organizacij⁴⁹ kažejo na to, da so mnogi pozitivni učinki, kot predstavljeni v teoriji, pretirani in se ne razlikujejo bistveno od učinkov drugih oblik začasnih migracij. Analiza kritik teoretičnega koncepta krožnih migracij kot tudi njegovih zmožnosti doseganja obljubljenih učinkov pokaže, da medtem ko programi krožnih migracij relativno dobro naslavlajo vprašanja, pomembna za ciljne države, so pozitivni učinki, ki naj bi jih imeli za migrante in izvorne države, v praksi veliko bolj vprašljivi. To je v prvi vrsti posledica neenakovrednih pogajalskih izhodišč obeh držav, zaradi česar kljub kontekstu partnerskega dialoga, v katerem nastajajo, večina programov krožnih migracij izrazito zasleduje interese ciljne države. Zaradi tega so ostali cilji, ki naj bi jih programi dosegli, potisnjeni v ozadje.

Programi krožnih migracij nedvomno uresničujejo glavni interes držav zaposlitve, to je zagotavljanje manjkajoče delovne sile brez dodatnih stroškov in bremen, ki jih utegnejo predstavljati dolgotrajno prebivajoči migranti in njihove družine. To pa pomembneje ne odstopa od učinkov siceršnjega začasnega zaposlovanja tuje delovne sile. Programi krožnih migracij imajo v primerjavi s siceršnjimi začasnimi migracijami z vidika delodajalcev to slabost, da praviloma zahtevajo obvezno vrnitev v izvorno državo po izteku dovoljenega prebivanja ter določeno obdobje obvezne prekinitve zakonitega

⁴⁹ Glej na primer The Hague Process on Refugees and Migration (2007): »*Maximizing the Benefits of Circular Migration for the Netherlands in Response to the Migration and Development Debate*«, Migration Policy Institute (2006): »*From a zero-sum to a win-win Scenario?*« in Inštitut NOVUM (2010): »*Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in Slovenia*«.

prebivanja v ciljni državi. Zaradi tega so delodajalci prisiljeni v pogostejše postopke izbire in zaposlovanja delavcev, pridobivanja dokumentov in predvsem nova uvajanja in usposabljanja, kar predstavlja dodatno finančno breme in časovno zamudo.⁵⁰ Pri tem se kot posebna težava kažejo visokokvalificirani delavci, za katere je interes delodajalcev po nadaljevanju dela še večji, ciljne države pa tvegajo, da bodo restriktivni pogoji programov krožnih migracij delovali odvrnilno na to kategorijo delavcev migrantov, ki se bo preusmerila na druge trge. Skladno s tem se programi krožnih migracij kažejo kot smiselna, če ne optimalna rešitev tam, kjer je potreba po delovni sili resnično začasna oziroma občasna in zahteva zaposlitev za določen čas. Tovrstni programi pa ne morejo učinkovito nasloviti pomanjkanja delovne sile dolgoročnega značaja, ki je posledica demografskih sprememb oziroma strukturnih neskladij na trgu dela. Ravno poskus zapolnitve delovna mesta, za katerega je v resnici obstajal dolgoročen deficit domače delovne sile, z začasnimi delovnimi migranti, je med drugim vplival na nizko stopnjo vrnitev in posledično na neuspeh programov gostujočih delavcev v 60. in 70. letih prejšnjega stoletja.

Po mnenju kritikov se kot vprašljiv kaže tudi vpliv programov krožnih migracij na zmanjšanje nezakonitih migracij. Ne le da so programi krožnih migracij po obsegu premajhni, da bi lahko učinkovito vplivali na nezakonite migracijske tokove, kritiki menijo celo, da s tem, ko programi določajo izjemno restriktivne pogoje v smislu kratkega obdobja dovoljenega prebivanja, brez možnosti podaljšanja ter obdobja obvezne prekinitve zakonitega prebivanja v ciljni državi, celo spodbujajo nezakonite migracije, prebivanje in delo. Takšen vpliv je razumljivo večji, če ciljna država ne nudi alternativnih možnosti prebivanja in dela v okviru dolgotrajnejšega in varnejšega statusa.

Še bolj kot za ciljno državo so pozitivni učinki programov krožnih migracij vprašljivi z vidika migranta. Nekateri opozarjajo, da je vprašljiva ena izmed osnovnih premis koncepta krožnih migracij, skladno s katero je kroženje med obema državama naravna preferenca migrantov. Takšna domneva ne upošteva individualnih okoliščin posameznega migranta, kot so morebitna odsotnost družine in odsotnost zaposlitvenih priložnosti v izvorni državi. Kritiki ravno tako opozarjajo, da argument razlike med višino dohodka, ustvarjenega v razviti državi, ter višino cen, po katerih se sredstva porabljajo v manj razviti državi, pomeni prednost, ko gre za obmejne delavce ali delavce iz geografsko zelo bližnjih držav, ne pa tudi, ko gre za delavce iz oddaljenih držav. Ti se namreč v svoje izvorne države v času dovoljenega prebivanja v ciljni državi praviloma ne vračajo, zato z izjemo denarnih nakazil in privarčevanih sredstev prihodke, ustvarjene v ciljni državi, tam tudi porabljajo.

Začasna narava krožnih migracij ima negativen učinek tudi na interes in pripravljenost vlaganja v razvoj človeškega kapitala. Delodajalci z delavcem, za katerega je predvidena

⁵⁰ Navedeni negativni učinki so manjši, če program, znotraj katerega se krožne migracije odvijajo, predvideva možnosti večkratnega vstopa in prebivanja na podlagi enega dovoljenja.

obvezna vrnitev v izvorno državo po izteku dovoljenega, praviloma zelo kratkotrajnega bivanja v ciljni državi, ne ustvarijo dolgoročnega odnosa, v okviru katerega bi bilo usposabljanje takšnega delavca tudi v interesu delodajalca. Poleg tega raziskave kažejo, da krožni migranti niso deležni le manj priložnosti za poklicni razvoj, pač pa pogosto prihaja tudi do poklicnega nazadovanja, saj mnogi v ciljni državi opravljajo dela, za katera so prekvalificirani⁵¹. Kratkotrajnost dovoljenega prebivanja pa negativno vpliva tudi na možnosti in interes migrantov za priznavanje v izvorni državi pridobljene izobrazbe ali poklicnih izkušenj. Začasnost njihove prisotnosti v ciljni državi ima pogosto tudi negativne implikacije na možnosti integracije delavcev, udeleženih v programih krožnih migracij, ne le zaradi njih samih pač pa tudi zaradi ukrepov, ki so jim na voljo. Kot je bilo prikazano na primeru Slovenije, tudi mnoge ciljne države migrante, ki prebivajo na podlagi kratkotrajnejših dovoljenj za prebivanje, izvzemajo s seznama upravičencev do integracijskih ukrepov.

Avtorji v zvezi z vidikom delavca migranta na splošno opozarjajo tudi na pomanjkljiv obseg pravic, ki jim ga zagotavljajo nekateri programi krožnih migracij, ter na izrazito odvisen odnos delavca od delodajalca. K temu prispeva odsotnost možnosti zamenjave delodajalca ali celo pogojevanja ponovne udeležbe v programu s pozitivno končno evalvacijo njegovega dela. Kot kaže praksa, v takšnih razmerah veliko pogosteje prihaja do kršenja pravic delavcev, kar je zlasti problematično v primeru delavcev, ki zaradi kratkotrajnosti prebivanja niso člani sindikalnih organizacij.

Ob navedenem se kot najbolj nezanesljivi kažejo pozitivni učinki, ki naj bi jih programi krožnih migracij ustvarili za izvorne države. Krožne migracije nedvomno imajo določene pozitivne učinke na izvorno državo tako v smislu finančnih sredstev, ki jih migranti nakazujejo svojcem, kot tudi z vidika vpliva na domačo brezposelnost. Ti učinki pa se po svoji naravi ne razlikujejo od učinkov siceršnjih začasnih migracij, po obsegu pa so celo manjši, saj so programi krožnih migracij praviloma zelo omejeni v obsegu ter se običajno odvijajo v slabše plačanih dejavnostih. Udeleženci programov krožnih migracij v času dovoljenega prebivanja in dela v ciljni državi delno tudi zato običajno ne ustvarijo oziroma privarčujejo dovolj sredstev za investiranje po vrnitvi domov, poskusi podjetništva pa so tudi redko uspešni zaradi nezadostnega načrtovanja, usposobljenosti in preslabe informiranosti.

Kot največja težava z vidika učinkov na izvorno državo se kaže dejstvo, da je uresničitev potenciala, ki ga delavec prinese s seboj ob vrnitvi tako v smislu človeškega kapitala, prenosa tehnologij in znanj ali sredstev, namenjenih investiranju, močno odvisna od gospodarskega, političnega in poslovnega okolja v izvorni državi. In sicer od zaposlitvenih

⁵¹ Medtem ko je po podatkih za EU za leto 2007 delež zaposlenih domačih prebivalcev s terciarno stopnjo izobrazbe, ki so prekvalificirani za delo, ki ga opravljajo, 19 %, pa je med tujo delovno silo takšnih kar dve tretjini (Evropska komisija, 2008, str. 85–86).

priložnosti, usposobljene delovne sile za zaposlitev na novih delovnih mestih, davčne politike, ki spodbuja investiranje ter nenazadnje od močne pravne države ter odsotnosti korupcije. Ker gre pri tem za okoliščine, ki se ne spreminjajo v krajših časovnih obdobjih, je potrebna velika mera previdnosti pri oceni obsega učinkov vrnitve migrantov. Ob morebitnem izboljšanju makroekonomskih kazalnikov ter političnega konteksta izvorne države pa je sočasno mogoče pričakovati zmanjšanje stopnje emigracije ter s tem obsega pozitivnih učinkov. Če osnovni pogoji za realizacijo potenciala migrantov po vrnitvi niso zagotovljeni, postanejo prednosti njihove vrnitve, ki jih navaja teorija, močno vprašljive, zlasti upoštevajoč oportunitetne stroške, povezane s prenehanjem rednih pritokov denarnih nakazil.

Prednosti in pozitivni učinki krožnih migracij, ki jih navaja teorija, temeljijo na predpostavki določene, čim višje stopnje prostovoljne izbire migranta, kar pa je v programih krožnih migracij praviloma onemogočeno ali močno omejeno. Ravno tako so programi krožnih migracij po obsegu izredno skromni in glede na to, da so v najboljšem primeru le manjši del politike priseljevanja, tudi nikoli ne bodo dovolj obsežni, da bi lahko imeli občutnejše razvojne učinke. Kritiki so si enotni, da programi krožnih migracij ne morejo nadomestiti celovite migracijske politike, ki predvideva tudi bolj dolgoročne kanale delovnih migracij. Njihovi pogledi pomembno prispevajo k zavedanju tega, da programi krožnih migracij na noben način ne morejo doseči obljubljenih učinkov avtomatsko, torej brez poglobljenega predhodnega razmisleka o elementih, ki naj jih vsebujejo, upoštevajoč specifične okoliščine vpletenih držav.

2.4 Programi krožnih migracij v praksi

Medtem ko se večina krožnih migracij v praksi odvija spontano, pa so nekatere vpete v formalne, skrbno načrtovane nacionalne, bilateralne ali multilateralne programe. Glede na razlikovanje v interesih in ciljih je programe krožnih migracij mogoče ločiti glede na to, ali je kroženje utemeljeno na sezonski naravi dela oziroma ali gre za kroženje slabše kvalificirane delovne sile ali kroženje visokokvalificiranih migrantov. Medtem ko ciljne države stremijo k stalni priselitvi slednjih, je glavnina programov krožnih migracij, ki jih oblikujejo, v prvi vrsti namenjena sezonskim delavcem in slabše kvalificiranim migrantom. Glede na naravo sezonskega dela ne čudi, da je pomemben delež krožnih migracij sezonskega značaja, države pa so oblikovale različne programe za zagotavljanje potrebne delovne sile za sezonska dela. Medtem ko nekateri programi zgolj vključujejo nekatere lastnosti krožnih migracij (na primer program »H-2B« ZDA, shema Velike Britanije za sezonske delavce v kmetijstvu, program Nove Zelandije za sezonske delavce), pa so nekateri programi pripravljene bolj usmerjeno in vključujejo elemente, ki jih velja posnemati.

Eden od primerov dobre prakse je uveljavljen kanadski nacionalni program za sezonske delavce v kmetijstvu, ki se izvaja že več kot 40 let. Program udeležencem ponuja možnost

ponovne zaposlitve, zanesljiv in predvidljiv dohodek pa omogoča investicije v gospodarske dejavnosti v izvorni državi. Navedeno zagotovo prispeva k visoki stopnji vračanja delavcev v izvorno državo, čeprav sta glavna dejavnika pri tem najverjetneje prednost, ki jo program daje mlajšim delavcem z družinami v izvorni državi, ter zahteva, da po vrnitvi pristojnim organom v izvorni državi predložijo evalvacijo s strani delodajalca. Slednje je pogoj za ponovno udeležbo v programu, stopnja ponovne udeležbe pa je izjemno visoka. Kljub temu da program ni bil oblikovan razvojno, pač pa izključno kot zagotavljanje potrebne delovne sile, evalvacije učinkov na Mehiko kot izvorno državo, iz katere prihaja okoli 60 % vseh udeležencev, kažejo pozitivne rezultate. Delno zaradi višje kakovosti življenja migranta kot tudi zaradi investicij udeležencev programa po vrnitvi v kmetijska zemljišča in manjša podjetja, nenazadnje pa tudi z vidika pozitivnih učinkov, ki jih izkušena delovna sila predstavlja za domače delodajalce.

Tudi španski kontingent za tuje delavce ponuja nekaj zanimivih ukrepov za spodbujanje kroženja. Program, ki vzpostavlja poenostavljen postopek zaposlovanja tujih sezonskih delavcev, zahteva od migranta, da se pisno zaveže k vrnitvi v izvorno državo po prenehanju sezonskega dela ter da se pred prihodom registrira pri španskem konzulatu, ki nato spremlja spoštovanje zavez. V primeru, da spoštuje zaveze, lahko migrant ponovno sodeluje v programu, brez da bi moral ponovno skozi postopek izbire. Po štirih letih kroženja je upravičen do enostavnejšega dostopa do delovnega dovoljenja, ki mu omogoča zaposlitev za nedoločen čas, s čimer kroženje postane resnično svobodna izbira. Kaže, da je uspeh programa posledica »palic in korenčkov«, torej spodbud k vračanju ter s tem povezanih zahtev do migranta. Poudariti pa velja, da kmetijski sindikat v okviru programa zelo dejavno sodeluje pri razvojnih projektih, kot je pomoč pri ustanavljanju podjetij po vrnitvi v izvorno državo (Newland, Agunias & Terrazas, 2008, str. 6–8).

Boleča izkušnja s povojnim programom gostujočih delavcev je prispevala k temu, da Nemčija danes delovno silo zagotavlja bolj usmerjeno. Tako je oblikovala program za sezonske delavce, ki se izvaja v okviru memoranduma, podpisanega med nemško zvezno agencijo za zaposlovanje ter službami za zaposlovanje osmih držav izvora. V program so vključeni delavci za dela v kmetijstvu, gozdarstvu, turizmu in gostinstvu, za katera ni ustrezne domače delovne sile. Delavci so v okviru programa lahko zaposleni največ šest mesecev v koledarskem letu, omogočena jim je menjava delodajalca, vključijo pa se lahko tudi delavci, ki sicer že imajo zaposlitev v izvorni državi. Kljub temu da je bil program oblikovan z namenom zagotovitve potrebne delovne sile brez razvojnih komponent in kot tak eksplicitno ne vsebuje elementov za spodbujanje kroženja, pa v praksi prihaja do kroženja, saj so delodajalci razumljivo naklonjeni temu, da naslednjo sezono ponovno zaposlujejo iste delavce (Wickramasekara, 2011, str. 48–49).

Bolj zahtevna pa se v praksi kaže priprava programov za kroženje manj kvalificiranih delavcev v dejavnostih, ki niso sezonskega značaja. Potrebe po slabše kvalificirani delovni sili so v mnogih ciljnih državah bolj ali manj stalne, zaradi česar kroženje v tem primeru

ter zlasti v primerjavi s kroženjem sezonskih delavcev predstavlja nevšečnosti za delodajalce. Ti morajo vsakič znova uvajati nove delavce, stalna potreba po delovni sili ter s tem priložnost za nadaljnji zaslužek pa vplivata na slabše zanimanje migrantov za vrnitev ter prispevata k večji stopnji nezakonitega prebivanja in nezakonitega dela. Kljub temu velja omeniti, da v praksi obstaja nekaj programov in pilotnih projektov, katerih cilj je zagotoviti potrebno slabše kvalificirano delovno silo brez stalnega priseljevanja.

Podobno kot v primeru sezonskih delavcev velja tudi tu kot primer dobre prakse pobližje pogledati Španijo, ki na tem področju sklepa bilateralne sporazume, katerih sestavni deli so ukrepi za spodbujanje prostovoljnega vračanja delovnih migrantov. Sporazumi (na primer s Kolumbijo in Ekvadorjem) tako predvidevajo možnost priznavanja poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v Španiji, ter poklicna usposabljanja, bodisi v izvorni državi bodisi v Španiji, osredotočena na profile, ki jih v Španiji primanjkuje, vendar pa imajo lahko razvojne učinke tudi za izvorno državo. Kot manj uspešen se kaže program Velike Britanije, ki je namenjen zaposlitvam tujih delavcev zgolj v določenih sektorjih, kjer je potreba po nizko kvalificirani delovni sili največja. Shema dopušča enoletno zaposlitev, ob koncu katere se mora delavec vrniti v izvorno državo, za novo delovno dovoljenje pa lahko zaprosi po dvomesečni odsotnosti iz Velike Britanije. Tudi kanadski pilotni program za nizko kvalificirane delavce predvideva izdajo delovnih dovoljenj za največ dveletno obdobje, po izteku katerega mora delavec zapustiti Kanado, za novo delovno dovoljenje pa lahko zaprosi po štirimesečni odsotnosti iz Kanade (Newland et al., 2008, str. 11–13).

Nakazana programa Velike Britanije in Kanade se ne razlikujeta pomembneje od programov sezonskih delavcev v smislu, da gre za preproste modele začasnega dela delavcev migrantov, ki mu sledita obvezna vrnitev v izvorno državo ter možnost ponovne zaposlitve v ciljni državi po izteku vnaprej določenega obdobja. Ne le da takšni programi ne dosegajo dodatnih učinkov v primerjavi s siceršnjim zaposlovanjem začasnih delavcev migrantov, ampak tudi ne upoštevajo izkušnje nemškega programa gostujočih delavcev, na neuspeh katerega je vplivalo zagotavljanje začasnih delovnih sil za stalne potrebe delodajalcev.

Poleg pristopa ciljne države k oblikovanju programov krožnih migracij so uspeh in učinki krožnih migracij odvisni tudi od posamezne izvorne države. Medtem ko se nekatere pasivno odzivajo na programe, druge iščejo načine, kako čim boljše izkoristiti krožne migracije:

- skozi infrastrukturno podporo svojim državljanom na začasnem delu v tujini,
- s programi usposabljanja in pridobivanja poklicnih kvalifikacij tako doma kot v tujini,
- z reintegracijskimi programi po vrnitvi.

Kot primer dobre prakse v zvezi s tem se ponuja primer Filipinov (Dayton-Johnson, Pfeiffer, Schuettler & Schwinn, 2009, str. 161), ki prek dveh vladnih agencij zagotavljajo

storitve, namenjene olajšanju zaposlovanja v tujini, vključno s pomočjo pri iskanju zaposlitve, pripravo pogodb, z zdravstvenim in pokojninskim zavarovanjem ter s pripravljalnimi programi glede pogojev življenja in dela v tujini. Program predvideva tudi posebne kreditne kartice, ki omogočajo cenejše in lažje nakazovanje denarja prek zasebnih bank ter ukrepe, namenjene reintegraciji, kot so investicijsko svetovanje ali ugodnejši pogoji za pridobitev podjetniških kreditov. Z razvojnega vidika so pomembni zlasti napori izvornih držav, namenjeni spodbujanju vrnitve višje kvalificiranih emigrantov. Zato ni nenavadno, da dajejo glavno pobudo za kroženje visokokvalificirane delovne sile ravno izvorne države in mednarodne organizacije. Takšen primer je Libanon, ki je že skoraj dve stoletji izrazito emigracijska država. Zaradi tega je vključen v program Združenih narodov TOKTEN⁵², katerega cilj je zagotoviti tehnično strokovno znanje libanonskih izseljencev, uspešnih v podjetništvu, v luči uresničevanja nacionalnih razvojnih pobud, prenosa veščin in znanja.

2.5 Ključni elementi učinkovitih programov krožnih migracij

Medtem ko je v obstoječih politikah in programih krožnih migracij izrazito v ospredju podpora ekonomskemu napredku ciljnih držav, zlasti v kontekstu zagotavljanja manjkajoče delovne sile kot tudi doprinosu družbi znanja, pa je pomen spodbujanja razvoja izvornih držav s poudarkom na preprečevanju bega možganov sicer prepoznan, vendar običajno brez aktivnejših ukrepov za uresničevanje v praksi (Evropska migracijska mreža, 2011, str. 33–36). Za doseganje večstranskih učinkov, ki jih koncept krožnih migracij obljublja v teoriji, se morajo politike in programi krožnih migracij poleg uresničevanja prioritet ciljnih držav enakovredno osredotočiti tudi na oblikovanje ukrepov, namenjenih doseganju dobrobiti za izvorne države in migranta samega.

Izhajajoč iz izkušenj programov krožnih migracije ter upoštevajoč strateške usmeritve kot tudi kritične poglede na učinke krožnih migracij in dognanja študij in analiz na tem področju (Newland, 2009; Wickramasekara, 2011; Mazzucato, 2009; OECD, 2008; Bieckmann & Muskens, 2007; Docquier, 2014; Constant, Nottmeyer & Zimmermann, 2012), v nadaljevanju opredeljujem nekaj ključnih elementov, katerih vključitev v programe in politike krožnih migracij, prilagojeno specifičnim okoliščinam posameznega primera, učinkovito spodbujajo doseganje optimalnih učinkov za vse udeležene strani.⁵³

⁵² TOKTEN (angl. *Transfer of Knowledge Through Expatriat Nationals*), razvit leta 1977 pod okriljem Razvojnega programa Združenih narodov, je program, namenjen blažitvi negativnih učinkov masovne emigracije usposobljenih strokovnjakov iz Libanona kot države v razvoju. V njegovem okviru libanonski izseljenci zagotavljajo kratkotrajne svetovalne storitve na področjih, ki jih libanonska vlada opredeli kot prioriteta.

⁵³ Omeniti velja, da se vizije in politike držav članic na tem področju občutno razlikujejo, saj odražajo različne migracijske izkušnje iz preteklosti kot tudi različne trenutne potrebe na domačem trgu dela in širši vpliv migracij na socialni, šolski in zdravstveni sistem ter s tem tudi na odziv domače javnosti.

V splošnem večina avtorjev meni, da so pozitivni učinki upravljanih krožnih migracij tem večji, čim bližje je program krožnih migracij vzorcem, ki se odvijajo spontano. Večja bo torej učinkovitost tistih, na principu krožnosti temelječih programov in sporazumov, ki se sklepajo z izvornimi državami, katerih državljani so tudi zunaj teh programov nagnjeni k vračanju v izvorno državo (na primer zaradi geografske bližine in s tem povezanih nižjih transportnih stroškov) oziroma ki urejajo migracijske tokove delovne sile, ki zaradi narave dela tudi spontano kroži (na primer sezonski delavci). Visoka stopnja konsenza med akademiki obstaja tudi glede izjemnega pomena fleksibilnosti programa z vidika vračanja in zlasti omogočanja ponovnega vstopa v ciljno državo. Program naj bi bil torej zasnovan tako, da omogoča kar največ samostojne in prostovoljne odločitve migranta v zvezi s tem, kdaj se bo vrnil v izvorno državo. Čeprav se na prvi pogled zdi, da gre pri tem izključno za dobrobit migranta, je treba vedeti, da prostovoljna odločitev migranta za začasno vrnitev v izvorno državo ne odraža le njegovih naravnih preferenc. Odraža tudi njegovo oceno, da mu poslovno okolje in trg dela izvorne države nudita dovolj poslovnih in zaposlitvenih priložnosti, v katerih lahko učinkovito uporabi znanje, izkušnje ter kapital, akumuliran v ciljni državi. Obveznost vrnitve po izteku vnaprej predvidenega časa oziroma (kot to običajno opredeljujejo programi krožnih migracij) prostovoljna vrnitev, ki pa je pogoj za ponovno udeležbo v programu, ne odraža možnosti za uresničitev potenciala migranta, ki se vrne. Zaradi tega takšne vrnitve za izvorno državo ne pomenijo nujno dobrobiti, pač pa lahko predstavljajo dodatno breme za socialni sistem. Takšna vrnitev ima vsaj kratkoročno negativne učinke tudi za ciljno državo, saj so domači delodajalci, katerih potreba po delovni sili ne preneha po izteku dovoljenega prebivanja migranta, prisiljeni v vedno nove postopke rekrutiranja, zaposlovanja in usposabljanja. To ni le zamudno, pač pa tudi stroškovno nesmotrno. Glede na navedeno je treba iskati rešitve v smeri fleksibilnih dolgotrajnejših dovoljenj za prebivanje v ciljni državi, ki omogočajo daljše odsotnosti zaradi vrnitve v izvorno državo ter ponovni oziroma večkratni vstop v ciljno državo⁵⁴. Pri tem se cikli vračanja in ponovnega prihoda prilagajajo dejanskim okoliščinam in priložnostim v obeh državah. To ne pomeni le možnosti, ki jih nudi izvorna država, pač pa je v okviru tega cikel gibanja migranta mogoče vezati na zaposlitvene potrebe domačih delodajalcev ter znotraj fleksibilnih dovoljenj za prebivanje omogočiti prebivanje ali ponovno vrnitev migrantu v odvisnosti od zagotovljene zaposlitve v ciljni državi. S takšno rešitvijo se domačim delodajalcem omogoča vzpostavitev in ohranitev dolgoročnega odnosa s posameznim migrantom ter se spodbudi njihova pripravljenost vlaganja v razvoj migranta kot delavca v smislu zagotavljanja dodatnega usposabljanja, pridobivanja novih izkušenj in nacionalnih poklicnih kvalifikacij. Z vidika ciljnih držav ne gre spregledati tudi

⁵⁴ Literatura se vsekakor nagiba k čim trajnejšim oblikam dovoljenega prebivanja. Številni avtorji kot še učinkovitejšo alternativo dovoljenju za prebivanje predlagajo tudi razmislek o možnosti dvojnega državljanstva teh migrantov kot najzanesljivejši in dolgoročni rešitvi statusa migranta v ciljni državi, ki omogoča neovirano gibanje med obema državama. Vsekakor pa se za države, katerih migracijske politike temeljijo na zelo restriktivnih premisah, kot alternativa fleksibilnim dolgoročnim dovoljenjem za prebivanje kažejo klasična kratkotrajnejša dovoljenja za prebivanje, pri čemer se predvidijo lažji pogoji za ponovni vstop.

dejstva, da toge sheme z vnaprej določenim obveznim obdobjem prekinitve zakonitega prebivanja v ciljni državi zaradi pomanjkanja pravih priložnosti v izvorni državi za migrante pogosto predstavljajo izgubo edinega osebnega dohodka, ki je pogosto tudi edini dohodek ožje ali celo širše družine. Posledično vplivajo tudi na odločitve za nezakonito prebivanje in nezakonito delo v ciljnih državah.

Ker je vpliv na makroekonomsko okolje izvorne države s strani programov krožnih migracij zgolj posreden in po obsegu skoraj zanemarljiv, je treba znotraj njih poiskati možnosti za izboljšanje zaposljivosti oziroma podjetniških kapacitet posameznih udeleženih migrantov. S tega vidika se kot pomembnejši vidiki kažejo vprašanja poklicnega razvoja migranta v času prebivanja v ciljni državi, spodbujanja podjetništva in v tem kontekstu tudi spodbujanja varčevanja ter pomoči pri čimučinkovitejši izrabi človeškega kapitala migrantov po vrnitvi.

V kontekstu spodbujanja financiranja investicijskih projektov po vrnitvi domov ter nenazadnje tudi z vidika spodbujanja porabe sredstev v izvorni državi namesto v ciljni državi je pomemben element programov krožnih migracij pomoč pri akumulaciji kapitala. Ta prispeva k njihovi učinkovitosti z vidika pozitivnih implikacij za izvorno državo. Med takšne pomoči sodijo na primer:

- vzpostavitev obveznih varčevalnih shem, po možnosti z ugodnejšo obrestno mero,
- sheme, po katerih ciljna država in/ali izvorna država neposredno dodajata določen odstotek k s strani migranta privarčevanemu znesku,
- zaveza delodajalca k nakazovanju določenega odstotka osebnega dohodka neposredno na varčevalni račun migranta.

Zanimive primere spodbujanja varčevanja ponuja francoska zakonodaja, ki omogoča davčne olajšave in izvzeme za varčevanja, namenjena kasnejšim investicijam v izvorni državi ter posebne varčevalne račune, namenjene investicijskim projektom v izvorni državi pod okriljem javno-zasebnega partnerstva Francije in finančnih inštitucij.⁵⁵ Nenazadnje pa je z namenom zagotovitve zadostnih sredstev za zagon podjetja po vrnitvi smiselno proučiti tudi možnosti vzpostavitve ugodnejših kreditnih shem za ta namen v izvorni državi. Ne glede na to, da navedeni ukrepi odvrčajo od porabe sredstev v ciljni državi, pa imajo posredno pozitivne učinke tudi za njo. Če namreč migranti v času svojega dovoljenega prebivanja ne uspejo prihraniti dovolj sredstev, ki bi jim omogočila uresničitev svojih načrtov v izvorni državi, je verjetnost, da bodo svoje bivanje v ciljni državi poskusili podaljšati, bodisi zakonito ali nezakonito, večja. Poleg ukrepov, namenjenih akumulaciji kapitala, potrebnega za zagon podjetja po vrnitvi, ter s tem tudi spodbujanju vrnitve in razbremenitve socialnega sistema izvorne države, igra

⁵⁵ Glej na primer Panizzon M. (2011): *From Codevelopment to Solidarity Development: French Policies of Subsidizing Migrant Transmission Mechanisms in a Eurafican Context.*

nezanemarljivo vlogo tudi pomoč migrantom pri ustanavljanju podjetij. Dobro prakso s tem v zvezi kažeta programa krožnih migracij med Španijo in Kolumbijo ter med Francijo in Mauritiusom, v katera so vključeni elementi tehnične in finančne pomoči migrantom pri zagonu podjetij po vrnitvi domov. Ti pa niso omejeni izključno na neposredno državno pomoč, ampak vključujejo tudi vzpostavitev javno-zasebnega partnerstva v ta namen⁵⁶.

Vprašanja reintegracije so praviloma potisnjena v ozadje, ko gre za programe začasnih migracij. Ko govorimo specifično o krožnih migracijah, ki praviloma predvidevajo relativno kratko odsotnost iz izvorne države, pa so reintegracijski ukrepi ocenjeni kot izredno majhnega pomena in temu ustrezno skopi. Kljub temu tega vprašanja ne gre povsem zanemariti oziroma ga je treba razumeti širše, v okviru optimizacije učinkov vrnitve migranta na trg dela izvorne države. V tem smislu se reintegracija lahko začne že v ciljni državi ali še bolje – pred odhodom iz izvorne države, z organizirano in institucionalizirano pomočjo migrantom pri načrtovanju in pripravljanju na vrnitev, zlasti z vidika nadaljevanja poklicne poti. Glede na to, da so institucionalne in organizacijske kapacitete izvornih držav pogosto preslabo razvite, programi pa predragi, se kot pomemben začetni korak k čim uspešnejši reintegraciji kaže zagotavljanje možnosti poklicnega usposabljanja migranta v času njegovega bivanja v ciljni državi. Praviloma gre za usposabljanja za izboljšanje obstoječih znanj in veščin bodisi za pridobivanje novih, upoštevajoč potrebe trga dela v izvorni državi. Glede na že omenjene vprašljive zaposlitvene možnosti v izvorni državi pa je vse bolj pomembno tudi izobraževanje migrantov s področja financ – možnosti varčevanja, investiranja in osnovnih podjetniških znanj. Navedeno potrebuje podporo države, saj delodajalci v praksi nimajo interesa za zagotavljanje usposabljanja migrantov, za katere je po izteku relativno kratkega bivanja in dela v ciljni državi predvidena obvezna vrnitev v izvorno državo za določeno časovno obdobje. S tega vidika se zdi smiselno v programe krožnih migracij vključiti določbe, ki migrantom zagotavljajo možnosti nadaljnjega poklicnega razvoja v poklicih in panogah, kjer izvorna država beleži potrebo po usposobljenem kadru. Prav tako pa tudi določbe, ki predvidevajo vzpostavitev institucij v državah izvora, namenjenih zagotavljanju informacij migrantom pred odhodom ter po vrnitvi v zvezi z vsemi specifičnimi vprašanji, vezanimi na migracijski cikel. Z vidika optimizacije v tujini pridobljenih izkušenj in znanj je vredno proučiti tudi možnosti vzpostavitve sistemov enostavnejšega in hitrejšega priznavanja poklicnih kvalifikacij v izvorni državi.

Izkušnje kažejo, da določen obseg emigracije kvalificirane delovne sile predstavlja dobrobit za države v razvoju, ki za svojo kvalificirano delovno silo pogosto ne uspejo zagotoviti ustreznih zaposlitev. Zaposlitev te delovne sile v bolj razvitih državah pa za izvorne države predstavlja pozitiven učinek tudi v obliki rednega pritoka denarnih nakazil in tujih valut v državo. Ob tem se je treba zavedati, da emigracija kvalificirane delovne sile

⁵⁶ Glej na primer Newland (2009).

iz nekaterih držav v razvoju⁵⁷ presega stopnjo, ki zagotavlja optimizacijo prihodkov, ter zmanjšuje na domačem trgu potrebni človeškega kapitala, zlasti v poklicih in panogah, kjer je pomanjkanje delovne sile v razvitih državah največje (na primer zdravstvo). Zato je v duhu zmanjševanja negativnih učinkov migracij smiselno v programih krožnih migracij predvideti določene varovalke, ki državam izvora zagotavljajo možnost, da onemogočijo ali omejijo možnost zaposlovanja delavcev v tistih poklicih, ki se na njihovem trgu dela kažejo kot deficitarni ter ogrožajo učinkovito delovanje določenih sistemov doma.

Z namenom uresničiti kar največ svojih interesov se ciljne države pri oblikovanju ključnih premis programov krožnih migracij poslužujejo tudi omejevanja določenih pravic udeležencev predmetnih programov. To je zlasti očitno v primerih držav, ki niso zavezane k spoštovanju mednarodnopravnih določb, ki narekujejo minimalne standarde v zvezi z delovnopravnimi pogoji delovnih migrantov (na primer niso članice EU ter zavezane k spoštovanju relevantnih direktiv ali niso podpisnice konvencij mednarodnih organizacij, ki urejajo predmetno vsebino). Večina relevantnih mednarodnopravnih dokumentov s tem v zvezi zavezuje k t. i. enaki obravnavi, torej k zagotavljanju pravic, ki izhajajo iz delovnega razmerja, pod takšnimi pogoji in v takšnem obsegu, kot so zagotovljene domačim delavcem v enakem položaju. Kot ugotavljajo raziskave in je bilo nakazano tudi v preteklih poglavjih te naloge, pa se tudi v tistih ciljnih državah, kjer zakonodaja oziroma programi in sporazumi, ki urejajo krožne migracije, tujim delavcem zagotavljajo enake pravice iz delovnega razmerja kot domačim. Kot področje, ki ga je smiselno nasloviti, se kažejo tudi omejene možnosti koriščenja nekaterih pravic. Kljub temu da so delodajalci zavezani k vplačevanju prispevkov v enakem obsegu in za enake namene za vse zaposlene, pa migranti, ki so udeleženi v programih krožnih migracij, zaradi obvezne vrnitve v izvorno državo ne morejo uveljavljati vseh pravic, za katere so bili vplačani prispevki. Povezano s tem se kot ukrep, namenjen tudi spodbujanju vračanja v izvorno državo, kaže sklenitev sporazumov o socialnem zavarovanju z izvornimi državami. Ti omogočajo seštevanje zavarovalnih dob in izplačilo dajatev (v prvi vrsti gre za dajatve iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja), pridobljenih po pravnih predpisih ciljne države, v izvorno državo po vrnitvi migranta.

3 ZAPOSLOVANJE NA PRINCIPU KROŽNIH MIGRACIJ V SLOVENIJI

3.1 Sporazum o zaposlovanju državljanov BiH v Sloveniji

Upoštevajoč smernice in priporočila EU je Slovenija pri pripravi Strategije ekonomskih migracij za obdobje 2010–2020, svojega edinega strateškega dokumenta na področju ekonomskih migracij, pozornost namenila tudi krožnim migracijam. Strategija ekonomskih migracij (2010, str. 66–71) v okviru smernice za zmanjševanje tveganja bega možganov

⁵⁷ Zlasti iz manjših in revnejših držav, kot so Haiti, Jamajka ter nekatere države subsaharske Afrike.

napotuje k pripravi programov v kontekstu »diaspor« kot akterjev razvoja izvorne države ter k upoštevanju specifičnih potreb izvorne države v smislu omejitve rekrutacije v dejavnostih ali poklicih, znotraj katerih na trgu dela izvorne države obstaja deficit delovne sile.

Med konkretnjšimi ukrepi za doseganje navedenega akcijski načrt med drugim predlaga izboljšanje transferja finančnih nakazil ter vzpostavitev politik dela in zaposlovanja v povezavi s politikami vstopa in prebivanja, ki bi temeljile na konceptu krožnih migracij in partnerskega dialoga z državami izvora ter s tem povezanim priznavanjem izobrazbe in poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v Sloveniji in v izvorni državi. Tudi v kontekstu smernice za izboljšanje učinkovitosti upravljanja ekonomskih migracij akcijski načrt poudarja potrebo po proučitvi načinov za vzpostavitev krožnih migracij. V ta namen kot temeljne ukrepe določa:

- opredelitev koncepta krožnih migracij in za Slovenijo najpomembnejših oblik krožnih migracij v kontekstu bilateralnih sporazumov,
- proučitev možnosti vzpostavitve zakonodajnega okvira, ki bi olajšal krožne migracije, ter programov za spodbujanje kroženja za namene dela, študija, raziskav ali njihove kombinacije.

Ob tem akcijski načrt ne opozarja le na okvire, ki naj jih država vzpostavi, pač pa tudi na pomen opredelitve spodbud za pospeševanje kroženja, pogojev in zaščitnih ukrepov za zagotovitev dejanskega kroženja ter meril za spremljanje izvajanja programov krožnih migracij.

Na tej podlagi in spremljajoč programe krožnih migracij drugih držav je tudi Slovenija pristopila k oblikovanju programa zaposlovanja, ki bi temeljil na principu krožnosti. Slovenija je tako BiH predlagala sklenitev bilateralnega sporazuma, katerega rešitve so na večkratnih bilateralnih srečanjih v partnerskem dialogu opredelili predstavniki obeh držav. Junija 2011 sta pristojna ministra obeh držav podpisala Sporazum med Vlado Republiki Slovenijo in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: sporazum) in Protokol o izvajanju sporazuma, ki sta se začela izvajati 1. 3. 2013⁵⁸. Sporazum celovito ureja pogoje in postopke zaposlovanja državljanov BiH v Sloveniji, pri čemer sledi referenčnemu okviru politik EU na tem področju.

Kot izhaja iz Zakona o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji (Ur. l. RS, št. 92/2012) sporazum že v svoji preambuli nakazuje zgoraj

⁵⁸ Zaradi težav s konstituiranjem parlamenta BiH v vmesnem obdobju je prišlo do zamude pri ratifikaciji sporazuma.

navedene poudarke. Kot ozadje namreč izrecno navaja, da je besedilo dogovorjeno na podlagi partnerskega dialoga, upoštevajoč koristne učinke kroženja delovne sile, prostovoljnega vračanja delavcev migrantov v njihovo izvorno državo ter etične kadrovske politike, temelječe na preprečevanju bega možganov, čemer sledijo tudi določbe sporazuma. Medtem ko se partnerski dialog odraža v pristopu k pripravi sporazuma, ki je nastajal v skupnem in tesnem sodelovanju predstavnikov obeh resornih ministrstev in predstavnikov obeh služb, pristojnih za izvajanje sporazuma (Zavod RS za zaposlovanje, Agencija BiH za zapošljavanje), ter v naravi določb, ki stremijo k doseganju pozitivnih učinkov za obe pogodbenici, pa sporazum predvideva tudi poseben postopek kadrovanja, s čimer se preprečuje rekrutiranje delavcev prek neformalnih mrež.⁵⁹ Rekrutiranje delavcev po sporazumu lahko poteka izključno prek pristojnih nacionalnih služb za zaposlovanje, s čimer se delavcu zagotavlja dostop do relevantnih in točnih informacij v zvezi z njegovo prihodnjo zaposlitvijo⁶⁰, nenazadnje v njegovem maternem jeziku. Poleg tega sporazum z namenom preprečevanja bega možganov oziroma osiromašenja trga dela BiH slovenskim delodajalcem omogoča zaposlitev izključno brezposelne delovne sile BiH⁶¹. Daje pa tudi možnost, da BiH omeji zaposlovanje posameznih poklicnih skupin, za katere oceni, da bi njihov odhod v ciljno državo ogrozil stanje na trgu dela izvorne države. Sporazum daje pristojni službi BiH pravico do priprave predloga ustreznih kandidatov po lastni presoji, upoštevajoč specifične dela in morebitne druge pogoje, ki jih zahteva delodajalec, med katerimi lahko delodajalec izbere najustreznejšega. Takšen način zaposlovanja bistveno odstopa od načina zaposlovanja tujcev na podlagi splošne nacionalne sheme. Slednji delodajalcem omogoča, da poimensko določijo tujca, ki ga želijo zaposliti, če se izkaže, da v evidenci brezposelnih oseb Zavoda RS za zaposlovanje ni ustreznih kandidatov. Pri tem pa se ne preverja, ali konkretni tujec v svoji državi ima zaposlitev ali ne.⁶²

Z vidika koncepta krožnosti je ključna določba sporazuma, ki govori o tem, da se morajo delavci, ki jim v prvem letu preneha zaposlitev ali po prvem letu ne podaljšajo zaposlitve pri istem delodajalcu oziroma v 30 dneh po prenehanju delovnega razmerja ne sklenejo delovnega razmerja z drugim delodajalcem, prostovoljno vrniti v BiH ter se tam prijaviti pri zavodu, pristojnem za zaposlovanje. Delavcem, ki so se prostovoljno vrnili v BiH, sporazum omogoča ponovno vrnitev v Slovenijo za namen zaposlitve po najmanj šestmesečni prekinitvi zakonitega prebivanja v Sloveniji. Upoštevajoč, da Zakon o tujcih omogoča pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje tujcem, ki so pred tem najmanj pet let

⁵⁹ Takšen način je imel v praksi mnoge škodljive posledice za delavce, ki pogosto niso bili seznanjeni s pogoji zaposlitve oziroma svojimi pravicami, ki iz zaposlitve izhajajo.

⁶⁰ Sporazum v ta namen predvideva, da pristojni organi Slovenije z namenom boljše informiranosti izbrani delavcev pripravijo informacije o prebivanju in delu v Sloveniji, njihovih pravicah, ki izhajajo iz zaposlitve ter splošne informacije v zvezi z življenjem v Sloveniji.

⁶¹ V zvezi s pogojem, da mora biti delavec brezposeln in kot tak najmanj 30 dni prijavljen pri službi, pristojni za zaposlovanje v BiH, sporazum dopušča izjemo, ko gre za zaposlitev, za katero je migrantu zagotovljeno plačilo v višini najmanj trikratnika minimalne plače v Sloveniji (t.i. strokovna zaposlitev).

⁶² Takšen način zaposlovanja sporazum omogoča le v primeru strokovne zaposlitve.

neprekinjeno zakonito prebivali v izvorni državi in so bili znotraj tega obdobja iz države odsotni manj kot šest zaporednih mesecev, je mogoče zaključiti, da sporazum stremi k zagotavljanju manjkajoče delovne sile brez dolgoročnega priseljevanja v ciljni državi ter k prenosu znanja, izkušenj in kapitala, skupaj z usposobljeno delovno silo nazaj v izvorno državo. Glede na to, da v primerjavi s sicer veljavno zakonodajo, ki ureja zaposlovanje tujcev, določba sporazuma o obvezni šestmesečni odsotnosti iz Slovenije predstavlja precejšnje zaostritev pogojev z vidika delavca, pa velja omeniti, da sporazum, ki predvideva izdajo dovoljenja z veljavnostjo treh let, tujcu, ki ima ob izteku prvega leta zagotovljeno nadaljnjo zaposlitev, v naslednjih dveh letih omogoča prost dostop na slovenski trg dela. Tujec tako ni več vezan zgolj na enega delodajalca, pač pa si lahko delodajalca izbira sam. Ravno tako njegova zaposlitev v tem obdobju ni več odvisna od stanja na slovenskem trgu dela, torej od razpoložljive domače delovne sile. Predmetna določba sporazuma predstavlja z vidika delavca migranta zelo ugodno okoliščino, saj sicer veljavna zakonodaja na tem področju omogoča delavcem migrantom takšen obseg pravic šele po dveh letih zaposlitve v Sloveniji. V primeru, da znotraj obdobja, v katerem tujec uživa pravico do prostega dostopa na slovenski trg dela, delavec izgubi zaposlitev in nima pravice do denarnega nadomestila za čas brezposelnosti oziroma se ponovno ne zaposli, mu dovoljenje preneha veljati in se mora vrniti v BiH.

Glede na to, da se sporazum, ob nekaterih izjemah, nanaša na vse državljane BiH, tudi tiste, ki opravljajo poklice oziroma delajo v dejavnostih, kjer je potreba po tuji delovni sili stalna, se kot ustrezna rešitev kaže določba sporazuma, da lahko delodajalec z delavcem, s katerega delom je zadovoljen in se po njegovem delu še naprej kaže potreba, podaljša pogodbo o zaposlitvi. S tem je določen odstop od obveznosti vrnitve v BiH. Gre za odmik od nekaterih tujih, že uveljavljenih modelov krožnih migracij, ki brez izjeme zahtevajo, da se migrant po vnaprej določenem obdobju zaposlitve vrne v izvorno državo. Z vidika potreb slovenskega trga dela in zlasti upoštevajoč, da se sporazum nekritično nanaša na vse državljane BiH, je takšna rešitev smiselna, saj ne sili delodajalcev, ki imajo še nadaljnjo potrebo po delu, v vnovični postopek iskanja novega delavca, novega zaposlovanja in predvsem novega uvajanja in usposabljanja delavca.

Sporazum v primerjavi z nacionalno zakonodajo z vidika delavca predstavlja tudi nekatere druge prednosti. Sporazum daje pravno podlago za sklenitev posebnega protokola, s katerim lahko državi pogodbenici opredelita olajšane pogoje in hitrejše postopke priznavanja izobrazbe in predvsem pridobljenih poklicnih kvalifikacij. Napotuje pa tudi na proučitev možnosti obeh držav za izvajanje nekaterih predintegracijskih ukrepov, in sicer tečaja slovenskega jezika ter programa seznanjanja s slovensko kulturo, zgodovino in pravno ureditvijo. Za razliko od nacionalne zakonodaje na tem področju sporazum zahteva tudi, da se pogodba o zaposlitvi sklene za najmanj eno leto.

Po preteku treh let lahko tujec svoje dovoljenje podaljša še za nadaljnja tri leta, pri čemer je ključni pogoj, da mu je zagotovljena zaposlitev še najmanj za eno leto. Če tujec pogojev

za podaljšanje ne izpolnjuje, se mora prostovoljno vrniti v BiH, v Sloveniji pa se lahko ponovno zaposli po najmanj šestmesečni prekinitvi zakonitega prebivanja v Sloveniji. Kot izhaja iz analize v drugem poglavju, takšen koncept omogoča določeno stopnjo optimizacije pozitivnih učinkov krožnih migracij, kar je bil tudi namen predmetnega sporazuma. Po besedah dr. Ivana Svetlika, takratnega ministra, pristojnega za delo, ob podpisu sporazuma, pa je »sporazum v korist obeh skupnosti, ker zagotavlja možnost, da se tisti, ki pridobijo izkušnje v Sloveniji, vračajo domov v BiH in tam morda najdejo ustrezna delovna mesta ter na ta način bogatijo ne le Slovenijo, ampak tudi svojo državo« (Sporazum z BIH o zaposlovanju nov korak k izboljšanju položaja delavcev migrantov iz BIH v Sloveniji, 2011).

Kljub temu velja v zvezi s sporazumom ugotoviti, da pušča prostor za izboljšave. Medtem ko je izbor izvorne države smiseln z vidika geografske bližine, jezikovne podobnosti ter dejstva, da državljani BiH predstavljajo glavnino tujcev, zaposlenih v Sloveniji, pa bi veljalo premisliti o področju uporabe sporazuma z vidika kategorij delavcev. Sporazum namreč z nekaterimi izjemami velja za zaposlovanje vseh državljanov BiH, s čimer zajema tudi tiste, katerih zaposlenost v Sloveniji omogoča dolgoročno strukturno neravnovesje na slovenskem trgu dela. Sočasno pa sporazum nepojasnjeno s področja uporabe izključuje sezonske delavce, čeprav gre za kategorijo delavcev, ki se zaradi narave dela tudi spontano giblje med dvema državama in se s tega vidika zdi kot kategorija delavcev, pri kateri je mogoče dodatno optimizirati učinke. Nadalje sporazum predpisuje olajšanje pogojev za podaljšanje dovoljenja za tiste tujce, ki so v Sloveniji uveljavljali pravico do združitve družine, kar se zdi v nasprotju z namenom sporazuma, da spodbudi kroženje namesto priseljevanja. Glede na ugotovitve, da večine gospodarskorazvojnih učinkov ni mogoče doseči izključno s kroženjem migrantov brez dodatnih spodbud, je ob oceni sporazuma z vidika »trojne zmage« težko zaobiti dejstvo, da ne vsebuje nikakršnih razvojno usmerjenih ukrepov, ki bi spodbudili zaposljivost in podjetništvo ter prispevali h gospodarskemu napredku in odpiranju novih delovnih mest.

Ob tem, ko vsebuje določbe o obvezni prostovoljni vrnitvi v izvorno državo ter prijavi pri tamkajšnji službi, pristojni za zaposlovanje, kot pogoju za ponovno zaposlitev v Sloveniji po obvezni vmesni prekinitvi, bi veljalo omeniti, da vprašanje migrantov, ki po izteku dovoljenega zakonitega prebivanja svoje bivanje nadaljujejo na nezakonit način, v Sloveniji v resnici ne predstavlja problema. Slovenija je z vidika nezakonitih migracij izrazito tranzitna država, na področju nezakonitega prebivanja po izteku zakonitega prebivanja pa v Sloveniji lahko govorimo o posamičnih primerih. Zdi se, da gre za določbo, ki je morda nekoliko nekritično povzeta po sporazumih in programih krožnih migracij nekaterih drugih držav, kjer so nezakonito prebivajoči migranti izrazito velika težava (na primer Španija). Takšna določba je v slovenskem prostoru sicer korektna, vendar ne dosega posebej velikih učinkov.

Na tem mestu velja omeniti, da je slovenska akademska srenja, ki se ukvarja s področjem migracij, zadržana do obljubljenih učinkov krožnih migracij, pri čemer se običajno naslanja na slabe izkušnje programov »gostujočih delavcev« preteklega stoletja. Skladno s tem opozarjajo⁶³, da je za uspeh programov treba vključiti ukrepe, ki zagotavljajo dejansko kroženje, zlasti možnost olajšanih pogojev za ponovno zaposlitev in prebivanje v Sloveniji, česar pa sporazum ne naslavlja. Še korak dlje gre Zveza svobodnih sindikatov Slovenije⁶⁴, ki ugotavlja, da sporazum povečuje odvisnost delavca od posameznega delodajalca, kar v praksi povzroča izkoriščanje delavcev in kršenje njihovih pravic ter opozarja, da vračanje v BiH za čas šestih mesecev ne odraža dejanske prostovoljnosti in s tem uvaja nevaren koncept krožnih migracij.

3.2 Model zaposlovanja na principu krožnosti v Sloveniji

Kot je bilo nakazano v prejšnjih poglavjih, programi krožnih migracij v primerjavi s splošno politiko priseljevanja nedvomno zagotavljajo možnosti lažjega uresničevanja nekaterih ciljev, ki niso ozko ali izključno povezani z interesi ciljne države. Doseganje teh učinkov pa ni samodejno, ampak zahteva temeljit premislek o osnovnih premisah, ki naj zagotovijo maksimizacijo dobrobiti ter minimizacijo stroškov, upoštevajoč konkretne okoliščine vpletenih držav.

Pri oblikovanju modelov zaposlovanja tuje delovne sile na principu krožnosti izhajam iz dejstva, da Slovenija nima zgodovinske izkušnje upravljanja migracijskih tokov, še manj izkušenj pa ima z upravljanjem krožnih migracij. Analizirani sporazum z BiH kaže na pripravljenost države h koraku naprej na tem področju, vendar primerjava sporazuma z analizo kritik koncepta krožnih migracij, z obstoječimi primeri dobre prakse ter s ključnimi elementi, ki naj bi jih učinkoviti programi krožnih migracij vključevali, hitro pokaže na »porodne« težave države s tem v zvezi. Kot smotrno se v tem smislu kaže oblikovanje pilotnega projekta, ki bi urejal le del migracijskih tokov iz določene države. To pa odstopa od sporazuma z BiH, katerega določbe se z izjemo nekaterih kategorij nanašajo na zaposlovanje vseh državljanov BiH v Sloveniji. Pilotni projekt, ki je manjši po obsegu, bi Sloveniji omogočil pridobitev preliminarnih izkušenj na tem področju in ne bi predstavljal prevelikega administrativnega bremena za obe udeleženi državi. Homogenost ciljne skupine pa bi omogočila bolj prilagojene rešitve ter boljšo evalvacijo učinkov s programom predvidenih ukrepov, ki je ključna za uspešne nadaljnje korake na tem področju.

⁶³ Glej na primer Inštitut NOVUM (2010): *»Temporary and Circular Migration: Empirical Evidence, Current Policy Practice and Future Options in Slovenia«*.

⁶⁴ Glej na primer Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (2012): *»Javni poziv Zveze svobodnih sindikatov Slovenije ob objavi predloga Zakona o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji«*.

Modela sta utemeljena na specifikah slovenskega trga dela z namenom, da predstavljata platformo, na kateri je mogoče graditi v partnerskem dialogu s katerokoli izvorno državo. Ker so učinki uravnanih krožnih migracij največji tam, kjer program sledi migracijskim vzorcem, ki se odvijajo zunaj programa, se kot najbolj smiselna kaže sklenitev sporazuma o zaposlovanju sezonskih delavcev migrantov z Republiko Makedonijo ter sklenitev sporazuma o zaposlovanju delavcev migrantov za delo v gradbeništvu v Sloveniji ter drugih državah članicah EU z BiH. Glavnina delovnih migrantov v Slovenijo prihaja iz BiH ter Makedonije in se zaposluje primarno v gradbeništvu in v kmetijstvu pri sezonskih opravilih (Bevc, 2004, str. 61–62). Slovenija ima z obema državama tudi že sklenjena in ratificirana sporazuma o socialnem zavarovanju.

Modela temeljita na dveh osnovnih premisah, skladnih z dognanji v preteklih poglavjih:

- krožne migracije ne nadomeščajo celovite politike priseljevanja, pač pa so del nje ter sledijo njenim ključnim rešitvam in ciljem;
- pozitivni učinki krožnih migracij so tem večji, čim bolj program odraža gibanje delovne sile, ki se odvija zunaj programa.

Z vidika umeščenosti v celovito politiko priseljevanja modela ne predvidevata posebnih vrst dovoljenj, pogojev ali postopkov, pač pa se naslanjata na obstoječi sistem kot utemeljen z nacionalno zakonodajo⁶⁵ ter dopolnjujeta njegove cilje in namene, upoštevata pa tudi zakonodajo EU na tem področju⁶⁶. Upoštevajoč, da se učinki krožnih migracij močno razlikujejo v odvisnosti od značilnosti skupine delavcev, ki krožijo, z namenom optimizacije učinkov, modela ne urejata zaposlovanja celotne populacije partnerske države, pač pa dveh ozko določenih homogenih skupin. Izbira konkretnih skupin delavcev migrantov temelji na tem, da gre za delovno silo, katere deficita ne povzročata strukturno neskladje na slovenskem trgu dela, pač pa je po naravi zadeve potreba slovenskih delodajalcev po njih izrazito začasna oziroma občasna. S tem bi se izognili pasti, v katero so se ujeli programi gostujočih delavcev v povojni Evropi.

Ob navedenem pojasnujem, da se ob skupnih osnovnih premisah modela med seboj razlikujeta glede na razdelanost elementov krožnosti. To naredim z namenom, da prikažem različne inačice modelov, ki dosegajo optimalne učinke v konkretnih primerih ter da se z izvajanjem osnovnega modela vpletenim institucijam omogoči pridobivanje izkušenj, ki jih lahko učinkovito uporabijo pri kasnejšem izvajanju nadgrajenega modela. Skladno s tem v nadaljevanju najprej predstavljam elemente, ki jih vključujeta oba modela, nato pa še specifikke posameznega modela.

⁶⁵ Zakon, ki ureja vstop in prebivanje tujcev, ter zakon, ki ureja zaposlovanje, samozaposlovanje in delo tujcev.

⁶⁶ Direktiva 2014/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve sezonskih delavcev.

3.2.1 Ključni elementi obeh modelov

Vloge služb, pristojnih za zaposlovanje, imajo tako v osnovnem kot v nadgrajenem modelu zelo pomembno vlogo. Modela namreč omogočata zaposlovanje izključno prek teh služb, s čimer se sledi rešitvi, kot jo predvideva sporazum z BiH. Ob prijavljeni potrebi slovenskega delodajalca po delavcu pri Zavodu RS za zaposlovanje slednji preveri pogoje za zaposlitev tujca, določene z nacionalno zakonodajo. Če so izpolnjeni, o potrebi po tujem delavcu obvesti službo izvirne države, pristojno za zaposlovanje. Ta na podlagi specifikacij dela in zahtev, kot jih opredeli delodajalec ob svoji vlogi, opravi ožji izbor ter z njim prek Zavoda RS za zaposlovanje seznaní delodajalca. Ta v okviru predloženega seznama delavcev opravi končni izbor, bodisi s predhodno opravljenim razgovorom bodisi brez. Takšen način zagotavlja občutno korektnije kadrovanje od običajnega. Zagotovljeno je namreč, da je delavec pred odločitvijo dejansko, točno in v njemu razumljivem jeziku seznanjen s pogoji dela. Ob tem velja omeniti, da slovenska nacionalna zakonodaja za zaposlitev dveh predmetnih kategorij tujcev predvideva vsakokratno kontrolo trga dela. Z vidika odprave administrativnih ovir, razbremenitve Zavoda RS za zaposlovanje ter hitrejših postopkov pridobivanja dovoljenj bi bilo treba na podlagi analize preteklih let pripraviti strokovno oceno deficitarnosti teh dveh kategorij tujcev na slovenskem trgu dela. Če bi analiza pokazala, da gre v predmetnih primerih za delovno silo, ki je na slovenskem trgu dela vseskozi primanjkuje, ter ni mogoče pričakovati bistvenih sprememb glede tega v prihodnjih letih, bi se ti dve kategoriji za določeno obdobje opredelili kot deficitarni ter se ob njihovem zaposlovanju ne bi izvajala kontrola trga dela.⁶⁷

Druga dobra rešitev sporazuma z BiH, ki jo glede na ugotovitve v prejšnjih poglavjih velja ohraniti, je možnost zaposlovanja izključno brezposelne delovne sile. S tem se namreč v prvi vrsti razbremeni socialni sistem izvirne države, dolgoročno pa se tudi prepreči fenomen, ki so mu priča nekatere izvirne države. Te se zaradi velikih potreb razvitih držav po točno določenih kadrih in posledično odhajanja domače delovne sile v teh sektorjih soočajo z velikimi težavami pri zagotavljanju zadostnega kadra, potrebnega za delovanje nekaterih sistemov doma. Prav zaradi tega se zdi smiselno tudi ohranjanje rešitve, kot jo predvideva sporazum z BiH. Po tej ima izvorna država možnost, da omeji zaposlovanje v določenih dejavnostih oziroma po posameznih poklicnih skupinah, za katere ocenjuje, da jih na domačem trgu dela primanjkuje in bi dodatna emigracija povzročila neravnovesje na njenem trgu dela.

Slovenska zakonodaja, konkretnije zakon, ki ureja delovna razmerja, vsem osebam, zaposlenim pri slovenskih delodajalcih, zagotavlja enak obseg pravic iz delovnega razmerja ter enake pogoje dela. V model zato s tega vidika ni treba vključevati posebnih

⁶⁷ Takšna rešitev bi tudi z vidika urejanja trga dela lahko predstavljala pilotni projekt, na podlagi izkušenj katerega bi Slovenija lahko začela graditi splošni sistem deficitarnih poklicev, na katerega napotujejo že sprejeti nacionalni dokumenti (na primer Strategija ekonomskih migracij) kot tudi mednarodne inštitucije (na primer OECD).

določb, smiselno pa je dodatno zagotoviti možnost uveljavljanja nekaterih pravic, ki jih delavci migranti zgolj na podlagi nacionalne zakonodaje ne morejo uresničevati. Sledeč dosedanji praksi Slovenije na tem področju, je za prenos socialnih pravic treba z vsako izvorno državo, s katero se sklepa bilateralni sporazum za izvajanje enega in drugega modela, skleniti tudi bilateralni sporazum o socialnem zavarovanju. Sledeč obstoječemu zakonodajnemu okviru in dosedanji praksi Slovenije na tem področju, bi bilo s sporazumom smotrno pokriti pet temeljnih področij socialne varnosti. Tako bi se predvidelo:

- da se dajatve iz naslova pokojninskega in invalidskega zavarovanja⁶⁸, pridobljene po pravnih predpisih ene države, v nezmanjšani višini izplačujejo v drugo državo;
- da lahko aktivni zavarovanci ene države, ki imajo stalno prebivališče v drugi državi, uveljavljajo zdravstveno varstvo v državi, v kateri delajo, medtem ko njihovi družinski člani uveljavljajo zdravstvene storitve v državi, v kateri imajo stalno prebivališče. Pri tem je plačnik storitev nosilec zdravstvenega zavarovanja aktivnih zavarovancev;
- seštevaje zavarovalnih dob, ko gre za pridobitev pravice do starševskega nadomestila in pravice do denarnega nadomestila za primer brezposelnosti ter pogoje za priznavanje pravice do dajatve za poklicno bolezen.

Skupne ključne elemente obeh sporazumov zaokrožujem z vzpostavitvijo informacijskih pisarn v obeh državah izvora, katerih naloga bi bila zagotavljanje vseh relevantnih informacij v zvezi s pogoji za vključitev v program ter pravicami in z obveznostmi, ki iz tega izhajajo. Prav tako bi bili odgovorni za zagotavljanje splošnih informacij, pomembnih za prebivanje in delo v Sloveniji, v jeziku izvorne države.

⁶⁸ Z izjemo dajatev, upravičenost do katerih je odvisna od premoženjskega cenzusa.

Tabela 3: Pregled zagotovljenosti ključnih elementov učinkovitih programov krožnih migracij s Sporazumom o zaposlovanju državljanov BiH v Sloveniji ter z obema teoretičnima modeloma

Ključni elementi učinkovitih programov krožnih migracij	Sporazum o zaposlovanju državljanov BiH v Sloveniji	Model zaposlovanja sezonskih delavcev	Model zaposlovanja gradbenih delavcev
Sledi vzorcem krožnosti, ki se spontano odvijajo v praksi	Ne	Da	Da
Varovalke za deficitarne poklice in dejavnosti	Da	Da	Da
Odobreno daljše prebivanje, fleksibilnost vračanja in ponovnega vstopa	Delno	Da	Da
Priznavanje poklicnih kvalifikacij, poklicno usposabljanje ipd. migranta v ciljni državi	Delno	Ne	Da
Spodbude za varčevanje v času zaposlitve v ciljni državi	Ne	Ne	Da
Pomoč pri poklicni reintegraciji po vrnitvi	Ne	Ne	Da

3.2.2 Model zaposlovanja sezonskih delavcev migrantov

Osnovni model ureja zaposlovanje sezonskih delavcev, torej delavcev, ki v Slovenijo prihajajo zaradi opravljanja dela v kmetijstvu ali gozdarstvu, ki je neločljivo povezano s sezono, za katero je značilna izrazito povečana potreba po delavcih. Gre za kategorijo tuje delovne sile, ki zaradi narave dela, ki jo opravlja, vsako leto znova prihaja v Slovenijo in iz nje odhaja za daljša časovna obdobja, zaradi česar se gibanje te kategorije samo po sebi odvija ciklično. Ravno tako ni zanemarljivo, da Zakon o tujcih (Ur. l. RS, št. 45/14 – UPB, 90/14, 19/15 in 47/15 – ZZSDT) predpisuje, da se v petletno obdobje začasnega prebivanja, potrebnega za pridobitev pravice do stalnega prebivanja, ne všteva čas, v katerem je tujec v Sloveniji prebival zaradi opravljanja sezonskega dela.

Poleg že predstavljenih ključnih elementov, ki so skupni obema modeloma, bi model zaposlovanja državljanov tretje države v Sloveniji za namen opravljanja sezonskega dela moral vključevati tudi nekaj drugih ukrepov, posebej prilagojenih tej vrsti dela oziroma tej kategoriji tujcev. Kot je bilo že večkrat poudarjeno, so učinki programov krožnih migracij tem večji, čim bolj varen je status delavcev migrantov v ciljni državi. Tako smatram za ključen element modela privilegirani ponovni dostop na slovenski trg dela ter s tem tudi privilegirano pravico do prebivanja. Upoštevajoč nov sistem enotnega dovoljenja, ki omogoča prebivanje in delo ter se izdaja na podlagi soglasja Zavoda RS za zaposlovanje,

se kot najustreznejša rešitev kaže podaja soglasja za sezonsko delo pri istem delodajalcu z veljavnostjo treh let.

Navedeno v praksi pomeni, da bi se pred prvim vstopom delavca migranta preverjali vsi pogoji, kot jih določata Zakon o tujcih in Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev, kar je skladno s postopki po nacionalni zakonodaji. V naslednjih dveh letih pa bi se za izdajo enotnega dovoljenja za namene sezonskega dela preverjali zgolj pogoji po Zakonu o tujcih. Poleg razlogov iz naslova varnosti torej le veljavna potna listina, ustrezno zdravstveno zavarovanje in zadostna sredstva za preživljanje. Na ta način se zagotovijo ne le občutno hitrejši postopki, pač pa izrazito privilegiran dostop sezonskih delavcev iz predmetne države do slovenskega trga dela, saj se lahko ob vsakem naslednjem vstopu v Slovenijo v obdobju treh let zaposlijo ne glede na razpoložljivo kvoto, izpolnjevanje pogojev s strani delodajalca ter predvsem neodvisno od stanja na domačem trgu dela (obstoj ustreznih domačih brezposelnih oseb).⁶⁹

Hitrejši postopki pomenijo veliko prednost za slovenske delodajalce, zlasti v primeru, ko gre za sezonsko delo, kjer dolgi postopki pomenijo nenadomestljivo izgubo časa, olajšan ponovni dostop do slovenskega trga dela pa zagotavlja še dodatno preferenco slovenskih delodajalcev do zaposlovanja državljanov ravno te države. To predstavlja pomembno prednost tako z vidika delavcev migrantov kot tudi njihove izvorne države. Še naprednejšo različico bi predstavljala rešitev, po kateri bi se tej kategoriji delavcev migrantov izdajala ne le soglasja, ampak kar enotna dovoljenja z veljavnostjo treh let. Na takšen način bi delavec po prvem letu v Slovenijo ponovno vstopal in se zaposloval brez dodatnih dovoljenj. Ne glede na različico bi delavec na vlogi za izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo navedel obdobja znotraj triletnega obdobja, v katerih se bo delo opravljalo. Ta imajo svojo podlago v pogodbah o zaposlitvi, podpisanih s strani delodajalca. Upoštevajoč, da se prebivanje tujcev zaradi opravljanja sezonskega dela skladno s slovensko nacionalno zakonodajo na tem področju ne všteva v čas prebivanja, potrebnega za pridobitev pravice do stalnega prebivanja, zahteva po vnaprej določenem obdobju odsotnosti iz Slovenije ni potrebna. Za spremljanje programa in zagotovitev vrnitve bi delavec ob prihodu v Slovenijo in ob zaključku dela pri upravni enoti opravil prijavo oziroma odjavo dela. Ob izteku vsakega, z enotnim dovoljenjem odobrenega obdobja zaposlitve pa bi se bil delavec dolžan vrniti v svojo izvorno državo in ponovno prijaviti pri organu, pristojnem za zaposlovanje.

Model torej predvideva izbiro kandidatov izključno na podlagi ožjega izbora, ki se opravi v okviru sodelovanja služb obeh držav, pristojnih za zaposlovanje. Rešitve glede postopkov in pogojev izdaje enotnega dovoljenja ter postopka menjave delodajalca, predvidene z

⁶⁹ Pri slednjem izhajam iz obstoječega stanja. V primeru, da bi se, kot predlagano, v Sloveniji vzpostavil sistem deficitarnih poklicev z vidika zaposlovanja, ki bi vključeval tudi sezonske delavce, bi bila kontrola trga dela brezpredmetna.

modelom, pa z namenom enostavnejšega in preglednejšega celostnega sistema zaposlovanja in prebivanja tujcev v Sloveniji tako z vidika tujcev, delodajalcev kot tudi upravnih in nadzornih organov sledijo rešitvam, kot jih določata Zakon o tujcih in Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev. Naslanja se torej na obstoječi sistem Slovenije na področju zaposlovanja in priseljevanja tujcev, upošteva pa tudi smernice, ki jih na tem področju predpisuje EU. Direktiva 2014/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in bivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve sezonskih delavcev, ki jo je Slovenija dolžna prenesti v nacionalni pravni red do konca septembra 2016, državam članicam dopušča možnost, da pred izdajo dovoljenja za opravljanje sezonskega dela preverijo, ali je delovno mesto mogoče zapolniti z domačo delovno silo, pri čemer napotuje na olajšanje ponovnega vstopa. V ta namen direktiva predlaga izvzem iz enega ali več pogojev, predpisanih za prvi vstop, izdajo več dovoljenj za sezonsko delo z enim pravnim aktom, hitrejša postopke za sprejem odločitve o vlogi za dovoljenje za sezonsko delo, prednostno obravnavo vlog za izdajo dovoljenj ter morebitni izvzem v primeru predpisane kvote. Pri tem direktiva izhaja iz nekaterih vidikov krožnih migracij in interesov delodajalcev iz EU, da bi se lahko zanesli na stalnejšo in že usposobljeno delovno silo.

3.2.3 Model zaposlovanja delavcev migrantov za delo v gradbeništvu v državah članicah EU

Nadgrajeni model odraža fenomen, katerega razmahu smo priča od zagona gospodarske krize v Sloveniji. V kontekstu čezmejnega izvajanja storitev slovenska podjetja v okviru svojih registriranih dejavnosti izvajajo storitve v drugih državah članicah EU za naročnike iz teh držav ter v ta namen na delo v predmetno državo napotijo svoje delavce (napoteni delavci). Takšno izvajanje storitev je začasne in občasne narave ter se opravlja na podlagi pogodbe o izvajanju storitev z namenom izvedbe določenega projekta. Skladno s tem je tudi dovoljeno delo napotениh delavcev začasno in skladno z zakonodajnimi inštrumenti EU na tem področju ne sme presegati 24 mesecev.⁷⁰ Poleg začasnosti narave dela k odločitvi za oblikovanje modela krožnih migracij za kategorijo delavcev, ki bodo napoteni, prispeva tudi dejstvo, da se glavnina čezmejnih storitev izvaja v dejavnosti gradbeništva. Slovenska podjetja se v tej panogi že tradicionalno naslanjajo na tujo delovno silo, poleg tega pa za delo v tujini v okviru domače brezposelne delovne sile ni zanimanja.⁷¹

⁷⁰ Predmetna določba je vsebovana v Uredbi (ES) Evropskega parlamenta in Sveta št. 883/2004 o koordinaciji sistemov socialne varnosti ter nekaterih drugih izvedbenih predpisih. Področje čezmejnega izvajanja storitev z napoteni delavci pa sicer urejata Direktiva 96/71/ES Evropskega parlamenta in Sveta o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev ter Direktiva 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (Uredba IMI).

⁷¹ Delež domačih delavcev, ki jih podjetja iz drugih držav članic napotujejo na delo na primer v Avstrijo, je bistveno višji (Poljska 85 %, Portugalska 96 %, Slovaška 93 %, Češka 87 %, Madžarska 90 %), kot je ta delež v primeru slovenskih podjetij (49 %). Preostali, ki jih napotujejo slovenska podjetja, so praktično v

Podobno kot osnovni tudi nadgrajeni model temelji na zagotovitvi trajnejšega in dolgoročnejšega statusa in predvideva podajo soglasja Zavoda RS za zaposlovanje za zaposlitev pri istem delodajalcu za obdobje petih let. Znotraj tega obdobja bi delavec lahko večkrat vstopal v Slovenijo, pri čemer nobeno obdobje dela ne bi presegalo 24 mesecev. Po izteku vsake zaposlitve bi se bil delavec dolžan vrniti v izvorno državo za obdobje najmanj 12 mesecev. Enako kot pri osnovnem modelu bi se pred prvim vstopom delavca migranta v Slovenijo preverjali vsi pogoji, kot jih določata Zakon o tujcih ter Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev. V naslednjih petih letih pa bi se za izdajo enotnega dovoljenja za prebivanje in delo preverjali zgolj pogoji po Zakonu o tujcih. Takšna ureditev bi predstavljala hitrejše postopke ter občutno olajšane pogoje za ponovni vstop in zaposlitev, kar pomeni veliko stroškovno, časovno in administrativno prednost za slovenske delodajalce kot tudi konkurenčno prednost delavcev, ki bi se zaposlovali na podlagi sporazuma, v primerjavi z gradbenimi delavci iz drugih držav. Enako kot pri osnovnem modelu bi z namenom spremljanja programa in zagotovitve vrnitve delavec ob vsakem prihodu v Slovenijo in ob vsakem zaključku dela pri upravni enoti opravil prijavo oziroma odjavo dela. Ob izteku vsakega obdobja zaposlitve pa bi se bil delavec po vrnitvi v izvorno državo dolžan prijaviti pri organu te države, pristojnem za zaposlovanje.

Obdobje obveznega najmanj 12-mesečnega prebivanja v izvorni državi po izteku zaposlitve v Sloveniji je namenjeno zagotavljanju ohranjanja začasnosti dela in prebivanja te kategorije tujcev. Takšno obdobje vmesne prekinitve prebivanja občutno presega dovoljeno 6-mesečno obdobje odsotnosti iz države znotraj sicer neprekinjenega petletnega prebivanja v Sloveniji, kar je pogoj za pridobitev dovoljenja za stalno prebivanje. Če naj krožne migracije dosežejo svoj namen, je treba zagotoviti tudi okoliščine, v katerih bo zanimanje migrantov za gospodarsko in poslovno udeležanje v izvorni državi večje in v času prekinitve prebivanja v ciljni državi migrant ne bo zgolj čakal na ponovni vstop. Da bi bilo obdobje vmesnega prebivanja delavca v izvorni državi optimalno z vidika pozitivnih učinkov krožnih migracij na izvorno državo in delavca, pa je treba delavcu zagotoviti kar se da ugodne okoliščine za ekonomsko aktivnost.

Verjetnost, da se bo delavec po vrnitvi zaposlil v izvorni državi, je v resnici najbolj odvisna od makroekonomskega konteksta izvorne države, na kar model nima vpliva. Vsekakor pa k zaposljivosti delavca lahko prispevajo njegove izkušnje. Konkretnije ukrepe v ta namen je treba oblikovati v partnerskem dialogu z izvorno državo ter upoštevajoč specifične potrebe njenega trga dela. Zagotovo pa bi bili smiselni ukrepi za spodbujanje dodatnega izobraževanja in certificiranja v času prebivanja v Sloveniji. Poleg opravljanja različnih izpitov (na primer delovodskega izpita) se, upoštevajoč slabo kvalificiranost delavcev v gradbeništvu, kot priložnost kaže predvsem pridobitev

celoti državljani tretjih držav, zlasti BiH, Makedonije in Srbije (interno gradivo Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti).

nacionalne poklicne kvalifikacije. Nacionalna poklicna kvalifikacije je namreč namenjena tistim, ki imajo poklicne izkušnje, znanje in spretnosti, nimajo pa formalne izobrazbe ter si skozi postopek preverjanja in potrjevanja nacionalne poklicne kvalifikacije pri za to pristojnih institucijah pridobijo certifikat, ki je enakovredno merilo spretnostim in znanju, pridobljenem v šolskem sistemu (na primer izvajalec zidanja in ometavanja, izvajalec betonskih del v gradbeništvu, izvajalec del nizkih gradenj). Z namenom spodbujanja pridobivanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij bi model zagotovil, da so udeleženci programa oproščeni stroškov plačila postopka. Ker pa, upoštevajoč dejstvo, da delavci dela v okviru modela ne opravljajo v Sloveniji, ni mogoče pričakovati večjega obsega delavcev, ki bi se vključili v postopke pridobivanja nacionalne poklicne kvalifikacije, bi bilo smotno s sporazumom določiti tudi hitrejše in enostavnejše postopke priznavanja neformalnih poklicnih kvalifikacij⁷², pridobljenih v času zaposlitve delavca pri slovenskem delodajalcu, oziroma določiti rok, v katerem bosta državi v ta namen sklenili ustrezen protokol.

Poleg korakov, namenjenih izboljšanju zaposljivosti na trgu dela izvorne države, bi bilo treba v model vključiti tudi ukrepe za spodbujanje podjetništva delavca po vrnitvi. Kot ena izmed enostavnejših možnosti s tem v zvezi se kaže vzpostavitev kreditno-finančnega mehanizma, namenjenega spodbujanju varčevanja in zagotavljanju sredstev, potrebnih za zagon podjetja. Tako bi bil določen odstotek osebnega dohodka delavca, vključenega v mehanizem, ob izplačilu nakazan na poseben varčevalni račun, državi pa bi se dogovorili o najprimernejši obliki prenosa teh sredstev na posebne račune v izvorni državi brez finančnih bremen za delavca. Izvorna država bi zagotovila ugodne varčevalne pogoje za ta denarna sredstva ter zagotovila podporo delavcem pri ustanovitvi in zagonu lastnih podjetij oziroma drugih gospodarskih dejavnosti v izvorni državi. Kot del podpore se že omenjenim informacijskim pisarnam dodeli tudi naloga usposabljanja delavcev migrantov s tem v zvezi, službam izvorne države, pristojnim za zaposlovanje pa organiziranje programov usposabljanja na področju podjetništva in investicij. Varčevalna shema se zdi posebej smiselna v primeru te kategorije delavcev migrantov, saj so delodajalci svojim napotnim delavcem dolžni zagotoviti osnovne delovnopravne pogoje, vključno z minimalno urno postavko, skladno z zakonodajo države, kjer se storitve izvajajo. Navedeno pomeni, da so delavci, ki so v delovnem razmerju pri slovenskem delodajalcu in so napoteni na delo na primer v Zvezno republiko Nemčijo, upravičeni do osebnega dohodka, kot ga zagotavljajo nemška zakonodaja in splošno veljavne kolektivne pogodbe. Navedeno omogoča občutno višje dohodke v primerjavi z dohodki delavcev, ki niso napoteni in delajo v Sloveniji ter so podvrženi slovenski zakonodaji in kolektivnim pogodbam, ki urejajo minimalno plačo. To pa omogoča večje varčevanje.

⁷² Takšen model hitrega priznavanja bi bilo mogoče vzpostaviti po vzoru slovenske izkušnje, ki je zaradi deficitarnosti nekaterih poklicev v zdravstvu sprejela Zakon o priznavanju poklicnih kvalifikacij zdravnik, zdravnik specialist, doktor dentalne medicine in doktor dentalne medicine specialist (Ur. l. RS, št. 107/10). S tem je močno olajšala pogoje za priznavanje poklicnih kvalifikacij in skrajšala postopke ter na ta način zagotovila hitrejši dostop tujcev s predmetnim poklicem do slovenskega trga dela.

SKLEP

Vzrok vseh delovnih migracij, bodisi spontanah ali uravnanih, notranjih ali mednarodnih, je zasledovanje interesov ljudi za boljše zaposlitvene možnosti ali višje prihodke, politike ciljnih držav pa so tiste, ki določajo smer in obseg migracijskih tokov ter uravnavaajo njihove učinke z namenom doseganje ravnotežja na trgih dela ob minimalnih negativnih učinkih na javne finance.

Na migracijske politike ciljnih držav v prvi vrsti vplivajo razmere njihovem trgu dela, ki se, vsaj na ravni EU, pomembneje ne razlikujejo med seboj. Ob demografskem staranju ter strukturnih neskladjih med ponudbo in povpraševanjem po delovnih sili gospodarska rast teh držav zahteva tujo delovno silo. Ne kakršnekoli, pač pa delovno silo, ki je domači trg dela ne more zagotoviti in katere prisotnost na domačem trgu dela je v celoti odvisna od povpraševanja po njej. Izhajajoč iz zakonodajnega okvira Slovenije, ki je primerljiv tistim drugim držav članic EU, to lahko zagotovijo le delovne migracije, ki sočasne narave. Migranti, ki vstopajo na slovenski trg dela, morajo namreč imeti zavezujočo ponudbo za zaposlitev s strani slovenskega delodajalca. Odobritev vstopa na trg dela pa je v prvi vrsti odvisna od tega, ali se za delovno mesto lahko zagotovi ustrezen domači delavec iz evidence brezposelnih oseb, medtem ko se tujci, ki v Republiki Sloveniji prebivajo stalno, ter tudi tujci, ki v Sloveniji prebivajo začasno in so zaposleni že najmanj dve leti, lahko zaposlujejo pod enakimi pogoji kot slovenski državljani, torej neodvisno od stanja na domačem trgu dela. V slovenskem kontekstu lahko torej trdimo, da lečasne migracije v prvih dveh letih nimajo vpliva na raven domače zaposlenosti, saj so migracije v tem času v celoti komplementarne domači delovni sili. Po dveh letih pa lahko postanejo tudi njen substitut ter prispevajo k zvišanju domače brezposelnosti.

Začasna narava migracij je ključnega pomena tudi z vidika vpliva na javnofinančne odhodke. Tuja delovna sila, ki v Sloveniji prebiva začasno, ima namreč le tiste pravice iz javnih sredstev, ki izhajajo iz delovnega razmerja in temeljijo na principu zavarovanja ter so pogojene z vplačanimi prispevki. Tuja delovna sila, ki v Republiki Sloveniji prebiva stalno, pa ima tudi pravice do socialnih transferjev, primerljive pravicam slovenskih državljanov, ter nekatere druge pravice, ki imajo posredne negativne javnofinančne posledice. To so na primer pravice do visokošolskega izobraževanja, združitve družine in integracije. Nenazadnje je posebnega pomena dejstvo, da lečasni delovni migranti lahko dolgoročno zagotovijo pozitiven vpliv na koeficient starostne odvisnosti, saj stalno prebivajoči migranti sčasoma postanejo del starajoče se populacije ciljne države.

Poleg razmejitve učinkov stalnih odčasni migracij z vidika ciljne države pa je treba za namen magistrskega dela poudariti heterogenost vplivov glede na različne oblike delovnih migracij. V tem smislu kot posebna vrsta delovnih migracij izstopajo krožne migracije, ki so po svoji naravi delovne, saj so motivirane z delom, vendar se od drugih oblik delovnih migracij ločijo glede na njihovo krožno naravo. Krožne migracije se namreč odvijajo iz

izvirne države v ciljno ter nazaj, nato pa se cikel spet ponovi, medtem ko sta pri ostalih vrstah delovnih migracij mogoča dva scenarija. V prvem se delovne migracije odvijajo iz izvirne države v ciljno ter nazaj, s čimer se migracija zaključi, v drugem pa se delovne migracije odvijajo iz izvirne države v ciljno in sčasoma preidejo v trajno naselitev. Prvi proces se odvija v primerih, ko je tuja delovna sila odgovor načasne in občasne potrebe delodajalcev v ciljni državi, medtem ko se slednji proces odvija v primerih, ko tuja delovna sila naslavlja težave strukturnega neskladja na trgu dela ciljne države ter stalne potrebe delodajalcev v ciljni državi. Glede na navedeno se kot ne dovolj raziskano področje kaže oblikovanje politik, ki bi delovne migracije, katerih cikel se zaključi po vrnitvi v izvirno državo, nadomestile s krožnimi delovnimi migracijami, katerih migracijski cikel se ponavlja. Takšna migracija tuje delovne sile namreč predstavlja veliko prednost z vidika delodajalcev, ki lahko kljub zelo fleksibilni obliki zaposlovanja s tujim delavcem ustvarijo dolgotrajnejši odnos ter tako zmanjšajo tveganja in stroške, povezane s ponovnim pridobivanjem dokumentov ter z uvajanjem in usposabljanjem. Z opisano analizo razlik med učinki krožnih, drugih oblik delovnih migracij in stalnih migracij sem na primeru Slovenije potrdila prvo podhipotezo. Ta pravi, da prednosti upravljanih krožnih migracij v primerjavi z drugimi oblikami migracij z vidika ciljne države izhajajo iz njihovečasne narave.

Ob prednostih, ki jih imajo krožne migracije v primerjavi zčasnimi oblikami delovnih migracij za ciljno državo, pa se kot osrednja vrednost te oblike migracij kaže njihov vpliv na izvirne države. Ta je deloma enak učinku drugihčasnih delovnih migracij, pri čemer je ta učinek v primeru krožnih migracij večji, deloma pa prinašajo dobrobiti, ki jih druge oblikečasnih delovnih migracij ne morejo zagotoviti. Med prve zagotovo sodijo denarna nakazila migrantov, ki so tudi ena od osrednjih tem na področju migracij in razvoja. Gre za razvojni dejavnik, ki po svojem obsegu močno presega uradno razvojno pomoč državam v razvoju in ima statistično pomemben vpliv na zmanjšanje revščine. Ta vpliv se kaže tako neposredno na mikro ravni posameznikov in gospodinjstev, ki jih prejemajo, kot tudi na makroekonomski ravni. Ob dejstvu, da se gibljejo v obratni smeri od gospodarskega razvoja izvirne države, denarna nakazila namreč pozitivno vplivajo na dostop izvirne države do mednarodnih finančnih trgov.

Denarna nakazila so lastna celotni migrantski skupnosti, vendar raziskave kažejo na nezanemarljive razlike znotraj nje. Daljša odsotnost iz izvirne države povzroča zmanjšanje občutka pripadnosti izvorni skupnosti in njenim članom, poleg tega pa migranti, ki dlje časa prebivajo v ciljni državi, običajno v ciljni državi združujejo tudi svoje družinske člane, kar pomembno vpliva na denarna nakazila. Ta so namreč enkrat večja v primeru tistih migrantov, ki se nameravajo vrniti, ter za polovico večja v primeru tistih migrantov, katerih družinski člani še vedno prebivajo v izvorni državi. Poleg tegačasna narava migracij in denarnih nakazil pozitivno vpliva na delež privarčevanih in investiranih denarnih nakazil glede na delež denarnih nakazil, namenjenih sprotni porabi.

Poleg pozitivnega vpliva na obseg in namen denarnih nakazil ima ohranjanje tesne povezanosti krožnih migrantov z izvorno skupnostjo tudi pomembno vlogo socialnega kapitala. Predstavljajo namreč most med obema državama, prek katerega zagotavljajo neposredne in ažurne informacije. Po eni strani jih zagotavljajo potencialnim migrantom iz izvorne skupnosti glede razmer na trgu dela in drugih področjih v ciljni državi, s čimer zmanjšujejo tveganja in nižajo začetne stroške migracije. Po drugi strani pa jih zagotavljajo potencialnim investitorjem in poslovnim partnerjem v ciljni državi glede poslovnega okolja in poslovnih priložnosti v izvorni državi, s čimer zmanjšujejo stopnjo nezaupanja in tveganja. Upoštevajoč stanja na trgih dela držav izvora v splošnem velja, da emigracija pozitivno vpliva na neskladja na trgu dela izvorne države, zmanjšanje brezposelnosti pa ima ugodne javnofinančne učinke. Masovna emigracija kljub temu povzroča tudi velike težave pri zagotavljanju potrebne delovne sile na trgih dela nekaterih izvornih držav, zaradi česar tako mednarodna skupnost kot znanstveno-raziskovalna srenja poudarjata pomen premišljenega rekrutiranja, načrtovanega v partnerskem dialogu med izvorno in ciljno državo, ki bi omejilo t.i. beg možganov. V tem kontekstu izpostavljata prednosti učinkovitih programov krožnih migracij. S predmetno analizo pozitivnih učinkov, ki jih programi krožnih migracij lahko prinesejo za izvorno državo, sem potrdila tudi drugo podhipotezo. Ta pravi, da prednosti krožnih migracij v primerjavi z drugimi oblikami migracij z vidika izvorne države izhajajo iz njihove začasne narave in njihovega upravljanja na podlagi partnerskega dialoga med obema državama.

Analiza kritik koncepta krožnih migracij je pokazala, da morajo programi krožnih migracij, če naj v praksi vsaj deloma dosežejo v teoriji obljubljene vplive, vključevati nekatere ključne elemente, s čimer sem potrdila tudi tretjo podhipotezo. Kot kažejo povojne izkušnje nekaterih zahodnoevropskih držav, krožne migracije ne morejo nasloviti dolgoročnih neskladij na trgu dela ciljne države in posledično ne morejo nadomestiti celovite migracijske politike, zato se morajo približati spontanemu vzorcem krožnosti, ki se odvijajo v praksi. Skladno s tem morajo namesto vnaprej določenih obdobji odsotnosti iz ciljne države zagotavljati visoko stopnjo fleksibilnosti pri vračanju v izvorno državo in ponovnem vstopu v ciljno državo. S tem se preprečuje pritisk na izvorno državo, ki morda ne zagotavlja makroekonomskih okoliščin za učinkovito izrabo človeškega kapitala, ki ga predstavlja migrant, ter se hkrati zagotavlja že usposobljena delovna sila glede na sprotne potrebe delodajalcev v ciljni državi in ustvarja dolgoročnejši odnos med njima. Slednje vpliva na pripravljenost delodajalcev za vlaganje v razvoj migranta kot delavca v smislu zagotavljanja dodatnih usposabljanj ter pridobivanja nacionalnih poklicnih kvalifikacij. To pa nadalje prispeva k učinkovitejši izrabi človeškega kapitala migrantov po vrnitvi v izvorno državo. Upoštevajoč neugodne makroekonomske okoliščine večine izvornih držav, se namreč človeški kapital migranta najbolj učinkovito udejanja v obliki podjetništva po vrnitvi. K temu pomembno prispevajo ugodne varčevalno-kreditne sheme, dogovorjene v okviru programov krožnih migracij, ter davčne ugodnosti za investicijske projekte po vrnitvi v izvorno državo. V primeru izvornih držav, katerih masovna emigracija v specifičnih sektorjih povzroča težave pri zagotavljanju storitev lastnim državljanom, pa se

kot posebej pomemben element programov krožnih migracij kažejo možnosti omejevanja zaposlovanja v tistih poklicih ali dejavnostih, v katerih deficit domače delovne sile ogroža učinkovito delovanje določenih sistemov v izvorni državi. Ob ključnih elementih, ki naj jih vsebujejo učinkoviti programi krožnih migracij v praksi, so namreč specifične okoliščine držav, vključenih v program, tiste, ki narekujejo težo posameznega elementa.

To, da pomen krožnih migracij prepozna tudi Slovenija, je razvidno iz Strategije ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020. Slednja je edini strateški dokument na področju delovnih migracij v Sloveniji. Specifični kontekst glavnine delovnih migracij v Slovenijo pa se odraža tudi v konkretni politiki, Sporazumu med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji. Sporazum, ki je nastal v partnerskem dialogu med Slovenijo in BiH, katere državljani v Sloveniji predstavljajo okoli polovico vseh tujih delavcev, z vidika zagotavljanja koristi za izvorno državo predvideva zaposlovanje le tistih državljanov BiH, ki so kot brezposelni prijavljeni v ustrezni evidenci v BiH. Daje pa tudi možnost, da BiH omeji zaposlovanje posameznih poklicnih skupin, za katere oceni, da se na njenem trgu dela kažejo kot deficitarni. Z vidika Slovenije sporazum stremi k zagotavljanju manjkajoče delovne sile brez dolgoročnega priseljevanja. Delavcem, po delu katerih se kaže potreba tudi po preteku prvega leta zaposlitve, omogoča podaljševanje prebivanja in dela v Sloveniji ter sčasoma prehod v trajnejšo obliko prebivanja. Za ostale pa predvideva vrnitev v BiH ter pretek vsaj šestmesečnega obdobja pred ponovno vrnitvijo v Slovenijo. S tem se, upoštevajoč pogoje za pridobitev pravice do stalnega prebivanja, onemogoča dolgoročno priseljevanje. Sporazum torej ustrezno naslavlja potencialno grožnjo kadrovskega izčrpavanja BiH in dolgoročno strukturno neskladje na slovenskem trgu dela, v zvezi s kroženjem migrantov pa postavlja temelje, na katerih velja graditi.

Skladno z navedenim ter upoštevajoč namen magistrskega dela, to ponuja oris dveh modelov zaposlovanja tuje delovne sile v Sloveniji, ki izhajata iz dobrih rešitev, zagotovljenih s predstavljenim sporazumom. Obenem upoštevata kritike koncepta krožnih migracij, opredeljene ključne elemente za učinkovito kroženje ter primere dobre prakse. Modela, ki ohranjata varovalke za preprečevanje kadrovskega izčrpavanja izvirne države, temeljita na dejstvu, da krožne migracije niso ustrezen odgovor na vsakršno pomanjkanje delovne sile na trgu dela ciljne države in ne morejo nadomestiti celovite politike priseljevanja ter da so učinki tovrstnih programov tem večji, čim bolj program odraža spontano kroženje delovne sile v praksi. Skladno s tem modela ne urejata zaposlovanja vseh državljanov partnerske izvirne države, pač pa dveh ozko določenih homogenih skupin, po katerih se v kontekstu slovenskega trga dela kaže izrazito začasna oziroma občasna potreba.

Prvi model ureja zaposlovanje po naravi dela najbolj spontano krožeče skupine migrantov, in sicer sezonskih delavcev v kmetijstvu in gozdarstvu, katerih pravica do prehoda v trajnejšo obliko priselitve v Slovenijo je močno omejena že v skladu s sicer veljavno

nacionalno zakonodajo. Z namenom zagotoviti dolgotrajnejši in fleksibilnejši dostop do slovenskega trga dela, model predvideva podajo enega soglasja za opravljanje dela tujca v treh zaporednih sezonah, pri čemer bi se delodajalec in tujec v okviru triletnega obdobja v dogovoru odločila za čas, v katerem se bo delo dejansko opravljalo. Ob vsakokratnem ponovnem vstopu v Slovenijo pa bi se poleg razlogov iz naslova varnosti preverjali le osnovni pogoji, ki veljajo za vstop tujcev v Slovenijo. Na tak način bi se delavcem zagotovil izrazito privilegirani dostop do slovenskega trga dela, saj njihova zaposlitev ne bi bila vsakokrat odvisna od trenutnega stanja na slovenskem trgu dela, z vidika delodajalcev pa bi rešitev pomenila hitrejše postopke zaposlovanja ter manjše stroške, tveganja in administrativno breme. Model se naslanja na obstoječi nacionalni sistem zaposlovanja in prebivanja tujcev ter upošteva zahteve EU na tem področju, ki izhajajo iz Direktive 2014/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve sezonskih delavcev.

Drugi, nadgrajeni model naslavlja potrebe slovenskih delodajalcev, ki so se ob razmahu gospodarske krize in propadu gradbenega sektorja v Sloveniji usmerili v izvajanje storitev v gradbeništvu v drugih državah članicah EU. Če izbira kategorije delavcev v osnovnem modelu že na prvi pogled izhaja iz začasnosti sezone in sezonskega dela, je pri nadgrajenem modelu na mestu pojasnilo, da je tudi napotitev delavcev v okviru čezmejnega izvajanja storitev na podlagi evropskega *acquisa* dopustna le, če podjetje storitev v drugi državi članici EU izvaja začasno in občasno. Glede na navedeno ter upoštevajoč, da se slovensko gospodarstvo v gradbeništvu že tradicionalno naslanja na tujo delovno silo ter da za delo v tujini med domačo delovno silo ni interesa, tudi izbira kategorije delavcev za drugi model ni presenetljiva. Smiselno podobno kot osnovni model tudi nadgrajeni model predvideva podajo soglasja za zaposlitev pri istem delodajalcu za obdobje petih let, znotraj katerih bi se delodajalec in tujec dogovorila za čas dejanskega opravljanja dela, in sicer vsakokrat za čas največ 24 mesecev z vmesnim obdobjem prekinitve prebivanja v trajanju najmanj 12 mesecev. Navedena rešitev zagotavlja že pri osnovnem modelu opisane prednosti, obdobje 12 mesecev pa je ocenjeno kot obdobje, ki ne le otežuje stalno priselitev v Slovenijo, pač pa tudi spodbuja interes migrantov po gospodarskem udejanjanju v izvorni državi. Z namenom povečanja zaposljivosti delavca oziroma spodbujanja podjetništva po vrnitvi v izvorno državo model predvideva ukrepe, namenjene spodbujanju dodatnega usposabljanja in certificiranja ter pridobivanju nacionalnih poklicnih kvalifikacij, kot tudi vzpostavitev kreditno-finančnega mehanizma, namenjenega spodbujanju varčevanja.

Analiza, ponujena v magistrskem delu, je izpolnila cilje magistrskega dela in potrdila temeljno hipotezo, da krožne migracije v primerjavi z drugimi oblikami migracij zagotavljajo večje pozitivne ekonomske učinke za ciljno in izvorno državo. Magistrsko delo je z analizo obstoječega stanja in oblikovanjem modelov prihodnjega zaposlovanja tuje delovne sile v Sloveniji z elementi krožnosti doseglo svoj namen.

LITERATURA IN VIRI

1. Adams, R.H. & Page, J. (2005). *Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?.* World Development, vol. 33(10), 1645-1669. London: Elsevier.
2. Agunias, D.R. & Newland, K. (2007, april). *Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward.* Najdeno 10.07.2010 na spletnem naslovu <http://www.migrationpolicy.org/research/circular-migration-and-development-trends-policy-routes-and-ways-forward>
3. Bade, K. J. (2000). *Evropa v gibanju.* München: C. H. Beck oHG.
4. Bevc, M. (2004): *Migracijska politika in problem bega možganov.* Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
5. Bieckmann, F. & Muskens, R. (2007, marec). *Creating a virtuous circle.* Najdeno 13.09.2011 na spletnem naslovu <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Creating-a-virtuous-circle>
6. Bijak, J., Kupiszewski, M., & Kicing, A. (2004). *International Migration Scenarios for 27 European Countries, 2002 – 2052.* Najdeno 01.10.2010 na spletnem naslovu http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2004-04.pdf
7. Bowen, H.P., Hollander, A., & Viaene, J.M. (1998). *Applied International Trade Analysis.* London: Macmillan Press Ltd.
8. Castles, S. (2006). Guestworkers in Europe: A Resurrection?. *International Migration Review*, 40(4), 741-766.
9. Constant, A. F., Nottmeyer, O. & Zimmermann, K. F., (2012, oktober). *The Economics of Circular Migration.* IZA Discussion Paper No. 6940. Najdeno dne 02.03.2015 na spletnem naslovu http://www.iza.org/MigrationHandbook/03_Constant-Nottmeyer_Zimmermann_The_Economics_of_Circular_Migration.pdf
10. Coppel, J., Dumont, J., & Visco, I. (2001). *Trends in Immigration and Economic Consequences.* OECD Economics Department, Working Papers, No. 284. Najdeno 20.02.2011 na spletnem naslovu <http://dx.doi.org/10.1787/553515678780>
11. Dayton-Johnson, J., Pfeiffer, A., Schuettler, K., & Schwinn, J. (2009). Migration and Employment. V OECD, *Promoting Pro-Poor Growth: Employment* (str. 149-177). Pariz: OECD Publications.
12. de Haas, H. (2008). *Migration and Development: A Theoretical Perspective.* Najdeno 20.09.2014 na spletnem naslovu <http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/wp/wp-09-08.pdf>
13. Docquier, F. & Marfouk, A. (2006). International Migration by Education Attainment, 1990-2000. V C. Özden & M. Schiff (ur.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain* (str. 151-199). Washington, D.C.: The World Bank.
14. Docquier, F. (2014, maj). *The brain drain from developing countries.* IZA World of Labor. Najdeno 23.02.2015 na spletni strani <http://wol.iza.org/articles/brain-drain-from-developing-countries/long>

15. Drinkwater, S., Levine, P., Lotti, E., & Pearlman, J. (2002, december). The Economic Impact of Migration: A Survey. Najdeno 15. 3. 2011 na spletnem naslovu <http://www.migration-research.org/EastWest/dokumente/Flowenla08.pdf>
16. Dustmann, C., & Kirchkamp, O. (2002). The Optimal Migration Duration and Activity Choice after Re-Migration. *Journal of Development Economics*, 67(2002), 351–372.
17. Dustmann, C. & Mestres, J. (2008, december). *Remittances and Temporary Migration*. Centre for Research and Analysis of Migration, Discussion Paper Series CDP No.09/09. Najdeno 15. 2. 2011 na spletnem naslovu http://www.ucl.ac.uk/~uctpb21/Cpapers/remittance_JDE_2nd_FINAL.pdf
18. Ehrenberg, R.G., & Smith, R.S. (2003). *Modern labor economics: theory and public policy*. Boston: Addison Wesley.
19. Eurostat (2013): EUROPOP2013. Najdeno 10. 10. 2014 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=proj
20. Evropska komisija (2008, oktober). *Employment in Europe 2008*. Luxemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2008.
21. Evropska migracijska mreža (2011, oktober). *Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options in EU Member States*. Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2011.
22. Evropski svet. (1999, 15. in 16. oktober). *Tampere European Council - Presidency Conclusions*. Najdeno 26.09.2010 na spletnem naslovu <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/en-european-union-council-european-union-presidency-conclusions-tampere-european-council-15>
23. Fargues, P. (2008). *Circular Migration: Is it relevant for the South and East of the Mediterranean?*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute.
24. Friedberg, R., & Hunt, J. (2005). The Impact of Immigrants on Host Country Wages, Employment and Growth. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(2), 23-44.
25. Gandolfo, G. (1994). *International Economics I. The Pure Theory of International Trade*. Berlin: Springer – Verlag.
26. Globalni forum o migracijah in razvoju (2008). *Report of the first meeting of the Global Forum on Migration and Development*. Najdeno 10.06.2010 na spletnem naslovu <http://www.gfmd.org/meetings/belgium2007>
27. Gott, C., & Johnston, K. (2002). *The migrant population in the UK: fiscal effects*. Home Office Research, Development and Statistics Directorate, Occasional Paper No. 77. Najdeno 05.03.2011 na spletnem naslovu <https://www.ncjrs.gov/App/publications/Abstract.aspx?id=194315>
28. Haaški program - Krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji. (2005). *Uradni list EU št. C 53/2*.
29. Heckmann, F., Hoenekopp, E., Currie, E. (2009). *Guest Worker Programs and Circular Migration: What Works?*. Washington: The German Marshall Fund of the United States.

30. Jean, S. & Jimenez, M. (2007). *The Unemployment Impact of Immigration in OECD Countries*. OECD Economic Department Working Papers, No. 563. Pariz: OECD Publishing.
31. Josipovič, D. (2006). *Učinki priseljevanja v Slovenijo po drugi svetovni vojni*. Ljubljana: Založba ZRC SAZU.
32. Katseli, L.T., Lucas, R.E.B., & Xenogiani, T. (2006, junij). *Effects of Migration on Sending Countries: What Do We Know?*. OECD Development Centre, Working Paper No. 250. Najdeno 05.09.2011 na spletnem naslovu http://www.oecd-ilibrary.org/development/effects-of-migration-on-sending-countries_424438382246
33. King, R. (2012). Theories and typologies of migration: an overview and a primer. V Righard, E. (ur.), *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration* (str. 1-43). Malmö: Malmö Institute for Studies of Migration.
34. Kirdar, M. (2007, januar). *Labor market outcomes, capital accumulation, and return migration: Evidence from immigrants in Germany*. Najdeno 11.09.2011 na spletnem naslovu <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series07/0703.pdf>
35. Komisija Evropskih skupnosti (2005a, 21. december). *Načrt politike zakonitega priseljevanja*. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti, 2005.
36. Komisija Evropskih skupnosti (2005c, 30. november). *Prednostni ukrepi za reševanje izzivov, ki jih prinaša migracija: prvi nadaljnji ukrepi po Hampton Courtu*. Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti, 2005.
37. Komisija Evropskih skupnosti. (2001, 11. julij): *Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities – Explanatory Memorandum*. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti, 2006.
38. Komisija Evropskih skupnosti. (2005b, 11. januar). *Zelena knjiga o pristopu EU do urejanja ekonomskih migracij*. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti, 2005.
39. Komisija Evropskih skupnosti. (2007, 16. maj). *Krožna migracija in partnerstva za mobilnost med Evropsko unijo in tretjimi državami*. Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij. Bruselj: Komisija Evropskih skupnosti, 2007.
40. Krugman, P. R., & Obstfeld, M. (2003). *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Addison Wesley.
41. Kurekova, L. (2010). *Theories of migration: Critical review in the context of the EU east-west flows*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole: European University Institute.
42. Longhi, S., Nijkamp, P. & Poot, J. (2008, marec). *Meta-Analysis of Empirical Evidence on the Labour Market Impacts of Immigration*. IZA Discussion Paper No. 3418. Najdeno dne 15.03.2015 na spletnem naslovu <http://ftp.iza.org/dp3418.pdf>
43. Malačič, J. (2003). *Demografija – teorija, analiza, metode in modeli*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

44. Mansoor, A. & Quillin, B. (2007). *Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington DC: The World Bank.
45. Marn, U. (2011, 18. februar). Reforma bo ustavila padanje pokojnin – intervju z dr. Ivanom Svetlikom. *Mladina*, 2011(7), 28–31.
46. Mazzucato, V. (2009, oktober). *The development potential of circular migration: Can circular migration serve the interests of countries of origin and destination?*. V Labor Migration and Development Potential in the Age of Mobility, Round table theme 2: Circular Migration. Interno gradivo s konference organizirane v okviru švedskega predsedstva Svetu EU v Malmu, Švedska, 15.–16. oktober 2009.
47. Mednarodna organizacija za delo (2006). *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles nad guidelines for a rights-based approach to labour migration*. Ženeva: Mednarodna organizacija za migracije.
48. Mednarodni denarni sklad (2009). *International Transactions in Remittances: Guide for Compilers and Users*. Washington: Mednarodni denarni sklad.
49. Milio, S., Lattanzi, R., Casadio, F., Crosta, N., Raviglione, M., Ricci, P. & Scano F. (2012, marec). *Brain Drain, Brain Exchange and Brain Circulation*. Rim: Aspen Institute Italia.
50. Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (2011, 22. junij). Sporazum z BIH o zaposlovanju nov korak k izboljšanju položaja delavcev migrantov iz BIH v Sloveniji. Najdeno 23.07.2011 na spletnem naslovu http://www.mddsz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/1966/6702/
51. Newland, K. (2009, oktober). *Circular Migration and Human Development*. United Nations Development Programme Research Paper. Najdeno dne 16. 10. 2011 na spletnem naslovu <http://hdr.undp.org/en/content/circular-migration-and-human-development>.
52. Newland, K., Agunias, D.R. & Terrazas, A. (2008, september). *Learning by Doing: Experiences of Circular Migration*. Najdeno 10.07.2010 na spletnem naslovu: <http://www.migrationpolicy.org/research/learning-doing-experiences-circular-migration>
53. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (2006). *International Migration Outlook 2006*. Pariz: OECD Publications.
54. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (2008). *International Migration Outlook 2008*. Pariz: OECD Publications.
55. Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 40/1999.
56. Statistični urad Republike Slovenije. (2015). *Statopis – statistični pregled Slovenije 2015*. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
57. Portal SI-STAT (a). Najdeno 10.04.2016 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05J1002S&ti=&path=../Database/De_m_soc/05_prebivalstvo/30_Rodnost/05_05J10_rojeni_SL/&lang=2
58. Portal SI-STAT (b). Najdeno 10.04.2016 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05L4002S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/32_Umrlijvost/20_05L40-trajanje-zivlj/&lang=2

59. Portal SI-STAT (c). Najdeno 10.04.2016 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C1006S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/05_05C10_prebivalstvo_kohez/&lang=2
60. Portal SI-STAT (d). Najdeno 10.04.2016 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05I3002S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/25_selitveno_gibanje/15_05I30_skupni_prirast/&lang=2
61. Stockholmski program – Odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje. 2010. *Uradni list EU* št. C 115/1.
62. Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020. Sklep Vlade RS, št. 11100-1/2010/5 z dne 30.12.2010.
63. Svet Evropske unije (2006, 30. januar): *Presidency Conclusions of the Brussels European Council – Presidency Conclusions*. Bruselj: Svet Evropske unije, 2006.
64. Svet Evropske unije (2007, 2. maj): *Presidency Conclusions of the Brussels European Council – Presidency Conclusions*. Bruselj: Svet Evropske unije, 2007.
65. Svetovna banka (2005). *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington: Svetovna banka.
66. Svetovna banka (2016a). *Migration and Remittances. Factbook 2016*. Washington: Svetovna banka.
67. Svetovna banka (2016b). *Migration and Remittances. Recent developments and Outlook*. Washington: Svetovna banka.
68. Svetovna banka (2011). *Migration and Remittances Factbook 2011* (druga izdaja). Washington: Svetovna banka.
69. Svetovna banka. (2010, januar). *Taking Stock of Recent Migration Flows in the European Union*. Najdeno 15.09.2011 na spletnem naslovu <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/01/13610839/taking-stock-recent-migration-flows-european-union>
70. Svetovna zdravstvena organizacija (2014). *Migration of Health Workers – WHO Code of Practice and the Global Economic Crisis*. Ženeva: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data. Najdeno dne 06.04.2015 na spletnem naslovu http://www.who.int/hrh/migration/14075_MigrationofHealth_Workers.pdf
71. United Nations Development Programme (2009). *Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and Development*. New York: Palgrave Macmillan.
72. Uredba o načinih in obsegu zagotavljanja programov pomoči pri vključevanju tujcev, ki niso državljani Evropske unije. *Uradni list RS* št. 70/12.
73. Wickramasekara, P. (2003). *Policy responses to skilled migration: Retention, return and circulation*. Ženeva: Mednarodna organizacija za migracije.
74. Wickramasekara, P. (2011). *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End?* Ženeva: Mednarodna organizacija za migracije.
75. Yang, D. (2005, april). *International Migration, Human Capital and Entrepreneurship: Evidence from Philippine Migrants' Exchange Rate Shocks*. World Bank Policy Research Working Paper 3578. Najdeno 22.10.2011 na spletnem naslovu <http://www->

wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/02/01/000012009_20060201123529/Rendered/PDF/wps3578.pdf

76. Yarbrough B.V., & Yarbrough R.M. (1997). *The World Economy: Trade and Finance*. Fort Worth: The Dryden Press.
77. Zakon o dohodnini. *Uradni list RS* št. 13/11 – UPB, 9/12 – odl. US, 24/12, 30/12, 40/12 – ZUJF, 75/12, 94/12, 52/13 – odl. US, 96/13, 29/14 – odl. US, 50/14, 23/15, 55/15.
78. Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Svetom ministrov Bosne in Hercegovine o zaposlovanju državljanov Bosne in Hercegovine v Republiki Sloveniji. *Uradni list RS* št. 92/12.
79. Zakon o tujcih. *Uradni list RS* št. 45/14 – UPB, 90/14, 19/15 in 47/15 – ZZSDT.
80. Zakon o zaposlovanju in delu tujcev. *Uradni list RS* št. 66/2000.
81. Zakon o zaposlovanju tujcev. *Uradni list RS* št. 33/1992.
82. Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev. *Uradni list RS* št. 47/2015.
83. *Zaposlovanje tujcev*. Najdeno 13.10.2014 na spletnem naslovu http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/zaposlovanje_tujcev
84. Združeni narodi (2006, 18. maj). *International migration and development – Report of the Secretary-General*. Najdeno 15.06.2010 na spletnem naslovu <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/44d711a82.pdf>
85. Zimmermann, Klaus F. (2014, maj). *Circular migration. Why restricting labor mobility can be counterproductive*. IZA World of Labor 2014:1. Najdeno dne 02.03.2015 na spletnem naslovu <http://wol.iza.org/articles/circular-migration.pdf>