



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Sloveniji



2023



POSLANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Sloveniji

Številka: 320-18/2021/32

Ljubljana, 5. aprila 2023

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, da bi preverilo, ali so bili **Vlada Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada), **Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** (v nadaljevanju: MDDSZ), **Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo** (v nadaljevanju: MGRT) in **Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport** (v nadaljevanju: MIZŠ) učinkoviti pri izvajanju aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2021.

Računsko sodišče je izreklo mnenje, da so bili vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, **delno učinkoviti** pri izvajanju aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji.

Pojem beg možganov se je uveljavil na področju obravnavanja ekonomskih selitev z vidika države izselitve kot trajno odhajanje izobraženega kadra na delo v tujino. Poenotene definicije pojma beg možganov sicer ni.

Pojav bega možganov je za države, iz katerih poteka emigracija, mednarodno identificiran kot negativen pojav, saj se iz gospodarstev izteka človeški kapital kot strateški in razvojni vir, hkrati pa izvorna država izgublja sredstva, ki so bila vložena v izobraževanje emigrantov. Iz teh razlogov države, iz katerih poteka emigracija, poskušajo pojav spremljati in vplivati na dejavnike, ki pojav povzročajo, ter ga zmanjševati z različnimi ukrepi in tehnikami v okviru področnih politik in politike ekonomskih migracij. Pogoj za ustrezno upravljanje pojava bega možganov pa je, da država pozna lastne potrebe po obsegu in strukturi visokousposobljenih državljanov glede na trg dela in načrtovani razvoj.

Usmeritve za migracijsko politiko Republike Slovenije so bile v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2021 opredeljene v Resoluciji o migracijski politiki Republike Slovenije iz leta 2002, ki jo je vlada konkretizirala v Strategiji ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020 (SEM 10-20) in Strategiji Vlade Republike Slovenije na področju migracij (Strategija 2019).

MDDSZ je bilo v SEM 10-20 določeno kot nosilec področja ekonomskih migracij zaradi tesne povezanosti pojava s trgom dela. Na trg dela močno vplivajo potrebe gospodarstva, struktura in število delovnih mest, posebej tistih z visoko dodano vrednostjo. Potrebne kompetence v kratkoročnem, srednjeročnem in dolgoročnem obdobju so podatki, ki bi jih za učinkovito politiko ekonomskih migracij v okviru svojih pristojnosti morale prispevati MGRT. Dolgoročne strateško-razvojne potrebe

trga dela pa so dejavniki, na katerega naj bi se odzivala tudi izobraževalna politika predvsem v okviru višjega in visokega šolstva ter znanstvenoraziskovalne dejavnosti, ki so bile v pristojnosti MIZŠ.

Akcijski načrt za SEM 10-20 je bil premalo določen, da bi omogočal učinkovito uresničevanje strategije, poleg tega pa vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ niso zagotovili finančnih sredstev za konkretnije in intenzivnejše aktivnosti na tem področju. MDDSZ naj bi poleg izvajanja aktivnosti v okviru svojih pristojnosti skrbelo tudi za spremljanje izvajanja akcijskega načrta in za poročanje o uresničevanju strategij. MDDSZ ni niti kontinuirano spremljalo niti poročalo o uresničevanju SEM 10-20.

Strategija 2019 je prav tako predvidevala pripravo akcijskega načrta, ki naj bi ga za področje Steber II – Zakonite migracije, kamor sodijo tudi ekonomske migracije, pripravilo MDDSZ. MDDSZ akcijskega načrta za področje ekonomskih migracij do 31. 12. 2021 ni pripravilo.

Vlada je v letih 2020 in 2021 ustanovila 2 medresorski delovni skupini za spremljanje migracij, vendar brez ekonomskih migracij, ukinila pa je medresorsko delovno skupino za pripravo in spremljanje izvajanja Strategije 2019 ter koordinacijo aktivnosti s področja migracij.

Pri uresničevanju SEM 10-20 in Strategije 2019 MDDSZ, MGRT in MIZŠ niso aktivno in kontinuirano sodelovali, kar je bilo še posebej izrazito v okviru procesa priprave in izvajanja projekta Platforma za napovedovanje kompetenc.

Za Republiko Slovenijo, njen bodoči razvoj, možnost ustvarjanja in dopolnjevanja kakovostnih delovnih mest in kot pomemben vir informacij za obvladovanje pojava bega možganov v prihodnje bi bilo na podlagi sklepa vlade z dne 29. 8. 2019 treba vzpostaviti celovit in sistemski pristop pri napovedovanju kompetenc za poklice prihodnosti. MDDSZ bi v sodelovanju z MGRT, MIZŠ in Službo Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko morale začeti z aktivnostmi za postavitev platforme za napovedovanje kompetenc že v letu 2019, a je prvi sestanek z MGRT in MIZŠ sklical šele 11 mesecev po tem, ko naj bi se že začelo z aktivnostmi. Sodelovanje med MDDSZ, MGRT in MIZŠ za uresničevanje projekta Platforma za napovedovanje kompetenc je bilo na nizki ravni vse do konca obdobja, ki je obravnavano v reviziji.

MIZŠ je na področju visokega šolstva in znanosti po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, sprejelo temeljna strateška dokumenta za razvoj visokega šolstva in znanstvenoraziskovalne in inovacijske dejavnosti, ki sledita Evropski uniji v spodbujanju pojava kroženja možganov. V skladu z Resolucijo o nacionalnem programu visokega šolstva do 2030 je kroženje možganov ključni pristop za ohranjanje visokoizobraženih kadrov tudi v Republiki Sloveniji.

Računsko sodišče ocenjuje, da kroženje možganov lahko predstavlja način zmanjševanja tveganj za pojav bega možganov, vendar le ob predpostavki, da postane država dovolj privlačna za priliv ali reintegracijo visokousposobljenih posameznikov. V primeru, da se ključni dejavniki odbijanja, ki vplivajo na tveganje za pojav bega možganov, ne spremenijo bistveno oziroma ostanejo enaki, kroženje možganov ne more predstavljati učinkovitega pristopa za ohranjanje visokoizobraženih kadrov v Republiki Sloveniji. Dogovor na ravni Evropske unije, da se emigracija znotraj držav Evropske unije obravnava kot kroženje in ne beg, po oceni računskega sodišča dejansko zamegli vpliv dejavnikov odbijanja države izvora in s tem navidezno zmanjša nujnost naslavljanja teh dejavnikov v državi.

Računsko sodišče je vladi podalo **priporočila** za izboljšanje poslovanja.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Opredelitev revizije	7
1.2 Predstavitev revidirancev	7
1.2.1 Vlada Republike Slovenije	9
1.2.2 Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti	11
1.2.3 Ministrstvo, pristojno za gospodarstvo	12
1.2.4 Ministrstvo, pristojno za izobraževanje in znanost	14
1.3 Področje revizije	16
1.3.1 Opredelitev pojma beg možganov	17
1.3.2 Izhodišča za oblikovanje odziva na pojav bega možganov	22
1.4 Revizijski pristop in sodila	35
1.5 Omejitev obsega revizije	37
2. Učinkovitost zmanjševanja tveganj za pojav bega možganov	38
2.1 Politika ekonomskih migracij in beg možganov	38
2.1.1 Opredelitev, spremljanje in proučevanje pojava bega možganov	38
2.1.2 Oblikovanje politike in aktivnosti za zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov	44
2.1.3 Povzetek ugotovitev	65
2.2 Uresničevanje politike ekonomskih migracij v delu, ki naslavlja zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov	67
2.2.1 Izvajanje aktivnosti za zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov	67
2.2.2 Medresorsko sodelovanje pri projektu Platforma za napovedovanje kompetenc	72
2.2.3 Povzetek ugotovitev	83
3. Mnenje	86
4. Priporočila	88

1. Uvod

1.1 Opredelitev revizije

Revidirali smo učinkovitost poslovanja Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo in Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport pri izvajanju aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2021.

Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije² ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij³. Sklep o izvedbi revizije⁴ je bil izdan 1. 12. 2021.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije podamo opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja vlade, MDDSZ, MGRT in MIZŠ (revidiranci) v delu, ki se nanaša na izvajanje aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.2 Predstavitev revidirancev

Revidirance smo določili glede na njihovo vlogo in pristojnosti pri aktivnostih, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija. Vlada določa, usmerja in usklajuje izvajanje celostne⁵ politike ekonomskih migracij in v tem

¹ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Uradni list RS, št. 122/22.

⁴ Št. 320-18/2021/2.

⁵ Celostna oziroma celovita politika migracij je opredeljena v Resoluciji o migracijski politiki Republike Slovenije (v nadaljevanju: ReMPRS; Uradni list RS, št. 106/02). Celostna politika migracij pomeni predvsem sodelovanje med organizacijami, ki delujejo na področju migracij.

okviru tudi aktivnosti MDDSZ⁶, MGRT⁷ in MIZŠ⁸, pri čemer upravlja tudi s tveganji, povezanimi s pojavom bega možganov kot obliko ekonomskih migracij. Aktivnosti, usmerjene v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji, sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, določali 2 strategiji, ki ju je sprejela vlada, in sicer Strategija ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020⁹ (v nadaljevanju: SEM 10-20) in Strategija Vlade Republike Slovenije na področju migracij¹⁰ (v nadaljevanju: Strategija 2019).

Politika ekonomskih migracij je horizontalna politika, v kateri se preči več področnih politik države¹¹, zaradi česar je v strategijah vlade (SEM 10-20 in Strategiji 2019) določeno tudi več odgovornih institucij za izvedbo ukrepov. Odločilen dejavnik vpliva na ekonomske migracije imajo v skladu s selektivnim pristopom pri upravljanju migracij (več v točki 2.1.2) potrebe na trgu dela. Pripravlavec predloga SEM 10-20 in predloga dela Strategije 2019 je bilo zato MDDSZ v sodelovanju z drugimi ministrstvi.

Na področju trga dela se prečijo področne politike oziroma področja dela MDDSZ (trg dela, zaposlovanje, demografska politika), MGRT (konkurenčnost gospodarstva, rast produktivnosti, delovna mesta z visoko dodano vrednostjo, sodelovanje gospodarstva z znanostjo in izobraževalnim sistemom, pametna specializacija) in MIZŠ (usklajenost izobraževalne politike po celotni vertikali s potrebami na trgu dela, visoko šolstvo, znanost, inovativnost). MDDSZ, MGRT in MIZŠ morajo svoje področne politike v tem delu med seboj usklajevati in dopolnjevati, zaradi česar smo jih izbrali kot revidirance.

Izbor revidirancev temelji tudi na izboru institucij, ki jih je kot pristojne za projekt Platforma za napovedovanje kompetenc (več v točki 2.2.2) avgusta 2019 določila vlada¹². MDDSZ je nosilec projekta Platforma za napovedovanje kompetenc, ki predstavlja sistemsko orodje za srednjeročno in

⁶ V obdobju, ki ga obravnavamo v reviziji, in dokumentih iz tega obdobja je imelo MDDSZ različna poimenovanja, in sicer se je do 14. 3. 2013 imenovalo Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS-G; Uradni list RS, št. 21/13) pa se je preimenovalo v Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. V reviziji za obe poimenovanji uporabljamo enotno okrajšavo MDDSZ.

⁷ V obdobju, ki ga obravnavamo v reviziji, in dokumentih iz tega obdobja je imelo MGRT različna poimenovanja, in sicer se je do 4. 2. 2012 imenovalo Ministrstvo za gospodarstvo, z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: ZVRS-F; Uradni list RS, št. 8/12) pa se je preimenovalo v Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. V reviziji za obe poimenovanji uporabljamo enotno okrajšavo MGRT.

⁸ V obdobju, ki ga obravnavamo v reviziji, in dokumentih iz tega obdobja sta bili do 4. 2. 2012 pristojni za predmet revizije Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (v nadaljevanju: MVZT) ter Ministrstvo za šolstvo in šport (v nadaljevanju: MŠŠ). Z uveljavitvijo ZVRS-F je bilo MVZT ukinjeno, MŠŠ pa se je preimenovalo v Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport ter prevzelo delovno področje ukinjenega MVZT, ki se je nanašalo na visoko šolstvo, znanost in raziskovanje. Z uveljavitvijo ZVRS-G se je ponovno preoblikovalo, in sicer v Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. V reviziji za vsa poimenovanja uporabljamo enotno okrajšavo MIZŠ.

⁹ [URL: http://mddsz.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/Strategija_ekonomskih_migracij-2010-2020.pdf], 28. 3. 2023. Sprejela jo je vlada s sklepom, št. 11100-1/2010/5 z dne 30. 12. 2010.

¹⁰ Sklep vlade, št. 22500-1/2019/5 z dne 18. 7. 2019, [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MNZ/SOJ/STR17072019.pdf>], 28. 3. 2023. Strategijo je sprejela vlada dne 18. 7. 2019.

¹¹ Med take področne politike sodijo politika trga dela, izobraževalna politika, davčna politika, stanovanjska politika, znanstvenoraziskovalna politika, gospodarska politika in druge.

¹² Sklep vlade, št. 31400-3/2019/7 z dne 29. 8. 2019 (v nadaljevanju: sklep vlade z dne 29. 8. 2019).

dolgoročno napovedovanje potrebnih kompetenc na trgu dela v Republiki Sloveniji in s tem predstavlja tudi predpogoj za oblikovanje politike do pojava bega možganov na podlagi potreb trga dela.

MDDSZ, MGRT in MIZŠ so poleg zgoraj navedenega tudi ključna ministrstva za uresničevanje Strategije pametne specializacije S4¹³ (v nadaljevanju: Strategija S4), ki integrira področne strateške dokumente in je zasnovana kot strategija Republike Slovenije za prehod v visokoproduktivno gospodarstvo v dejavnostih z visoko dodano vrednostjo proizvodov znotraj globalnih verig vrednosti na podlagi znanja, znanosti in krepitve inovacijske sposobnosti, spodbujanja transformacije in diverzifikacije industrij v nove dejavnosti ter rasti novih in hitro rastočih podjetij. Strateški cilji Strategije S4 želijo umestiti Republiko Slovenijo kot na znanju temelječo zeleno, aktivno, zdravo in digitalno regijo z vrhunskimi pogoji za ustvarjanje in inoviranje, usmerjeno v razvoj srednjetehtnoloških in visokotehtnoloških rešitev na nižnjih področjih. Za uresničitev tovrstnih strateških ciljev pa so potrebni predvsem visokousposobljeni kadri.

1.2.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu s 1. in 2. členom Zakona o Vladi Republike Slovenije¹⁴ (v nadaljevanju: ZVRS) je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije, ki določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države¹⁵ in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. V tem okviru je vlada pristojna za oblikovanje migracijske politike, kamor sodi tudi pojav bega možganov kot ena izmed oblik ekonomskih migracij.

Pristojnosti vlade na področju zmanjševanja tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji, ki izhajajo iz določil ReMPRS, 2. člena ZVRS, Zakona o javnih financah¹⁶ in Uredbe o dokumentih

¹³ Sprejela vlada 20. 9. 2015 in dopolnila 21. 12. 2017, [URL: <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/S4-Slovenska-strategija-pametne-specializacije/Slovenska-strategija-pametne-specializacije.pdf>], 28. 3. 2023.

Decembra 2021 je ožja skupina državnih sekretarjev potrdila osnutek Strategije pametne specializacije S5. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (v nadaljevanju: SVRK) je februarja 2022 Predlog Strategije pametne specializacije S5 (Predlog Strategije S5) poslala v javno obravnavo. Predlog Strategije S5, v katerega so vključene pripombe iz javne obravnave, pa je bil marca 2022 poslan Evropski komisiji, [URL: <https://www.gov.si/novice/2022-03-10-objavljen-je-dopolnjen-osnutek-slovenske-strategije-trajnostne-pametne-specializacije-s5/>], 28. 3. 2023.

¹⁴ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

¹⁵ Vlada je na primer marca 2016 sprejela krovni strateški dokument razvoja informacijske družbe do leta 2020 – strategijo Digitalna Slovenija 2020 – Strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020 (v nadaljevanju: Digitalna Slovenija 2020) za odpravo največjih razvojnih vrzeli, [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DID/Strategija-razvoja-informacijske-druzbe-2020.pdf>], 28. 3. 2023.

¹⁶ Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US.

razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna¹⁷ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja), so, da kot najvišji organ izvršilne oblasti:

- oblikuje politiko ter določa, usmerja in usklajuje izvajanje celostne politike ekonomskih migracij in v tem okviru tudi aktivnosti MDDSZ, MGRT in MIZŠ ter upravlja s tveganji, povezanimi tudi s pojavom bega možganov kot obliko ekonomskih migracij;
- vzpostavi funkcionalno in racionalno organizacijo za usklajeno delovanje horizontalnih (medsektorskih) in vertikalnih (hierarhičnih) ravni MDDSZ, MGRT in MIZŠ za obvladovanje pojava bega možganov v okviru ekonomskih migracij in imenuje medsektorsko delovno skupino za pripravo izvedbe možnih ukrepov za uveljavitev načel in ciljev migracijske politike;
- usmerja, nadzoruje delo in daje smernice MDDSZ, MGRT in MIZŠ za izvajanje politike in za izvrševanje ReMPRS ter strategij, ki sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, obravnavali pojav bega možganov, ter skrbi, da usklajeno izvršujejo svoje naloge;
- skrbi, da so politike vlade in državni proračun medsebojno usklajeni, kot to določajo 17., 18. in 19. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja¹⁸;
- predlaga v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) zakone, državni proračun¹⁹, nacionalne programe in druge splošne akte, v katerih so določene načelne in dolgoročne politične usmeritve;
- poroča državnemu zboru o uresničevanju ReMPRS in drugih ukrepov na področju ekonomskih migracij vsaj v okviru poročanja o doseženih ciljih in rezultatih.

Za učinkovitost vlade pri izvajanju aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji, je odgovoren predsednik vlade, ki vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrstev in predstavlja vlado. Predsednike vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije prikazuje Tabela 1.

¹⁷ Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18.

¹⁸ 17. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja določa, da morajo biti ukrepi in projekti, ki so predvideni v dokumentih razvojnega načrtovanja, v delu, v katerem se bodo financirali oziroma sofinancirali z javnimi sredstvi, usklajeni z javnofinančnimi možnostmi in bodo obravnavani pri pripravi proračuna. 18. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja nadalje določa, da postopek usklajevanja državnega programa razvojnih politik vodi minister, pristojen za razvoj, ter da se prioritete v državnem programu razvojnih politik izkazujejo z natančno določenimi ukrepi, cilji in viri ter določenim časovnim obdobjem.

19. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja določa, da so za izvajanje sprejetih razvojnih politik vlade pristojna ministrstva in vladne službe v skladu s svojimi delovnimi področji. Pri izvajanju ravna po načelih dobrega gospodarjenja in učinkovitega upravljanja za doseg splošnih ciljev politike. Pri izvajanju posamezne razvojne politike sodelujejo ministrstva ali vladne službe, katerih delovna področja so vsebinsko povezana. Služba vlade, pristojna za razvoj, spremlja izvajanje razvojnih politik vlade in usklajenost njihovega izvajanja. Če ugotovi neskladnosti, obvesti vlado in ji predlaga ustrezne ukrepe.

¹⁹ 13. člen Zakona o javnih financah. V državni proračun bi morale biti za vsako leto prek finančnih načrtov z obrazložitvami vključene tudi vse aktivnosti in ukrepi MDDSZ, MGRT in MIZŠ, ki so povezani z zmanjševanjem tveganj za pojav bega možganov.

Tabela 1 Odgovorne osebe vlade v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Borut Pahor, predsednik vlade	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
Ivan Janša, predsednik vlade	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
mag. Alenka Bratušek, predsednica vlade	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade	od 18. 9. 2014 do 13. 9. 2018
Marjan Šarec, predsednik vlade	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Ivan Janša, predsednik vlade	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
dr. Robert Golob, predsednik vlade	od 1. 6. 2022

1.2.2 Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti

MDDSZ v skladu z 28. členom Zakona o državni upravi²⁰ (v nadaljevanju: ZDU-1) opravlja naloge na področju delovnih razmerij in pravic iz dela, zaposlovanja in poklicnega usposabljanja, enakih možnosti, družine, socialnih zadev in invalidskega varstva.

Na podlagi 9. člena ZDU-1 ministrstva izvršujejo predpise, ratificirane mednarodne pogodbe in druge akte, ki jih sprejemata državni zbor in vlada (na primer resolucije, strategije, sklepe). Državni zbor je v ReMPRS določil MDDSZ kot prvo ministrstvo, ki naj ga določi vlada v delovno skupino za uresničevanje načrtovanih ukrepov ReMPRS zaradi priprave izvedbe možnih ukrepov za uveljavitev načel in ciljev migracijske politike. Pri horizontalnih (medsektorskih) politikah določajo sodelovanje ministrstev določbe od 59. do 63. člena ZDU-1.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je sodilo področje revizije v pristojnost različnih direktorats MDDSZ, predvsem Direktorata za trg dela in zaposlovanje (Sektor za zaposlovanje, Sektor za vseživljenjsko učenje in Sektor za delovne migracije) ter Direktorata za socialne zadeve (Sektor za pravice iz javnih sredstev).

Vlada je marca 2007 zadolžila²¹ MDDSZ za vodenje posebne delovne skupine, ki bo pripravila predlog strategije migracijske politike z ekonomskega vidika za javno razpravo. MDDSZ je julija 2007 ustanovilo²² medresorsko delovno skupino za pripravo migracijske politike v povezavi z ekonomskimi vidiki migracij (v nadaljevanju: MDS1).

V okviru revizije je vloga MDDSZ posebej izpostavljena prek področja trga dela, saj v okviru politike ekonomskih migracij potrebe trga dela predstavljajo ključni kriterij za obravnavo pojava bega možganov. Dolgoročne (strateške) potrebe trga dela so posebej pomemben dejavnik tudi pri

²⁰ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21 in 189/21.

²¹ Sklep vlade, št. 21400-1/2007/7 z dne 22. 3. 2007.

²² Sklep št. 11102-5/2007/5 z dne 2. 7. 2007.

oblikovanju izobraževalne in gospodarske politike. MDDSZ je v tem okviru tudi pomemben nosilec ukrepov Strategije S4, kjer ima skupaj z MIZŠ pomembno vlogo na področju razvoja kadrov.

Vlada je avgusta 2019 na podlagi 56. člena ZDU-1²³ naložila²⁴ MDDSZ, MGRT, MIZŠ in SVRK, da začnejo z aktivnostmi za vzpostavitev platforme za napovedovanje kompetenc.

Z uveljavitvijo Zakona o spremembah Zakona o Vladi Republike Slovenije²⁵ (v nadaljevanju: ZVRS-J) 28. 12. 2022 se je MDDSZ razdelilo na 2 ministrstvi, in sicer MDDSZ ter Ministrstvo za solidarno prihodnost, ki opravlja naloge z delovnega področja dolgotrajne oskrbe, stanovanjske politike, razvijanja in promocije modelov lastništva zaposlenih in participativnega upravljanja v podjetjih, udeležbe delavcev pri dobičku ter ostalih politik ekonomske demokracije. Pristojnosti za aktivnosti, usmerjene v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov, so ostale na MDDSZ.

Za učinkovitost MDDSZ pri izvajanju aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi. Ministre, odgovorne za poslovanje MDDSZ, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije prikazuje Tabela 2.

Tabela 2 Odgovorne osebe MDDSZ v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Ivan Svetlik, minister	od 21. 11. 2008 do 10. 2. 2012
mag. Andrej Vizjak, minister	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
dr. Anja Kopač, ministrica	od 20. 3. 2013 do 13. 9. 2018
mag. Ksenija Klampfer, ministrica	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
Janez Cigler Kralj, minister	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
Luka Mesec, minister	od 1. 6. 2022

1.2.3 Ministrstvo, pristojno za gospodarstvo

MGRT v skladu s 30. členom ZDU-1 opravlja naloge na področju ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in konkurenčnosti, socialnega podjetništva, intelektualne lastnine, drobnega gospodarstva in turizma, industrijskih projektov, lesarstva, pokopališke in pogrebne dejavnosti, regionalnega razvoja ter naloge na področju tehnologije, meroslovja in pošte.

²³ 56. člen ZDU-1 določa, da se morajo ministrstva ravnati po političnih usmeritvah vlade. Vlada lahko naloži ministrstvu, da prouči določeno vprašanje ali opravi določeno nalogo in ji o tem poroča.

²⁴ Sklep vlade z dne 29. 8. 2019.

²⁵ Uradni list RS, št. 163/22.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je sodilo področje revizije predvsem v pristojnost Direktorata za internacionalizacijo, podjetništvo in tehnologijo ter Direktorata za notranji trg.

Državni zbor je v ReMPRS določil MGRT kot ministrstvo, ki naj ga določi vlada v delovno skupino za uresničevanje načrtovanih ukrepov ReMPRS zaradi priprave izvedbe možnih ukrepov za uveljavitev načel in ciljev migracijske politike.

Vlada je decembra 2006 zadolžila²⁶ MGRT in Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju: UMAR), da pripravita izhodišča za oblikovanje migracijske politike v povezavi z ekonomskimi vidiki migracij.²⁷ MDDSZ je julija 2007 ustanovilo MDS1, v katero je bilo vključeno tudi MGRT.²⁸

V okviru izvajanja revizije je vloga MGRT posebej izpostavljena prek strateških ciljev²⁹ in potreb Republike Slovenije, in sicer povečanja konkurenčnosti gospodarstva, ustvarjanja delovnih mest z visoko dodano vrednostjo, rasti produktivnosti, povečanja produktivnosti gospodarstva prek znanja in znanosti ter pametne specializacije.³⁰ Potrebe gospodarstva na trgu dela (struktura in obseg delovnih mest) so odločilen ekonomski dejavnik pri obravnavi pojava bega možganov. MGRT je zato ključni nosilec osrednjih ukrepov Strategije S4 na področju trga dela.

Z uveljavitvijo ZVRS-J se je MGRT preimenovalo v Ministrstvo za gospodarstvo, turizem in šport. Pristojnosti za aktivnosti, usmerjene v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov, so ostale na ministrstvu, pristojnem za gospodarstvo, razen za delovno področje tehnologije, ki je prešlo v pristojnost novoustanovljenega Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in inovacije (v nadaljevanju: MVZI).

Za učinkovitost ministrstva, pristojnega za gospodarstvo, pri izvajanju aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi. Ministre, odgovorne za poslovanje ministrstva, pristojnega za gospodarstvo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije prikazuje Tabela 3.

²⁶ Sklep vlade, št. 21400-2/2006/5 z dne 7. 12. 2006.

²⁷ [URL: http://vlada.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/dokumenti/cns/doc/0612071534267_sevl100.doc], 28. 3. 2023.

²⁸ Tako kot opomba 22.

²⁹ Prek strateških ciljev, ki izhajajo iz strategij, kot na primer iz strategije Slovenska industrijska politika 2014–2020 (v nadaljevanju: SIP 14-20), [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MGRT/Dokumenti/DIPT/Industrija-spodbujanje-inovativosti-in-tehnologija/Dokumenti/SIP-vladni-dokument_dostopnost.pdf], 28. 3. 2023.

³⁰ Na primer prek strateških razvojno-inovacijskih partnerstev (v nadaljevanju: SRIP). V okviru SRIP na področju Materiali kot končni produkti (v nadaljevanju: SRIP MATPRO) je bil leta 2015 izveden pilotni projekt Karierna platforma za zaposlene, [URL: <https://www.gzs.si/matpro/vsebina/O-Sripih>], 28. 3. 2023.

Tabela 3 Odgovorne osebe ministrstva, pristojnega za gospodarstvo, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Matej Lahovnik, minister ³¹	od 21. 11. 2008 do 16. 7. 2010
mag. Darja Radić, ministrica	od 16. 7. 2010 do 11. 7. 2011
mag. Mitja Gaspari, minister ³²	od 11. 7. 2011 do 10. 2. 2012
mag. Radovan Žerjav, minister	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
mag. Stanko Stepišnik, minister	od 20. 3. 2013 do 11. 12. 2013
dr. Uroš Čufer, minister ³³	od 11. 12. 2013 do 24. 2. 2014
Metod Dragonja, minister	od 24. 2. 2014 do 18. 9. 2014
Jožef Petrovič, minister ³⁴	od 18. 9. 2014 do 29. 10. 2014
dr. Dušan Mramor, minister ³⁵	od 29. 10. 2014 do 4. 12. 2014
Zdravko Počivalšek, minister	od 4. 12. 2014 do 1. 6. 2022
Matjaž Han, minister	od 1. 6. 2022

1.2.4 Ministrstvo, pristojno za izobraževanje in znanost

MIZŠ v skladu z 39. členom ZDU-1 opravlja naloge na področju predšolske vzgoje, osnovnega, srednjega, višjega in visokega šolstva, izobraževanja odraslih, znanosti, raziskovanja, športa in mladine.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je sodilo področje revizije v okviru MIZŠ v pristojnost Direktorata za znanost, Direktorata za visoko šolstvo in Direktorata za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih. V Direktoratu za znanost in Direktoratu za visoko šolstvo so opravljali glavnino nalog, ki so povezane s predmetom revizije.

Državni zbor je v ReMPRS določil MIZŠ kot ministrstvo, ki naj ga določi vlada v delovno skupino za uresničevanje načrtovanih ukrepov ReMPRS zaradi priprave izvedbe možnih ukrepov za uveljavitev načel in ciljev migracijske politike.

Pri obravnavi pojava bega možganov so pomembne predvsem pristojnosti MIZŠ na področju izobraževanja in usposabljanja (razvoj kadrov), štipendiranja, povezovanja izobraževalnega sistema s trgom dela in gospodarstvom ter na področju raziskovalno-razvojne dejavnosti. Te pristojnosti izhajajo iz več predpisov in strateških dokumentov (Zakona o visokem šolstvu³⁶, Zakona

³¹ Do 16. 7. 2010 opravljal tekoče posle.

³² Začasno opravljal funkcijo ministra za gospodarstvo.

³³ Začasno opravljal funkcijo ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo.

³⁴ Do 29. 10. 2014 opravljal tekoče posle.

³⁵ Začasno opravljal funkcijo ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo.

³⁶ Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17, 175/20 – ZIUOPDVE in 57/21 – odl. US.

o raziskovalni in razvojni dejavnosti³⁷, SEM 10-20, Resolucije o Nacionalnem programu visokega šolstva 2011–2020³⁸ (v nadaljevanju: ReNPVŠ11-20), Resolucije o Nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji za obdobje 2013–2020³⁹, Resolucije o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020⁴⁰ (v nadaljevanju: ReRIS11-20) in drugih).

V okviru izvajanja revizije je posebej pomembna vloga MIZŠ v povezavi s kratkoročnimi in strateško-razvojnimi potrebami trga dela in gospodarstva (povezovanje izobraževalnega sistema, znanosti in gospodarstva, ustvarjanje delovnih mest z visoko dodano vrednostjo, povečanje produktivnosti gospodarstva prek znanja in znanosti, usklajevanje izobraževalnega sistema z dolgoročnimi strateško-razvojnimi potrebami trga dela in podobno). MIZŠ je skupaj z MDDSZ pomemben izvajalec ukrepov Strategije S4 pri razvoju človeških virov.

Z uveljavitvijo ZVRS-J se je MIZŠ razdelilo na 2 ministrstvi, in sicer Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje (v nadaljevanju: MVI) ter MVZI. MIZŠ nadaljuje z delom kot MVI, in sicer kot isti proračunski uporabnik. MVI je v skladu z ZVRS-J pristojno za delovna področja, kot jih določa 39. člen ZDU-1, razen delovnega področja visokega šolstva, znanosti, raziskovanja in športa.

Za učinkovitost ministrstva, pristojnega za izobraževanje in znanost, pri izvajanju aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji, je odgovoren minister v skladu s svojimi pristojnostmi. Ministre, odgovorne za poslovanje ministrstva, pristojnega za izobraževanje in znanost, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije prikazuje Tabela 4.

³⁷ Uradni list RS, št. 22/06 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 112/07, 9/11, 57/12 – ZPOP-1A, 21/18 – ZNOrg, 9/19 in 186/21 – ZZrID. Zakon je prenehal veljati 1. 1. 2022, ko se je začel uporabljati Zakon o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti (v nadaljevanju: ZZrID; Uradni list RS, št. 186/21).

³⁸ Uradni list RS, št. 41/11.

³⁹ Uradni list RS, št. 90/13 in 6/18 – ZIO-1.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 43/11.

Tabela 4 Odgovorne osebe ministrstva, pristojnega za izobraževanje in znanost, v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
Gregor Golobič, minister ⁴¹	od 21. 11. 2008 do 22. 6. 2011
dr. Igor Lukšič, minister	od 22. 6. 2011 do 10. 2. 2012
dr. Žiga Turk, minister	od 10. 2. 2012 do 20. 3. 2013
dr. Jernej Pikalo, minister	od 20. 3. 2013 do 18. 9. 2014
dr. Stanislava Setnikar Cankar, ministrica	od 18. 9. 2014 do 13. 3. 2015
dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade ⁴²	od 13. 3. 2015 do 27. 3. 2015
mag. Klavdija Perger, ministrica	od 27. 3. 2015 do 9. 4. 2015
dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade ⁴³	od 9. 4. 2015 do 13. 5. 2015
dr. Maja Zalaznik, ministrica	od 13. 5. 2015 do 13. 9. 2018
dr. Jernej Pikalo, minister	od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020
dr. Simona Kustec, ministrica	od 13. 3. 2020 do 1. 6. 2022
dr. Igor Papič, minister	od 1. 6. 2022 do 24. 1. 2023
dr. Darjo Felda, minister	od 24. 1. 2023

MVZI je bilo ustanovljeno na podlagi ZVRS-J in je pristojno za delovna področja visokega šolstva, znanosti in raziskovanja, ki so nanj prešla z MIZŠ, ter za delovni področji razvoja tehnologij in inovacij, ki sta nanj prešli z MGRT. Ministra, odgovornega za poslovanje MVZI, prikazuje Tabela 5.

Tabela 5 Odgovorna oseba MVZI med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Igor Papič, minister	od 25. 1. 2023

1.3 Področje revizije

Predmet revizije so aktivnosti vlade, MDDSZ, MGRT in MIZŠ, usmerjene v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2021.

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti revidirancev pri aktivnostih, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2021. Zaradi boljšega razumevanja in prikaza dogodkov smo posamezna vprašanja obravnavali širše in v revizijskem poročilu navajali tudi informacije o dogodkih izven obdobja, na katero se nanaša revizija, pomembne za razumevanje področja revizije.

⁴¹ Do 22. 6. 2011 opravljal tekoče posle.

⁴² Začasno opravljal funkcijo ministra za izobraževanje, znanost in šport.

⁴³ Začasno opravljal funkcijo ministra za izobraževanje, znanost in šport.

1.3.1 Opredelitev pojma beg možganov

Pojem beg možganov⁴⁴ se je uveljavil na področju obravnavanja ekonomskih selitev z vidika države izselitve kot odhajanje izobraženega kadra na delo v tujino. Pojav bega možganov je oblika ekonomske migracije. Katero raven izobražencev zajame, je odvisno od izobrazbene strukture okolja izselitve. Pojem izobraženost je namreč relativen in ga je treba razumeti v kontekstu časa. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so se meje kroga, ki ga pokriva pojem izobraženec, postopno pomaknile proti stopnji magistrerja in doktorata. Ne glede na to pa ljudje, ki so upoštevani v sklopu proučevanja bega možganov, v svojem času predstavljajo (manjšinski) izobrazbeni vrh različnih gospodarsko-družbenih sfer in pomemben razvojni potencial.⁴⁵ V vseh primerih gre za fizične selitve iz države, v kateri je bil posameznik rojen oziroma je preživel del življenja in se običajno tudi izobrazil.⁴⁶ Pri obravnavanju bega možganov se zato izmed vseh selivcev upoštevajo le državljani države, iz katere se izselijo oziroma iz katere se dogaja beg možganov. Pojav vse do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, statistično ni evidentiran.⁴⁷

Človeški kapital pri begu možganov odteka iz družbe oziroma države kot strateški ekonomski akter, ki bi sicer lahko prispeval k domačemu razvoju in blagostanju.

Beg možganov je torej emigracija visoko strokovne delovne sile iz (industrijsko) manj razvitih držav ali držav v razvoju v razvite države in je posledica velikih in pomembnih razlik v:

- višini dohodka;
- širših možnostih za znanstveno in profesionalno usposabljanje;
- večjih možnostih za afirmacijo družbenega pomena znanosti in visoke profesionalizacije in
- preprečevanju nastajanja razmer za družbeno razvrednotenje znanosti in visoke profesionalizacije.⁴⁸

Poenotene definicije pojma beg možganov ni bilo niti v preteklosti niti je ni danes. Sta se pa v strokovnih razpravah oblikovali vsaj 2 skupini opredelitev, ožje in širše. Ožje opredelitve kot zelo pomembno izpostavljajo enosmernost selitev iz nerazvitih držav tretjega sveta ali držav v razvoju drugega sveta v najrazvitejše države prvega sveta in izključujejo kontekste, v katerih kadri prehajajo med razvitimi državami. Širše opredelitve bega možganov pa izpostavljajo mednarodno

⁴⁴ Angl.: brain drain. Opredelitev pojma brain drain, ki se je zaradi pogoste uporabe uveljavil tudi v raziskovalni sferi, je leta 1968 predstavil ameriški ekonomist Walter Adams. Izhajal je iz siceršnjega pomena obeh besed, s čimer je želel pozornost usmeriti v to, da gre za pojav, pri katerem pride do izgube človeškega kapitala brez vsakršne kompenzacije.

⁴⁵ Bevc M.: Migracijska politika in problem bega možganov, Inštitut za ekonomska raziskovanja (v nadaljevanju: IER), 2004 (v nadaljevanju: Migracijska politika), točka 1.1., str. 3–4, [URL: <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/MBevc.pdf>], 28. 3. 2023. Podobno tudi v Lukšič Hacin M.: Omilitev posledic bega možganov in krepitev mehanizma kroženja možganov: Zaključno raziskovalno poročilo, Inštitut American Slovenian Education Foundation (ASEF) za izobraževanje in raziskovanje in Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti (v nadaljevanju: ZRC SAZU), Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije, 2022 (v nadaljevanju: Omilitev posledic bega možganov), str. 16–17, [URL: https://asef.net/wp-content/uploads/2022/02/Krozenje-mozganov_porocilo.pdf], 28. 3. 2023.

⁴⁶ Omilitev posledic bega možganov, str. 6.

⁴⁷ Povzeto po Migracijski politiki, točka 6.2., str. 159.

⁴⁸ Omilitev posledic bega možganov, str. 13–14.

preseljevanje visokousposobljene in visokoizobražene delovne sile v različne smeri, torej tudi prehajanje kadra med razvitimi državami oziroma med državami s sorazmerno primerljivim položajem znotraj globalnih razmerij ekonomsko-političnih moči. Za te oblike so se oblikovali tudi novi pojmi, kot na primer **pojem prelivanje možganov**, ki označuje pojave, ko odide tisti del visokousposobljenih, ki so presežen (suficitaren) kader in predstavljajo profesionalni presežek delovne sile ter so bili doma nezaposljivi (profesionalni presežek delovne sile).⁴⁹

Nekateri avtorji so opredelili tudi **prikrit beg možganov**, ko se kapital seli v izvirne, gospodarsko manj razvite države prek kupovanja tehnološko, znanstveno, razvojno zanimivih organizacij, ki uporabljajo domače znanje, z nakupom pa to znanje dejansko preide v last tujega kapitala. Do tega pride z relokacijo monopolnega kapitala, ki se s selitvijo približa ceneni delovni sili. Iz takega obravnavanja pa je bilo izključeno **kroženje možganov** med državami članicami Evropske unije, potem ko so sprejele dogovor o prostem pretoku kapitala, blaga, dela in storitev.⁵⁰

Pojav bega možganov je bil za države, iz katerih poteka emigracija, mednarodno identificiran kot negativen pojav⁵¹, saj se iz gospodarstev izteka človeški kapital kot strateški in razvojni vir⁵², hkrati pa izvirna država izgublja tudi precejšnja sredstva⁵³, ki so bila vložena v šolanje oziroma izobraževanje emigrantov.

Ker je bil pojav bega možganov za države, iz katerih poteka emigracija, identificiran kot negativen pojav, poskušajo države pojav spremljati in vplivati na dejavnike, ki pojav povzročajo, ter ga zmanjševati z različnimi ukrepi in tehnikami v okviru področnih politik in politike (ekonomskih) migracij.

Evropska komisija je v strategiji Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast⁵⁴ izhajala iz predpostavke vzročne povezanosti med vlaganji v raziskave, razvoj in inovacije (v nadaljevanju: RRI) ter konkurenčnostjo gospodarstva ter ustvarjanjem delovnih mest in koristmi v vseh panogah, tudi tradicionalnih in storitvenih.

Strateški cilji Evropske unije po letu 2020 so opredeljeni v Evropskem zelenem dogovoru⁵⁵ in so prav tako usmerjeni v rast, zeleno in digitalno preobrazbo Evropske unije, v pravično in uspešno družbo s sodobnim, konkurenčnim in z viri gospodarnim gospodarstvom.

⁴⁹ Omilitev posledic bega možganov, str. 14–16.

⁵⁰ Omilitev posledic bega možganov, str. 21.

⁵¹ [URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000017740/PDF/017740engo.pdf.multi>], 28. 3. 2023.

⁵² Na primer Adams W.: The Brain Drain, New York: Macmillan Company, 1968, str. 1.

⁵³ Oceno stroškov izobraževanja v državah Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD) za leto 2018 je pripravila OECD v publikaciji Education at a Glance 2020, str. 270–279, [URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/69096873-en.pdf>], 28. 3. 2023.

⁵⁴ COM(2010) 2020 final, 3. 3. 2010.

⁵⁵ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Evropski zeleni dogovor, COM(2019) 640 final, 11. 12. 2019, [URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en], 28. 3. 2023.

Ohranjanje ter razvoj človeških potencialov je eden ključnih strateških ciljev Republike Slovenije⁵⁶ od vstopa v Evropsko unijo. Ciljem Evropske unije na področju konkurenčnosti in rasti gospodarstva s pomočjo znanja, znanosti, tehnologije in inovativnosti ter barcelonskemu cilju sta sledili tudi Strategija razvoja Slovenije⁵⁷ (v nadaljevanju: Strategija 2006–2013) in Strategija razvoja Slovenije 2030⁵⁸ (v nadaljevanju: Strategija 2030).

Strategija 2030 v okviru strateškega cilja 2 – Znanje in spretnosti za kakovostno življenje in delo opozarja na strukturna neskladja, ki so posledica vrzeli med pridobljenimi znanji in spretnostmi ter različnimi potrebami delodajalcev, kar vodi v neučinkovito alokacijo delovne sile, ki ovira povečevanje produktivnosti, odpira vprašanja uporabe spretnosti ter hkrati pomeni tveganje za pojav bega možganov.⁵⁹

Izvedbeni načrt Republike Slovenije za prehod v visokoproduktivno gospodarstvo na podlagi krepitve inovacijske sposobnosti, spodbujanja transformacije in diverzifikacije industrij v nove dejavnosti ter rasti novih in hitro rastočih podjetij je Strategija S4.⁶⁰ Strateška usmeritev Strategije S4 so trajnostne tehnologije in storitve za zdravo življenje, ki naj Slovenijo umestijo kot zeleno, aktivno, zdravo in digitalno regijo z vrhunskimi pogoji za ustvarjanje in inoviranje, usmerjeno v razvoj srednjetehtnoloških in visokotehtnoloških rešitev na nišnih področjih.⁶¹

Podlaga za opredelitev koncepta Strategije S4 in svežnja ukrepov ob nastanku Strategije S4 leta 2015 je bila analiza ekonomskega in raziskovalno-razvojnega inovacijskega sistema Republike Slovenije, ki je omogočila identifikacijo ključnih prednosti, slabosti ter priložnosti in nevarnosti (v nadaljevanju: SWOT analiza). Med nevarnostmi je bil na prvo mesto uvrščen beg možganov, še posebej mladih, izobraženih, podjetnih in izkušenih, tako v okviru gospodarstva kot institucij znanja, pa tudi javne uprave, ob hkratnem izrazitem staranju prebivalstva.⁶² Med navedenimi prednostmi lahko z dejavniki vpliva na beg možganov povežemo predvsem visoko stopnjo raziskovalno-razvojne intenzivnosti v poslovnem sektorju, dobrimi raziskovalno-razvojnimi zmogljivostmi in potenciali v javnem sektorju, področji odličnosti v akademskih in industrijskih raziskavah, izobraženo delovno silo, znanje tujih jezikov in pripravljenost za učenje, med slabostmi pa prezadolženost podjetij in nestabilno lastniško strukturo z odsotnostjo strateških lastnikov, velik razkorak med izdatki javnega in poslovnega sektorja za raziskave in razvoj ter šibka inovacijska aktivnost in učinkovitost podjetij. Med prepoznanimi priložnostmi je bila z zmanjševanjem tveganj za beg možganov povezana predvsem reorganizacija mednarodnih verig vrednosti, pri čemer bi se Slovenija v verige vrednosti lahko uvrstili na višji stopnji dodane vrednosti, in sicer s pritegnitvijo tujih investicij, še posebej na

⁵⁶ Migracijska politika, Uvod, str. 1.

⁵⁷ [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf], 28. 3. 2023.

⁵⁸ [URL: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf], 28. 3. 2023.

⁵⁹ Strategija 2030, str. 26.

⁶⁰ Strategija S4, str. 4 in Informacija o izvajanju slovenske strategije pametne specializacije za obdobje 2016–2018, vlada, avgust 2019 (v nadaljevanju: Informacija o izvajanju Strategije S4), [URL: <https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/S4-Slovenska-strategija-pametne-specializacije/Informacija-o-izvajanju-S4-v-obdobju-2016-2018.pdf>], str. 14, 28. 3. 2023.

⁶¹ Strategija S4, točka 1.2., str. 7.

⁶² Strategija S4, str. 6.

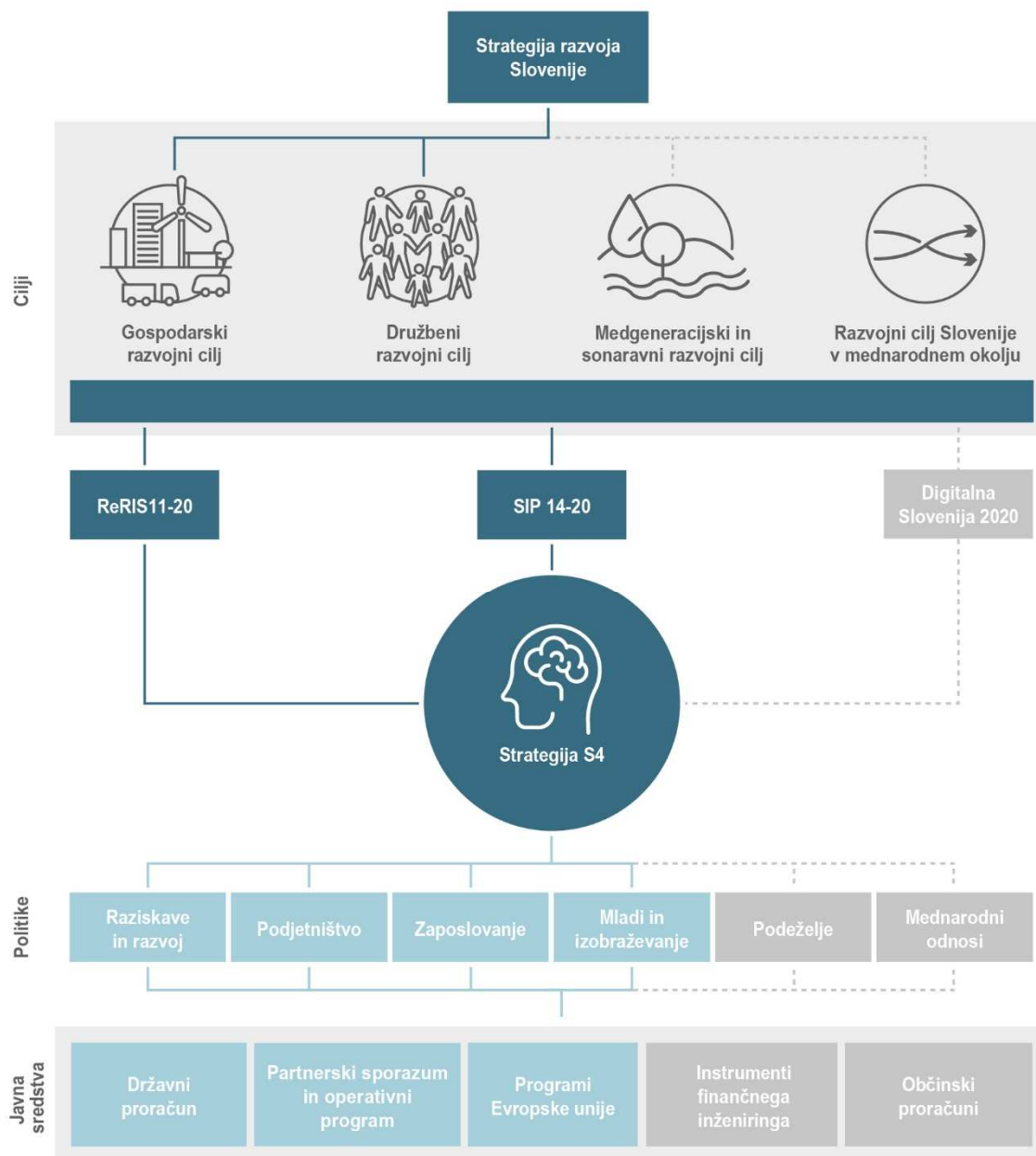
področjih z znanjem intenzivnih dejavnosti, in z vzpostavitvijo pogojev za kroženje možganov in pritegnitev tujih talentov.⁶³

Strategija S4 naj bi vsem z inovacijami povezanim nacionalnim strategijam zagotavljala strateško in operativno usklajenost in jim dodajala vsebinsko osredotočenost na ključne niše, prilagojen sveženj ukrepov (ciljnost) in nov način razvojnega usklajevanja, še posebej s pomočjo SRIP (povezano), hkrati pa dajala dodaten zagon globalni integraciji, kjer vsi deležniki vključno z državo delujejo z roko v roki (globalno).⁶⁴

Slika 1 prikazuje umeščenost Strategije S4 v okvir razvojnega načrtovanja Republike Slovenije ob nastanku Strategije S4 leta 2015.

⁶³ Strategija S4, str. 5–6.

⁶⁴ Informacija o izvajanju Strategije S4, str. 19.

Slika 1 Umeščenost Strategije S4 v okvir razvojnega načrtovanja Republike Slovenije leta 2015

Vir: povzeto po Strategiji S4, str. 4.

V tej reviziji posameznike, katerih emigracije uvrščamo v pojav bega možganov, označujemo z izrazom visokousposobljeni, ne glede na način pridobitve visoke usposobljenosti (redno šolanje, izkušnje in podobno).

Delovna mesta, ki jih visokousposobljeni posamezniki zasedajo oziroma bi jih lahko potencialno zasedali, označujemo z enotnim pojmom delovna mesta z visoko dodano vrednostjo. To so delovna mesta, ki so primerna za visokousposobljene kadre in na katerih imajo ti možnost ustvarjati visoko dodano vrednost (visoka dodana vrednost povečuje produktivnost in s tem tudi konkurenčnost gospodarstva v okviru trajnostnega razvoja). Priložnost za izboljšanje konkurenčnosti v Republiki

Sloveniji je v izboljšanju produktivnosti⁶⁵, kar pomeni, da bi bilo treba ustvarjati večjo dodano vrednost na posameznika oziroma na delovno mesto, kar pa je neposredno povezano z usposobljenostjo posameznikov.

1.3.2 Izhodišča za oblikovanje odziva na pojav bega možganov

Opredelitev bega možganov kot odhajanja izobraženega kadra na delo v tujino je povezana z ekonomsko teorijo migracij in teorijo push-pull.⁶⁶ Slovenski avtorji se na področju proučevanja migracij že vse od začetka v sedemdesetih letih 20. stoletja pridružujejo obravnavi ekonomskih migracij v okviru te teorije in njenih nadgradenj, kot so se razvijale v času in okolju proučevanja.⁶⁷

Ekonomska teorija migracij izpostavlja razmere na trgu dela, boljše možnosti poklicnega napredovanja, boljše pogoje dela, večje podjetniške in investicijske možnosti ter višji zaslužek. Ta teorija predvideva, da lahko ljudje maksimizirajo bogastvo in s tem tudi svojo blaginjo.

Teorija push-pull je nastala na podlagi dejstva, da vsako migracijo sprožijo tako imenovani dejavniki push-pull.⁶⁸ Zanja je značilno, da razlaga vzroke, izbiro, smer toka in obseg selitvenih gibanj s pomočjo dejavnikov odbijanja iz starega okolja (dejavniki push) in dejavnikov privlačenja (dejavniki pull) v novo okolje. Pri tem teorija izhaja iz predpostavke, da so pozitivni in negativni dejavniki v stari, izvorni družbi oziroma kulturi znani, medtem ko je nova družba, v katero se oseba seli, povezana s predstavami o njej.⁶⁹ Teorija push-pull veliko pripomore k razlagi vzrokov migracij, vendar lahko zgolj navajanje obeh vrst dejavnikov zamegli prave vzroke migracij. Težko ali skoraj nemogoče je namreč določiti, ali so migracije nastale zaradi prve ali druge skupine dejavnikov in v kolikšni meri. Poleg tega je treba upoštevati migrantovo subjektivnost ocenjevanja posameznih dejavnikov, saj lahko nekomu nekaj pomeni več, drugemu pa manj.⁷⁰

Med pomembnejšimi dejavniki odbijanja so na primer: ekonomska stagnacija, padec standarda, zmanjšanje nacionalnih virov, nizek osebni dohodek, brezposelnost, neskladje med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela, politične in ostale diskriminacije.

Pomembnejši dejavniki privlačenja iz drugih okolij pa so: ekonomska prosperiteta, dvig standarda, višji osebni dohodek, poklicna promocija, ustrezna zaposlitev, izobraževanje in podobno.

Ključno vlogo pri vseh ekonomskih migracijah, torej tudi pri begu možganov, imajo razlike v razvoju posameznih gospodarstev. Tok migracij gre v smeri od manj ali nerazvitih držav v visoko razvite, ki

⁶⁵ Na nujnost izboljšanja produktivnosti opozarja UMAR v poročilih o produktivnosti, [URL: <https://www.umar.gov.si/publikacije/porocilo-o-produktivnosti/>], 28. 3. 2023.

⁶⁶ Migracijska politika, str. 4; Balažič G.: Emigracija Poljakov v Veliko Britanijo po vstopu Poljske v Evropsko unijo, Razprave in gradiva, št. 60, letnik 2009, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana (v nadaljevanju: Emigracija Poljakov v Veliko Britanijo), str. 98, [URL: <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-1WVLZ0F9>], 28. 3. 2023.

⁶⁷ Omilitev posledic bega možganov, str. 13–14.

⁶⁸ Emigracija Poljakov v Veliko Britanijo, str. 98.

⁶⁹ Migracijska politika, str. 4.

⁷⁰ Emigracija Poljakov v Veliko Britanijo, str. 98.

imajo od teh tokov, za razliko od držav izselitve, še dodatno korist. Zgodovinski pregled opazovanja pojava bega možganov zadnjih 50 let pokaže, da določeni konteksti v državah, ki so manj ali srednje gospodarsko razvite, delujejo bolj ugodno na beg možganov. Z opazovanjem ključnih dejavnikov v državi je tako mogoče z relativno gotovostjo predvideti, kdaj bodo nastopile okoliščine, ki lahko spodbudijo beg možganov iz države.

Zgodovinski pregled vzrokov in motivov bega možganov na ozemlju Republike Slovenije pokaže, da se ti skozi čas bistveno ne spreminjajo po svoji naravi. V nadaljevanju na kratko povzemamo pregled dogajanj in rezultate proučevanj zadnjih 70 let, ki so podrobneje predstavlja v zaključnem raziskovalnem poročilu Omilitev posledic bega možganov.⁷¹ V sedemdesetih in osemdesetih letih 20. stoletja so avtorji vzroke in motive razdelili v 4 skupine dejavnikov: razlike v dohodkih med državami; razlike v dohodkih strokovnjakov v odnosu do drugih zaposlenih; razlike v družbenem obravnavanju strokovnjakov in druge razlike.

Podatki o dejanskem begu možganov so bili tudi v preteklosti skopi in slabi. Iz pregleda znanstvenega raziskovanja področja ekonomskih migracij in pojava bega možganov pred osamosvojitvijo Republike Slovenije razberemo, da sistematičnega spremljanja ni bilo.

V skladu s podatki Statističnega urada Republike Slovenije⁷² (v nadaljevanju: SURS) je odseljevanje slovenskih državljanov, starih med 25 in 64 let, z višješolsko in visokošolsko ter srednješolsko izobrazbo v obdobju od leta 2011 do leta 2017 naraščalo in doseglo vrh leta 2017, ko se je iz Republike Slovenije odselilo 2.590 državljanov z višješolsko in visokošolsko izobrazbo ter 3.295 državljanov s srednješolsko izobrazbo. Število odseljenih slovenskih državljanov, starih med 25 in 64 let, z višješolsko in visokošolsko izobrazbo je bilo leta 2020 kljub epidemiji covid-19 približno enako kot v letih 2012 in 2013 v času gospodarske krize (več v točki 2.1.1).

Dejavniki odbijanja in privlačenja vplivajo na izbor oziroma odločitve potencialnih selivcev le takrat, kadar pride do selitve zaradi interesa in potreb posameznika in ne zaradi izrednih okoliščin, kot so vojne ali naravne katastrofe. Vpliv in pomen dejavnikov je torej odvisen od družbeno-ekonomskega stanja v družbi oziroma državi. Zato je za ugotavljanje in proučevanje pojava bega možganov pomembno proučiti družbene, socialne in ekonomske okoliščine, ki so v določenem času oblikovale možnosti posameznika za njegovo ekonomsko in/ali profesionalno pot.

V Republiki Sloveniji je bilo do sedaj izvedenih nekaj znanstvenih in strokovnih študij pojava bega možganov, nekatere od njih predstavljamo v nadaljevanju.

Celovit ter podatkovno in metodološko temeljit pregled področja predstavlja študija Migracijska politika, ki je rezultat raziskovalne naloge, ki jo je neposredno financiral UMAR. V študiji avtorji že leta 2004 ugotavljajo, da za tekoče desetletje v Republiki Sloveniji temeljitih analiz ni, kljub temu da je za Republiko Slovenijo kot majhno državo s padajočo nataliteto in staranjem prebivalstva ter brez posebnih naravnih virov poznavanje stanja in trendov na področju meddržavnih selitev še posebej

⁷¹ Omilitev posledic bega možganov, točka 2.2.

⁷² [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/05N3212S.px>], 28. 3. 2023.

pomembno.⁷³ V analizi avtorji poleg teoretičnih podlag in metodoloških utemeljitev kot ključni dejavniki za nadaljnje spremljanje pojava opozorijo na pomanjkljivosti v statističnih podatkih oziroma na potrebo po boljšem zbiranju podatkov.⁷⁴

Nekoliko več pozornosti je bilo pred tem posvečeno le človeškim virom v raziskovalni sferi. Prva empirična analiza dejanske in potencialne mobilnosti raziskovalcev in njihovega odhoda v tujino in v druge dejavnosti v Republiki Sloveniji je bila narejena sredi 90. let prejšnjega stoletja.⁷⁵ Analiza dejanskega odliva raziskovalcev iz države je bila izvedena leta 2004⁷⁶, analiza potencialnega odliva pa leta 2005.⁷⁷

Leta 2006 je bila izvedena raziskava človeških virov v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Republiki Sloveniji in primerjava z državami Evropske unije od leta 1990⁷⁸. Glavna ugotovitev je bila identifikacija trenda povečevanja zaostanka Republike Slovenije v relativni količini raziskovalcev in celotnih človeških virov v razvojno-raziskovalni dejavnosti, ki je bila v poslovnem sektorju tudi pod povprečjem Evropske unije.

Leta 2007 je v Republiki Sloveniji iskanje usposobljene delovne sile nekoliko upadlo.⁷⁹ Svetovna gospodarska kriza je poslabšala razmere na trgu dela, pojavil se je trend povečevanja brezposelnosti in zmanjšanja potreb po zaposlovanju delavcev zaradi zmanjšanih gospodarskih aktivnosti. Ukrepa vlade, ki sta sledila v letu 2009, sta bila:

- ukinitve seznama deficitarnih poklicev in
- Uredba o omejitvah in prepovedih novega zaposlovanja in dela tujcev⁸⁰.

1.3.2.1 Ekonomske okoliščine in dejavniki

Na podlagi družbeno-ekonomskega stanja v družbi oziroma državi se oblikujejo dejavniki, ki pospešujejo ali zmanjšujejo tveganja za pojav bega možganov. V nadaljevanju predstavljamo nekaj podatkov za Republiko Slovenijo za obdobje od leta 2010 do leta 2021, s katerimi želimo delno

⁷³ Migracijska politika, str. 1.

⁷⁴ Migracijska politika, točke 1.2.–1.4., str. 4–17.

⁷⁵ Projekt Migration – Europe's Integration and the Labour Force Brain-Drain iz leta 1995 in Migracijska politika, točka 4.2., str. 83.

⁷⁶ Migracijska politika.

⁷⁷ Sintezno so rezultati prikazani v knjigi Bevc M., Koman K., Murovec N.: Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji in primerjava z državami EU – stanje in emigracija, IER, in v 2 študijah istih avtorjev iz leta 2003 – podprojekt: Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji (stanje in emigracija) ter primerjava z državami Evropske unije, Ljubljana, IER, in v študiji iz leta 2004: Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji (stanje in emigracija) ter primerjava z državami Evropske unije: 2. faza, IER. Povzeto po Bevc M., Ogorevc M., Koman K.: Emigracija slovenskih raziskovalcev in njihova zaposlitvena mobilnost znotraj Slovenije (v nadaljevanju: Beg možganov med raziskovalci), 2013, IER, str. 5, [URL: http://www.ier.si/files/Beg_mozganov_2012.pdf], 28. 3. 2023.

⁷⁸ Bevc M., Koman K. in Murovec N.: Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji in primerjava z državami EU – stanje in emigracija, IER, Ljubljana, 2006.

⁷⁹ Raziskava MGRT, Gral ITEO iz leta 2007.

⁸⁰ Uradni list RS, št. 12/10 in 33/10. Uredba o omejitvah in prepovedih novega zaposlovanja in dela tujcev je veljala do 31. 1. 2010.

ilustrirati in prikazati ekonomske okoliščine in nekatere dejavnike odbijanja, ki imajo močan vpliv na pojav bega možganov.

1.3.2.1.1 Gospodarska razvitost države, produktivnost dela in kupna moč

Gospodarsko aktivnost, produktivnost dela⁸¹ in pričakovani povprečni dohodek v Republiki Sloveniji v obdobju od leta 2010 do leta 2021 obravnavamo v povezavi s podatkom o BDP na prebivalca, ki ga prikazuje Tabela 6.

Tabela 6 BDP na prebivalca (v tekočih cenah in po tekočem tečaju) v obdobju 2010–2021

	v EUR											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BDP na prebivalca	17.749	18.052	17.626	17.700	18.253	18.830	19.589	20.820	22.136	23.167	22.312	24.678

Vir: podatki SURS.⁸²

Tabela 6 prikazuje upad gospodarske aktivnosti v letih 2012 in 2013 ter njeno rast do leta 2019. V letu 2020 je gospodarska rast zaradi epidemije covid-19 upadla ter v letu 2021 narasla na 24.678 EUR.

V Republiki Sloveniji se je povprečna letna rast produktivnosti dela (merjena z BDP na zaposlenega) s 3 % v obdobju 2000–2008 upočasnila na 0,6 % v obdobju 2009–2019 (oziroma na 1,4 % v konjunktorno ugodnih letih 2014–2019). Z upočasnitvijo rasti produktivnosti se je po letu 2008 upočasnilo tudi dohitevanje razvitejših držav. Republika Slovenija je leta 2020 dosegla 89 % povprečja Evropske unije v BDP na prebivalca po kupni moči⁸³, kar je za 1 % več kot v letu 2019.

Slika 2 prikazuje BDP na prebivalca⁸⁴ v Republiki Sloveniji v standardu kupne moči v primerjavi s povprečjem BDP na prebivalca v standardu kupne moči v Evropski uniji v obdobju od leta 2010 do leta 2021.

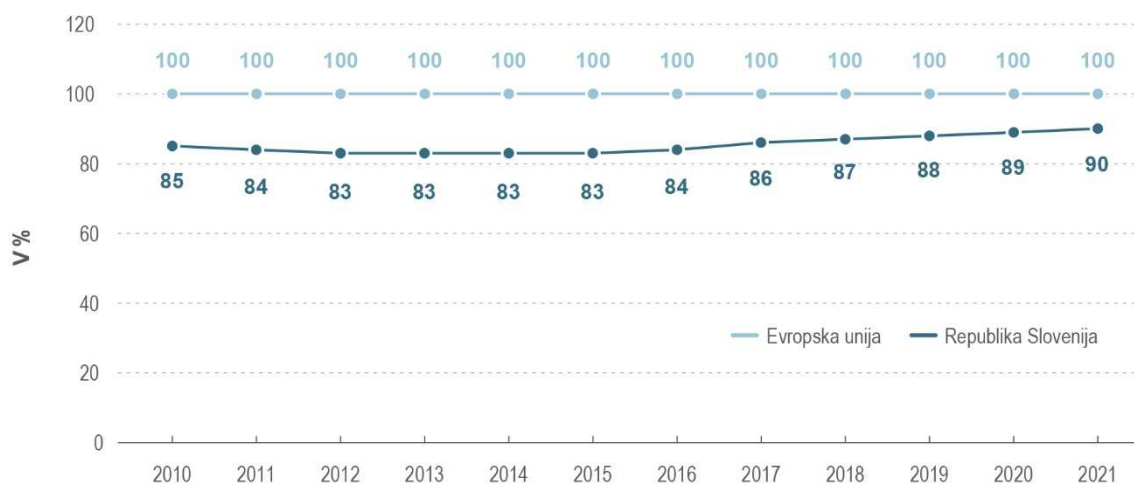
⁸¹ Kazalnik BDP na zaposlenega je merilo za rast produktivnosti dela (dodana vrednost na zaposlenega); Poročilo o produktivnosti 2021, UMAR, januar 2022, str. 33 (opomba 17), [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/Porocilo_o_produktnosti/2021/slovenski/PoP_2021.pdf], 28. 3. 2023.

⁸² [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0301910S.px/>], 28. 3. 2023.

⁸³ UMAR, Poročilo o produktivnosti 2021, str. 13.

⁸⁴ Kazalnik BDP na prebivalca v standardih kupne moči (angl.: Purchasing Power Standard) je merilo gospodarske razvitosti države, [URL: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10006>], 28. 3. 2023.

Slika 2 BDP na prebivalca v Republiki Sloveniji v standardu kupne moči v primerjavi s povprečjem BDP na prebivalca v Evropski uniji v standardu kupne moči v obdobju 2010–2021



Vir: podatki Eurostata.⁸⁵

Za nižji BDP na prebivalca po kupni moči v Republiki Sloveniji je ključna nižja raven produktivnosti, saj je bila stopnja zaposlenosti v obdobju 2000–2020 v Republiki Sloveniji višja kot v povprečju Evropske unije.⁸⁶

1.3.2.1.2 Povprečna mesečna bruto plača oseb z višješolsko in visokošolsko izobrazbo

Povprečna mesečna bruto plača za obdobje januar–december 2021 na zaposlenega v Republiki Sloveniji je znašala 1.969,59 EUR.⁸⁷ Podatke o povprečni mesečni bruto plači oseb z višješolsko in visokošolsko izobrazbo v javnem in zasebnem sektorju v obdobju od leta 2010 do leta 2021 predstavlja Tabela 7. V letu 2020 je povprečna mesečna plača oseb z višješolsko in visokošolsko izobrazbo v javnem sektorju predstavljala 144 % povprečne mesečne bruto plače na zaposlenega za leto 2020. Povprečna mesečna plača oseb z višješolsko in visokošolsko izobrazbo v zasebnem sektorju je v letu 2020 predstavljala 135 % povprečne mesečne bruto plače na zaposlenega za leto 2020.

⁸⁵ [URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table>], 28. 3. 2023.

⁸⁶ Povzeto po UMAR, Poročilo o produktivnosti 2021, str. 13.

⁸⁷ Poročilo o gibanju plač za december 2021 (Uradni list RS, št. 26/22).

Tabela 7 Povprečna mesečna bruto plača oseb z višješolsko in visokošolsko izobrazbo

	v EUR											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Javni sektor	2.369	2.362	2.311	2.252	2.283	2.281	2.318	2.359	2.401	2.497	2.619	2.936
Zasebni sektor	2.383	2.392	2.396	2.342	2.347	2.352	2.354	2.352	2.401	2.477	2.569	2.719

Vir: podatki SURS.⁸⁸

V letu 2020 je v Republiki Sloveniji BDP na prebivalca v standardu kupne moči dosegel 89 % povprečja Evropske unije.⁸⁹ Po dejanski individualni potrošnji na prebivalca⁹⁰ je Republika Slovenija v letih 2019 in 2020 dosegla 82 % povprečja Evropske unije, kar je najvišja vrednost v zadnjih 10 letih.⁹¹

1.3.2.1.3 Obremenitev dohodkov iz dela z davki

Med dejavniki, ki vplivajo na odločitev posameznika, da se zaradi opravljanja dela preseli v drugo državo, je tudi davčni vidik. Mednarodne primerjave obremenitve z davki in prispevki kažejo na eni strani⁹², da je Republika Slovenija po obremenitvi z davki in prispevki pod povprečjem Evropske unije⁹³. Po drugi strani pa je iz podatkov o ekonomski strukturi davkov in prispevkov (davki na delo, davki na potrošnjo, davki na kapital in davki na premoženje) razvidno, da ekonomska struktura davkov ni najugodnejša z vidika konkurenčnosti, saj odstopa od povprečja evropskih držav zaradi nadpovprečne obremenitve potrošnje ter obremenitve dela s prispevki za socialno varnost in podpovprečne obremenitve kapitala in premoženja.⁹⁴

1.3.2.1.4 Cene stanovanj

Med pomembnimi dejavniki, ki povečujejo tveganje za pojav bega možganov, posebej med mladimi, so v Republiki Sloveniji cene stanovanj, s katerimi je povezana stanovanjska problematika.

Tabela 8 prikazuje podatke o povprečnih cenah kvadratnega metra rabljenih stanovanj v nekaterih slovenskih mestih in njihovi okolici v obdobju od leta 2010 do leta 2021.

⁸⁸ [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0711340S.px>], 28. 3. 2023. Podatki za leto 2021 so začasni.

⁸⁹ [URL: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10006>], 28. 3. 2023.

⁹⁰ Kazalnik dejanske individualne potrošnje na prebivalca materialno blaginjo gospodinjstev odraža bolje kot pa kazalnik BDP na prebivalca. Izračuna se na podlagi cen blaga in storitev, ki jih posamezniki dejansko porabijo, [URL: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10006>], 28. 3. 2023.

⁹¹ [URL: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/10006>], 28. 3. 2023.

⁹² [URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/economic-analysis-taxation/taxation-trends-european-union_sl], 28. 3. 2023.

⁹³ [URL: <https://e-uprava.gov.si/.download/edemokracija/datotekaVsebinske/392981>], 28. 3. 2023, str. 2.

⁹⁴ Tako kot opomba 93.

Tabela 8 Povprečne cene kvadratnega metra rabljenih stanovanj v obdobju 2010–2021

	v EUR											
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ljubljana	2.420	2.440	2.320	2.080	2.020	2.040	2.180	2.410	2.770	2.800	2.960	3.410
Maribor	1.200	1.190	1.140	1.080	1.050	1.050	1.080	1.150	1.270	1.340	1.400	1.620
Okolica Ljubljane	1.970	2.030	1.890	1.790	1.650	1.620	1.680	1.820	2.040	2.240	2.040	2.317
Celje	1.280	1.240	1.190	1.190	1.040	1.050	1.130	1.140	1.230	1.320	1.450	1.690
Obala brez Kopra	2.800	2.590	2.510	2.260	2.250	2.130	2.260	2.330	2.460	2.560	ni podatka	3.050
Kranj	1.750	1.740	1.700	1.560	1.530	1.560	1.610	1.700	1.840	2.040	2.270	2.580
Koper	2.370	2.370	2.240	2.050	1.780	1.810	1.970	2.110	2.310	2.450	ni podatka	ni podatka

Vir: letna poročila o slovenskem trgu nepremičnin.⁹⁵

Cene stanovanjskih nepremičnin so bile v 3. četrtletju 2021 na letni ravni v povprečju višje za 12,9 %, kar je največ po 1. četrtletju 2008, ko so se cene zvišale za 11,8 %.⁹⁶

Po podatkih analize Property Index 2021⁹⁷ je bil slovenski nepremičninski trg leta 2021 med najdražjimi v Evropi.

1.3.2.1.5 Brezposelnost oseb z višješolsko ali visokošolsko izobrazbo

Tabela 9 prikazuje podatke o številu vseh brezposelnih in o številu ter deležu brezposelnih oseb z višješolsko ali visokošolsko izobrazbo v aktivnem prebivalstvu v obdobju od leta 2010 do leta 2021 v Republiki Sloveniji.

⁹⁵ [URL: https://www.e-prostor.gov.si/fileadmin/Podrocja/Trg_vrednosti_nep/Trg_nepremicnin/Porocila_o_trgu_nepremicnin/2021/Letno_porocilo_za_letno_2021.pdf], 28. 3. 2023. Metodologija spremljanja podatkov o povprečnih cenah kvadratnega metra rabljenih stanovanj v nekaterih slovenskih mestih in njihovi okolici v obdobju od leta 2010 do leta 2021 ni bila povsem enotna. [URL: <https://www.e-prostor.gov.si/podrocja/trg-in-vrednosti-nepremicnin/evidenca-trga-nepremicnin-etn/porocila-o-trgu-nepremicnin/>], 28. 3. 2023.

⁹⁶ [URL: <https://www.stat.si/StatWeb/News/Index/9878>], 28. 3. 2023.

⁹⁷ [URL: <https://www2.deloitte.com/ce/en/pages/real-estate/articles/property-index-2021.html>], 28. 3. 2023.

Tabela 9 Podatki o brezposelnosti v obdobju 2010–2021 v povezavi z višješolsko in visokošolsko izobrazbo

	Brezposelni – SKUPAJ	Brezposelni – višješolska in visokošolska izobrazba	
	Število (v 1.000)	Število (v 1.000)	Delež v aktivnem prebivalstvu (v %)
2010	76	11	4,3
2011	84	14	4,9
2012	90	18	6,1
2013	102	19	6,2
2014	99	20	6,3
2015	91	19	5,8
2016	80	21	6,1
2017	67	19	5,2
2018	53	13	3,6
2019	46	11	3,0
2020	51	13	3,2
2021	48	15	3,3

Vir: podatki SURS.⁹⁸

Kot prikazuje Tabela 9, so bile vrednosti podatkov o brezposelnosti, tako vseh brezposelnih kot tudi oseb z višješolsko ali visokošolsko izobrazbo, v Republiki Sloveniji najvišje v obdobju od leta 2012 do leta 2017.

1.3.2.1.6 Vlaganja v raziskovalno in razvojno dejavnost

Ustrezna finančna vlaganja v raziskovalno in razvojno dejavnost so ključna za razvoj družbe, kakovost življenja in gospodarsko uspešnost, s tem pa predstavljajo tudi močan dejavnik odbijanja ali privlačenja bega možganov.

Tabela 10 predstavlja izdatke Republike Slovenije in povprečje Evropske unije v deležu BDP za raziskovalno in razvojno dejavnost v obdobju od leta 2010 do leta 2020.

⁹⁸ [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/0762112S.px>], 28. 3. 2023.

Tabela 10 Izdatki za raziskovalno in razvojno dejavnost Republike Slovenije in povprečje Evropske unije

	v % BDP										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Republika Slovenija	2,05	2,41	2,56	2,56	2,37	2,20	2,01	1,87	1,95	2,05	2,15
Povprečje Evropske unije	1,97	2,02	2,08	2,10	2,11	2,13	2,12	2,15	2,18	2,20	2,32

Vir: podatki UMAR.⁹⁹

V Republiki Sloveniji so izdatki za raziskovalno in razvojno dejavnost leta 2020 dosegli 2,15 % BDP in so že od leta 2016 pod povprečjem Evropske unije. Naložbe v raziskovalno in razvojno dejavnost so se v obdobju od leta 2012 do leta 2017 zmanjševale. V letih 2015–2017 so se vlaganja v raziskovalno in razvojno dejavnost zmanjševala tudi v poslovnem sektorju, katerega delež v skupnih izdatkih za raziskovalno in razvojno dejavnost je v letih 2008–2019 večinoma presegal 60 %.¹⁰⁰ Poleg nezadostnega vlaganja v raziskovalno in razvojno dejavnost (zlasti javnih izdatkov) sta problematična tudi nezadostno sodelovanje in prenos znanja med različnimi sektorji.¹⁰¹

Hitrejše razvojno dohitevanje razvitih držav v Republiki Sloveniji omejuje predvsem rast produktivnosti, ki je zaradi majhnih vlaganj (zasebnih in javnih) tudi v obdobju gospodarske konjunktore ostala skromna. Z vidika doseganja strateških usmeritev še posebej izstopa počasen napredek pri vlaganjih v različne oblike neoprijemljivega kapitala (raziskave in razvoj, informacijsko-komunikacijska tehnologija (v nadaljevanju: IKT), usposabljanje zaposlenih), ki je ključni dejavnik rasti produktivnosti sodobnih gospodarstev.¹⁰²

1.3.2.1.7 Izseljevanje iz Republike Slovenije po stopnjah izobrazbe

V obdobju od osamosvojitve leta 1991 do leta 2008 se je izseljevanje iz Republike Slovenije zmanjšalo.¹⁰³ Po vstopu Republike Slovenije v schengensko območje¹⁰⁴ je bilo v letu 2008 izseljevanje iz Republike Slovenije večje. V letu 2009 se je število izseljenih iz Republike Slovenije spet zmanjšalo, nato pa je v letih 2010 in 2011 postopoma naraščalo, vendar je bilo manjše kot leta 2008. Verjetni razlogi za to so bili ekonomska kriza in vse manjše ter slabše možnosti na trgu dela.¹⁰⁵

⁹⁹ UMAR, Poročilo o razvoju 2021, str. 124, [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2021/slovenski/POR2021_skupaj.pdf], 28. 3. 2023 in UMAR, Poročilo o razvoju 2022, str. 146, [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2022/slovenski/POR2022_splet2.pdf], 28. 3. 2023.

¹⁰⁰ Povzeto po UMAR, Poročilo o razvoju 2021, str. 124.

¹⁰¹ Povzeto po UMAR, Poročilo o razvoju 2021, str. 124.

¹⁰² Povzeto po UMAR, Poročilo o razvoju 2021, str. 19.

¹⁰³ Omilitev posledic bega možganov, str. 33.

¹⁰⁴ Republika Slovenija je v schengensko območje vstopila 21. 12. 2007.

¹⁰⁵ Omilitev posledic bega možganov, str. 33.

Tabela 11 prikazuje podatke o meddržavnih selivcih¹⁰⁶ v Republiki Sloveniji po stopnjah izobrazbe¹⁰⁷, starih 15 let in več, v obdobju od leta 2011 do leta 2020.

Tabela 11 Meddržavni selivci po izobrazbi, stari 15 let in več, v obdobju 2011–2020

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Priseljeni iz tujine	Izobrazba – SKUPAJ	12.184	12.903	11.923	11.820	13.011	14.393	16.409	25.395	28.123	32.188
	Osnovnošolska ali manj	4.405	4.405	4.136	4.010	4.038	4.124	4.197	6.389	7.783	8.625
	Srednješolska	5.968	6.819	6.280	6.103	6.940	7.993	9.632	15.716	17.270	17.828
	Višješolska, visokošolska	1.811	1.679	1.507	1.707	2.033	2.276	2.580	3.290	3.070	5.735
Odseljeni v tujino	Izobrazba – SKUPAJ	11.006	13.012	11.877	12.535	12.970	13.555	15.423	11.914	13.520	16.122
	Osnovnošolska ali manj	4.254	4.383	3.613	3.608	3.481	3.332	3.514	2.826	3.137	3.925
	Srednješolska	5.388	6.554	6.110	6.417	6.634	7.199	8.266	6.560	7.794	9.560
	Višješolska, visokošolska	1.364	2.075	2.154	2.510	2.855	3.024	3.643	2.528	2.589	2.637
Selitveni prirast stujino	Izobrazba – SKUPAJ	1.178	(109)	46	(715)	41	838	986	13.481	14.603	16.066
	Osnovnošolska ali manj	151	22	523	402	557	792	683	3.563	4.646	4.700
	Srednješolska	580	265	170	(314)	306	794	1.366	9.156	9.476	8.268
	Višješolska, visokošolska	447	(396)	(647)	(803)	(822)	(748)	(1.063)	762	481	3.098

Vir: podatki SURS.¹⁰⁸

Tabela 11 prikazuje, da je bilo na podlagi razpoložljivih podatkov največ odseljenih iz Republike Slovenije v tujino v letih 2020, 2017 in 2016. Med izseljenimi v tujino je bilo največ tistih s srednješolsko izobrazbo. Največji negativni selitveni prirast pa je bil v tem obdobju med osebami z najmanj višješolsko in visokošolsko izobrazbo, in sicer med letoma 2012 in 2017. Od leta 2012 se po dostopnih podatkih iz Republike Slovenije letno izseli več kot 2.000 oseb z višješolsko ali visokošolsko izobrazbo, največ se jih je odselilo leta 2017, in sicer 3.643. Leta 2017 se je iz Republike Slovenije izselilo 1.063 oseb z višješolsko ali visokošolsko izobrazbo več, kot se jih je vanjo priselilo.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Enoti, ki ju opisujejo podatki, sta prebivalec Republike Slovenije (oseba z običajnim prebivališčem v Republiki Sloveniji na referenčni datum) in meddržavni selivec (prebivalec, ki se je v referenčnem letu priselil v Republiko Slovenijo ali se odselil iz nje), stara 15 let ali več, [URL: <https://www.stat.si/statweb/File/DocSysFile/7785>], str. 3, 28. 3. 2023.

¹⁰⁷ Osebe z doseženo najmanj 6. stopnjo izobrazbe po Slovenskem ogrodju kvalifikacij.

¹⁰⁸ [URL: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/Data/H146S.px/>], 28. 3. 2023.

¹⁰⁹ Pri osebah s srednješolsko izobrazbo je bil selitveni prirast negativen le leta 2014 (–314), pri osebah le z osnovnošolsko izobrazbo pa je bil v obravnavanem obdobju prirast vseskozi pozitiven.

Kljub izrednim razmeram zaradi epidemije covid-19 v letu 2020 se je tudi v letu 2020 iz Republike Slovenije največ oseb izselilo v obdobju od leta 2010 do leta 2020, in sicer 16.122, od tega 2.637 oseb z višješolsko ali visokošolsko izobrazbo. Slednje pomeni, da se je vsak dan v letu 2020 iz Republike Slovenije izselilo 44 oseb, od tega 7 oseb z višješolsko ali visokošolsko izobrazbo. Se je pa v letu 2020 v Republiko Slovenijo priselilo tudi skoraj 2-krat toliko ljudi, kot se jih je odselilo. V tem letu je Republika Slovenija zabeležila daleč največji selitveni prirast oseb z višješolsko ali visokošolsko izobrazbo.

1.3.2.2 Vpliv produktivnosti na dejavnike za pojav bega možganov

Več strateških dokumentov, ki so jih pripravili in/ali sprejeli revidiranci, kot so Strategija 2030, Strategija S4, SIP 14-20 in drugi, vsebuje usmeritve in ukrepe za ustvarjanje čim več delovnih mest z visoko dodano vrednostjo v Republiki Sloveniji. Tako smer zelenega razvoja lahko razberemo tudi iz usmeritev in ciljev ReRIS11-20 in Resolucije o znanstvenoraziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2030¹¹⁰ (v nadaljevanju: ReZrIS30), kjer je ključen pomen znanja in inovacij še bolj poudarjen.

Na nujnost prizadevanj, da Republika Slovenija ustvarja čim več delovnih mest z visoko dodano vrednostjo, če želi ohraniti čim več visokousposobljenih posameznikov, opozarja tudi UMAR v svojih poročilih o razvoju¹¹¹ in produktivnosti¹¹² že od leta 2012.

UMAR v Poročilu o produktivnosti 2021 izpostavlja, da so v Republiki Sloveniji že več kot desetletje problematična vlaganja v dejavnike, ki pospešujejo rast produktivnosti. Produktivnost in rast produktivnosti sta namreč ključna dejavnika za oblikovanje delovnih mest, ki so zanimiva za usposobljene posameznike in ustvarjajo visoko dodano vrednost.

Z vidika produktivnosti je ključen zaostanek pri vlaganjih v proizvode intelektualne lastnine: pri raziskavah in razvoju Republika Slovenija za vodilnimi državami inovatorkami zaostaja za odstotno točko BDP letno, prav tolikšen je njen zaostanek tudi pri vlaganjih v IKT. Na rast produktivnosti pomembno vplivajo tudi vlaganja v druge stroje in opremo, ki so prav tako povezana in potrebna za pametno preobrazbo in digitalizacijo.

Analiza kumulativnih vlaganj v vse 3 vrste investicij v Republiki Sloveniji kaže, da:

- je Republika Slovenija do izbruha gospodarsko-finančne krize leta 2009 za omenjene investicije namenjala za 2 odstotni točki BDP več od povprečja Evropske unije (5. mesto);
- se je med letoma 2009 in 2013 prednost Republike Slovenije pri vlaganjih glede na Evropsko unijo zmanjšala na 0,9 odstotne točke BDP (7. mesto);
- od ponovne gospodarske rasti leta 2014 Republika Slovenija v te namene vlaga v povprečju le še toliko, kot znaša povprečje Evropske unije (12. mesto).

¹¹⁰ Uradni list RS, št. 49/22.

¹¹¹ [URL: <https://www.umar.gov.si/razvoj-slovenije/>], 28. 3. 2023.

¹¹² [URL: <https://www.umar.gov.si/publikacije/porocilo-o-produktivnosti/>], 28. 3. 2023.

Če je Republika Slovenija v obdobju 2001–2003 sodila v skupino držav Evropske unije s povprečnimi vlaganji v pametno preobrazbo iz javnih sredstev, je po 20 letih zaostala, in sicer glede na povprečje Evropske unije vlaga za 0,5 odstotne točke BDP manj, v primerjavi z vodilnimi 5 državami pa za 2 odstotni točki BDP manj, pri čemer zaostanek ni povezan z velikostjo javnega sektorja, saj je enako dinamiko pametnih vlaganj mogoče ugotoviti tudi v primerjavi z vsemi javnimi izdatki.¹¹³

Na nekaterih področjih, ki so ključna za krepitev konkurenčnosti (na primer IKT), Republika Slovenija izkazuje relativno nizko stopnjo usposobljenosti, hkrati pa se podjetja soočajo z enim največjih pomanjkanj strokovnjakov v Evropski uniji, kar kaže na prenizko stopnjo odzivnosti. Ob tem nejasna slika o konkretnih potrebah prihodnosti v Republiki Sloveniji onemogoča učinkovito karierno orientacijo in zadosten vpis v programe, pomembne za zadovoljevanje srednjeročnih potreb gospodarstva, posledica česar je spodbujanje mladih k vpisu v izobraževalne programe za poklice, za katere se bodo potrebe v prihodnje zmanjšale.¹¹⁴

Da bo Republika Slovenija imela oziroma ima težave na trgu dela in področju človeških virov pri naslavljanju izzivov prihodnosti in razvoja, je jasno in celovito opozorila že mednarodna raziskava PIAAC 2016¹¹⁵, ki je bila izpeljana v letih 2013–2015 v okviru projekta Evropskega socialnega sklada (v nadaljevanju: ESS) Merjenje učinkovitosti izobraževanja in usposabljanja za izboljšanje usposobljenosti izobraževalcev odraslih 2013–2015, ki sta ga sofinancirala MIZŠ in ESS.¹¹⁶ Raziskava je omogočila vpogled v stanje spretnosti odraslih in primerjalne analize o kakovosti človeškega kapitala aktivnega dela prebivalstva med 16. in 65. letom starosti v Republiki Sloveniji.

Ob teh ugotovitvah dodatno pridobi na pomenu dejstvo, da Republika Slovenija od leta 2013 nima več evidence vseh (prostih) delovnih mest, saj je bila na pobudo Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje (v nadaljevanju: ZRSZ) s spremembo Zakona o urejanju trga dela leta 2013 ukinjena obvezna prijava prostih delovnih mest na ZRSZ.¹¹⁷

1.3.2.3 Načela in cilji migracijske politike Republike Slovenije

Prva resolucija na področju migracij v Republiki Sloveniji je bila Resolucija o imigracijski politiki Republike Slovenije¹¹⁸ (v nadaljevanju: ReIPRS) iz leta 1999, ki je obravnavala vprašanja imigracije

¹¹³ Višino javnofinančnih izdatkov za pametno preobrazbo v BDP zaradi sredstev Evropske unije zaznamuje izrazita cikličnost, hkrati pa izdatki iz naslova integralnih sredstev v zadnjem desetletju stagnirajo, v deležu proračuna pa so v obdobju 2018–2020 celo padali; UMAR, Poročilo o produktivnosti 2021, str. 15–16.

¹¹⁴ UMAR, Poročilo o produktivnosti 2021, str. 16.

¹¹⁵ Mednarodna raziskava PIAAC (angl.: Programme for the International Assessment of Adult Competencies) raziskuje zmožnosti odraslih, starih 16 let in več, v besedilnih spretnostih, matematičnih spretnostih ter spretnostih reševanja problemov v tehnološko bogatih okoljih. To so spretnosti za obdelavo informacij, ki so pomembne v številnih družbenih kontekstih in delovnih situacijah, so neobhodne za polno vključevanje na trg dela, vseživljenjsko učenje, za dejavno družbeno in zasebno življenje, [URL: <https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills-Matter-Slovenia-Slovenian-Version.pdf>], 28. 3. 2023.

¹¹⁶ Raziskava spretnosti odraslih, OECD, 2013, [URL: http://piaac.acs.si/doc/images/publikacije/Vodnik01_final_TISK%20zadnja_z%20spletno%20stran.pdf], 28. 3. 2023.

¹¹⁷ 2. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela (v nadaljevanju: ZUTD-A; Uradni list RS, št. 21/13).

¹¹⁸ Uradni list RS, št. 40/99.

in priseljevanja. Leta 2002 ji je v okviru vključevanj Republike Slovenije v Evropsko unijo na podlagi 5. člena Zakona o tujcih¹¹⁹ sledila ReMPRS, ki je pomenila prilagajanje slovenske migracijske politike spremenjenemu geografskemu in strukturnemu kontekstu migracijskih gibanj v Evropski uniji¹²⁰ in novemu celostnemu pristopu upravljanja skupne migracijske politike Evropske unije¹²¹. Takrat je v Republiki Sloveniji že obstajalo zavedanje, da morajo novo dinamiko migracijskih tokov spremljati nove oblike upravljanja z migracijami.¹²² ReMPRS je pomembna, ker je v obdobju, na katero se nanaša revizija, predstavljala izhodišče za nadaljnje načrtovanje migracijske politike v Republiki Sloveniji.

V ReMPRS je zapisano, da je politika migracij tematsko področje, ki je z lastno strategijo, načeli, izhodišči in pravili integralna in fleksibilna entiteta prebivalstvenega, gospodarskega, družbeno-kulturnega in političnega razvoja Republike Slovenije. Migracijska politika mora biti povezana z razvojno politiko države. Na podlagi tega je v ReMPRS podana ocena, da se druge relevantne politike, kot so zunanja in varnostna politika, pa tudi zaposlitvena, investicijska, izobraževalna, znanstvenoraziskovalna, socialna in zdravstvena politika, še niso dovolj uskladile z načeli in cilji celostne migracijske politike.¹²³ To pomeni, da mora migracijska politika Republike Slovenije upoštevati interese Republike Slovenije, razvojne načrte, programe in potrebe na trgu dela.¹²⁴ ReMPRS zaradi kompleksnosti področja migracij zahteva sistemskost, ki je zgrajena na medsebojnih povezavah migracijske politike z drugimi relevantnimi politikami, in ustrezno institucionalizacijo področja migracij v okviru javne uprave. V Republiki Sloveniji bi bilo treba vzpostaviti pogoje, v katerih lahko migracijski procesi predstavljajo vzpodbudo ekonomskemu in družbenemu in kulturnemu razvoju. Omogočiti bi bilo treba razmah znanstvene in raziskovalne dejavnosti ter smiselno tudi višjega in visokega šolstva kot podporo za načrtovanje migracijske politike.¹²⁵

ReMPRS med temelji, na katerih se morajo razviti državne politike različnih področij migracijske politike, določa aktivno delovanje Republike Slovenije na področju preprečevanja vzrokov migracij in aktivno slovensko politiko v slovenskem prostoru v razmerju do sosednjih držav ter stalno spremljanje razmer. ReMPRS določa tudi ukrepe za učinkovito in usklajeno izvajanje migracijske

¹¹⁹ Uradni list RS, št. 61/99, 9/01 – ZPPreb in 87/02.

¹²⁰ V okviru Evropske unije so na podlagi Amsterdamske pogodbe sklepi Evropskega sveta v oktobru 1999 postavili temelje strategije skupne politike migracij in azila.

¹²¹ ReMPRS, točka 4, str. 6–7: Izhodišča strategije za skupno politiko migracij in azila v Evropski uniji.

¹²² V ReMPRS je zapisano: "Z zmanjšano rastjo priliva v aktivno prebivalstvo v kontekstu vedno večje potrebe po delavcih, še posebej visoko strokovno usposobljenih, v nekaterih primerih pa tudi nekvalificiranih, se v začetku 21. stoletja razvitem svetu, in še posebej v Evropi, dogajajo velike spremembe, ki ne učinkujejo le na intenzivnost in kakovost migracijskih tokov, z novimi smermi in regijami, ki se vpletajo v ta proces, temveč tudi na reakcije držav in skupnosti držav na migracijske fenomene. Rastoči trend upravljanja migracij in upravljanja migracijskih politik na regionalnih ravneh, od katerih je Evropska unija najizrazitejša, s hkratno potrebo po upravljanju migracijskih politik na svetovni ravni, lahko vidimo kot proces borbe različnih interesov za (re)definiranje kategorij migracij in kodificiranje področja dovoljenega in področja nezakonitega gibanja ljudi."

Med ukrepi za uveljavitev migracijske politike resolucija predvideva vzpostavitev institucij za funkcionalno in racionalno izvajanje upravnih postopkov za usklajeno delovanje horizontalnih in vertikalnih ravni državnih organov in za vodenje celotne migracijske politike, kar pomeni tudi sodelovanje s skupnostmi lokalne samouprave in sodelovanje z znanstvenoraziskovalnimi in izobraževalnimi ustanovami ter nevladnimi organizacijami, ki delujejo na področju migracij.

¹²³ ReMPRS, točka 2, str.5. Celovita migracijska politika v skladu z ReMPRS pomeni dosledno, celovito in koordinirano migracijsko politiko.

¹²⁴ ReMPRS, točka 7.

¹²⁵ ReMPRS, točka 6.

politike, med katerimi izpostavljamo zahtevo po vzpostavitvi institucij za funkcionalno in usklajeno delovanje horizontalnih in vertikalnih ravni državnih organov in za vodenje celovite migracijske politike.

ReMPRS je določila, da mora vlada za uresničitev vseh načrtovanih splošnih ukrepov ReMPRS v roku 6 mesecev po uveljavitvi ReMPRS imenovati delovno skupino, sestavljeno iz strokovnjakov MDDSZ, MGRT, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za obrambo, MIZŠ, Ministrstva za zunanje zadeve (v nadaljevanju: MZZ), Slovenske varnostno-obveščevalne agencije, Urada za priseljevanje in begunce ter drugih organizacij in posameznikov, zaradi priprave izvedbe možnih ukrepov za uveljavitev načel in ciljev migracijske politike.¹²⁶

Nekatere možne ukrepe za področje ekonomskih migracij je sprejela vlada leta 2010 v okviru SEM 10-20 in leta 2019 v okviru Strategije 2019 (več v točkah 2.1.2.1 in 2.1.2.2).

1.3.2.4 Vstop Republike Slovenije v Evropsko unijo

Republika Slovenija je leta 2004 postala članica Evropske unije. Prost pretok oseb je poleg prostega pretoka blaga, kapitala in storitev ena temeljnih svoboščin notranjega trga Evropske unije. Pravica do prostega gibanja v Evropski uniji se nanaša na delavce, študente, upokoјence, skratka na vse državljane Evropske unije in njihove družinske člane (ne glede na državljanstvo). Prost dostop do trga dela omogoča zaposlitev, samozaposlitev ali delo brez delovnega dovoljenja. Prav to dejstvo je na območju Evropske unije povzročilo različne migracijske tokove. Ekonomske migracije so bile izrazite predvsem po širitvi Evropske unije leta 2004, ko se je Evropski uniji pridružilo 10 novih članic, ki so bile vse, razen Malte in Cipra, nekdanje socialistične države. Z izbruhom svetovne gospodarske krize v letu 2007 se je obseg ekonomskih migracij še povečal. Razlike v gospodarski in družbeni razvitosti ter družbenih odnosih med starimi in novimi članicami Evropske unije so bile velike ter so predstavljale najpomembnejši dejavnik odbijanja in privlačenja migrantov, torej tveganje za povečanje pojava bega možganov.

Nekatere stare države članice Evropske unije so po letu 2004 uvedle tako imenovana prehodna obdobja, v katerih so kljub veljavnosti prostega pretoka ljudi na notranjem trgu Evropske unije lahko omejevale dostop do njihovih nacionalnih trgov dela. Za slovenske državljane se je prehodno obdobje končalo 1. 5. 2011 in od takrat se lahko prosto zaposlujejo v vseh državah Evropske unije.

1.4 Revizijski pristop in sodila

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti vlade, MDDSZ, MGRT in MIZŠ pri aktivnostih, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2021.

¹²⁶ ReMPRS, točka 8, str. 10.

V zvezi s ciljem revizije smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, **ali so bili vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ učinkoviti pri aktivnostih, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov.**

Na glavno revizijsko vprašanje smo odgovorili na podlagi odgovorov na naslednji revizijski podvprašnji:

- ali so vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ v okviru politike ekonomskih migracij naslovili tudi zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov;
- ali so vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ učinkovito uresničevali politiko ekonomskih migracij v delu, ki naslavlja zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov.

Ocena učinkovitosti aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji, temelji na presoji, ali so vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsak v okviru svojih pristojnosti zagotovili, da:

- je bilo v okviru politike ekonomskih migracij naslovljeno tudi zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov, tako da:
 - so vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ opredelili pojav bega možganov jasno in enoznačno, so načrtno, sistematično in kontinuirano zbirali podatke ter spremljali in proučevali pojav v skladu z relevantnimi strokovnimi dognanji;
 - je vlada oblikovala politiko, ki je celovita in predstavljena v enovitem dokumentu, MDDSZ, MGRT in MIZŠ pa so koordinirano, v medresorskem sodelovanju oblikovali in v izvedbenih dokumentih načrtovali aktivnosti, usmerjene v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov;
- se politika ekonomskih migracij v delu, ki naslavlja zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov, uresničuje učinkovito, tako da:
 - so vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ izvajali aktivnosti za uresničevanje politike pravočasno in kontinuirano;
 - so MDDSZ, MGRT in MIZŠ izvajali aktivnosti usklajeno, v medresorskem sodelovanju.

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti revidirancev pri aktivnostih, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov in dokumentacije s področja revizije,
- z zbiranjem, pregledom in presojo podatkov ter dokumentacije, ki smo jo pridobili pri revidirancih in drugih deležnikih,
- s pregledom izvedenih aktivnosti revidirancev, povezanih s področjem revizije,
- s študijo primera ter
- z intervjuji pri revidirancih in drugih deležnikih ter pisnimi vprašanji.

1.5 Omejitev obsega revizije

V reviziji ne obravnavamo drugih področij migracij, kot so nezakonite migracije in vračanje, mednarodna zaščita in druge zakonite migracije (na primer spodbujanje priseljevanja za zmanjševanje strukturnih neskladij na slovenskem trgu dela, združevanje družine, spodbujanje vračanja izseljenih državljanov Republike Slovenije).

2. Učinkovitost zmanjševanja tveganj za pojav bega možganov

2.1 Politika ekonomskih migracij in beg možganov

Pojav bega možganov je zaznala že ReMPRS leta 2002 kot prvo izmed 3 sestavin postindustrijskega vzorca migracij po drugi svetovni vojni, in sicer kot obliko migracij visokokvalificirane delovne sile v kontekstu vedno večje potrebe po delavcih, še posebej visoko strokovno usposobljenih. Na ta način je bila v dokumentu, ki predstavlja izhodišče za nadaljnje načrtovanje migracijske politike v Republiki Sloveniji, zaznana problematika pojava (več v točkah 1.3.1 in 1.3.2), ki pa bi prav zato, ker gre za pojav, ki je neviden, če se ga ne spremlja načrtno, zahtevala usmeritev pozornosti vlade, MDDSZ, MGRT in MIZŠ glede obsega pojava in dejavnikov, ki vplivajo nanj.¹²⁷

2.1.1 Opredelitev, spremljanje in proučevanje pojava bega možganov

Strateški dokumenti in predpisi (Slika 4) pojma beg možganov ne opredeljujejo, temveč ga zgolj prevzemajo in uporabljajo v smislu, kot je opredeljen v strokovni literaturi in virih (več v točkah 1.3.1, 1.3.2, 2.1.2.1 in 2.1.2.3). V strateških dokumentih (ReMPRS, SEM 10-20, SIP 14-20, Program spodbujanja internacionalizacije 2015–2020¹²⁸ (v nadaljevanju: Program spodbujanja internacionalizacije 15-20), Strategija 2019) je obravnavan kot oblika ekonomskih migracij, kar je skladno z ekonomsko teorijo migracij in teorijo push-pull, ki obravnava dejavnike odbijanja in dejavnike privlačanja.

MDDSZ, MGRT in MIZŠ so oblikovali in sprejeli več področnih strateških načrtov (na primer SIP 14-20, Program spodbujanja internacionalizacije 15-20, ReRIS11-20, ReNPVŠ11-20, več v točki 2.1.2.3). MDDSZ pojma beg možganov v strateških dokumentih ne uporablja. MGRT v svojih strateških dokumentih omenja beg možganov in ga obravnava predvsem kot nevarnost pri doseganju strateških ciljev in kot tveganje pri razvoju slovenskega gospodarstva. V dokumentih MIZŠ beg možganov ni omenjen, uporablja pa se pojem kroženje možganov, saj želi MIZŠ v svojih aktivnostih poudariti pomen mednarodne odprtosti in mobilnosti. Ob tem pa se MIZŠ zaveda tudi negativnega vidika mobilnosti, kar beg možganov je.

Leta 2004 je študija Migracijska politika, ki jo je financiral UMAR, opozorila, da pojav bega možganov statistično ni evidentiran.¹²⁹ Študija je opozorila tudi na pomanjkljivosti v statističnih podatkih v Republiki Sloveniji za spremljanje pojava ter na potrebo po boljšem zbiranju podatkov.¹³⁰

¹²⁷ ReMPRS, točka 1.

¹²⁸ [URL: https://www.izvoznookno.si/Dokumenti/Analize/Program%20INTER%202015-2020_končna.pdf], 28. 3. 2023.

¹²⁹ Migracijska politika, točka 6.2., str. 159.

¹³⁰ Migracijska politika, str. 4–17 in str. 159.

Ukrep vlade

Po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, je vlada julija 2022 sprejela Srednjeročni program statističnih raziskovanj 2023–2027¹³¹, ki je prioriteten usmerjen tudi v zagotavljanje ustreznih in pravočasnih statističnih podatkov s področja trga dela in izobraževanja.

Tabela 12 prikazuje namen in glavne ugotovitve po naši presoji najpomembnejših študij, analiz in poročil, s katerimi so vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ spremljali in proučevali pojav bega možganov.

¹³¹ Uradni list RS, št. 117/22.

Tabela 12 Proučevanje bega možganov

Naslov dokumenta	Leto	Naročnik	Namen in ugotovitve
Migracijska politika	2004	Vlada, UMAR	Prva analiza dejanskega odliva raziskovalcev v tujino, ki je tudi potrdila pojav bega možganov. Ugotovitve: - beg možganov statistično ni evidentiran; - statistični podatki za spremljanje pojava so pomanjkljivi; - treba je izboljšati zbiranje podatkov.
Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji in primerjava z državami EU – stanje in emigracija ¹³²	2006	Vlada	Analiza potencialnega odliva raziskovalcev v tujino. Ugotovitve: - povečevanje zaostanka Republike Slovenije v deležu raziskovalcev in celotnih človeških virov v razvojno-raziskovalni dejavnosti v primerjavi z državami Evropske unije; - število raziskovalcev v poslovnem sektorju je pod povprečjem Evropske unije.
Analiza trendov v emigraciji in meddržavni mobilnosti znanstvenikov v državah EU in OECD ¹³³	2009	MIZŠ, Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS), SVREZ ¹³⁴	Analiza trendov emigracij znanstvenikov po vključitvi v Evropsko unijo. Ugotovitve: v obdobju od leta 2004 do leta 2009 se je evidentirani obseg emigracije raziskovalcev podvojil tako v absolutnih številkah kot relativno.
Dejanska in potencialna emigracija nekdanjih Erasmus študentov v Sloveniji ¹³⁵	2013	MIZŠ, ARRS, SVREZ	Raziskava, ki je proučila trend odliva raziskovalcev iz slovenske znanosti v tujino v obdobju 5 let po vključitvi v Evropsko unijo. Ugotovitve: - materialna izguba države v primeru trajnega odhoda diplomanta prve stopnje terciarne izobrazbe je: - okoli 70.000 EUR ob upoštevanju neposrednih stroškov; - okoli 130.000 EUR ob upoštevanju neposrednih in posrednih stroškov; - emigracijo mladih raziskovalcev bi bilo mogoče zamejiti s prizadevanji države, da bi se ti vrnil.

¹³² Bevc M., Koman K., Murovec N.: Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji in primerjava z državami EU Evropske unije – stanje in emigracija, IER, Ljubljana, 2006.

¹³³ Bevc M.: Analiza trendov v emigraciji in meddržavni mobilnosti znanstvenikov v državah EU in OECD, IER, 2009.

¹³⁴ Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (v nadaljevanju: SVREZ) je bila ustanovljena leta 2008 (Odluk o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve; Uradni list RS, št. 119/08 in 62/10). Zadolžena je bila za usklajevanje razvojnih nalog in nalog na področju evropskih zadev. V njej sta bili združeni Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj, ki je bila ustanovljena leta 2005 (Sklep o ustanovitvi in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj; Uradni list RS, št. 106/05, 11/06, 19/07 in 119/08) in Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, ustanovljena leta 1997 (Odluk o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve; Uradni list RS, št. 84/97, 21/03, 87/05 in 119/08). Z uveljavitvijo ZVRS-F je SVREZ prenehala delovati, področje razvoja je prevzelo MGRT, področje evropskih zadev pa MZZ.

¹³⁵ Angl.: European Community Action Scheme for the Mobility of University Students. Gre za program izmenjave študentov, vzpostavljen leta 1987.

¹³⁶ Bevc M., Ogorevc M.: Dejanska in potencialna emigracija nekdanjih Erasmus študentov iz Slovenije, IER, Ljubljana, 2013, [URL: http://www.ier.si/files/Emigracija_Erasmus_studentov_2013.pdf], 28. 3. 2023.

Naslov dokumenta	Leto	Naročnik	Namen in ugotovitve
Beg možganov med raziskovalci v Sloveniji s posebnim poudarkom na mladih raziskovalcih in mladih raziskovalcih za gospodarstvo ¹³⁷	2013	MIZŠ, ARRS, SVREZ	Podrobna analiza dejavnikov odbijanja in privlačenja. Ugotovitve: - glavni dejavniki odbijanja so: slabe možnosti za poklicni in karierni razvoj in napredovanje, slabe možnosti za zaposlitev, manko izzivov in priložnosti za osebno rast, slabi pogoji dela, mentaliteta v Republiki Sloveniji; - izseljeni Slovenci bi se vrnil, če bi se spremenila družbeno-politična ureditev, izboljšali delovni pogoji in povečale možnosti za profesionalni razvoj; - nazaj raziskovalci ne bi prišli zaradi: splošne mentalitete slovenskega prebivalstva, pomanjkljivosti v šolskem in raziskovalnem sistemu, višjega standarda in plače v tujini, pomanjkanja vabil iz Republike Slovenije.
Karierna platforma za zaposlene ¹³⁸	2015	GZS ¹³⁹ (MDDSZ)	Gradivo je bilo pripravljeno na pobudo MDDSZ v procesu priprave investicijske dokumentacije za platformo za napovedovanje kompetenc. Namen pilotnega projekta je bil prepoznati potrebe in možne načine za vzpostavitev dolgoročnega napovedovanja potreb pri razvoju kompetenc.
Raziskava PIAAC 2016	2016	MIZŠ	Mednarodna raziskava o stanju na področju spretnosti in kompetenc odraslih. Ugotovitve: stanje na področju spretnosti odraslih v Republiki Sloveniji je na zelo nizki ravni.
Beg možganov: učinkovito kroženje znanja in izkušenj ali beg potenciala?	2018	MDDSZ	Analiza selitev in priselitev. Ugotovitve: - v obdobju 2012–2015 se je v povprečju izselilo več kot 8.000 državljanov Republike Slovenije, priselilo pa se jih je okoli 2.500; - iz Republike Slovenije se izseljujejo bolj izobraženi, kot se vanjo priseljujejo; - povprečna starost odseljenih iz Republike Slovenije je bila 35,1 leta, priseljenih pa 32,2 leta; - v obdobju 2013–2018 je imelo 37,3 % odseljenih državljanov najmanj terciarno izobrazbo, dobra polovica pa srednješolsko izobrazbo.

¹³⁷ Bevc M.: Beg možganov med raziskovalci v Sloveniji s posebnim ozirom na absolvente "programa mladih raziskovalcev" in "programa mladih raziskovalcev za gospodarstvo", IER, Ljubljana, 2013, [URL: <http://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-XLQVRVAVUL>], 28. 3. 2023.

¹³⁸ Naziv projekta v Izvedbenem načrtu Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 (v nadaljevanju: Izvedbeni načrt operativnega programa), ki je vsebinska in finančna razčlenitev operativnega programa, ki določa način doseganja specifičnih ciljev operativnega programa in je podlaga za pripravo državnega proračuna in se sprejme za programsko obdobje 2014–2020 in dopolnjuje oziroma spreminja najmanj pred vsakokratnim sprejetjem ali spremembo državnega proračuna oziroma po vsakokratnem rebalansu državnega proračuna. (prvi, drugi in četrti odstavek 18. člena Uredbe o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta; Uradni list RS, št. 29/15, 36/16, 58/16, 69/16 – popr., 15/17, 69/17 in 67/18).

¹³⁹ Gospodarska zbornica Slovenije (v nadaljevanju: GZS) je leta 2015 MDDSZ predlagala pilotni projekt Karierna platforma za zaposlene, ki ga je takratno vodstvo MDDSZ tudi podprlo. Izveden je bil pilotni projekt dolgoročnega napovedovanja potreb pri razvoju kompetenc in predlagan razvoj celovitega sistema napovedovanja makro in mikro gibanj, kar bi pomenilo, da bi država razvila celovit sistem spremljanja, napovedovanja in tudi načrtovanja ustreznih ukrepov. Leta 2019 sta GZS in MDDSZ dosegla, da je vlada sprejela sklep, da se ta model vzpostavi, vendar je MDDSZ šele v letu 2021 potrdilo projekt Platforma za napovedovanje kompetenc (več v točki 2.2.2.2), v katerega pa GZS ni vključena.

Naslov dokumenta	Leto	Naročnik	Namen in ugotovitve
Samo visoko izobraženi se odseljujejo. Pa je to res? ¹⁴⁰	2019	MGRT	Raziskovalno poročilo, ki je predstavilo: - izobrazbeno strukturo priseljenih in odseljenih prebivalcev v obdobju 2010–2018; - razloge za izseljevanje; - najpogostejše panoge delovanja za priseljene in odseljene prebivalce (gradbeništvo, promet, skladiščenje ter prevozne dejavnosti).
Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji – kakšne so potrebe in viri ¹⁴¹	2019	MGRT	Analiza je namenjena identifikaciji strukture zaposlenih, ki primanjkujejo na trgu dela v Republiki Sloveniji. Ugotovitve: - trendno naraščanje odseljevanja delavcev, ki lahko bistveno spremeni obseg in strukturo aktivnosti in usposobljenosti prebivalstva in dolgoročno vzdržnost gospodarskega razvoja; - identifikacija dinamike in strukture ekonomskih migracij reguliranih poklicev – neustrezna struktura prirasta; - v obdobju 2013–2016 se je vsako leto iz Republike Slovenije v Evropsko unijo odselilo okoli 400 prebivalcev z reguliranim poklicem več, kot se jih je priselilo;¹⁴² - strošek izobraževanja iz Republike Slovenije odseljenih državljanov je bil v obdobju 2013–2016 ocenjen na okoli 60 milijonov USD na leto;¹⁴³ - v letu 2015 so bili v Republiki Sloveniji kumulativni stroški izobraževanja dijakov, ki so končali zgornjo drugo stopnjo (ISCED¹⁴⁴ 3), 112.847 USD za dijaka, povprečni stroški enega leta terciarnega izobraževanja (ISCED 4–8) pa 10.208 USD za študenta.
Soočanje s pomanjkanjem delovne sile ¹⁴⁵	2019	UMAR	Lastna študija UMAR v okviru zbirke Ekonomski izzivi. Ugotovitve: - neizkoriščene kapacitete domače delovne sile so se v zadnjih letih močno zmanjšale; - potrebna je večja povezanost izobraževalnega sistema in gospodarstva.

¹⁴⁰ Vižintin M. A., Lukšič Hacin M. in Gostič M.: Samo visoko izobraženi se izseljujejo. Pa je to res?, ZRC SAZU, Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije, Ljubljana, 2019.

¹⁴¹ Bole V., Vunduk P.: Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji – kakšne so potrebe in viri, Ljubljana, 2019 (v nadaljevanju: Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji). Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji opredeljuje regulirane poklice kot poklice, za opravljanje katerih se predpostavlja uradno priznanje potrdila (dokumentacije) o usposobljenosti, ki je izdano v drugi državi. Gre zlasti za visoko strokovne ali specializirane poklice, ki se opravljajo v javnem in privatnem sektorju (na primer zdravniki, medicinske sestre, veterinarji, inženirji, učitelji, arhitekti in podobno).

¹⁴² Zaradi načina zbiranja podatkov o migracijah reguliranih poklicev so lahko vrednosti odseljenih in priseljenih prebivalcev z reguliranimi poklici podcenjene, saj ne obsegajo odseljevanja reguliranih poklicev izven Evropske unije oziroma priseljevanja z območij izven Evropske unije; Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji, str. 13.

¹⁴³ Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji, str. 14.

¹⁴⁴ Mednarodna standardna klasifikacija izobraževanja.

¹⁴⁵ Kajzer A. in drugi: Soočanje s pomanjkanjem delovne sile, UMAR, Ljubljana, 2019, [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/konference/2019/N_EI_analiza_2019_pomanjkanje_delovne_sile.pdf], 28. 3. 2023.

Naslov dokumenta	Leto	Naročnik	Namen in ugotovitve
Značilnosti in vpliv neujemanja izobrazbe in spretnosti z zahtevami delovnega mesta na dosežke in zadovoljstvo odraslih v Sloveniji ¹⁴⁶	2019	Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani	Sekundarna študija na podlagi mednarodne raziskave PIAAC 2016. Ugotovitve: - ni vzpostavljen stalen in sproten sistem spremljanja neujemanja izobrazbe in spretnosti z zahtevami delovnih mest; 61 % zaposlenih ima stopnjo izobrazbe usklajeno z zahtevami delovnega mesta, 23 % je preizobraženih in 16 % podizobraženih; - posledice so za preizobražene bolj neugodne kot za podizobražene; - v bolj konkurenčnih državah so deleži podizobraženih delavcev zaradi večjih pričakovanj in zahtev gospodarstva večji.
Podatki o ponudbi in povpraševanju na trgu dela po poklicih, ki izhajajo iz terciarne izobrazbe ¹⁴⁷	2020	MDDSZ (ZRSZ)	Posebno poročilo ZRSZ s poudarkom na poklicih, ki izhajajo iz terciarne izobrazbe. Ugotovitve: - MDDSZ razpolaga le s podatki za okoli 40 % potreb trga dela (objavljena delovna mesta), saj nima podatkov za zasebni sektor; - bodoča zaloga kadra s terciarno izobrazbo ni odvisna samo od razpisanih študijskih mest, temveč tudi od dejavnikov, ki spodbujajo izšolan kader, da se zaposli v Republiki Sloveniji; 3 smeri razvoja potreb po kadru (zdravstvo, IKT, sociala); - trenutne analize potreb trga dela v Republiki Sloveniji so izrazito kratkoročne.
Pregled realizacije Digitalne Slovenije 2020 ¹⁴⁸	2020	Vlada	Poročilo o uresničevanju prioritetnih razvojnih ciljev. Ugotovitve: stagniranje na področju človeškega kapitala.
Omilitev posledic bega možganov	2022	MIZŠ, ARRS	Raziskovalno poročilo in priporočila ukrepov za omilitev posledic bega možganov. Ugotovitve: - obseg izseljenih državljanov se je povečal leta 2008, poskočil v letu 2012 in imel višek leta 2017; - identifikacija ukrepov Republiki Sloveniji primerljivih držav za privabljanje priseljevanja izobraženih posameznikov, predvsem izseljenih državljanov.

Vir: študije, analize in poročila, ki jih navaja Tabela 12.

¹⁴⁶ Domadenik P. in drugi: Značilnosti in vpliv neujemanja izobrazbe in spretnosti z zahtevami delovnega mesta na ekonomske dosežke in zadovoljstvo odraslih v Sloveniji, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 2019, [URL: <http://maks2.ef.uni-lj.si/zaloznistvoslike/476/Znacilnosti%20in%20vpliv%20neujemanja%20izobrazbe%20za%20web.pdf>], 28. 3. 2023.

¹⁴⁷ Podatki o ponudbi in povpraševanju na trgu dela po poklicih, ki izhajajo iz terciarne izobrazbe, ZRSZ, 1. 2. 2020. Terciarna izobrazba se za podatke od leta 2014 dalje nanaša na ravni 5–8 po ISCED iz leta 2011, za podatke do leta 2013 pa na ravni 5–6 po ISCED 1997.

¹⁴⁸ [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DID/DSI-2030_realizacija-DSI-2020_pregled.docx], 28. 3. 2023.

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj:

- *vzpostavi način sistematičnega in kontinuiranega zbiranja podatkov, potrebnih za spremljanje pojava bega možganov v Republiki Sloveniji, tako da zagotovi statistično pokrivanje politike ekonomskih migracij vključno z begom možganov na način:*
 - *da se obstoječe evidence o priseljenih in odseljenih slovenskih državljanih izboljšajo in poglobijo s podatki o odseljenih, ki jih objavlja SURS, ter dopolnijo s podatki o razlogih odselitve (delo, izobraževanje, združitev z družino in podobno) in s podatki o poklicu odseljenih.*

2.1.2 Oblikovanje politike in aktivnosti za zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov

2.1.2.1 Strategija ekonomskih migracij za obdobje 2010–2020

MGRT in UMAR sta leta 2006 pripravila predlog izhodišč za oblikovanje migracijske politike v povezavi z ekonomskimi vidiki migracij. Vlada je marca 2007 sprejela Izhodišča za oblikovanje migracijske politike v povezavi z ekonomskimi vidiki migracij¹⁴⁹ (v nadaljevanju: Izhodišča 2007). V Izhodiščih 2007 je navedeno, da bi preprečevanje odliva domačih strokovnjakov moralo biti del migracijske politike, saj je glede na majhnost Republike Slovenije in profil emigrantov izguba človeškega kapitala precejšnja.¹⁵⁰ Vlada je marca 2007 skupaj s sprejetjem Izhodišč 2007 zadolžila MDDSZ za vodenje posebne delovne skupine, ki bo pripravila predlog strategije migracijske politike z ekonomskega vidika, kot je bilo predlagano v Izhodiščih 2007.

Selektivno migracijsko politiko, ki izhaja iz kratkoročnih in dolgoročnih potreb trga dela, je mogoče oblikovati in voditi le s pomočjo napovedovanja bodočih potreb po kadrih in znanjih. Država pa mora svojo migracijsko in delno tudi izobraževalno politiko prilagajati razmeram na trgu dela.¹⁵¹

Oblikovalci migracijske politike bi v povezavi z ekonomskimi vidiki migracij morali v smislu bolj aktivne politike Republike Slovenije na področju migracij opredeliti slovensko strategijo in politiko glede odliva možganov. V Izhodiščih 2007 so bili oblikovalci politike pozvani, da zavzamejo stališče do vprašanj, kot so:

- ali je odliv možganov potencialno lahko problem;
- ali je treba v zvezi z odlivom možganov definirati kakšne ukrepe ekonomske politike in če da, kakšne?

¹⁴⁹ Sklep vlade, št. 21400-1/2007/7 z dne 22. 3. 2007.

¹⁵⁰ Izhodišča 2007, točka 2.2 in Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti, str. 215.

¹⁵¹ Izhodišča 2007, točka 2.3.

- kaj nuditi najboljšim ljudem, da bodo lahko ostajali (ali se vračali¹⁵²) v Republiko Slovenijo.

MDDSZ je julija 2007 imenovalo MDS1, katere naloga je bila pripraviti predlog strategije migracijske politike v povezavi z ekonomskimi vidiki migracij za javno razpravo. MDS1 so sestavljali strokovnjaki MDDSZ, Ministrstva za finance, MGRT, MIZŠ (Urad za razvoj šolstva), Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju: MNZ), Ministrstva za kulturo, Ministrstva za okolje in prostor, MZZ, SVREZ, UMAR in SURS.

Predlog Strategije ekonomskih migracij je MDS1 pripravila v letu 2007, ministrstva in drugi deležniki pa so bili s strani MDDSZ v okviru medresorskega usklajevanja in dopolnjevanja predloga strategije večkrat pozvani k posredovanju pripomb. Pripombe so se nanašale predvsem na naslednje vsebinske sklope: pomanjkanje podatkov o potrebah na trgu dela, opredelitev pojmov, zagotavljanje podatkov za spremljanje in analiziranje področja, vsebinsko in metodološko pripravo akcijskega načrta, zagotavljanje finančnih sredstev in vzpostavitev učinkovitega implementacijskega telesa, ki bo skrbelo za medresorsko sodelovanje ter koordinacijo.

Vlada je decembra 2010 sprejela SEM 10-20, ki vsebuje 10 smernic in katere del je tudi akcijski načrt. SEM 10-20 je prva strategija v Republiki Sloveniji, ki vsebuje tudi ukrepe v zvezi s pojavom bega možganov.

V Smernici 1 – Spodbujanje priseljevanja za namene zaposlitve in dela, zmanjševanje neskladij na trgu dela in krepitev človeških virov je kot ukrep za spodbujanje priseljevanja in povečanja števila visokousposobljenih delavcev glede na povpraševanje na trgu dela in glede na pričakovano pomanjkanje delovne sile v srednjeročnem obdobju določena izdelava in vzpostavitev mehanizma za natančne analize potreb po visokousposobljenih delavcih.

V akcijskem načrtu, ki je del SEM 10-20, je za izvedbo usmeritve in ukrepa iz Smernice 1 navedeno nedoločljivo število odgovornih institucij, med katerimi so: MDDSZ, MNZ, MIZŠ, MZZ in druga ministrstva in ustanove v okviru svojih pristojnosti ter socialni partnerji. V akcijskem načrtu potrebna finančna sredstva in izvedbena časovnica niso bili določeni.

Smernica 5 – Zmanjševanje tveganja bega možganov vsebuje 2 usmeritvi, od katerih se na pojav bega možganov nanaša le druga, in sicer: zmanjšanje negativnih učinkov bega možganov glede na specifične potrebe. Ciljev in konkretnih ukrepov Smernica 5 ne vsebuje. Tudi v akcijskem načrtu konkretnih ciljev ni, navedene so le splošne usmeritve ter navedba, da je posebne ukrepe za obvladovanje bega možganov treba prilagoditi razmeram v državi. Možni ukrepi so navedeni zelo splošno in le kot primer, in sicer:

- izboljšanje transferja finančnih nakazil in ukrepov, ki bi se nanašali na razvoj držav izvora;
- 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;
- pomoč evidentiranja in vzpostavljanja stikov s člani diaspore;

¹⁵² Izhodišča 2007 omenjajo tudi koncept kroženja možganov, vendar ga ne opredelijo.

- priznavanje izobrazbe in poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v Republiki Sloveniji in v državi izvora;
- spodbujanje virtualne vrnitve – z elektronsko komunikacijo;
- vzpostavitev sistema spremljanja bega možganov slovenskih državljanov.

Prav tako akcijski načrt za Smernico 5 ne določa jasno odgovornosti za izvedbo 2 usmeritev in 6 mogočih ukrepov. Kot odgovorne institucije akcijski načrt le navaja vrsto institucij, med katerimi sta tudi MDDSZ in MIZŠ. V akcijskem načrtu potrebna finančna sredstva in izvedbena časovnica niso bili določeni.

V Smernici 10 – Izboljšanje integriranega sistema upravljanja ekonomskih migracij je bila v okviru usmeritev predvidena ustanovitev medresorske delovne skupine za pripravo ukrepov za uveljavitev SEM 10-20. Za uresničitev usmeritev pa so bili v akcijskem načrtu določeni naslednji ukrepi:¹⁵³

- na podlagi predloga medresorske delovne skupine določitev prednostnih nalog oziroma prioritet pri izvajanju ukrepov SEM 10-20;
- redno spremljanje implementacije izvajanja ukrepov, opredeljenih v akcijskem načrtu;
- priprava 2-letnega poročila o implementaciji akcijskega načrta SEM 10-20 in poročanje vladi.

V akcijskem načrtu je za izvedbo usmeritev in ukrepov naveden nedoločen nabor odgovornih institucij, in sicer MDDSZ, Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU), MNZ, MZZ oziroma druga ministrstva v okviru svojih pristojnosti in SURS. Potrebna finančna sredstva in izvedbena časovnica niso bili določeni.

Leta 2011 je bila s sklepom ministra za delo, družino in socialne zadeve¹⁵⁴ imenovana medresorska delovna skupina za uveljavitev Strategije ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020 (v nadaljevanju: MDS2), v katero so bili imenovani predstavniki MDDSZ, SVREZ, MGRT, MNZ, MIZŠ, MZZ, Ministrstva za okolje in prostor, Urada Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, UMAR in SURS. Naloga MDS2 je bila aktivno spremljanje gibanj na področju ekonomskih migracij ter načrtovanje, oblikovanje¹⁵⁵ in uresničevanje ukrepov, opredeljenih v akcijskem načrtu SEM 10-20. Na podlagi sklepa o imenovanju MDS2 bi morala MDS2 1-krat na 2 leti pripraviti poročilo o rezultatih svojega dela in z njim seznaniti vlado (več v točki 2.2.1.1).

Ocenjujemo, da je priprava SEM 10-20 temeljila na pomanjkljivih statističnih podatkih o ekonomskih migracijah, manjkali so bistveni podatki o potrebah na trgu delovne sile po obsegu in področjih (obseg in struktura potreb), kar je ključna podlaga za to, da bi bili v SEM 10-20 lahko oblikovani jasni cilji in določena prioriteta področja, na katerih bi bilo treba izvajati aktivnosti za zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov. V SEM 10-20 niso navedene finančne posledice aktivnosti, saj za ukrepe niso bila načrtovana finančna sredstva v proračunu. Akcijski načrt, ki je del SEM 10-20, tudi ne opredeljuje finančnih sredstev nosilcem konkretnih ukrepov.

¹⁵³ SEM 10-20, str. 71.

¹⁵⁴ Sklep št. 024-1/2011-12 z dne 25. 3. 2011.

¹⁵⁵ Smernica 10.

Po naši oceni na podlagi SEM 10-20 in akcijskega načrta, ki je njen sestavni del, ni bilo mogoče izvajati aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov (več v točki 2.2.1.1), predvsem ker SEM 10-20 ni imela dovolj jasno določenih ciljev in ukrepov, nosilca ukrepov, izvedbene časovnice ter načrtovanih in zagotovljenih potrebnih finančnih sredstev.

2.1.2.2 Strategija Vlade Republike Slovenije na področju migracij v letu 2019

Sektor za delovne migracije MDDSZ je leta 2018 podal pobudo za pripravo strategije ekonomskih migracij, ki bi urejala ekonomske migracije v obdobju od leta 2020 naprej.¹⁵⁶ Pripravo Strategije ekonomskih migracij 2020–2030 in imenovanje nove delovne skupine, ki bi začela s pripravo nove strategije v letu 2019, je MDS2 v letu 2018 obravnavala na 2 sestankih. Iz zapisnika sestanka MDS2 junija 2018 lahko razberemo, da je bila predmet razprave tudi priprava nove Strategije ekonomskih migracij za obdobje od 2020 naprej, na naslednjem sestanku MDS2 oktobra 2018 pa je MDDSZ prisotne že pozvalo k vključitvi v proces priprave Strategije ekonomskih migracij 2020–2030. Sklep 2¹⁵⁷ je napovedal oblikovanje delovne skupine, pozive za imenovanje članov in pričetek dela skupine za pripravo nove strategije v letu 2019.

Zaradi zaveze vlade v Koalicijskem sporazumu o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandatno obdobje 2018–2022 na področju migracij¹⁵⁸, da se pripravi celovita strategija Republike Slovenije na področju migracij, ki temelji na ReIPRS in ReMPRS, se Strategija ekonomskih migracij 2020–2030 ni pripravila kot samostojen dokument, ampak kot del celovite strategije migracij,¹⁵⁹ ki je bila sprejeta leta 2019, to je Strategija 2019. O tem je MDDSZ obvestilo člane MDS2 na sestanku 13. 12. 2018. MDDSZ je na sestanku 13. 12. 2018 podalo informacije o celoviti strategiji migracij, ki je bila del koalicijskega sporazuma in predvidena kot krovni dokument na področju migracij v pristojnosti MNZ. Osnutek strategije 2019 je imel 6 vsebinskih stebrov, ki naj bi obravnavali temeljna področja migracij: zakonite migracije, mednarodno zaščito, nezakonite migracije, varnostno komponento, integracijo in razvojno dimenzijo. Steber 1 z delovnim naslovom Zakonite migracije je vseboval tudi področje ekonomskih migracij, ki so bile v pristojnosti MDS2.¹⁶⁰

Vlada je novembra 2018 imenovala medresorsko delovno skupino za pripravo in spremljanje izvajanja Strategije Vlade Republike Slovenije na področju migracij ter koordinacijo aktivnosti s področja migracij¹⁶¹ (v nadaljevanju: MDS3). Nosilec priprave celovite Strategije Republike Slovenije na področju migracij je bilo MNZ, nosilec Stebra II – Zakonite migracije, ki zajema ekonomske migracije, pa je bilo MDDSZ.

¹⁵⁶ Zapisnik MDS2 z dne 18. 6. 2018 in zapisnik MDS2 z dne 15. 10. 2018.

¹⁵⁷ Zapisnik MDS2 z dne 15. 10. 2018.

¹⁵⁸ Točka 13.3 – koalicijski partnerji bodo ustvarjali ugodne pogoje za kakovost življenja priseljencev. Tudi odgovor na poslansko vprašanje dr. Mateja T. Vatovca, št. 00104-179/2019/4 z dne 7. 8. 2019.

¹⁵⁹ Zapisnik MDS2 z dne 13. 12. 2018.

¹⁶⁰ Zapisnik MDS2 z dne 13. 12. 2018.

¹⁶¹ Sklep vlade, št. 02401-21/2018/4 z dne 15. 11. 2018

MNZ je k sodelovanju pri delu strategije, ki se nanaša na področje ekonomskih migracij, pozvalo tudi druga pristojna ministrstva in zainteresirano javnost (delodajalske organizacije, sindikate, interesna združenja, Univerzo v Mariboru in Ljubljani, ZRC SAZU in druge)¹⁶².

UMAR je za pripravo Strategije 2019 pripravil kratek prispevek o vplivu demografskih gibanj na staranje in gibanje delovno sposobnega prebivalstva ob različnih predpostavkah neto migracij ter potrebnih ukrepov, ki jih je leta 2017 identificiral ob pripravi Strategije dolgožive družbe¹⁶³.

MDDSZ je januarja 2019 pripravilo svoj del Predloga izhodišč za področje zakonitih migracij (v nadaljevanju: Predlog izhodišč 2019) in ga posredovalo MNZ.

Vlada ni sprejela posebnega sklepa, s katerim bi bil Predlog izhodišč 2019 sprejet, je bil pa na podlagi Predloga izhodišč 2019 pripravljen del Strategije 2019, ki se nanaša na zakonite migracije in v tem okviru tudi na pojav bega možganov.

V Predlogu izhodišč 2019 je MDDSZ zapisalo, da bi Republika Slovenija morala oblikovati takšno migracijsko politiko na področju zakonitih migracij, ki bi v naslednjem srednjeročnem obdobju na ustrezen način zagotovila uresničitev predvsem naslednjih usmeritev:

- spodbujanje priseljevanja zaradi dela z namenom zmanjševanja strukturnih neskladij na slovenskem trgu dela ter izboljšanja razmerja med zavarovanci in upokojenci;
- oblikovanje pogojev za zmanjšanje odseljevanja državljanov Republike Slovenije;
- spodbujanje vračanja izseljenih državljanov Republike Slovenije in
- zagotavljanje možnosti za integracijo tujcev.

Za uresničitev usmeritev je MDDSZ v Predlogu izhodišč 2019 predlagalo identifikacijo potreb po ustrezni delovni sili. Gospodarstvo je namreč zaznalo primanjkljaj delavcev z ustrezno usposobljenostjo, še zlasti nekaterih kvalifikacij, zato intenzivno išče delovno silo v tujini in zaposluje delavce iz tujine. Pri tem MDDSZ v Predlogu izhodišč 2019 izpostavlja 3 ključna vprašanja, in sicer:

- kolikšen del takšnega prirasta zaposlenih iz tujine je trendne in kolikšen ciklične narave;
- kakšna je struktura usposobljenosti zaposlenih, ki jih primanjkuje, oziroma kateri strukturni del zaposlenih se nadomešča s tujimi delavci in kakšna je sektorska struktura zaposlovanja tujih delavcev;
- iz katerih držav prihajajo tuji delavci oziroma iz katerih držav se še lahko pričakuje, da bi usposobljeni delavci prišli v Republiko Slovenijo.

Za odgovor na zgoraj postavljena vprašanja je MGRT januarja 2019 naročilo izdelavo študije Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji. S študijo je želelo pridobiti odgovore na vprašanja iz Predloga izhodišč 2019, poleg tega pa tudi identifikacijo ocen potreb po tujih delavcih, oceno spreminjanja

¹⁶² Predlog izhodišč za oblikovanje celovite strategije migracij: Steber 1 – Zakonite migracije, str. 3.

¹⁶³ [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/kratke_analize/Strategija_dolgozive_druzbe/Strategija_dolgozive_druzbe.pdf], 28. 3. 2023. Ekonomske migracije so lahko instrument za reševanje potreb na trgu dela in instrument, s katerim se rešujejo demografski izzivi.

obsega potreb po tujih delavcih in oceno strukture povpraševane usposobljenosti ter analizo trenda, ki bi omogočila specifikacijo potrebnih dolgoročnejših sprememb v migracijski, socialno-ekonomski politiki in delovni zakonodaji ter ki bi ovrednotila smiselnost ustreznih sprememb v sistemu izobraževanja¹⁶⁴, kar naj bi predstavljalo podlago za pripravo Strategije ekonomskih migracij 2020–2030 (več v točki 2.1.1). Nobeno od vprašanj pa se ni neposredno nanašalo na pojav bega možganov.

MGRT je prejelo študijo Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji 27. 8. 2019 in jo posredovalo MDDSZ 2. 9. 2019. Študija Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji po naši oceni jasnih odgovorov na zgoraj navedena vprašanja ni dala, med drugim tudi zaradi omejene razpoložljivosti podatkov.

Študija Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji in MDDSZ v Predlogu izhodišč 2019 le ocenjujeta, da bo v prihodnje v Republiki Sloveniji prišlo do akutnega primanjkljaja specifične delovne sile na določenih področjih (na primer zdravstvo, sociala), saj celoviti podatki o tem, kakšne so kratkoročne in dolgoročne potrebe na trgu dela v Republiki Sloveniji in kakšna je struktura potreb, ne obstajajo. Podatkov v obdobju, na katero se nanaša revizija, sistematično ni zbiral nihče.

Glede pojava bega možganov oziroma bega rok¹⁶⁵ je v Predlogu izhodišč 2019 zelo splošno navedeno, da je pojav lahko za družbo nevaren ter da danes poteka globalna bitka za usposobljen kader in je ravno zato še toliko bolj pomembno, da država ustvarja takšno okolje, ki visokousposobljen kader privablja.

V Predlogu izhodišč 2019 predlogi ukrepov MDDSZ za zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov temeljijo na skopih, parcialnih, zastarelih in pomanjkljivih statističnih podatkih za leto 2016.¹⁶⁶ Ti podatki so bili preneseni tudi v Strategijo 2019, vendar pa so podatki, navedeni v Strategiji 2019, drugačni od podatkov, dostopnih na portalu SiStat.

V Predlogu izhodišč 2019 je upoštevano število odseljenih mladih državljanov Republike Slovenije v obdobju 2011–2016 v 3 starostnih skupinah (15–19, 20–24 in 25–29 let) in po izobrazbi. V vseh prikazanih letih se je po ugotovitvah MDDSZ odselilo več oseb s srednješolsko ali nižjo ravno izobrazbe. MDDSZ pa na podlagi podatkov razbere, da se vsako leto povečuje tudi skupno število odselitev mladih v tujino.¹⁶⁷

¹⁶⁴ Poziv za izdelavo študije Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji, 4. 1. 2019, MGRT.

¹⁶⁵ MDDSZ je pojasnilo, da se termin uporablja za opis različnih oblik migracijskih tokov (v kontekstu mobilnosti delovne sile), kjer se ugotavlja velik odliv nizkokvalificirane oziroma srednjekvalificirane delovne sile s slovenskega trga dela. Na primer v kontekstu epidemije covid-19 se še posebej izpostavlja odliv zdravstvenega kadra (srednje medicinske sestre, negovalci in podobno).

MGRT pa beg rok razume kot trajno ali občasno (dnevni migranti) delo fizičnih delavcev oziroma delavcev v storitvenih dejavnostih v tujini.

¹⁶⁶ Po podatkih SiStat 15.572 prebivalcev, od tega 8.818 državljanov Republike Slovenije in 6.754 tujih državljanov. Od 8.818 državljanov Republike Slovenije jih je bilo skoraj 72 % starih med 25 in 64 let, mladih, starih od 15 do 29 let, pa je bilo 30,4 % (2.679); Predlog izhodišč 2019, str. 7.

¹⁶⁷ Predlog izhodišč 2019, str. 7.

Predlogi morebitnih ukrepov MDDSZ za zaježitev odseljevanja prebivalcev Republike Slovenije se v Predlogu izhodišč 2019 osredotočajo le na zaježitev nizkousposobljene in srednjeusposobljene delovne sile, in sicer:

- na slovenskem trgu dela se morajo vzpostaviti takšni pogoji dela, ki bodo slovenske prebivalce in delavce odvrčali od preseljevanja v druge države z namenom iskanja boljših delovnih ali življenjskih priložnosti, kar je tako odgovornost države kot tudi socialnih partnerjev – nujno je treba ustvariti pogoje za krepitev socialnega dialoga med predstavniki delodajalcev in delavcev v smislu sklepanja, revidiranja ali dopolnjevanja kolektivnih dogovorov za izboljšanje pogojev dela (na primer boljše plačilo za opravljeno delo, izboljšanje drugih pogojev dela, vključno z uresničevanjem načela družini prijaznega podjetja);
- vzpostavitev sistema za spremljanja bega rok/možganov slovenskih delavcev z namenom ustreznega načrtovanja politik na slovenskem trgu dela.

Načrtovano je bilo, da bo predlog Strategije 2019 pripravljen v letu 2019 in v letu 2020 poslan v sprejem vladi.¹⁶⁸

Vlada je po zelo kratkem roku za javno predstavitev in javno razpravo¹⁶⁹ ter pred načrtovanim rokom in pred iztekom SEM 10-20 dne 18. 7. 2019 sprejela Strategijo 2019.

Ukrepi, nosilci in roki za izvedbo ukrepov v Strategiji 2019 na področju cilja II.2.2 – Zmanjšanje odseljevanja državljanov Slovenije oziroma zagotavljanje kroženja delovne sile/možganov niso določeni. V Strategiji 2019 tudi ni predviden noben ukrep za zmanjševanje tveganj za pojav odseljevanja visokousposobljenih prebivalcev iz Republike Slovenije. Navedena sta le predloga morebitnih ukrepov za zaježitev odseljevanja nizkousposobljene in srednjeusposobljene delovne sile.

V Strategiji 2019 je bil predviden akcijski načrt s posameznimi ukrepi, usmeritvami in določenimi odgovornimi institucijami za pripravo konkretnih ukrepov na posameznih področjih. Nosilec priprave akcijskega načrta za področje Stebra II – Zakonite migracije, ki zajema ekonomske migracije, je bilo MDDSZ.

Aksijski načrt za področje ekonomskih migracij do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni bil pripravljen (več v točki 2.2.2.1).

Slika 3 prikazuje spremljanje in proučevanje pojava bega možganov s strani vlade, MDDSZ, MGRT in MIZŠ ter oblikovanje odziva revidirancev na pojav bega možganov v obdobju 2004–2022 v SEM 10-20 in Strategiji 2019. V prikaz smo vključili tudi v začetku leta 2020 pripravljeno zaključno poročilo Digitalna Slovenija 2020 – kratek pregled realizacije¹⁷⁰, ki ga je vlada uporabila kot osnovo za pripravo nove strategije Digitalna Slovenija 2030.¹⁷¹

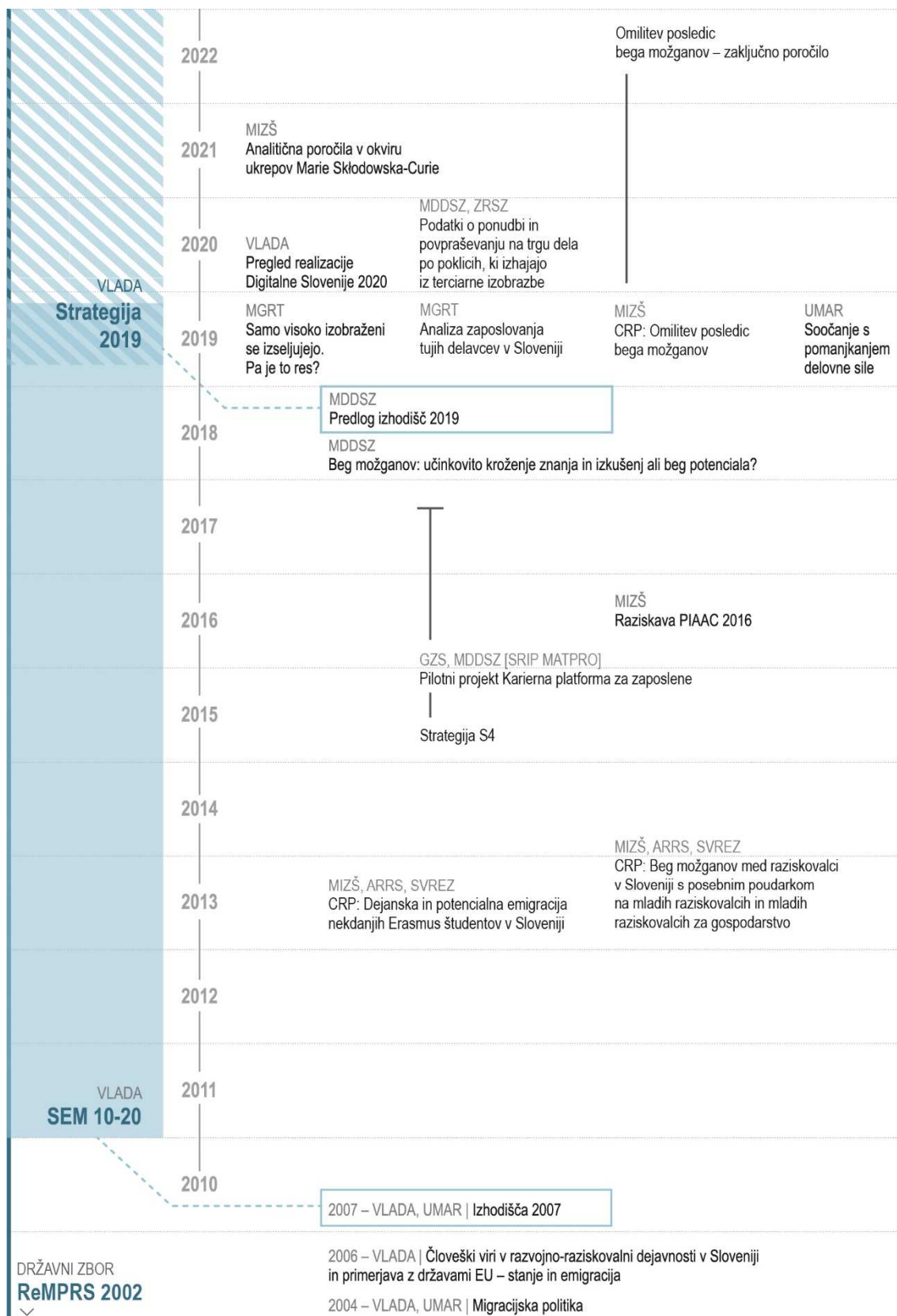
¹⁶⁸ Predlog izhodišč 2019: Steber 1 – Zakonite migracije, str. 3.

¹⁶⁹ Javna predstavitev in javna razprava sta potekali 19. 6. 2019 na Fakulteti za družbene vede. Odgovor na poslansko vprašanje dr. Mateja T. Vatovca, št. 00104-179/2019/4 z dne 7. 8. 2019.

¹⁷⁰ [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/DID/DSI-2030_realizacija-DSI-2020_pregled.docx], 28. 3. 2023.

¹⁷¹ [URL: <https://www.gov.si/teme/digitalizacija-druzbe/>], 28. 3. 2023.

Slika 3 Proučevanje pojava bega možganov in oblikovanje odziva v SEM 10-20 in Strategiji 2019



Opomba: CRP – ciljni raziskovalni projekt (v nadaljevanju: CRP).

2.1.2.3 Povezanost področnih strategij s politiko ekonomskih migracij

Področni strateški načrti MDDSZ, MGRT in MIZŠ ter njihovi izvedbeni dokumenti bi morali biti glede na usmeritve in določila ReMPRS (več v točki 1.3.2.3) in uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja usklajeni tako s SEM 10-20, Strategijo 2019 kot tudi med seboj ter povezani v horizontalno politiko ekonomskih migracij.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so MDDSZ, MGRT in MIZŠ pripravili tudi več področnih strateških načrtov, ki so horizontalno medsebojno povezani (več v točki 2.2.2.1 in Slika 1) in tudi posredno povezani s politiko ekonomskih migracij (Slika 4).

2.1.2.3.1 Področne strategije MDDSZ

MDDSZ bega možganov ne naslavlja neposredno v nobenem od področnih predpisov ali strateških dokumentov. Največ aktivnosti, povezanih z zmanjševanjem bega možganov, MDDSZ izvaja na podlagi Zakona o urejanju trga dela¹⁷² (v nadaljevanju: ZUTD) in smernic za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja. MDDSZ pojasnjuje, da je glavna naloga MDDSZ na področju zaposlovanja podpora brezposelnim osebam, da vstopijo ali se vrnejo na trg dela, pri čemer gre predvsem za ranljive brezposelne, ki pri tem potrebujejo pomoč. Pri tem MDDSZ sledi področni zakonodaji in strateškemu dokumentu, začnši z ZUTD in smernicami za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja¹⁷³. MDDSZ med ukrepe, ki so posredno vplivali na zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov, v obdobju, na katero se nanaša revizija, uvršča:

- izvajanje programa EURES¹⁷⁴;
- napovedovanje potreb trga dela (Napovednik zaposlovanja¹⁷⁵, Poklicni barometer¹⁷⁶, izvajanje ad-hoc analiz na podlagi podatkov ZRSZ);
- sofinanciranje kariernih centrov za mlade;

¹⁷² Uradni list RS, št. 80/10, 40/12 – ZUJF, 21/13, 63/13, 100/13, 32/14 – ZPDZC-1, 47/15 – ZZSDT, 55/17, 75/19, 11/20 – odl. US, 189/20 – ZFRO, 54/21 in 172/21 – ZODPol-G.

¹⁷³ 36. člen ZUTD.

¹⁷⁴ EURES (angl.: EUROpean Employment Services) je omrežje javnih služb za zaposlovanje ter njihovih nacionalnih članov in partnerjev v 27 državah Evropske unije ter v Švici, Islandiji, Lihtenštajnu in Norveški. V okviru mreže deluje več kot 900 svetovalcev EURES, ki zagotavljajo svetovanje in posredovanje zaposlitev na evropskem trgu dela ter informacije o življenju in delu v državah članicah Evropske unije/Evropskega gospodarskega prostora in Švici. [URL: <https://www.ess.gov.si/partnerji/mreza-eures/>] in [URL: <https://www.ess.gov.si/iskalci-zaposlitve/delo-v-evropi-eures/#/>], 28. 3. 2023.

¹⁷⁵ [URL: <https://www.ess.gov.si/partnerji/trg-dela/napovednik-zaposlovanja/>], 28. 3. 2023.

¹⁷⁶ [URL: <https://www.ess.gov.si/partnerji/trg-dela/poklicni-barometer/>], 28. 3. 2023.

- štipendiranje na podlagi Zakona o štipendiranju¹⁷⁷ (štipendiranje Ad futura¹⁷⁸, sofinanciranje kadrovskih štipendij¹⁷⁹).

V letu 2021 je bila potrjena izvedba projekta Platforma za napovedovanje kompetenc (več v točki 2.2.2).

2.1.2.3.2 Področne strategije MGRT

MGRT, ki je pristojno za področje gospodarskega razvoja in tehnologije, si po lastni oceni z vsemi svojimi ukrepi prizadeva za izboljšanje konkurenčnosti slovenskega gospodarstva ter za ustrezno slovensko poslovno okolje. Na ta način med drugim prispeva k zaposlovanju visokousposobljenega/izobraženega kadra v slovenskih podjetjih ter s tem tudi k zmanjšanju bega možganov.

MGRT v zvezi z begom možganov v svojih pojasnilih med revizijo posebej opozarja na majhnost slovenskega gospodarstva in njegovo strukturo, ki v celoti ne zmore zaposliti vseh visokoizobraženih državljanov, kar je treba pri obravnavanju pojava bega možganov upoštevati, in da v Republiki Sloveniji nimamo celovitega pregleda oziroma statistike glede obsega bega možganov.

V nadaljevanju povzemamo strateške dokumente, ki jih je MGRT med izvajanjem revizije opredelilo kot tiste, ki naslavlajo pojav bega možganov. Ocenjujemo, da so SIP 14-20, Program izvajanja finančnih spodbud MGRT za obdobje 2015–2020¹⁸⁰ (v nadaljevanju: Program finančnih spodbud 15-20), Program spodbujanja internacionalizacije 15-20 in Slovenska industrijska strategija 2021–2030¹⁸¹ (v nadaljevanju: SIS 21-30) posredno povezani s politiko ekonomskih migracij. Vendar pa neposredne povezave med področnimi strategijami MGRT ter v SEM 10-20 in Strategiji 2019 načrtano politiko ekonomskih migracij ni mogoče jasno ugotoviti. Tiste aktivnosti, ki jih je MGRT izvajalo v okviru svojih področnih strateških dokumentov in ki po naši oceni prispevajo k zmanjševanju tveganj za pojav bega možganov, predstavljamo v nadaljevanju v okviru posameznega strateškega dokumenta.

Med strateške dokumente MGRT, ki so posredno povezani s politiko ekonomskih migracij, sodi po naši oceni tudi decembra 2021 s strani vlade sprejet Program spodbujanja investicij in

¹⁷⁷ Uradni list RS, št. 56/13, 99/13 – ZUPJS-C, 8/16, 61/17 – ZUPŠ in 31/18.

¹⁷⁸ Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad ponuja štipendije Ad futura za spodbujanje izobraževanja, doseganje višje ravni izobrazbe in spodbujanje mednarodne mobilnosti za podjetne, inovativne in samoiniciativne študente, da s študijem v tujini pridobijo znanja in izkušnje, ki bodo povečale njihovo zaposljivost in s katerimi bodo lahko po zaključenem študiju s svojim delom pomembno prispevali h gospodarskemu in tehnološkemu razvoju (odvisno od določil javnega razpisa), in sicer odvisno od dolžine prejemanja štipendije.

¹⁷⁹ Namen kadrovskih štipendij je po pojasnilih MDDSZ šolanje mladih za potrebe gospodarstva. Cilj shem je, da mladi pridejo do ustreznega poklica oziroma izobrazbe, ki omogoča večjo zaposljivost v stroki, iz katere izhajajo, delodajalcem pa omogoča, da si zagotovijo razvoj ustreznih kadrov. V celotnem obdobju izvajanja programov kadrovskih štipendij (2016–2022) je bilo v programe kadrovskih štipendij do konca leta 2021 vključenih približno 2.100 štipendistov.

¹⁸⁰ MGRT, 22. 4. 2015, [URL: http://mgrt.arhiv-spletisc.gov.si/fileadmin/mgrrt.gov.si/pageuploads/Programi/Program_MGRT_22.4.2015_FINAL.pdf], 28. 3. 2023.

¹⁸¹ [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MGRT/Dokumenti/DIPT/Industrija-spodbujanje-inovativnosti-in-tehnologija/Dokumenti/SIS2021_2030.docx], 28. 3. 2023.

internacionalizacije slovenskega gospodarstva¹⁸² (v nadaljevanju: Program spodbujanja investicij in internacionalizacije 21-26) za obdobje 2021–2026.

Slovenska industrijska politika 2014–2020

V SIP 14-20 so bile postavljene usmeritve, ki so vsebovale nabor ukrepov za povečanje konkurenčnosti poslovnega okolja, krepitev podjetništva in inovacijske sposobnosti gospodarstva, učinkovit odgovor na družbene izzive ter aktivnosti za trajnostni razvoj industrije.

Krovni namen SIP 14-20 kot strateškega dokumenta na področju industrijske politike je bil doseči zvišanje dodane vrednosti na zaposlenega (produktivnost) in povečanje števila delovnih mest za visokoizobražene in poklicno usposobljene kadre vseh generacij. Vse to pa med drugim tudi z namenom ohranitve visokoizobraženih in usposobljenih kadrov v slovenskih podjetjih ter s tem preprečitve pojava bega možganov. V SIP 14-20 je beg možganov omenjen 3-krat.

MGRT je pojav bega možganov v okviru SWOT analize slovenskega gospodarstva identificiralo med nevarnostmi.

V okviru usmeritev SIP 14-20 za gospodarski razvoj je beg možganov naveden kot eden izmed neugodnih demografskih trendov, s katerimi se soočamo (poleg staranja prebivalstva in omejenosti človeških virov).

V SIP 14-20 je v okviru poglavja 3.1.3. Fleksibilnejši trg dela in izobraževanje po meri gospodarstva zaježitev bega možganov izpostavljena kot želeni rezultat ukrepov na področju izobraževanja in usposabljanja.

Program izvajanja finančnih spodbud MGRT za obdobje 2015–2020

Program finančnih spodbud 15-20 predstavlja podlago za državne pomoči, ki jih je dodeljevalo MGRT, njegove izvajalske institucije oziroma druge institucije, ki delujejo na področju podjetništva in inovativnosti. Namen Programa finančnih spodbud 15-20 je bil povezati finančne spodbude MGRT in jih osredotočiti na ključne razvojne cilje Republike Slovenije.

Ob pripravi Programa finančnih spodbud 15-20 je MGRT ugotovilo, da je v obdobju 2007–2013 MGRT na področju RRI s sredstvi evropskih strukturnih skladov podprlo 17 razvojnih centrov slovenskega gospodarstva, več kot 400 raziskovalno-razvojnih projektov, več kot 700 investicij v novo tehnološko opremo za mikro, majhna in srednje velika podjetja (v nadaljevanju: MSP) in več kot 1.100 raziskovalcev v podjetjih. Kljub temu je ugotovilo tudi, da je v gospodarstvu še vedno nizek delež raziskovalcev, predvsem pa se gospodarstvo sooča s pomanjkanjem tehnično usposobljenih, inženirskih kadrov.

¹⁸² [URL: <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/kljucni-poudarki-programa-spodbujanja-investicij-in-internacionalizacije-slovenskega-gospodarstva/>], 28. 3. 2023. Izraz internacionalizacija v dokumentu pomeni izvoz; Program spodbujanja investicij in internacionalizacije 21–26, str.6.

Zato je Program finančnih spodbud 15-20 predvidel pospešitev vlaganj za doseganje naslednjih rezultatov, ki posredno spodbujajo tudi večje zaposlovanje strokovnjakov in s tem zmanjšanje potencialnega bega možganov:

- več inovacijsko aktivnih podjetij, ki uvajajo tehnološke in/ali netehnološke inovacije,
- več podjetij, vključenih v globalne dobaviteljske verige in konzorcije,
- povečan izvoz visokotehnoloških izdelkov v celotnem izvozu,
- pritegnitev večjega potenciala zasebnih investicij v RRI.

V Programu finančnih spodbud 15-20 so bile izpostavljene spodbude za mlada podjetja in nove podjetniške podjeme, kjer je poseben poudarek tudi na inovativnih zagonskih oziroma start-up podjetjih s potencialom globalne rasti. Izpostavljena pa je tudi vzpostavitev celovitega in povezanega podjetniškega in inovacijskega podpornega okolja za potencialne podjetnike in podjetja v vseh fazah rasti in razvoja. MGRT med posebej pomembne uvršča specializirane storitve za spodbujanje specifičnih vsebin ali ciljnih skupin (podpora inovativnim start-up podjetjem, procesnim izboljšavam, internacionalizaciji in podobno) prek subjektov inovativnega okolja. Ocenjujemo, da te aktivnosti med drugim prispevajo k ustanavljanju in ohranjanju zagonskih podjetij v Republiki Sloveniji ter s tem prispevajo k odpravljanju razmer, ko morajo mladi slovenski izobraženci iskati delovne priložnosti v tujini.

Na podlagi Programa finančnih spodbud 15-20 je MGRT priglasilo naslednje sheme pomoči, ki se dodeljujejo kot nepovratna ali povratna sredstva oziroma kombinacija obojega:

- pomoči za MSP,
- pomoči za dostop do finančnih sredstev za MSP,
- pomoči za RRI,
- pomoči za usposabljanje,
- pomoč ob naravnih nesrečah,
- pomoči po pravilu de minimis.

Večina navedenih shem državnih pomoči ima med drugim namen ohranjanja ali povečevanja zaposlitev visokoizobraženih/usposobljenih kadrov v slovenskih podjetjih.

Tako so na primer v okviru državnih pomoči za RRI med upravičene stroške za raziskovalne in razvojne projekte spadali tudi stroški osebja, kamor se uvrščajo raziskovalci, tehniki in drugo podporno osebje v obsegu zaposlitve na raziskovalnem projektu. MGRT je na ta način neposredno prispevalo k preprečevanju pojava bega možganov.

Tabela 13 prikazuje podatke, ki jih je MGRT navedlo kot učinke svojih aktivnosti, povezanih z zmanjševanjem tveganj pojava bega možganov.¹⁸³ Predstavniki MGRT so dodatno pojasnili, da ima

¹⁸³ Aktivnosti je MGRT izvajalo na podlagi Programa ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013, [URL: <https://www.ra-kozjansko.si/f/docs/Katalog-informacij-javnega-znacaja/Program-spodbujanja.pdf>], 28. 3. 2023, Programa finančnih spodbud 15-20, Programa spodbujanja internacionalizacije 15-20, Programa spodbujanja investicij in internacionalizacije 21-26 in SIS 21-30.

MGRT ustrezno zbrane podatke samo za obdobje od leta 2012 do leta 2016, ko sta se izvajala 2 javna razpisa, iz katerih je lahko pridobilo podatke o številu oseb, ki so bile sofinancirane. Pri ostalih javnih razpisih to ni bilo mogoče oziroma bi predstavljalo prekomerno obremenitev skrbnikov pogodb. Zato MGRT podatkov za leta od 2017 dalje ni navedlo.

Tabela 13 Učinki državnih pomoči v obliki zaposlitve in drugih ukrepov za podporo inovativnih podjetij po navedbah MGRT

	Sofinanciranje mladih raziskovalcev (število oseb)	Nove zaposlitve in vključeni v usposabljanje za mlade raziskovalce (število oseb)
2010	ni podatka	ni podatka
2011	ni podatka	ni podatka
2012	339	533
2013	321	713
2014	149	496
2015	142	498
2016	13	327
2017	ni podatka	ni podatka
2018	ni podatka	ni podatka
2019	ni podatka	ni podatka
2020	ni podatka	ni podatka
2021	ni podatka	ni podatka

Vir: podatki MGRT.

Poleg učinkov, ki jih predstavlja Tabela 13, je MGRT navedlo tudi, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvajalo tudi druge javne razpise (na primer Demo piloti¹⁸⁴ II, RRI1¹⁸⁵, RRI2), ki so vplivali na zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov.

Program spodbujanja internacionalizacije 2015–2020

Podobno kot pri nekaterih drugih strateških dokumenti MGRT je bil tudi namen Programa spodbujanja internacionalizacije 15-20 spodbujati slovensko gospodarstvo, in sicer prek pospeševanja internacionalizacije slovenskih podjetij in spodbujanja tujih neposrednih investicij (v nadaljevanju: TNI) v Republiki Sloveniji. Cilj programa je bil med drugim pritegniti zadostno število kakovostnih TNI ter postaviti Republiko Slovenijo na zemljevid privlačnih lokacij za investiranje. Podjetja z mešanim kapitalom v Republiki Sloveniji namreč dosega višji čisti dobiček in višjo dodano vrednost na zaposlenega v primerjavi z domačimi podjetji. Hkrati pa TNI tudi

¹⁸⁴ Demonstracijski projekti, usmerjeni v razvoj za testiranje oziroma demonstracijo novih ali izboljšanih proizvodov, procesov ali storitev v realnem okolju.

¹⁸⁵ Projekti, ki se nanašajo na raziskave, razvoj in inovacije.

spodbujajo zaposlovanje v Republiki Sloveniji. V SWOT analizi Republike Slovenije kot lokacije za TNI je potencialni intenzivnejši beg možganov identificiran kot ena od nevarnosti.

Javni razpisi za spodbujanje TNI, ki jih izvaja Javna agencija Republike Slovenije za spodbujanje podjetništva, internacionalizacije, tujih investicij in tehnologije¹⁸⁶, prispevajo k povečevanju zaposlovanja v Republiki Sloveniji (določeno število novih zaposlitev je med drugim pogoj za sofinanciranje), vendar gre pri tem za vse profile zaposlitev in ne samo za visokoizobražen kader.

Program spodbujanja investicij in internacionalizacije slovenskega gospodarstva za obdobje 2021–2026

Program spodbujanja investicij in internacionalizacije 21-26 predstavlja nadaljevanje prejšnjih strateških in političnih prizadevanj za izpostavitve internacionalizacije kot ene izmed gonilnih sil nadaljnega razvoja Republike Slovenije v obdobju od leta 2021 do leta 2026. V središče postavlja 3 strateška področja: trajnost, inovativnost in digitalizacijo¹⁸⁷. Osredotoča se predvsem na specializacijo, nišno usmerjenost in specifične industrijske trende.

Slovenska industrijska strategija 2021–2030

S prizadevanji in ukrepi, ki preprečujejo beg možganov, MGRT nadaljuje tudi v strateškem dokumentu SIS 21-30, ki ga je sprejela vlada 24. 6. 2021. Vsi ukrepi, ki jih je MGRT uvrstilo v SIS 21-30, so po vsebini taki, da bi lahko v prihodnje prispevali k povečanju zaposlovanja visokoizobraženih in usposobljenih kadrov v slovenskem gospodarstvu.

MGRT kot prispevek SIS 21-30 k zmanjševanju tveganj za pojav bega možganov v prihodnje izpostavlja ukrepe, ki zajemajo ohranjanje obstoječega visokoizobraženega kadra ter privabljanje istega iz tujine ter omogočajo prožno prehajanje kadra iz institucij znanja in izobraževalnega sistema v gospodarstvo in obratno, kar spodbuja povezavo znanja in prakse ter interdisciplinarnost. Pravočasno odkrivanje in ohranjanje talentov v gospodarstvu, institucijah znanja in izobraževalnih institucijah ter razvoj karier zaposlenih z namenom prekvalifikacije in dokvalifikacije sta namreč ključnega pomena za razvoj in bi po naši oceni lahko predstavljala izboljššan pristop k zmanjševanju tveganj za pojav bega možganov.

Med mnogimi kazalci, ki jih je MGRT opredelilo v SIS 21-30 na 3 področjih razvoja (zeleni, ustvarjalni in pametni), neposredno naslavlja povečanje zaposlitev visokoizobraženih/usposobljenih kadrov naslednji:

- število zaposlenih raziskovalcev v poslovnem sektorju naj bi z 8.285 v letu 2018 do leta 2030 naraslo na 12.000;
- delež ljudi, vključenih v podjetništvo, naj bi s 7,8 % v letu 2019 zrasel na 10 % v letu 2030;
- delež zaposlenih v kreativni ekonomiji naj bi s 7 % v letu 2017 zrasel na 10 % v letu 2030.

¹⁸⁶ [URL: <https://www.spiritslovenia.si/razpisi>], 28. 3. 2023.

¹⁸⁷ Program spodbujanja investicij in internacionalizacije 21-26 opredeli vizijo internacionalizacije slovenskega gospodarstva pod sloganom "Zelena. Ustvarjalna. Pametna.", ki nadomešča prejšnji koncept, v skladu s katerim je bila Republika Slovenija opredeljena kot središče za raziskave in razvoj ter zeleno in logistično središče.

2.1.2.3.3 Področne strategije MIZŠ

Na področju izobraževanja in znanosti sta v obdobju, na katero se nanaša revizija, veljali 2 resoluciji, in sicer ReNPVŠ11-20 in ReRIS11-20. Nobena od njiju izrecno ne omenja bega možganov.

Resolucija o nacionalnem programu visokega šolstva 2011–2020

ReNPVŠ11-20 se smiselno navezuje na celotno področje terciarnega izobraževanja, ki ga poleg visokošolskih institucij tvorijo tudi višje strokovne šole. ReNPVŠ11-20 prav tako vključuje povezovanje z gospodarstvom, znanostjo ter znanstveno in kulturno politiko ter je v tem komplementarna z ReRIS11-20.

Po naši oceni sta z zmanjševanjem tveganj za pojav bega možganov v ReNPVŠ11-20 najbolj povezani vsebina 5. ukrepa: Izboljšanje sodelovanja visokošolskih institucij z gospodarstvom in negospodarstvom razsežnosti 2.1. Visokošolski sistem in vsebina razsežnosti 2.6. Internacionalizacija.

Za uresničevanje 5. ukrepa razsežnosti 2.1. Visokošolski sistem iz ReNPVŠ11-20 so bile odgovorne visokošolske institucije in Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu. Na visokošolskih institucijah naj bi bili spodbujeni raziskovalni in inovativni projekti v sodelovanju z gospodarstvom in negospodarstvom ter podprto prehajanje kadrov. Sodelovanje naj bi potekalo tudi pri pripravi in izvajanju študijskih programov. Visokošolske institucije bi morale avtonomno razvijati kakovostne akademske standarde za študijske programe ter se hkrati odzivati na družbena in gospodarska pričakovanja. Kljub avtonomiji so morale visokošolske institucije pri oblikovanju študijskih programov aktivno sodelovati z delodajalci in upoštevati potrebe trga dela.

V okviru razsežnosti 2.6. Internacionalizacija je v ReNPVŠ11-20 predvideno, da bo priznavanje v tujini pridobljenega izobraževanja fleksibilno in odprto. Za namene nadaljnega izobraževanja bo priznavanje prepuščeno visokošolskim institucijam, za namene zaposlovanja pa se bo postopek sprostil in poenostavil. V povezavi z ReRIS11-20 bodo prednostna področja oziroma področja nacionalnega pomena identificirana na podlagi pobud posameznih deležnikov in utemeljena s primerjalnimi analizami kompetenc na posameznih področjih. Namesto določitve prednostnih področij po načelu "od zgoraj navzdol", kar bi izvedla politika, bo razvoj področij pametne specializacije vzpostavljen kot stalen in odprt proces, ki vključuje vse ključne deležnike. Uporaba koncepta pametne specializacije naj bi se udejanjala prek osredotočenja večjega obsega javnih sredstev na izbranih področjih.

V ReNPVŠ11-20 je bilo jasno zapisano, da je treba zagotoviti sprotno spremljanje uresničevanja in izvajanja zadanih ukrepov glede na dogodke in kontekst v prihodnosti. Neodvisna skupina ekspertov naj bi spremljala doseganje postavljenih ciljev in učinkov ter izvajanje ukrepov. Letno naj bi podajala poročilo pristojnim svetovalnim telesom vlade za področje visokega šolstva, znanosti in tehnologije. Po skupni obravnavi bi telesa poročala vladi o izvajanju programov in podala predloge dopolnitev oziroma prilagoditev ukrepov za učinkovitejšo izvedbo obeh dokumentov, ReRIS11-20 in ReNPVŠ11-20. Vlada bi poročilo poslala v obravnavo državnemu zboru vsako drugo leto skupaj s predlogi za ukrepanje. V letu 2015 naj bi bila izvedena temeljita ocena ReNPVŠ11-20, ki naj bi vključevala vrednotenje ukrepov in doseganje ciljnih vrednosti ter naj bi služila kot podlaga za posodobljen nacionalni program visokega šolstva za obdobje 2015–2020, če bo ta potreben.

Leta 2015 je zunanji izvajalec pripravil končno poročilo¹⁸⁸, v katerem je bilo ugotovljeno, da v okviru razsežnosti 2.6 Internacionalizacija 6 ukrepov od 11 ni bilo uresničenih, predlagane so bile nekatere manjše spremembe, večje le pri ukrepu Vzpostavitev posebnih ukrepov za pritegnitev tujih strokovnjakov, ki je bil spoznan kot tako kompleksen, da bi ga bilo treba razčleniti na podukrepe in iz njih narediti ločene ukrepe. Junija 2020 je MIZŠ pripravilo oceno stanja na področju uresničevanja ReNPVŠ11-20, iz katere izhaja, da v okviru razsežnosti 2.1 Visokošolski sistem 5 ukrepov od 8 ni bilo uresničenih, v okviru razsežnosti 2.6 Internacionalizacija pa so bili od 11 ukrepov 4 uresničeni, 4 delno uresničeni in 3 neuresničeni. Končnega poročila o uresničevanju ReNPVŠ11-20 MIZŠ ni pripravilo, ker je že nastajala nova resolucija, v kateri je bilo predlagano, da mora MIZŠ vzpostaviti sistem spremljanja izvajanja resolucije, zato je MIZŠ aktivnosti usmerilo v njegovo pripravo.

MIZŠ je v okviru zmanjševanja tveganj za pojav bega možganov na podlagi ReNPVŠ11-20 in Strategije internacionalizacije slovenskega visokega šolstva 2016–2020¹⁸⁹ (v nadaljevanju: Strategija internacionalizacije VŠ 16-20), ki jo je sprejela vlada, v obdobju, na katero se nanaša revizija, na področju visokega šolstva izvajalo aktivnosti za:

- spodbujanje sodelovanja s slovenskimi strokovnjaki (profesorji, raziskovalci), ki delujejo v tujini: v obdobju 2016–2020 je bilo izvedenih 121 projektnih gostovanj za pedagoško in /ali raziskovalno sodelovanje slovenskih strokovnjakov; 84 gostovanj študentov pri slovenskih profesorjih in raziskovalcih v tujini; študijski oziroma znanstveni obiski;
- uravnoteženo mobilnost visokošolskega osebja: v okviru sheme Mobilnost slovenskih visokošolskih učiteljev, ki je financirana s sredstvi ESS, je bil junija 2018 objavljen 2. javni razpis, ki predvideva uresničitev mobilnosti vsaj 150 slovenskih visokošolskih učiteljev v trajanju od 3 do 6 mesecev do 30. 6. 2023, ter uresničitev mobilnosti 358 tujih visokošolskih učiteljev v Republiki Slovenijo (dodatno še 423 v okviru razpisa, ki še ni zaključen);
- privabljanje mednarodnih študentov na študij v Republiki Slovenijo: na podlagi protokolov o sodelovanju na področju izobraževanja z državami Zahodnega Balkana je v študijskem letu 2020/2021 v Republiki Sloveniji študiralo že 4.043 študentov iz Črne gore, Severne Makedonije, Bosne in Hercegovine, Kosova ter Srbije;
- izboljšanje zaposljivosti diplomantov: razpisi ESS za projektno delo z gospodarstvom ter z negospodarskim in neprofitnim sektorjem v lokalnem in regionalnem okolju; projekti ESS za dejavnosti kariernih centrov; modul eVŠ o zaposljivosti diplomantov¹⁹⁰; financiranje (prek razvojnega stebra financiranja v okviru pogodb o financiranju študijske dejavnosti) razvojnih ciljev visokošolskih zavodov, ki vključujejo ukrepe za sodelovanje z okoljem, za povečanje števila vpisnih mest na študijskih programih, ki izobražujejo za deficitarne poklice, ter za povečanje vpisa na področju STE(A)M za poklice prihodnosti/za uravnoteženje znanj za Družbo 5.0.

¹⁸⁸ Pregled uresničevanja strateških ciljev visokega šolstva v Republiki Sloveniji, ki so podlaga za načrtovanje in izvajanje ukrepov v OP 2014–2020 s področja visokega šolstva, končno poročilo, Ljubljana, 26. 11. 2015, izvajalec MK projekt, d.o.o., [URL: <https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/studije-in-vrednotenja/stratesko-vrednotenje-vs-koncno-porocilo.pdf>], 28. 3. 2023.

¹⁸⁹ Vlada, 28. 7. 2016, [URL: https://www.cmepius.si/wp-content/uploads/2014/02/Strategija-internationalizacije-slovenskega-visokega-solstva-SLO-2016-2020_WEB.pdf], 28. 3. 2023.

¹⁹⁰ Evidenčni in analitski informacijski sistem visokega šolstva v Republiki Sloveniji, [URL: <https://portal.mss.edus.si/portal/statistika-in-analize>], 28. 3. 2023.

Resolucija o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020

ReRIS11-20 je programski dokument, katerega cilj je bil vzpostaviti sodoben raziskovalni in inovacijski sistem, ki bo omogočal višjo kakovost življenja za vse, s kritično refleksijo družbe, učinkovitim reševanjem družbenih izzivov in dvigom dodane vrednosti na zaposlenega ter zagotavljanjem več in kakovostnejših delovnih mest.

Z zmanjševanjem tveganj za beg možganov so po naši oceni povezani ukrepi v okviru ključnega področnega cilja – Močni, kakovostni in ustrezno razporejeni človeški viri v raziskovalni dejavnosti v točki 4.1 Krepitev človeških virov poglavja 4. Vzpostavitev zmogljivosti v podporo raziskavam in inovacijam.

Iz Poročila o uresničevanju Resolucije o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020 do leta 2020¹⁹¹ (v nadaljevanju: Poročilo o uresničevanju ReRIS11-20) izhaja, da ukrepi, povezani z begom možganov, niso bili v celoti izvedeni, kar predstavlja Tabela 14.

¹⁹¹ [URL: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/ZNANOST/Strategije/Porocilo-RISS-2020-sprejeto.pdf>], 28. 3. 2023.

Tabela 14 Uresničitev ukrepov ReRIS11-20

Št.	Ukrep	Nosilec	Rok	Kazalnik	Izvedeno (Da/Ne)
31	Spodbujanje študija v naravoslovju in tehniških vedah (štipendije, promocija)	Vlada (visoko šolstvo, znanost, tehnologija, inovacije)	2011 –2020	Povečanje števila diplomantov naravoslovnih tehniških smeri terciarnega izobraževanja na 1.000 prebivalcev v starosti 20–29 let	DA
32	Shema za rast števila in deleža raziskovalcev v poslovnem sektorju	Vlada (znanost, tehnologija, inovacije, gospodarstvo, finance)	2011 –2020	Dvig števila in deleža raziskovalcev v poslovnem sektorju Dvig števila in deleža doktorjev znanosti med raziskovalci v poslovnem sektorju	NE
33	Spodbujanje meddržavne mobilnosti raziskovalcev: • odprava administrativnih, tehničnih in davčnih ovir za mednarodno mobilnost v obeh smereh • sistemski ukrepi za spodbujanje mednarodne mobilnosti v obeh smereh, med drugim oblikovanje mednarodno združljivih mehanizmov za priznavanje kvalifikacij raziskovalcev	Vlada (znanost, visoko šolstvo, tehnologija, inovacije)	2011 –2020	Delež doktorjev znanosti, ki so v zadnjih 10 letih najmanj 3 mesece študirali, delali ali raziskovali v tujini Delež raziskovalcev s tujim državljanstvom med vsemi raziskovalci Delež tujih študentov med novimi doktorji znanosti	DA Delež doktorjev znanosti, ki so v zadnjih 10 letih najmanj 3 mesece študirali, delali ali raziskovali v tujini – ni podatka Uredba o plačah in drugih prejemkih javnih uslužbencev za delo v tujini ¹⁹² , Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini ¹⁹³ , Zakon o slovenskem ogrodju kvalifikacij ¹⁹⁴
34	Akcijski načrt za izboljšanje kariernih možnosti za raziskovalce v vseh obdobjih kariere in zagotavljanje načela enakih možnosti spolov	Vlada (znanost, tehnologija, inovacije)	2012	Sprejem akcijskega načrta	NE

Vir: Poročilo o uresničevanju ReRIS11-20.

Na področju znanosti je MIZŠ:

- financiralo CRP projekta (2019–2021) Omilitev posledic bega možganov;

¹⁹² Uradni list RS, št. 14/09, 16/09 – popr., 23/09, 51/10, 67/10, 80/10 – ZUTD, 41/12, 68/12, 47/13, 96/14, 39/15, 57/15, 73/15, 98/15, 6/16, 38/16, 62/16, 4/17, 26/17, 35/17, 54/17, 5/18, 35/18, 43/18, 64/18, 6/19, 35/19, 59/19, 78/19, 7/20, 129/20, 3/21, 16/21, 61/21, 87/21 in 158/21.

¹⁹³ Uradni list RS, št. 69/17.

¹⁹⁴ Uradni list RS, št. 104/15.

- organiziralo in v okviru predsedovanja Slovenije Evropski uniji izvedlo konferenco Nov evropski raziskovalni prostor – na poti k odgovorni, na znanju temelječi družbi 3. tisočletja¹⁹⁵, v okviru katere je potekala tudi delavnica na temo krepitev uravnovešanih mobilnostnih tokov v Evropi z naslovom Evropski raziskovalni prostor za perspektivne znanstvene kariere¹⁹⁶;
- sofinanciralo aktivnosti v zvezi s promocijo slovenske znanosti v tujini;
- od leta 2016 vsako leto sofinanciralo organizacijo simpozija slovenskih raziskovalcev v tujini;
- organiziralo in izvedlo javni razpis Program Aleša Debeljaka za povezovanje slovenskega znanja in inovacij¹⁹⁷, ki je bil prvič objavljen v letu 2019.

Čeprav se je obdobje veljavnosti obeh resolucij, ReNPVŠ11-20 in ReRIS11-20, zaključilo z iztekom leta 2020, so bila izhodišča za pripravo novih sprejeta šele spomladi 2021. Svet Republike Slovenije za visoko šolstvo je 9. 5. 2021 sprejel izhodišča za pripravo Nacionalnega programa visokega šolstva 2021–2030, Svet za znanost in tehnologijo Republike Slovenije pa 20. 1. 2021 izhodišča in usmeritve za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost. Področji, ki sta po naravi vsebinsko povezani, predstavljata tudi pomemben element uresničevanja Strategije 2030 in da bi k temu dejansko lahko prispevali, morata biti povezani oziroma odprti za povezovanje tudi z drugimi področnimi strateškimi dokumenti. MIZŠ je v tem smislu vzporedno pripravljalo predloga obeh resolucij. Vlada je predlog ReZrIS30 poslala v sprejem državnemu zboru 17. 12. 2021, predlog Resolucije o nacionalnem programu visokega šolstva do 2030 pa 13. 1. 2022.

Ukrep MIZŠ

Marca 2022 je državni zbor sprejel Resolucijo o nacionalnem programu visokega šolstva do 2030¹⁹⁸ (v nadaljevanju: ReNPVŠ30). MIZŠ je kot resorno ministrstvo pripravilo predlog ReNPVŠ30, v katerem je v zvezi z zmanjševanjem tveganj za beg možganov v poglavju o internacionalizaciji predlagalo, da bodo vzpostavljeni mehanizmi za tako imenovano kroženje možganov in trajna skrb za razvoj slovenskega jezika ter strokovnega izrazoslovja v visokem šolstvu in znanosti.

Marca 2022 je državni zbor sprejel ReZrIS30, predlog katere je kot resorno ministrstvo pripravilo MIZŠ. ReZrIS30 je ključni strateški dokument za področje RRI, ki bo podlaga za oblikovanje politik, povezanih s področjem družbenega, gospodarskega in trajnostnega razvoja ter družbenimi izzivi.

MIZŠ je na področju visokega šolstva in znanosti po koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, sprejelo temeljna strateška dokumenta za razvoj visokega šolstva in znanstvenoraziskovalne in inovacijske dejavnosti. ReNPVŠ30 in ReZrIS30 sicer ne omenjata Strategije 2019, sta pa v primerjavi z ReNPVŠ11-20 in ReRIS11-20 opazno bolj horizontalno zasnovani. Vsebinsko povezavo s tveganji za beg možganov bi po naši oceni v ReNPVŠ30 lahko našli v okviru področja 4 – Internacionalizacija,

¹⁹⁵ Angl.: New European Research Area – Towards a Responsible Knowledge-Driven Society of the 3rd Millennium.

¹⁹⁶ [URL: <https://msca21.eu/>] in [URL: <https://era-si.eu/news/26/conference-summary-report-and-recommendations.html>], 28. 3. 2023.

¹⁹⁷ [URL: <http://www.arrs.si/sl/progproj/rproj/razpisi/19/razp-proj-19.asp>], 28. 3. 2023.

¹⁹⁸ Uradni list RS, št. 49/22.

v ReZrIS30 pa v okviru cilja 3 – Karierni razvoj raziskovalcev in raziskovalk ter odlična znanost. ReNPVŠ30 in ReZrIS30 ne vsebujeta pojma beg možganov, sledita pa Evropski uniji v spodbujanju kroženja možganov. Znotraj Evropske unije je bilo namreč po tem, ko je bil sprejet dogovor o prostem pretoku kapitala, blaga, dela in storitev, obravnavanje odhajanja izobraženega kadra na delo v tujino kot beg možganov izključeno in se obravnava kot kroženje možganov med državami članicami Evropske unije. Stališče MIZŠ je, da je kroženje možganov ključni pristop za ohranjanje visokoizobraženih kadrov v Republiki Sloveniji, kar je zanimivo glede na to, da so dejavniki odbijanja in posledično učinki kroženja z vidika države izselitve zelo podobni kot pri begu možganov, saj lahko posamezniki, ki gredo na delo v tujino, tam tudi ostanejo, če se tako odločijo.

Pojasnilo MVZI¹⁹⁹

MVZI z različnimi instrumenti spodbuja kroženje talentov v evropskem in širšem mednarodnem prostoru, pri čemer si prizadeva za čim bolj uravnotežen pretok talentov iz tujine v Republiko Slovenijo in iz Republike Slovenije v tujino. Zaradi večjega priliva tujih raziskovalcev v okviru evropskih razpisov si MVZI prizadeva spodbujati več odhodov slovenskih raziskovalcev v tujino z omogočanjem njihove reintegracije na slovenskih raziskovalnih organizacijah po zaključku njihovih projektov v tujini. Več o tem:

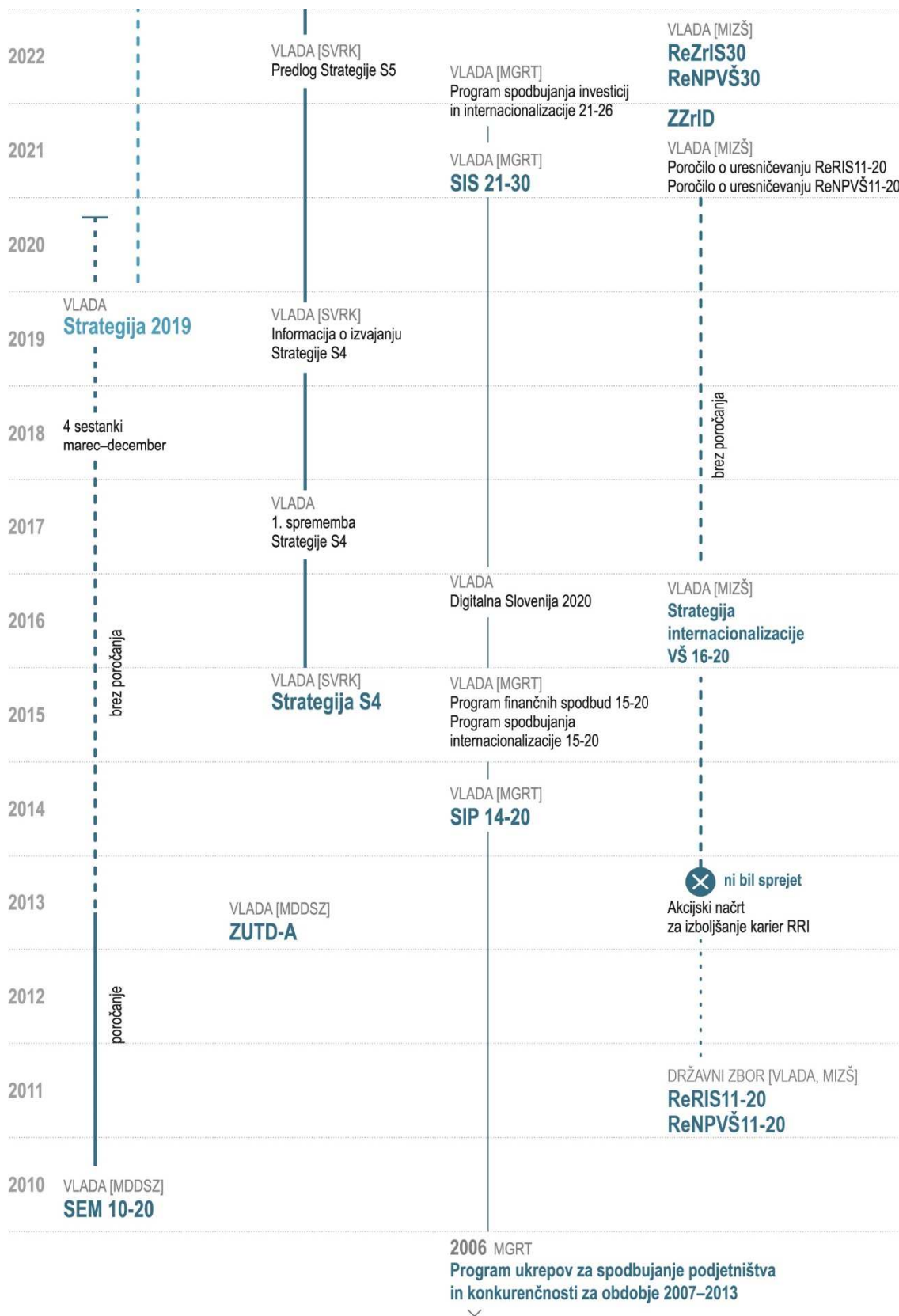
- *ARRS – Načrt za okrepanje in odpornost – Javni poziv za (so)financiranje projektov in programov za krepitev mednarodne mobilnosti slovenskih raziskovalcev in raziskovalnih organizacij ter za spodbujanje mednarodne vpetosti slovenskih prijaviteljev;*
- *ARRS – Novice, obvestila – objavljen je Javni razpis za (so)financiranje raziskovalnih projektov za leto 2023.*

Ocenjujemo, da kroženje možganov lahko predstavlja način zmanjševanja tveganj za pojav bega možganov, vendar le ob predpostavki, da postane država dovolj privlačna za priliv ali reintegracijo visokousposobljenih posameznikov. V primeru, da se ključni dejavniki odbijanja, ki vplivajo na tveganje za pojav bega možganov, ne spremenijo bistveno oziroma ostanejo enaki, kroženje možganov ne more predstavljati učinkovitega pristopa za ohranjanje visokoizobraženih kadrov v Republiki Sloveniji. Dogovor na ravni Evropske unije, da se emigracija znotraj držav Evropske unije obravnava kot kroženje in ne beg, po naši oceni dejansko zamegli vpliv dejavnikov odbijanja države izvora in s tem navidezno zmanjša nujnost naslavljanja teh dejavnikov v državi.

Slika 4 prikazuje področne strateške načrte MDDSZ, MGRT in MIZŠ, strategiji vlade in druge predpise, ki so urejali politiko ekonomskih migracij v obdobju, na katero se nanaša revizija.

¹⁹⁹ Dopis MVZI z dne 17. 2. 2023.

Slika 4 Področni strateški načrti MDDSZ, MGRT in MIZŠ, strategiji vlade in drugi predpisi



2.1.3 Povzetek ugotovitev

Strategiji vlade, SEM 10-20 in Strategija 2019, pojma beg možganov ne opredelujeta, temveč ga prevzemata in uporabljata v smislu, kot je opredeljen v strokovni literaturi in virih. MDDSZ pojma beg možganov ne uporablja v nobenem svojem predpisu ali strateškem dokumentu (ZUTD, smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja). MGRT v svojih osrednjih področnih strateških dokumentih (SIP 14-20, Program finančnih spodbud 15-20, Program spodbujanja internacionalizacije 15-20, Program spodbujanja investicij in internacionalizacije 21-26 in SIS 21-30) omenja beg možganov in ga obravnava predvsem kot nevarnost pri doseganju strateških ciljev slovenskega gospodarstva. V ReNPVŠ11-20 in ReRIS11-20, področnih strateških dokumentih MIZŠ, beg možganov ni omenjen, uporablja pa se pojem kroženje možganov (točka 2.1.1).

Vlada je leta 2010 v okviru SEM 10-20 (Smernica 5) predvidela vzpostavitev sistema za spremljanje pojava bega možganov. Med odgovornimi institucijami za vzpostavitev sistema za spremljanje pojava bega možganov so bili v skladu s svojimi pristojnostmi tudi MDDSZ, MIZŠ in MGRT. V Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija, načrtno in sistematično zbiranje podatkov o pojavu bega možganov in sistematično spremljanje pojava bega možganov kljub znanim potrebam ni bilo vzpostavljeno. Za obdobje, na katero se nanaša revizija, v Republiki Sloveniji tudi ni natančnih podatkov o potrebah na trgu dela po zaposlenih, ki imajo višjo ali visokošolsko izobrazbo (točka 2.1.1).

Vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ so obseg in elemente pojava bega možganov (kot so število izseljenih visokousposobljenih državljanov, število trajno izseljenih državljanov s terciarno stopnjo izobrazbe, število prostih delovnih mest za visokousposobljene posameznike, neskladje med ponudbo in povpraševanjem na trgu dela) ter dejavnike, ki vplivajo nanj, v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremljali nepovezano, delno in nesistematično, saj koordiniran sistem spremljanja bega možganov iz Republike Slovenije ni bil vzpostavljen. Vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ so proučevali pojav le prek podatkov iz različnih študij, analiz in poročil, ki so jih naročali vsak v okviru svojih pristojnosti in večinoma tudi (so)financirali. Te analize pa so lahko predstavile le delno, nepopolno in necelovito sliko stanja, saj sistem spremljanja ni bil vzpostavljen. Za upravljanje pojava bega možganov kot strateškega vira za doseganje strateško-razvojnih ciljev Republike Slovenije in upravljanje pojava glede na srednjeročne in dolgoročne potrebe trga dela so manjkali ključni podatki (obseg in struktura potreb na trgu dela po zaposlenih) ter celovita analiza pojava (točka 2.1.1).

Pred sprejetjem SEM 10-20 decembra 2010 je MDDSZ v okviru medresorskega sodelovanja pridobilo pripombe drugih ministrstev in deležnikov, ki so se nanašale na: pomanjkanje podatkov o potrebah na trgu dela, opredelitev pojmov, zagotavljanje podatkov za spremljanje in analiziranje področja, vsebinsko in metodološko pripravo akcijskega načrta, zagotavljanje finančnih sredstev in vzpostavitev implementacijskega telesa za medresorsko sodelovanje in koordinacijo. Ocenjujemo, da vsebina pripomb na predlog Strategije ekonomskih migracij ni bila ustrezno upoštevana v SEM 10-20. V SEM 10-20 niso navedeni cilji in prioriteta področja, na katerih bi bilo treba izvajati aktivnosti za zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov (točka 2.1.2.1).

Del SEM 10-20 je tudi akcijski načrt, ki je po naši oceni presplošno določal ukrepe za izvedbo usmeritev SEM 10-20. Akcijski načrt namreč ne določa jasno odgovornih institucij za izvedbo ukrepov, ne določa potrebnih finančnih sredstev za izvedbo ukrepov in ne določa izvedbene časovnice. Iz teh razlogov po naši oceni na podlagi SEM 10-20 in akcijskega načrta ni bilo mogoče

učinkovito izvajati aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov (točka 2.1.2.1).

Leta 2011 je MDDSZ za uveljavitev SEM 10-20 imenovalo MDS2. Naloga MDS2 je bila aktivno spremljanje gibanj na področju ekonomskih migracij ter načrtovanje, oblikovanje in uresničevanje ukrepov, opredeljenih v akcijskem načrtu SEM 10-20 (točki 2.2.1.1 in točka 2.1.2.1).

V letu 2018 je vlada sprejela odločitev, da se Strategija ekonomskih migracij 2020–2030 ne pripravi kot samostojen dokument, ampak kot del celovite strategije migracij (Strategija 2019). V ta namen je leta 2018 imenovala MDS3. Nosilec priprave Stebra II – Zakonite migracije, ki zajema ekonomske migracije, je bilo MDDSZ. Za pripravo Stebra II Strategije 2019 je UMAR pripravil kratek prispevek o vplivu demografskih gibanj na staranje in gibanje delovno sposobnega prebivalstva ob različnih predpostavkah neto migracij ter potrebnih ukrepov, ki jih je leta 2017 identificiral ob pripravi Strategije dolgožive družbe. Leta 2019 je MDDSZ v okviru priprave Strategije 2019 pripravilo tudi Predlog izhodišč 2019 s predlogi ukrepov MDDSZ za zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov, ki pa temeljijo na skupih, parcialnih, zastarelih in pomanjkljivih statističnih podatkih za leto 2016. Tudi MGRT je januarja 2019 naročilo izdelavo študije Analiza zaposlovanja tujih delavcev v Sloveniji, ki naj bi predstavljala podlago za pripravo strategije. Študija MGRT po naši oceni ni odgovorila na vprašanje, ali je pojav bega možganov v Republiki Sloveniji problem in če je, kako velik je in na katerih področjih. Podatkov o tem, kakšne so kratkoročne in dolgoročne potrebe na trgu dela v Republiki Sloveniji in kakšna je struktura potreb, sistematično ni zbiral nihče. Vlada posebnega sklepa, s katerim bi sprejela Predlog izhodišč 2019, ni sprejela, je pa po zelo kratkem roku za javno predstavitev in javno razpravo ter pred načrtovanim rokom in pred iztekom SEM 10-20 dne 18. 7. 2019 sprejela Strategijo 2019. Ukrepi, nosilci in roki za izvedbo ukrepov v Strategiji 2019 na področju cilja II.2.2 – Zmanjšanje odseljavanja državljanov Slovenije oziroma zagotavljanje kroženja delovne sile/možganov niso bili določeni. V Strategiji 2019 ni bil predviden noben ukrep za zmanjševanje tveganj za pojav bega visokousposobljenih prebivalcev Republike Slovenije. V Strategiji 2019 je bil sicer predviden akcijski načrt in kot nosilec priprave akcijskega načrta za področje Stebra II – Zakonite migracije določeno MDDSZ, ki pa akcijskega načrta za področje ekonomskih migracij do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo (točka 2.1.2.2).

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so MDDSZ, MGRT in MIZŠ pripravili tudi več področnih strateških načrtov (smernice za izvajanje ukrepov aktivne politike zaposlovanja, SIP 14-20, Program finančnih spodbud 15-20, Program spodbujanja internacionalizacije 15-20, SIS 21-30, ReNPVŠ11-20, ReRIS11-20 in podobno), ki so posredno povezani s politiko ekonomskih migracij. Vendar pa neposredne povezave med področnimi strategijami MDDSZ, MGRT in MIZŠ ter v SEM 10-20 in Strategiji 2019 načrtano politiko ekonomskih migracij ni mogoče jasno ugotoviti. Lahko pa nekatere aktivnosti, ki so jih MDDSZ, MGRT in MIZŠ izvajali v okviru svojih področnih strategij, ocenimo kot take, ki prispevajo k zmanjšanju tveganj za pojav bega možganov (točka 2.1.2.1).

2.2 Uresničevanje politike ekonomskih migracij v delu, ki naslavlja zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov

2.2.1 Izvajanje aktivnosti za zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov

2.2.1.1 Uresničevanje in spremljanje uresničevanja SEM 10-20

Za implementacijo politike ekonomskih migracij, načrtane v SEM 10-20, je bilo v obdobju od leta 2010 do leta 2020 pristojno MDDSZ. Za implementacijo SEM 10-20 je MDDSZ ustanovilo MDS2 (več v točkah 2.1.2.1 in 2.1.2.2). V MDS2 so bili vključeni vsi ključni resorji in vladne službe z namenom aktivnega spremljanja gibanj na področju ekonomskih migracij ter načrtovanja, oblikovanja in uresničevanja SEM 10-20.

Naloge MDS2, določene v SEM 10-20, so bile:

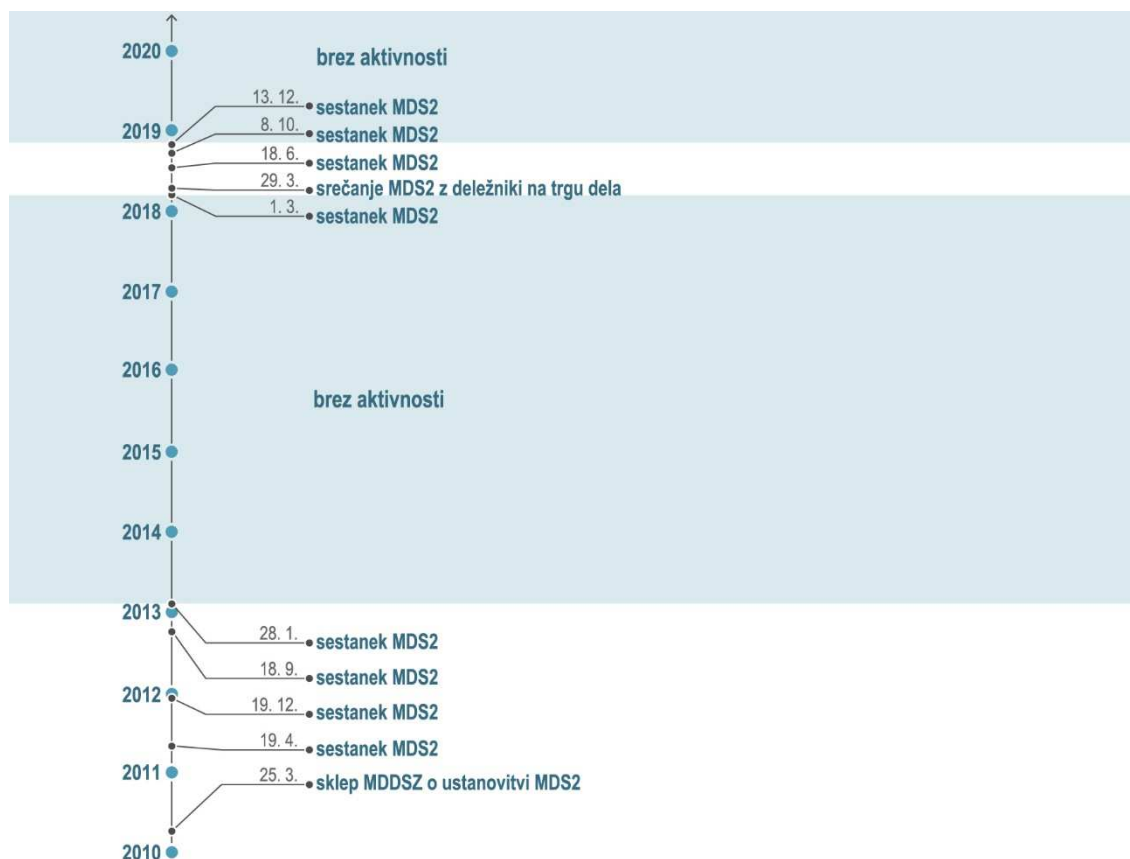
- izdelava časovnega in finančnega načrta za izvajanje SEM 10-20 z jasno definiranimi nosilci za implementacijo posameznih ukrepov, zapisanih v akcijskem načrtu;
- spremljanje in poročanje o izdelavi ukrepov in akcijskih načrtov za doseganje ciljev SEM 10-20;
- spremljanje in interpretacija statističnih kazalcev zaposlovanja delavcev migrantov na slovenskem trgu dela ter priprava analiz potreb na trgu dela v kontekstu zaposlovanja delavcev migrantov v Republiki Sloveniji;
- spremljanje uresničevanja ukrepov SEM 10-20, pridobivanje povratnih informacij, analiza rezultatov in poročanje Ekonomsko-socialnemu svetu, vladi in, če je potrebno, državnemu zboru;
- organizacija posvetovanj z državnimi institucijami, lokalnimi (in predvidoma pokrajinskimi) oblastmi, s socialnimi in drugimi ključnimi partnerji iz gospodarske in civilne sfere družbe;
- priprava poročila o rezultatih uresničevanja SEM 10-20 z vidika predložitve povsem specifičnih ciljev in konkretnih zadolžitev za nadaljnje ukrepe in priprava predlogov za dopolnjevanje SEM 10-20 na zahtevo vlade ali po potrebi.

Na podlagi pomanjkljivega akcijskega načrta SEM 10-20 ni bilo mogoče izvajati (točka 2.1.2.1). Zato je bila med nalogami MDS2 tudi izdelava časovnega in finančnega načrta za izvajanje SEM 10-20 z jasno definiranimi nosilci za implementacijo posameznih ukrepov, zapisanih v akcijskem načrtu. MDS2 takšnega akcijskega načrta v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravila. Posebej za izvajanje ukrepov SEM 10-20 v obdobju od leta 2010 do leta 2020 ni bilo zagotovljenih oziroma načrtovanih nobenih namenskih sredstev.

MDS2 se je v obdobju od leta 2011 do leta 2013 sestala 4-krat (Slika 5), saj je v okviru medresorske delovne skupine prevladalo stališče, da sta za ustrezno spremljanje oziroma analiziranje trendov ekonomskih migracij dovolj 2 srečanja letno. Določena odprta vprašanja pa so bila med člani MDS2 naslovljena tudi korespondenčno.²⁰⁰

²⁰⁰ Poročilo o rezultatih dela MDS SEM 10-20, 15. 5. 2013, 1. Delovanje delovne skupine.

Slika 5 Aktivnosti MDS2 za implementacijo SEM 10-20 v obdobju 2011–2020



Vir: Poročilo o rezultatih dela medresorske delovne skupine za uveljavitev Strategije ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020 z dne 6. 6. 2013 ter zapisniki sestankov MDS2 z dne 1. 3. 2018, 29. 3. 2018, 13. 12. 2018 in 18. 6. 2018.

Iz dokumentacije lahko razberemo, da so se v obdobju od decembra 2010 do oktobra 2018 izvajale tudi naslednje aktivnosti, povezane z zmanjševanjem tveganj za beg možganov:

- sestanek 19. 4. 2011: z namenom spodbujanja mobilnosti študentov in raziskovalcev je MDDSZ pozvalo k zmanjšanju administrativnih ovir, ki otežujejo njihovo mobilnost, in navedlo modro karto Evropske unije²⁰¹ kot enega od možnih tovrstnih ukrepov;
- sestanek 19. 12. 2011: Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu je predstavil ukrepe, ki se nanašajo na vračanje Slovencev v zamejstvu in po svetu ter na

²⁰¹ Modra karta Evropske unije je dovoljenje za delo in prebivanje, ki imetniku omogoča, da živi in dela v državi članici, ki je modro karto izdala. Sistem modre karte Evropske unije je bil uveden z Direktivo Sveta 2009/50/ES z dne 25. maja 2009 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namene visokokvalificirane zaposlitve (UL L št. 155 z dne 18. 6. 2009, str. 17), ki so jo morale države članice Evropske unije prenesti v svoje pravne rede do 19. 6. 2011 in velja do 19. 11. 2023. V Republiki Sloveniji je bila direktiva prenesena z Zakonom o tujcih (Uradni list RS, št. 50/11 in 57/11 – popr.), modra karta Evropske unije je urejena v 39. do 43. členu. Direktivo 2009/50/ES bo 19. 11. 2023 razveljavila in hkrati nadomestila Direktiva (EU) 2021/1883 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. oktobra 2021 o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav za namen visokokvalificirane zaposlitve in razveljavitvi Direktive Sveta 2009/50/ES (UL L št. 382 z dne 28. 10. 2021, str. 1), [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l14573>], 28. 3. 2023.

pridobivanje njihovih izkušenj; v letu 2011 je bil sprejet Akcijski načrt sodelovanja in podpore mladim Slovencem v zamejstvu in po svetu, ki podrobneje določa naloge, izvajalce nalog in pogoje za sodelovanje z mladimi Slovenci izven meja Republike Slovenije; poleg povezovanja z mladimi Slovenci v tujini je pomembno tudi povezovanje s slovenskimi znanstveniki v tujini; v ta namen je bil sprejet Akcijski načrt sodelovanja s slovenskimi znanstveniki in drugimi vrhunskimi strokovnjaki v tujini, ki je predvidel vzpostavitev spletnega imenika slovenskih znanstvenikov in vrhunskih strokovnjakov v zamejstvu in po svetu;

- Univerza v Mariboru je poročala o mednarodnem projektu Regions benefiting from returning migrants (v nadaljevanju: projekt Re-Turn), v katerem je sodelovalo 12 institucij iz 6 držav in katerega glavni namen je bil predvsem vračanje migrantov, ki so odšli v druge države članice Evropske unije; poglavitni cilj projekta Re-Turn za Republiko Slovenijo je bil iskanje ukrepov za spodbujanje vračanja migrantov in njihovo vključevanje v izvirno okolje z namenom pospeševanja razvoja znanja in konkurenčnosti Republike Slovenije; MDDSZ je v okviru projekta Re-Turn sodelovalo kot pridružen partner brez projektnih obveznosti, v letu 2010, ko je potrdilo sodelovanje pri projektu Re-Turn, pa je zavzelo tudi stališče, da ocenjuje, da se Republika Slovenija kljub dosednji odsotnosti politike spodbujanja mobilnosti migrantov čedalje bolj zaveda pomembnosti začasnega oziroma krožnega gibanja visokokvalificiranih migrantov; zato je po mnenju MDDSZ vsakršno sodelovanje načrtovalcev politik pri sooblikovanju programov vračanja koristno, saj vlada prepričanje, da bi bilo mogoče z uporabo primernih orodij in storitev, kot jih predvideva projekt Re-Turn, doseči pozitivne učinke tako za države izvora kot tudi države cilja ter migrante;²⁰²
- sestanek 18.9.2012: v okviru razprav o uveljavljanju prehodnega obdobja na področju zaposlovanja hrvaških državljanov v Republiki Sloveniji ob vstopu Republike Hrvaške v Evropsko unijo je UMAR predlogu nasprotoval in izpostavil, da bi bilo po njegovem mnenju treba analizirati tudi proces bega možganov in njegov vpliv na gospodarski razvoj Republike Slovenije; v zvezi s tem je UMAR predlagal, da se medresorska delovna skupina seznani z vmesnimi rezultati raziskovalnega projekta Migracije v Sloveniji kot razvojni dejavnik države in njenih regij, ki se izvaja v okviru CRP Konkurenčnost Slovenije 2006–2013;
- sestanek 28.1.2013: predstavitev vmesnih rezultatov raziskovalnega projekta Migracije v Sloveniji kot razvojni dejavnik države in njenih regij, ki so kazali, da je obseg dejanske in potencialne emigracije Erasmus študentov velik in se iz generacije v generacijo povečuje, ter predstavitev končnih rezultatov raziskovalnega projekta Emigracija slovenskih znanstvenikov v obdobju 1995–2009, v katerem je bil ugotovljen trend povečevanja emigracije slovenskih znanstvenikov (v obdobju 1995–2004 je emigriralo 73 raziskovalcev, v obdobju 2004–2009 pa 90 raziskovalcev); MDS2 je sklenila, da bo rezultate obeh raziskovalnih projektov upoštevala pri pripravi nadaljnjih ukrepov za doseg ciljev SEM 10-20, predvsem si bo prizadevala za iskanje in izvajanje ukrepov za zmanjševanje tveganja pojava bega možganov (Smernica 5 SEM 10-20)

²⁰² MDDSZ je v tem kontekstu in na podlagi SEM 10-20 sklenilo mednarodna sporazuma o zaposlovanju z Bosno in Hercegovino ter Republiko Srbijo, ki vključujeta določene rešitve, obravnavane tudi v okviru projekta Re-Turn (na primer koncept etičnega kadrovanja in prostovoljnega vračanja v državo izvora po zaključku zaposlitve v Republiki Sloveniji), določene rešitve pa so bile vključene v nacionalno zakonodajo, in sicer Zakon o zaposlovanju, samozaposlovanju in delu tujcev (Uradni list RS, št. 91/21 – uradno prečiščeno besedilo) – na primer tujci, diplomati slovenskih univerz oziroma raziskovalci lahko samo na podlagi te okoliščine pridobijo poenostavljen dostop do trga dela še 2 leti po zaključku študija ali raziskovalnega dela. Teh aktivnosti v revizij ne obravnavamo, saj niso usmerjene v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov iz Republike Slovenije.

ter ukrepov za spodbujanje vračanja slovenskih izseljencev iz tujine in pridobivanje njihovih delovnih izkušenj (Smernica 6 SEM 10-20).

Zapisniki teh sestankov so tudi poročilo o rezultatih dela MDS2, s katerim se je seznanila vlada junija 2013.²⁰³

Slika 5 prikazuje, da od januarja 2013 do marca 2018 MDS2 ni delovala.

Pojasnilo MDDSZ

Vlada je marca 2012 sprejela odločitev²⁰⁴ o uvedbi reorganizacije ministrstev in vladnih služb ter naložila predstojnikom, da pripravijo spremembe aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v skladu s predpisanim postopkom. MDDSZ je v skladu s tem januarja 2013 sprejelo nov Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v MDDSZ²⁰⁵, s katerim je ukinilo samostojno organizacijsko enoto (Sektor za delovne migracije) ter določene vsebine (ne vse) preneslo na Sektor za zaposlovanje, socialno podjetništvo in migracije. V tem kontekstu so bili delavci, sistemizirani v okviru Sektorja za delovne migracije, prerazporejeni v druge organizacijske enote MDDSZ oziroma na druge, po presoji vodstva ministrstva prioritetenje delovne zadolžitve.

Vodstvo ministrstva je v letu 2017 z Aktom o spremembah in dopolnitvah Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v MDDSZ²⁰⁶ ponovno vzpostavilo Sektor za delovne migracije. Na podlagi tega dejstva je Sektor za delovne migracije v letu 2018 ponovno pristopil k nadaljevanju izvajanja SEM 10-20 oziroma pripadajočega akcijskega načrta. V ta namen je bil v letu 2018 s strani Sektorja za delovne migracije poslan tudi poziv k aktualizaciji članstva v medresorski delovni skupini oziroma določitvi novih članov medresorske delovne skupine.

MDS2 se je v letu 2018 v zvezi s spremljanjem in uresničevanjem SEM 10-20 sestala 4-krat, potem je njeno delovanje spet zamrlo (Slika 5):

- sestanek 1. 3. 2018: pod točko 2 sta bila obravnavana pregled implementacije Smernic 5 in 6 smernice SEM 10-20 in predstavitev aktualnih podatkov v zvezi z begom možganov, med drugim tudi, da se iz Republike Slovenije izseljujejo nekoliko starejši in bolj izobraženi posamezniki, kot se vanjo priseljujejo; v zvezi s tem sta bila sprejeta sklepa, da MDS2 zaprosi SURS za boljše podatke o značilnostih državljanov Republike Slovenije, ki emigrirajo v druge države, da se ti podatki priložijo poročilu, ki bo pripravljeno ob koncu leta 2018, in da bo eden izmed sestankov v letu 2018 namenjen obravnavi Smernice 7 – Promocija Slovenije kot privlačnega dejavnika za ekonomske migracije; poleg tega je bila prepoznana potreba, da se od Urada Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu pridobijo informacije v zvezi s številom, lokacijo in statusom Slovencev po svetu;

²⁰³ Poročilo o rezultatih dela medresorske delovne skupine za uveljavitev Strategije ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020 z dne 6. 6. 2013 in Sklep o seznanitvi vlade s poročilom, št. 02402-2/2013/3 z dne 6. 6. 2013.

²⁰⁴ Št. 00700-10/2012/3 z dne 29. 3. 2012.

²⁰⁵ Št. 100-1/2012/17 z dne 16. 1. 2013.

²⁰⁶ Št. 100-1/2012/289 z dne 4. 12. 2017.

- sestanek 29. 3. 2018: obravnavani sta bili tematika zmanjševanja tveganja bega možganov in spodbujanja vračanja slovenskih izseljencev iz tujine ter tematika izboljšanja učinkovitosti upravljanja ekonomskih migracij;
- sestanek 18. 6. 2018: zapisnik sestanka v okviru predstavitve povzetka delovnega sestanka MDDSZ in organizacij, združenj, zbornic in drugih partnerjev na temo Strategije ekonomskih migracij, še posebej tematik zmanjševanja tveganja bega možganov in spodbujanja vračanja slovenskih izseljencev iz tujine ter izboljšanja učinkovitosti upravljanja ekonomskih migracij, ki ga je MDDSZ organiziralo 29. 3. 2018, ne vsebuje nobenih informacij, ki bi se nanašale na zmanjševanje tveganja bega možganov; v zvezi s spodbujanjem vračanja slovenskih izseljencev iz tujine pa je bil sprejet sklep, da je treba pri oblikovanju nove Strategije ekonomskih migracij za obdobje od 2020 naprej posebno pozornost nameniti obravnavi Slovenije kot privlačne države za priseljevanje in definirati ukrepe za privabljanje izseljenih Slovencev;
- sestanek 8. 10. 2018: na tem sestanku beg možganov ni bil neposredno obravnavan, je pa MDDSZ pozvalo člane MDS2 k vključitvi v proces priprave Strategije ekonomskih migracij 2020–2030; sprejet je bil tudi sklep, da MDDZ pripravi podlago za formalizacijo delovne skupine in pošlje pozive za imenovanje članov do konca leta 2018; skupina bi z delom pričela v letu 2019.
- MDS2 je v letu 2018 načrtovala pripravo preglednega poročila o implementaciji SEM 10-20 za 5-letno obdobje, od vključno leta 2013 do vključno leta 2017. Junija 2018 je bilo načrtovano, da bo članom MDS2 poslana tabela, v katero bo treba vnesti zakonodajne, projektne in druge aktivnosti, s katerimi je posamezni resor implementiral posamezno smernico SEM 10-20. Tabela za vnos naj bi bila poslana do avgusta, rok za oddajo izpolnjene tabele pa je bil začetek oktobra 2018. Izpolnjena tabela naj bi služila kot podlaga za poročanje vladi, poročilo pa naj bi pripravilo MDDSZ. Iz zapisnika sestanka MDS2 z dne 13. 12. 2018, ki je bil sklican za posredovanje informacij o pripravi strategije ekonomskih migracij za naslednje obdobje, upoštevajoč celovito strategijo migracij, je razvidno, da je MDDSZ, kot je napovedalo na sestanku 18. 6. 2018, že pozvalo vse člane MDS2, naj pošljejo svoje prispevke za poročilo o rezultatih dela za obdobje 2013–2017, ki naj bi bilo januarja 2019 poslano vladi, in se jim je na tem sestanku zanje zgolj zahvalilo. Pregledno poročilo o implementaciji SEM 10-20 do konca obdobja, ki ga obravnavamo v reviziji, ni bilo pripravljeno in ni bilo poslano vladi. MDDSZ je kot razlog za to navedlo kadrovske podhranjenosti in bolniške odsotnosti v Sektorju za delovne migracije.

Pojasnilo MDDSZ

V letu 2018 je MDDSZ želelo pripraviti poročilo za zadnja 4 leta, ko na področju uresničevanja SEM 10-20 ni bilo aktivnosti. Ker pa je konec leta 2018 prišlo do kadrovske spremembe v Sektorju za delovne migracije, aktivnosti niso bile zaključene.

2.2.1.2 Uresničevanje in spremljanje uresničevanja Strategije 2019

Akcijski načrt Strategije 2019 za področje ekonomskih migracij, v kateri sicer ni predviden noben ukrep za zmanjševanje tveganj za pojav bega visokousposobljenih prebivalcev Republike Slovenije, do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni bil pripravljen.

O aktivnostih po sprejetju Strategije 2019, to je od junija 2019 dalje, je MDS3 pripravila za vlado 2 poročili, in sicer poročilo z dne 19. 12. 2019²⁰⁷ in poročilo z dne 6. 3. 2020²⁰⁸.

MDDSZ je v poročilih poročalo o aktivnostih, povezanih s področjem migracij, vendar po naši oceni nobena od aktivnosti ni bila povezana s pojavom bega možganov.

Poročili navajata tudi, da MGRT ni izvajalo aktivnosti, ki bi vplivale na področje migracij, in da MIZŠ do roka za posredovanje informacij o aktivnostih, povezanih s področjem ekonomskih migracij, teh ni posredovalo.

Vlada se je s poročilom MDS3 z dne 19. 12. 2019 seznanila. S poročilom MDS3 z dne 6. 3. 2020 pa se vlada ni seznanila in kot pojasnilo navedla, da je v tem obdobju prišlo do spremembe sestave vlade.

Vlada je 3. 9. 2020 sprejela sklep o ustanovitvi nove medresorske delovne skupine za spremljanje aktivnosti na področju migracij.²⁰⁹ Med naloge nove delovne skupine pa ne sodijo ekonomske migracije in spremljanje uresničevanja Strategije 2019. Po pojasnilu vlade je področje ekonomskih migracij v pristojnosti MDDSZ.

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj:

- *ponovno prouči v Strategiji 2019 začrtano politiko ekonomskih migracij, in sicer v delu, ki se nanaša na ukrepe za zmanjševanje pojava bega možganov, in jo uskladi s strateško-razvojnimi dokumenti Republike Slovenije, kot so Strategija 2030, Strategija S4, SIS 21-30, ReZRLS30 in ReNPVŠ30;*
- *vzpostavi celovit sistem spremljanja v Strategiji 2019 začrtane politike ekonomskih migracij, in sicer v delu, ki se nanaša na ukrepe za zmanjševanje pojava bega možganov, tako da v ta namen določi nosilce spremljanja, odgovorne osebe in roke.*

2.2.2 Medresorsko sodelovanje pri projektu Platforma za napovedovanje kompetenc

Kot izhodišče za načrtovanje in izvajanje aktivnosti v zvezi s pojavom bega možganov v okviru politike ekonomskih migracij je bila v Republiki Sloveniji izražena potreba po sistematični zagotovitvi podatkov o stanju na trgu dela v ReMPRS, Izhodiščih 2007, SEM 10-20 (več v točki 2.1.2.1),

²⁰⁷ Poročilo medresorske delovne skupine za pripravo in spremljanje izvajanja strategije Vlade RS na področju migracij ter koordinacijo aktivnosti s področja migracij, št. 900-197/2018/192 z dne 19. 12. 2019

²⁰⁸ Poročilo medresorske delovne skupine za pripravo in spremljanje izvajanja strategije Vlade RS na področju migracij ter koordinacijo aktivnosti s področja migracij, št. 900-197/2018/200 z dne 6. 3. 2020.

²⁰⁹ Sklep vlade, št. 02401-21/2020/ z dne 3. 9. 2020.

Strategiji S4 (Slika 1), Informaciji o izvajanju Strategije S4, Strategiji 2019 in gradivu za potrditev operacije Platforma za napovedovanje kompetenc²¹⁰.

Iz gradiva iz leta 2019, ki je bilo posredovano vladi za obravnavo Informacije o izvajanju Strategije S4²¹¹, izhaja, da je za Republiko Slovenijo, njen bodoči razvoj in hkrati možnost ustvarjanja in dopolnjevanja kakovostnih delovnih mest nujno treba vzpostaviti celovit in sistemski pristop pri napovedovanju kompetenc za poklice prihodnosti že v letu 2019. Celovit in sistemski pristop napovedovanja bodočih kompetenc naj bi bil v skladu s Strategijo S4 vzpostavljen v okviru platforme za napovedovanje kompetenc. Na podlagi ugotovitev v Informaciji o izvajanju Strategije S4 in predloga SVRK je bil sprejet sklep vlade z dne 29. 8. 2019, da MDDSZ, MGRT in MIZŠ začnejo z aktivnostmi za postavitev platforme za napovedovanje kompetenc. Ocenjujemo, da sklep vlade z dne 29. 8. 2019, namen in medpodročna narava²¹² projekta zahtevajo usklajeno izvajanje aktivnosti MDDSZ, MGRT in MIZŠ ter upoštevanje strokovnih spoznanj o vplivu različnih dejavnikov (več v točki 2.2.2.2).

Na podlagi načina medresorskega sodelovanja revidirancev v projektu Platforma za napovedovanje kompetenc in primerjave vsebinskih rešitev v postopku priprave projekta smo ocenjevali, ali bodo z uresničitvijo dejansko naslovljena tista vprašanja, ki so povezana s tveganji za pojav bega možganov, kot izhajajo iz Informacije o izvajanju Strategije S4. V reviziji ne obravnavamo skladnosti priprave projekta Platforma za napovedovanje kompetenc s predpisi.

2.2.2.1 Strategija S4 in področje človeških virov

Strategija S4 predstavlja izvedbeni dokument že sprejetih strateških dokumentov (več v točki 1.3.1). Naslavlja vse 4 strateške cilje Strategije 2006–2013 v delu, ki se nanaša na vzpostavitev inovacijske družbe znanja (Slika 1). V tem delu ima Republika Slovenija opredeljene še 3 ključne področne strategije (več v točki 2.1.2.3), in sicer ReRIS11-20, SIP 14-20 in Digitalno Slovenijo 2020, s posameznih vidikov pa so relevantne tudi druge strategije, na primer na področju varstva narave, energije, izobraževanja in podobno.²¹³

Strategija S4 integrira in konkretizira usmeritve v enovit in konsistenten okvir, ki omogoča izvedbo usmerjenih in medsebojno dopolnjujočih se ukrepov, in je kot takšna celovit izvedbeni dokument, pomemben praktično za vse resorje vlade.²¹⁴ MGRT, MIZŠ in SVRK so ključni resorji za načrtovanje in

²¹⁰ Mnenje organa upravljanja na vlogo za odločitev o podpori za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc", št. 3032-113/2020/4 z dne 6. 8. 2020, Mnenje organa upravljanja na dopolnjeno vlogo za odločitev o podpori za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc", št. 3032-113/2020/8 z dne 12. 11. 2020 in poziv k dopolnitvi vloge z dne 2. 3. 2021.

²¹¹ Dopis SVRK, št. 024-1/2019/41 z dne 28. 8. 2019 (v nadaljevanju: gradivo vlade z dne 28. 8. 2019), str. 3.

²¹² Več o tem v Strategiji S4, Informaciji o izvajanju Strategije S4, Mnenju organa upravljanja na vlogo za odločitev o podpori za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc", št. 3032-113/2020/4 z dne 6. 8. 2020, str. 3–4, Mnenju organa upravljanja na dopolnjeno vlogo za odločitev o podpori za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc", št. 3032-113/2020/8 z dne 12. 11. 2020, pozivu k dopolnitvi vloge z dne 2. 3. 2021 in podobno.

²¹³ Strategija S4, str. 4.

²¹⁴ Informacija o izvajanju Strategije S4, str. 13.

izvajanje osrednjih ukrepov za podporo RRI ter podjetništvu, MDDSZ in MIZŠ pa imata vodilno vlogo na področju razvoja človeških virov.²¹⁵

Pristojnost za koordinacijo upravljanja in izvajanja Strategije S4 na strateški in politični ravni je vlada dodelila Delovni skupini vlade za podporo izvajanju Slovenske strategije pametne specializacije (v nadaljevanju: DSDS S4), ki jo sestavljajo državni sekretarji 13 ministrstev in vladnih služb, ki so ključni za izvajanje Strategije S4. Na operativni oziroma izvedbeni ravni je za koordinacijo upravljanja in izvajanja Strategije S4 pristojna SVRK.²¹⁶

Ključna ciljna spremenljivka Strategije S4 je produktivnost, ki se mora odražati v dvigu dodane vrednosti na zaposlenega, hkrati pa naj bi se uspešnost Strategije S4 do leta 2023 odražala v:

- povečanjem deležu visokotehnološko intenzivnih proizvodov v izvozu;
- povečanjem deležu izvoza storitev z visokim deležem znanja v celotnem izvozu;
- dvigu celotne podjetniške aktivnosti.

Ključna načela, ki jih pri izvajanju zasleduje Strategija S4, so:

- konsistentnost svežnja ukrepov glede na stopnjo tehnološke razvitosti skozi čas in glede na velikost projektov;
- celovit pristop, ki celovito naslavlja področja RRI, infrastrukture, človeških virov, ukrepov na strani povpraševanja, regulacije in internacionalizacije;
- strateški pristop z jasno opredeljenimi prioritetami in njim prilagojeno strukturo upravljanja;
- dopolnjevanje glede na druge finančne instrumente (vzvod) ter med nepovratnimi in povratnimi oblikami podpore;
- osrednja pozornost Strategije S4 je na tehnologijah in področjih, katerih rezultate lahko pričakujemo v obdobju do leta 2020 in ki so pretežno vezana na obstoječo gospodarsko strukturo in njen potencial, hkrati pa podpira tudi prihajajoče industrije oziroma področja;
- prilagojen odziv glede na specifičnost posameznih prednostnih področij.

Na podlagi teh ključnih načel je bil oblikovan sveženj ukrepov Strategije S4, razdeljenih v 4 področja delovanja (ciljnost)²¹⁷, in sicer: RRI, človeški viri, podjetništvo in inovacije ter razvojna država.

Ključni izzivi, ki jih naslavlja ukrepi na področju človeških virov, so:

- zagotoviti dovolj strokovno usposobljenega kadra, ki odgovarja potrebam gospodarstva;
- prispevati k povečanju dodane vrednosti s spodbujanjem oblikovanja novih organizacijskih in poslovnih modelov pri delu s človeškimi viri v podjetjih;

²¹⁵ Tako kot opomba 214.

²¹⁶ Tako kot opomba 214.

²¹⁷ Strategija S4, točka 4, str. 29–38.

- osveščanje in povezovanje socialnih partnerjev in ostalih deležnikov z namenom prepoznavanja njihove vloge pri podpori tem procesom.²¹⁸

Ukrepi Strategije S4 kot odgovor na izzive na področju človeških virov pa so:

1. Raziskovalni potencial raziskovalcev in mednarodna mobilnost – spodbuda za izvedbo raziskovalnih projektov s sodelovanjem raziskovalnih organizacij in gospodarstva ter prenos dobrih praks. Posebna pozornost naj bi bila namenjena raziskovalcem, ki se vračajo v Republiko Slovenijo po raziskovalnem ali izobraževalnem delu na tujih raziskovalnih in/ali visokošolskih institucijah in ki prinašajo v domače okolje izkušnje in znanje iz tujine.

Namen ukrepa je stimulirati slovenska podjetja, da se na osnovi svojih potreb dolgoročno vključujejo v sooblikovanje raziskovalne dejavnosti raziskovalcev na raziskovalnih institucijah ter prenesejo ustvarjalno znanje raziskovalcev tako v nadaljnje raziskave kot tudi v gospodarsko raziskovalno/razvojno okolje, v katerem bodo podjetja nadalje izvajala razvojno-raziskovalne aktivnosti v okviru pridobljenega znanja in na ta način povečevala konkurenčnost slovenskega gospodarstva.

2. Krepitev razvojnih kompetenc in inovacijskih potencialov – ukrep, ki dopolnjuje predhodni ukrep. Namen ukrepa je sprožiti procese, ki bodo zagotovili krepitev raziskovalno-razvojnih oddelkov podjetij predvsem z vključevanjem multidisciplinarnih in interdisciplinarnih znanj (kreativnost, umetnost, jezikovni viri, design in druge netehnološke rešitve).
3. Znanje in kompetence zaposlenih – ukrep je namenjen predvsem krepitevi specifičnih znanj, kompetenc, veščin in graditvi kariere zaposlenih v podjetjih, ki delujejo in se povezujejo v okviru prednostnih področij Strategije S4, še posebej tistim podjetjem, pri katerih zaradi narave področja ukrep krepitev raziskovalcev ni toliko relevanten.
4. Mlada in ustvarjalna Slovenija – spodbujanje ustvarjalnosti, inovativnosti in podjetnosti mladih, razvijanje nadarjenosti in izboljšanje njihovih ključnih kompetenc v vseh fazah izobraževalnega procesa.

2.2.2.2 Projekt Platforma za napovedovanje kompetenc – izvajanje aktivnosti

Informacija o izvajanju Strategije S4 ugotavlja, da ima Republika Slovenija z vidika konkurenčnosti in strukture gospodarstva ter razpoložljivega znanja dobro izhodišče za svoj nadaljnji razvoj, ki pa se trendno oziroma relativno glede na konkurenco poslabšuje.²¹⁹

Informacija o izvajanju Strategije S4 je bila aprila 2019 obravnavana in potrjena na 1. seji DSDS S4, na kateri je bilo tudi dogovorjeno, da SVRK dokument posreduje v seznanitev vladi.

V gradivu, ki je bilo posredovano vladi za obravnavo Informacije o izvajanju Strategije S4²²⁰, je zapisano, da je za Republiko Slovenijo, njen bodoči razvoj in hkrati za možnost ustvarjanja in

²¹⁸ Strategija S4, točka 4.2., str. 32–34.

²¹⁹ Informacija o izvajanju Strategije S4, str. 3.

²²⁰ Dopis SVRK, št. 024-1/2019/39 z dne 26. 8. 2019 in gradivo vlade z dne 28. 8. 2019.

ustreznega dopolnjevanja novih kakovostnih delovnih mest nujno treba vzpostaviti celovit in sistemski pristop pri napovedovanju kompetenc za poklice prihodnosti že v letu 2019.²²¹ Platforma za napovedovanje kompetenc naj bi v prihodnosti odigrala ključno vlogo pri ustreznem naslavljanju oziroma pravočasnih pripravljenosti na izzive prihodnosti in resne spremembe na trgu dela, nastale kot posledica vse močnejšega in hitrejšega uvajanja novih tehnologij, digitalizacije, avtomatizacije, robotizacije in drugačnih oblik dela.²²²

Napovedovanje kompetenc prihodnosti in ustrezen odziv nanje je horizontalna tematika, ki združuje različne razvojne politike vse od politike zaposlovanja in trga dela, štipendijske politike in politike vseživljenjske karijerne orientacije do izobraževalne politike v njeni celotni vertikali ter vseživljenjskega učenja. Na drugi strani je tesno povezana z raziskovalno-razvojno, tehnološko in inovacijsko ter gospodarsko politiko, zato je bilo po mnenju DSDS S4 in SVRK ključno, da vodilno vlogo priprave in izvedbe prevzame MDDSZ ter pri tem tesno sodeluje z MGRT in MIZŠ.

V gradivu vlade z dne 28. 8. 2019 je bilo MDDSZ predvideno kot nosilna institucija na državni ravni, ki naj v sodelovanju z ostalimi opredeljenimi resorji podrobneje opredeli umestitev in koncept modela napovedovanja kompetenc. MDDSZ naj bi skupaj z ostalimi institucijami začelo z aktivnostmi za postavitev platforme za napovedovanje kompetenc še v letu 2019. Po mnenju SVRK naj aktivnosti same po sebi ne bi imele finančnih posledic, saj gre za redno delo ministrstev. V gradivu vlade z dne 28. 8. 2019 je bilo predvideno, da naj bi ministrstva, ki bodo navedena v sklepu, v skladu s sklepom, ki ga bo sprejela vlada, pripravila usklajene strokovne podlage, ki bodo podlaga za odločanje o projektu. Preliminarno pa je bilo ocenjeno, da naj bi bila za izvedbo aktivnosti za postavitev modela napovedovanja kompetenc potrebna sredstva v vrednosti do 1 milijona EUR.

2.2.2.2.1 Aktivnosti za pripravo projekta Platforma za napovedovanje kompetenc

S sklepom vlade z dne 29. 8. 2019 je bilo določeno, da MDDSZ v sodelovanju z MGRT, MIZŠ in SVRK začne z aktivnostmi za postavitev platforme za napovedovanje kompetenc.²²³ MDDSZ je že maja 2019 sprejemu takega sklepa formalno nasprotovalo in ocenilo, da je izpostavljanje posamičnega projekta, v tem primeru projekta Karierna platforma za zaposlene, kot je bil projekt poimenovan v Izvedbenem načrtu operativnega programa, na način, da se njegovo izvajanje naloži ministrstvu v obliki sklepa, neprimerno. MDDSZ naj bi izvajanje projektov, financiranih iz sredstev ESS, podprlo skladno z usmeritvami in potrebami ministrstva. MDDSZ je prav tako menilo, da že podpira izvajanje več projektov, ki naslavlja podobno ali enako vsebino, kot jo zajema projekt Karierna platforma za zaposlene.

²²¹ Med dobrimi praksami in dosežki uresničevanja Strategije S4 je pri SRIP MATPRO kot končni produkti navedeno, da je bila v letih 2017 in 2018 pilotno preverjena izvedljivost modela karierne platforme, ki bi med drugim omogočala srednjeročno napovedovanje potreb po kompetencah. V okviru tega SRIP so bili razviti metodologija in orodja, ki omogočajo opredelitev potreb po kompetencah in preverbo obstoječih kompetenc. Na podlagi empiričnih podlag iz različnih baz podatkov in individualnih pogovorov s podjetji, ki so člani SRIP, je bil oblikovan nabor kompetenc na posameznih fokusnih področjih, po katerih bo v podjetjih čez 5 do 7 let veliko povpraševanje; Informacija o izvajanju Strategije S4, str. 24.

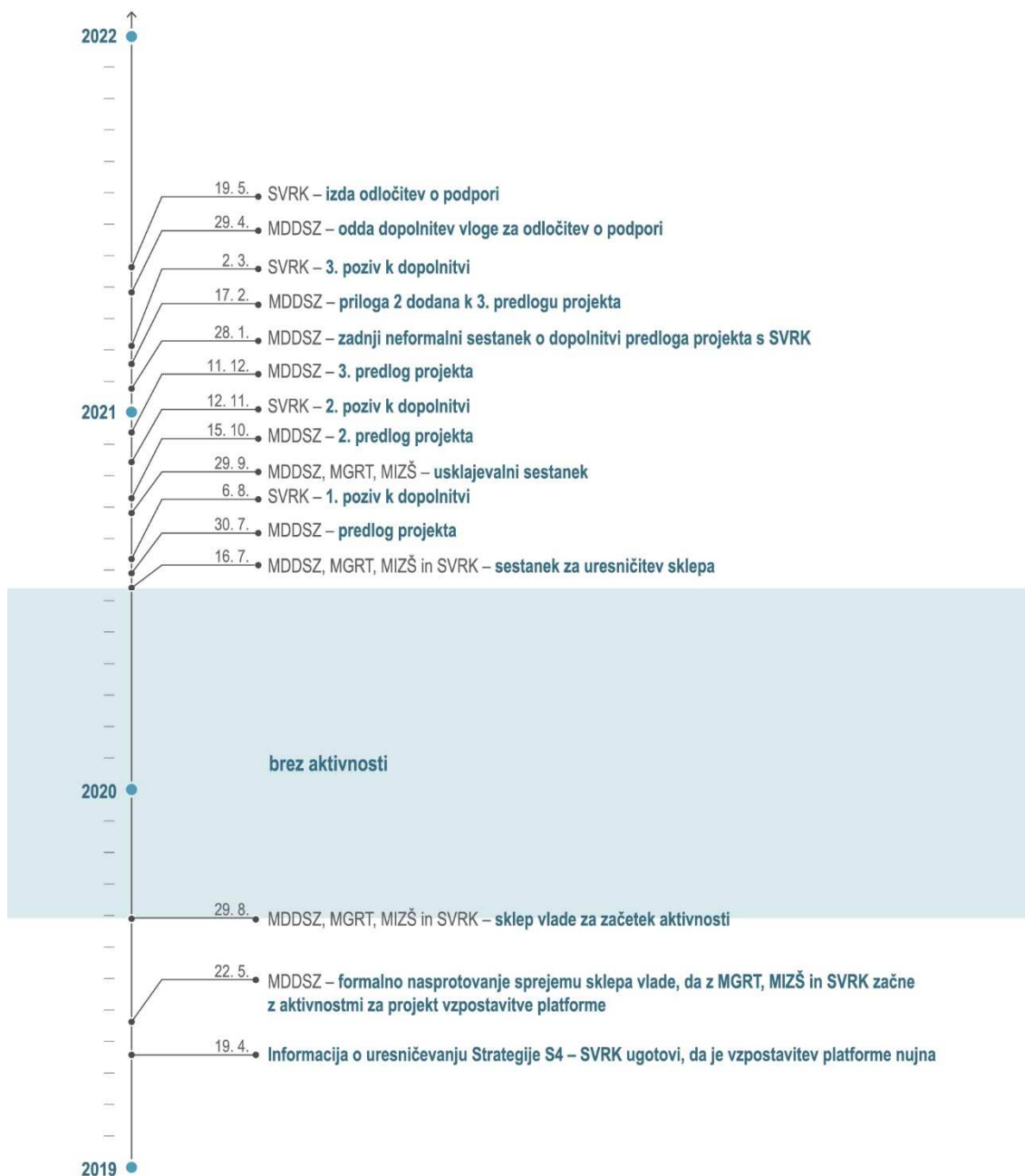
²²² Informacija o izvajanju Strategije S4, str. 41.

²²³ Tako kot opomba 12.

V zvezi z uresničitvijo sklepa vlade z dne 29. 8. 2019 je MDDSZ 16. 7. 2020 sklicalo sestanek z MGRT, MIZŠ in SVRK. V skladu z gradivom vlade z dne 28. 8. 2019 bi namreč MDDSZ v sodelovanju z MGRT, MIZŠ in SVRK morale podrobneje opredeliti umestitev in koncept modela ter pripraviti usklajene strokovne podlage za odločanje o projektu.

Nadaljnji potek aktivnosti za uresničitev sklepa vlade z dne 29. 8. 2019 in pripravo platforme za napovedovanje kompetenc v medresorskem sodelovanju prikazuje Slika 6.

Slika 6 Časovnica aktivnosti in medresorskega sodelovanja za postavitev platforme za napovedovanje kompetenc



2.2.2.2.2 Priprava projekta Platforma za napovedovanje kompetenc

Julija 2020 je MDDSZ na SVRK poslalo vlogo za odločitev o podpori za neposredno potrditev operacije²²⁴ Platforma za napovedovanje kompetenc²²⁵.

V vlogi je zapisano, da je operacija namenjena razvoju sistema napovedovanja potreb po znanjih in ugotavljanju vrzeli po kompetencah za kratkoročno, srednjeročno in dolgoročno obdobje, kar bo omogočilo zagotavljanje ustreznega kadra v skladu s potrebami na trgu dela s ciljem ustvarjanja kakovostnih delovnih mest in zaposlovanja. Gre za sistemski ukrep, ki naj bi bil 100-odstotno

sofinanciran iz sredstev za kohezijsko regijo Zahodna Slovenija – kar je bilo kasneje spremenjeno v razmerje 50 : 50.

Cilji operacije so bili:

- nadgradnja kratkoročnega napovedovanja kompetenc in poklicev (do 1 leta) na podlagi obstoječih metod in orodij;
- razvoj metodologije srednjeročnega (3–5 let) in dolgoročnega (do 10 let) napovedovanja;
- vzpostavitev institucionalnega sodelovanja ključnih deležnikov za nadaljnji razvoj, uporabo in razširjanje platforme.

Na podlagi te vloge je MDDSZ od SVRK kot organa upravljanja, katerega pristojnost je tudi odločitev o podpori za financiranje projekta s sredstvi Evropske unije, prejelo več dodatnih vsebinskih pripomb v okviru pozivov k dopolnitvi vloge (Slika 6), ki so opozarjali predvsem na to, da morajo biti načrtovane izključno tiste aktivnosti, ki so povezane s pripravo metodologije za srednjeročno in dolgoročno napovedovanje kompetenc.

V 1. pozivu k dopolnitvi²²⁶ so se pripombe SVRK nanašale predvsem na: preskop opis vsebine projekta (cilji, namen aktivnosti, rezultati in vplivi, sistem spremljanja in vrednotenja učinkov), nerazvidnost sodelovanja pri pripravi dokumentacije projekta z MGRT, MIZŠ in drugimi pomembnimi deležniki (na primer UMAR, SURS, GZS), nujnost bolj podrobnega opisa vzpostavitve srednjeročnega in dolgoročnega modela napovedovanja kompetenc, saj je ta del projekta ključen za dolgoročno uspešnost Republike Slovenije, ter odsotnost opisa navezave in vpliva projekta na ostale razvojne politike. SVRK je v tem pozivu k dopolnitvi izpostavila tudi, da je napovedovanje kompetenc ključni instrument oziroma orodje uspešnega razvoja kadrov v Republiki Sloveniji.

V 2. pozivu k dopolnitvi²²⁷ je SVRK opozorila MDDSZ, da je projekt Platforma za napovedovanje kompetenc ključno orodje za uspešno izvajanje ukrepov razvoja človeških virov znotraj Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 in del omogočitvenih pogojev²²⁸ za začetek izvajanja finančne perspektive 2021–2027, zato je treba v fazi načrtovanja doreči celovitost načrtovanja projekta oziroma njegovo kontinuiteto.

²²⁴ Investicijski dokument za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc, potrjen s sklepom MDDSZ, št. 411-15/2021-1 z dne 30. 7. 2020; Investicijski dokument za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc, 1. sprememba, str. 4.

²²⁵ Št. vloge v eMA: OP20.10.01.088; Mnenje organa upravljanja na vlogo za odločitev o podpori za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc", št. 3032-113/2020/4 z dne 6. 8. 2020, str. 1.

²²⁶ Mnenje organa upravljanja na vlogo za odločitev o podpori za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc", št. 3032-113/2020/4 z dne 6. 8. 2020.

²²⁷ Mnenje organa upravljanja na dopolnjeno vlogo za odločitev o podpori za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc", št. 3032-113/2020/8 z dne 12. 11. 2020, str. 1.

²²⁸ Republika Slovenija se je v omogočitvenih pogojih izrekla, da bo razvila metodologijo napovedovanja kompetenc za potrebe gospodarstva (v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju) v okviru opredeljenih prednostnih področij v Strategiji S4 v finančni perspektivi 2014–2020. V finančni perspektivi 2021–2027 pa naj bi v okviru ESS izpeljala 2. fazo kot v celoti delujoč sistem napovedovanja veščin in kompetenc; Mnenje organa upravljanja na dopolnjeno vlogo za odločitev o podpori za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc", št. 3032-113/2020/8 z dne 12. 11. 2020, str. 1.

V 3. pozivu k dopolnitvi²²⁹, po tem ko je MDDSZ SVRK posredovalo Prilogo 2²³⁰ k investicijski dokumentaciji projekta v neuradni verziji z dne 17. 2. 2021, je SVRK dodatno zahtevala še: jasno opredelitev izbrane metodologije za srednjeročno in dolgoročno napovedovanje kompetenc, povezavo vseh načrtovanih aktivnosti s pristojnostmi ključnih deležnikov v medinstitucionalnem sodelovanju, opredelitev vpliva med funkcionalnostmi, ki bi ga platforma za napovedovanje kompetenc morala imeti na razvojne politike.

Ugotovili smo, da je MDDSZ pripravilo spremembe investicijske dokumentacije, ne da bi pri oblikovanju vsebinskih rešitev sodelovalo z MGRT in MIZŠ, kot je bilo predvideno, in s sklepom ministra²³¹ dne 16. 4. 2021 potrdilo novelacijo investicijskega projekta.

Ob podrobnem pregledu in primerjavi predloga projekta z dne 30. 7. 2020 in vloge za odločitev o podpori za neposredno potrditev operacije Platforma za napovedovanje kompetenc – dopolnitev vloge, ki jo je MDDSZ poslalo SVRK 29. 4. 2021 (v nadaljevanju: vloga z dne 29. 4. 2021), smo ugotovili nekaj pomembnih odstopanj in razlik. Med prvo in novelirano verzijo investicijskega projekta je več ključnih sprememb. Tudi v sklepu ministra²³² je navedeno, da vsebuje novelacija nekaj ključnih sprememb, in sicer:

- spremembo virov financiranja,
- spremembo časovnega načrta izvedbe projekta ter
- spremembo namena in ciljev projekta.

V vlogi z dne 29. 4. 2021 je navedeno, da so ključne spremembe operacije povzete v uvodnem poglavju investicijskega dokumenta²³³. Ob primerjavi obeh verzij investicijskega dokumenta in na podlagi pojasnila sprememb²³⁴ smo ugotovili, da je ob spremembah investicijske dokumentacije prišlo do pomembnih vsebinskih sprememb v zasnovi projekta, in sicer:

- sprememba namena: (prej) zagotavljanje kadra s ciljem ustvarjanja kakovostnih delovnih mest – (zdaj) razvoj sistema napovedovanja potreb po znanjih in ugotavljanju vrzeli po poklicih in kompetencah za kratkoročno, srednjeročno in dolgoročno obdobje, kar bo omogočilo nadgradnjo in poglobljanje kompetenc in spretnosti zaposlenih skladno s potrebami trga dela in s tem krepitev konkurenčnosti slovenskega gospodarstva;
- sprememba enega izmed ciljev: (prej) vzpostavitev institucionalnega sodelovanja ključnih deležnikov za nadaljnji razvoj, uporabo in razširjanje platforme – (zdaj) vzpostavitev institucionalnega sodelovanja ključnih deležnikov za nadaljnji razvoj politik vseživljenjskega

²²⁹ Poziv k dopolnitvi vloge z dne 2. 3. 2021.

²³⁰ Dokument je bil dogovorjen na sestanku med MDDSZ in SVRK dne 28. 1. 2020 in je zajel osrednji element navezave na celovitost projekta z njegovo srednjeročno in dolgoročno dimenzijo napovedovanja kompetenc, ki se bo nadaljeval v finančni perspektivi 2021–2027; poziv k dopolnitvi vloge z dne 2. 3. 2021, str. 1).

²³¹ Sklep št. 411-15/2020/2 z dne 16. 4. 2021.

²³² Sklep št. 411-15/2020/2 z dne 16. 4. 2021.

²³³ Investicijski dokument za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc – 1. sprememba, april 2021.

²³⁴ Uvodno poglavje investicijskega dokumenta – Poglavje 0. Uvodno pojasnilo ID Platforma za napovedovanje kompetenc z dne 29. 4. 2019.

izobraževanja, vseživljenjske karijerne orientacije, štipendijske politike, zaposlovanja ter za uporabo in razširjanje platforme;

- kompetence se razširijo v poklice in kompetence: taka sprememba po naši oceni ne predstavlja le poenotenja izrazoslovja načrtovanega, temveč gre za vsebinsko spremembo, ki sledi iz ali pa je razlog za spremembo namena in cilja operacije;
- dopolnitev oziroma razširitev ciljne skupine operacije: (prej) v prvi vrsti posamezniki oziroma delovno aktivne osebe na trgu dela in delodajalci – (zdaj) iskalci zaposlitve, zaposleni in delodajalci kot zadnja ciljna skupina zgolj v fazi testiranja uporabe razvitih orodij;
- sprememba časovnice projekta: v točki 6.4. Časovni načrt izvedbe investicije s popisom vseh aktivnosti Investicijskega dokumenta za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc" – 1. sprememba²³⁵ je bila ob novelaciji dodana Priloga 2; v Prilogi 2 je drugače kot v osnovni verziji Investicijskega dokumenta za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc" in 1. spremembi Investicijskega dokumenta za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc" nedvoumno navedeno, da bo razvoj modela srednjeročnega in dolgoročnega napovedovanja poklicev in kompetenc voden po obdobjih, in sicer ločeno za programsko obdobje 2014–2020 (Obdobje 1 – do konca marca 2023) in ločeno za programsko obdobje 2021–2027 (Obdobje 2 – od druge polovice leta 2023 naprej), pri čemer Obdobje 2 ni predmet te potrditve neposredne potrditve operacije; to pomeni, da niso zagotovljeni niti vsebina niti sredstva za dejansko izvedbo 2. faze razvoja platforme za napovedovanje kompetenc, v kateri bi bila razvita in vzpostavljena zdaj neobstoječa, vendar ugotovljeno potrebna sistema za srednjeročno in dolgoročno napovedovanje poklicev in kompetenc.

Po naši oceni te vsebinske spremembe kažejo na drugačna stališča predvsem MDDZS kot nosilca projekta o potrebah in načinih, ki bi predstavljali ustrezne vsebinske rešitve, kot jih je SVRK kot koordinator upravljanja in izvajanja Strategije S4 predstavila v Informaciji o izvajanju Strategije S4 in so bile podlage za sklep vlade z dne 29. 8. 2019 o začetku aktivnosti za vzpostavitev platforme za napovedovanje kompetenc. MDDSZ je imelo namreč z MGRT in MIZŠ le en usklajevalni sestanek, in sicer 14 dni pred oddajo prvega predloga projekta. Po 1. pozivu SVRK kot organa upravljanja k dopolnitvi predloga projekta je MDDSZ z MGRT in MIZŠ prav tako imelo samo en usklajevalni sestanek, in sicer mesec in pol po pozivu, in to kljub temu, da je bil sklep vlade z dne 29. 8. 2019 jassen, da morajo biti aktivnosti izvedene v sodelovanju MDDZS z MGRT in MIZŠ.

Ocenjujemo tudi, da so vsebinske spremembe pomembne za obravnavo operacije kot ukrepa, ki naj bi ga v sodelovanju pripravili MDDSZ, MIZŠ in MGRT za zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov, saj namesto integriranja iz projekta izločajo tiste vidike drugih področnih strategij (na primer raziskave, razvoj, podjetništvo, inovacije), s katerimi je bil trg dela dopolnjen v Strategiji S4 in za katere je bilo na podlagi sklepa vlade z dne 29. 8. 2019 utemeljeno pričakovati, da jih bosta MGRT in MIZŠ glede na področja pristojnosti aktivno zastopala.

²³⁵ Investicijski dokument za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc" – 1. sprememba, april 2021.

2.2.2.2.3 Izvajanje projekta Platforma za napovedovanje kompetenc

Iz potrjene investicijske dokumentacije projekta Platforma za napovedovanje kompetenc²³⁶ izhaja zahteva po usklajenem medresorskem sodelovanju med SVRK, MDDSZ, MGRT in MIZŠ pri izvajanju projekta. V Prilogi 2 Investicijskega dokumenta²³⁷ projekta je navedeno, da bodo vse načrtovane aktivnosti v okviru platforme za napovedovanje kompetenc potekale v medinstitucionalnem sodelovanju. V ta namen naj bi bilo v 3 mesecih po potrditvi operacije (jeseni 2021) vzpostavljeno posvetovalno telo oziroma svetovalna skupina, ki jo bo vodilo MDDSZ.

Do 31. 12. 2021 v zvezi z izvajanjem projekta ni bilo vzpostavljeno posvetovalno telo, ki bi bilo sestavljeno iz predstavnikov MDDSZ, MIZŠ, MGRT in SVRK ter predstavnikov ostalih deležnikov in ki bi ga vodilo MDDSZ.

Pojasnilo MDDSZ

Z namenom oblikovanja posvetovalne skupine projekta Platforma za napovedovanje kompetenc je bilo na splošne naslove MJU, Ministrstva za zdravje, MGRT, MIZŠ, SURS, UMAR, ZRSZ, Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada Republike Slovenije (v nadaljevanju: JŠRIPS), SVRK in MNZ dne 22. 3. 2022 poslano vabilo za imenovanje člana in namestnika člana v posvetovalno skupino. V posvetovalno skupino so bili s strani povabljenih institucij imenovani predstavniki MJU, MGRT, SURS, UMAR, ZRSZ, JŠRIPS in MNZ, medtem ko MIZŠ in SVRK na pobudo MDDSZ nista odgovorila. 20. 4. 2022 je bilo članom posvetovalne skupine poslano vabilo za udeležbo na prvem sestanku. Vabilo je bilo poslano imenovanim članom ter na splošni naslov institucij, ki niso poslale podatka o imenovanih članih (MIZŠ in SVRK).

4. 5. 2022 so se prvega sestanka udeležili imenovani člani MNZ, MJU, UMAR, SURS, predstavniki SVRK in MIZŠ ter predstavniki upravičenca (MDDSZ) in projektne partnerja (ZRSZ).

MIZŠ in SVRK še nista imenovala svojih članov in namestnikov članov skupine. MGRT je sicer imenovala člana in namestnika, vendar se nihče od njiju ni udeležil prvega sestanka posvetovalne skupine.

Posvetovalna skupina ni bila zasnovana kot uradno imenovana delovna skupina, zato uradnega imenovanja članov tudi nikoli ni bilo, je pa bilo vsem relevantnim institucijam posredovano vabilo za imenovanje oseb, ki bodo sodelovale.

Sodelovanje MDDSZ z MIZŠ v okviru izvajanja projekta poteka v obliki kontinuiranih sestankov z namenom izmenjave podatkov in identifikacije ključnih spremenljivk, ki so relevantne za analizo trga dela in oblikovanje dolgoročnih napovedi potreb trga dela v Republiki Sloveniji. Časovno sosledje realiziranih ključnih aktivnosti:

- 11. 11. 2021 – Prvi sestanek z MIZŠ glede možnosti za izmenjavo informacij o dostopnih podatkih za karierno spremljanje diplomantov. Osrednji temi sestanka sta vključevali predstavitev stanja aktivnosti na področju spremljanja visokošolskih diplomantov ter predstavitev stanja aktivnosti na platformi za napovedovanje kompetenc in s tem povezanimi analizami potreb trga dela.

²³⁶ Št. 3032-133/2020/17 z dne 19. 5. 2021.

²³⁷ Na podlagi dokumenta je bila operaciji dodeljena podpora.

- 15. 12. 2021 – Drugi sestanek z MIZŠ glede možnosti za pridobitev podatkov iz baze raziskave o zaposljivosti diplomantov. Sprejet je bil dogovor, da MIZŠ MDDSZ posreduje popis spremenljivk, ki jih vključuje v podatkovno bazo, namenjeno analizi zaposljivosti diplomantov.
- 27. 1. 2022 – Tretji sestanek z MIZŠ je bil namenjen podrobnejšemu pregledu spremenljivk, ki jih je MDDSZ na podlagi popisa spremenljivk identificiralo kot relevantne za uporabo v analizi trga dela, namenjeni prikazu različnih dejavnikov vpliva na dolgoročne napovedi potreb na trgu dela. Sprejet je bil dogovor o končnem določanju zelenih podatkov. Opredeljen je bil potencialni časovni okvir za posredovanje podatkov s strani MIZŠ (začetek marca 2022).

Tudi sodelovanje MDDSZ z MGRT poteka v obliki sestankov, pri čemer je bil zadnji sestanek 21. 1. 2022. Poudarek sestanka je bil na umestitvi različnih deležnikov (MDDSZ, kompetenčnih centrov, GZS, MIZŠ in podobno) v prizadevanja za identifikacijo in umeščanje digitalnih kompetenc v izobraževalni sistem, podjetja, spremljanje razpoložljivosti na trgu dela in podobno. Na sestanku so bili na kratko predstavljeni tudi ključni cilji platforme za napovedovanje kompetenc, s poudarkom na umeščanju kompetenc v sistem napovedovanja potreb prek poklicnih skupin na podlagi ESCO²³⁸ modela, prilagojenega nacionalnim specifikam.

9 mesecev po potrditvi projekta s strani organa upravljanja je MDDSZ z namenom zagotavljanja učinkovite organiziranosti in uspešnega izvajanja nalog v okviru operacije Platforma za napovedovanje kompetenc dne 23. 2. 2022 imenovalo projektno skupino znotraj ministrstva za načrtovanje aktivnosti v zvezi z izvajanjem nalog operacije.²³⁹

2.2.3 Povzetek ugotovitev

Za implementacijo SEM 10-20 je bilo v obdobju od leta 2010 do leta 2020 pristojno MDDSZ. Minister za delo, družino in socialne zadeve je z namenom aktivnega spremljanja gibanj na področju ekonomskih migracij ter načrtovanja, oblikovanja in uresničevanja SEM 10-20 imenoval MDS2, v katero so bili vključeni vsi ključni resorji in vladne službe. Akcijski načrt SEM 10-20 je bil tako nedoločen, da ga ni bilo mogoče izvajati, zato je bila med nalogami MDS2 tudi izdelava časovnega in finančnega načrta za izvajanje SEM 10-20 z jasno definiranimi nosilci za implementacijo posameznih ukrepov, zapisanih v akcijskem načrtu. MDS2 takšnega akcijskega načrta v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravila. Za izvajanje SEM 10-20 v obdobju od leta 2010 do leta 2020 v proračunu Republike Slovenije ni bilo zagotovljenih oziroma načrtovanih nobenih namenskih sredstev (točka 2.2.1.1).

²³⁸ Angl.: European Skills, Competences, Qualifications and Occupations, [URL: <https://esco.ec.europa.eu/en/about-esco/what-esco>], 28. 3. 2023.

Metodologija na podlagi ESCO modela pomeni, da bo uporabljena metodologija napovedovanja potreb prek poklicnih skupin organizacije Cedefop, ki se bo prilagodila slovenskim razmeram; Investicijski dokument za operacijo "Platforma za napovedovanje kompetenc", Priloga 2.

²³⁹ Sklep o imenovanju projektna skupine za izvajanje nalog v okviru operacije Platforma za napovedovanje kompetenc na Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, št. 5444-2/2020/29 z dne 23. 2. 2022.

Akcijski načrt za izvajanje Strategije 2019 naj bi sledil sprejetju Strategije 2019. Nosilec priprave akcijskega načrta za področje Stebra II – Zakonite migracije je bilo MDDSZ, ki pa ga do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo (točka 2.2.1.2).

Delovanje medresorske delovne skupine za pripravo ukrepov za uveljavitev SEM 10-20 (MDS1 in MDS2) v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo kontinuirano (Slika 5). Zaradi tega ni bilo vzpostavljeno sistematično in kontinuirano spremljanje izvajanja aktivnosti, vlada pa medresorske delovne skupine in MDDSZ k temu tudi ni posebej pozvala (točka 2.2.1.1).

MDDSZ, MGRT in MIZŠ so nekatera vprašanja iz svojih pristojnosti, povezana z zmanjševanjem tveganja bega možganov, naslovili ločeno v svojih področnih strateških dokumentih. Aktivnosti revidirancev za uresničevanje politike ekonomskih migracij v delu, ki se nanaša na pojav bega možganov, niso bile pravočasne in kontinuirane (točki 2.2.1.1. in 2.2.1.2).

Iz gradiva iz leta 2019, ki je bilo posredovano vladi za obravnavo Informacije o izvajanju Strategije S4, izhaja, da je za Republiko Slovenijo, njen bodoči razvoj in hkrati možnost ustvarjanja in dopolnjevanja kakovostnih delovnih mest nujno treba vzpostaviti celovit in sistemski pristop pri napovedovanju kompetenc za poklice prihodnosti že v letu 2019. Vzpostavljen naj bi bil v okviru platforme za napovedovanje kompetenc. Sklep vlade z dne 29. 8. 2019 je določil, da MDDSZ v sodelovanju z MGRT, MIZŠ in SVRK začne z aktivnostmi za postavitve platforme za napovedovanje kompetenc (točka 2.2.2.2).

MDDSZ je prvi sestanek z MGRT in MIZŠ sklicalo šele julija 2020 oziroma 11 mesecev po tem, ko naj bi se že začelo z aktivnostmi. Po pojasnilih MDDSZ naj bi ministrstvo v tem času pripravljalo predlog projekta, kar pa je v nasprotju z usmeritvami vlade, ki so bile dane za pripravo platforme in ki so izrecno omenjale medresorsko sodelovanje. Prav tako je iz zaporedja aktivnosti mogoče razbrati, da je bil sestanek za uresničitev sklepa, na katerem so sodelovali MDDSZ, MGRT, MIZŠ in tudi SVRK v vlogi organa upravljanja, le 14 dni pred oddajo prvega predloga projektne dokumentacije SVRK kot organu upravljanja. Po naši oceni obdobje 14 dni ne omogoča dejanskega medresorskega sodelovanja za kakovostno zasnovo in pripravo vsebinsko zahtevnega projekta, kot je platforma za napovedovanje kompetenc. Da predlog projekta vsebinsko ni bil ustrezen glede na namen in cilje, ki naj bi jih dosegel, po naši oceni prav tako kaže več krogov intenzivnih usklajevanj s SVRK kot organom upravljanja, pri čemer je SVRK zahtevala tudi pomembne vsebinske spremembe in dopolnitve za to, da bi bili izpolnjeni potrebni pogoji za financiranje projekta z evropskimi sredstvi na podlagi Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2014–2020 (točka 2.2.2.2).

Način priprave, sodelovanja in vsebinskega odstopanja predlaganih projektnih rešitev od izhodiščne ideje, ki je bila podlaga za sklep vlade z dne 29. 8. 2019, po naši oceni ni primer dobre prakse medresorsko usklajenega pristopa k izvajanju ukrepov za zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov (točka 2.2.2.2).

Potreba po zagotovitvi podatkov o stanju na trgu dela, kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih potrebah in kompetencah je bila vključena v SEM 10-20 v okviru Smernic 5, 6, 9 in 10 ter kasneje v Strategijo 2019. Kljub temu pa MDDSZ ni izvajalo nobenih aktivnosti, ki bi vodile k vzpostavitvi celovitega in kontinuiranega spremljanja trga dela tako v smislu strukture delovnih mest kot tudi potreb po kompetencah (točka 2.2.2.2).

MDDSZ je predlog projekta pripravilo samo, ne da bi k sodelovanju povabilo vsaj MGRT in MIZŠ, kot je določeno v sklepu vlade z dne 29. 8. 2019. Ne moremo sicer potrditi, da so bile številne spremembe predloga projekta, ki so bile potrebne za to, da je SVRK kot organ upravljanja izdala

odločbo o podpori, posledica odsotnosti medresorskega sodelovanja. Lahko pa ugotovimo, da projekt ni bil rezultat usklajenega skupnega odziva MDDSZ, MGRT, MIZŠ in drugih relevantnih deležnikov (točka 2.2.2.2).

Medresorsko sodelovanje med revidiranci in drugimi relevantnimi deležniki bi moralo potekati tudi v fazi izvajanja projekta v okviru posvetovalnega telesa, ki naj bi ga vodilo MDDSZ. Do 31. 12. 2021 posvetovalno telo ni bilo vzpostavljeno. Sodelovanje med MDDSZ in MIZŠ ter MDDSZ in MGRT v fazi izvajanja projekta je bilo omejeno na nekaj sestankov (točka 2.2.2.2).

Po naši oceni aktivnosti za uresničevanje projekta Platforma za napovedovanje kompetenc, kljub nekaterim prizadevanjem MDDSZ kot nosilca projekta, niso na ustrezni ravni in kažejo na nizko raven sodelovanja za uresničitev sklepa vlade z dne 29. 8. 2019 in vzpostavitev platforme, kakor tudi za horizontalno medsektorsko sodelovanje. Delovanje revidirancev zgolj v okviru svojih pristojnosti brez koordinacije v okviru načrtane politike po naši oceni ne prispeva k učinkom, ki bi jih politika lahko dosegala (točka 2.2.2.2).

Priporočilo vladi

Vladi priporočamo, naj:

- *prouči, ali bodo z aktivnostmi MDDSZ, MGTŠ in MVZI v okviru projekta Platforma za napovedovanje kompetenc doseženi cilji in nameni v obsegu in na način, da bodo učinkovito naslovljene potrebe, ki so bile podlaga za sprejetje sklepa vlade z dne 29. 8. 2019 za pričetek aktivnosti za vzpostavitev platforme za napovedovanje kompetenc.*

3. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost **Vlade Republike Slovenije** (vlada), **Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti** (MDDSZ), **Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo** (MGRT) in **Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport** (MIZŠ) pri izvajanju aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2021.

Menimo, da so bili vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ v obdobju, na katero se nanaša revizija, pri izvajanju aktivnosti, usmerjenih v zmanjševanje tveganj za pojav bega možganov v Republiki Sloveniji, **delno učinkoviti**.

Usmeritve za migracijsko politiko so bile v obdobju, ki ga obravnavamo v reviziji, opredeljene v Resoluciji o migracijski politiki Republike Slovenije iz leta 2002, kot pristojna za oblikovanje politik pa jo je vlada na ravni države konkretizirala v Strategiji ekonomskih migracij za obdobje od 2010 do 2020 (SEM 10-20) in Strategiji Vlade Republike Slovenije na področju migracij (Strategija 2019).

Vlada je akcijski načrt za SEM 10-20 sprejela kot sestavni del SEM 10-20, vendar menimo, da je bil premalo določen, da bi omogočal učinkovito uresničevanje. Vlada, MDDSZ, MGRT in MIZŠ tudi niso zagotovili finančnih sredstev za konkretnije in intenzivnejše aktivnosti. MDDSZ je bilo v SEM 10-20 določeno kot nosilec področja ekonomskih migracij in naj bi poleg izvajanja aktivnosti v okviru svojih pristojnosti na področju ekonomskih migracij skrbelo tudi za pripravo akcijskega načrta, spremljanje izvajanja akcijskega načrta in poročanje o uresničevanju strategij. MDDSZ ni niti kontinuirano spremljalo niti poročalo o uresničevanju SEM 10-20, saj se načrtovane aktivnosti, tudi zaradi nezagotovljenih sredstev, niso izvajale.

V letu 2019 je vlada sprejela Strategijo 2019, v kateri je bil predviden akcijski načrt in v kateri je bilo MDDSZ določeno kot nosilec priprave akcijskega načrta za področje Stebra II – Zakonite migracije, kamor sodijo tudi ekonomske migracije. MDDSZ akcijskega načrta za področje ekonomskih migracij do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pripravilo.

Vlada je v letih 2020 in 2021 ustanovila 2 medresorski delovni skupini za spremljanje migracij, vendar brez ekonomskih migracij, ukinila pa je medresorsko delovno skupino za pripravo in spremljanje izvajanja Strategije 2019 ter koordinacijo aktivnosti s področja migracij. MDDSZ do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni vzpostavilo sistema za spremljanje pojava bega možganov. Vlada je bila z aktivnostmi v zvezi z uresničevanjem SEM 10-20 seznanjena le v letih 2011 in 2012 ter kasneje za leto 2018. Aktivnosti so potekale zgolj kot sestanki medresorske delovne skupine za uveljavitev SEM 10-20. MDDSZ kot nosilec strategij pri uresničevanju SEM 10-20 in Strategije 2019 tudi ni aktivno in kontinuirano sodelovalo z MGRT in MIZŠ, kar je še posebej izrazilo v okviru procesa priprave in izvajanja projekta Platforma za napovedovanje kompetenc, ki je ključni instrument uspešnega razvoja kadrov v Republiki Sloveniji in hkrati pomemben vir informacij za obvladovanje pojava bega možganov v prihodnje.

Potrebe gospodarstva na trgu dela so ključni dejavnik pri obravnavanju pojava bega možganov. Struktura in število delovnih mest, posebej tistih z visoko dodano vrednostjo, ter potrebne kompetence v kratkoročnem, srednjeročnem in dolgoročnem obdobju so podatki, ki bi jih v okviru svojih pristojnosti MGRT morale prispevati v procesu oblikovanja učinkovite politike ekonomskih migracij. S tem bi tvorno prispevalo k celovitemu in medresorskemu pristopu pri ugotavljanju

dejavnikov za pojav bega možganov in k oceni obsega pojava. V obdobju, na katero se nanaša revizija, pa MGRT ni izvajalo aktivnosti in ni namenilo sredstev za aktivnosti, ki bi bile neposredno povezane z uresničevanjem SEM 10-20 in Strategije 2019. MGRT je sicer izvajalo nekatere aktivnosti, ki so posredno povezane z ekonomskimi migracijami in zmanjševanjem tveganj za pojav bega možganov, v okviru področnih strateških dokumentov, kot so Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013, Slovenska industrijska politika 2014–2020 in Slovenska industrijska strategija 2021–2030, vendar so bile te aktivnosti brez jasno določene koordinacije v okviru začrtane politike ekonomskih migracij in niso prispevale k celoviti analizi dejanskega stanja potreb na trgu dela, sistematičnemu spremljanju in analiziranju potrebnih kompetenc.

Beg možganov se vsebinsko dotika predvsem 2 področij iz pristojnosti MIZŠ. V okviru izobraževalne politike vpliva na oblikovanje kakovostnega in aktualnega izobraževalnega sistema, ki je zasnovan tako, da se odziva na potrebe gospodarskega in širšega družbenega razvoja in na ta način ustvarja dobre izhodiščne možnosti za udeležence, ki so pridobili ustrezne kompetence za potrebe trga dela. V okviru raziskovalno-razvojne in inovacijske politike pa MIZŠ oblikuje okolje in pogoje dela za pomemben del najvišje izobraženih na delovnih mestih z najvišjo dodano vrednostjo.

MIZŠ je izvajalo nekatere aktivnosti, s katerimi je neposredno uresničevalo SEM 10-20. Sicer pa je MIZŠ ukrepe, ki jih je mogoče posredno povezati z zmanjševanjem tveganj za pojav bega možganov, izvajalo v okviru Strategije internacionalizacije slovenskega visokega šolstva 2016–2020. MIZŠ v svojih dokumentih uporablja pojem kroženje možganov, saj želi poudariti pomen mednarodne odprtosti in mobilnosti, pri čemer pa se zaveda tudi negativnega vidika tovrstne mobilnosti. Posredno h kroženju možganov kot obliki zmanjševanja tveganj za beg možganov sodijo ukrepi MIZŠ, ki izboljšujejo raziskovalno, razvojno in inovacijsko okolje. MIZŠ tudi v okviru teh aktivnosti ni uresničevalo področnih strateških dokumentov na način, da bi pripravilo akcijski načrt Resolucije o raziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2011–2020, da bi sistematično spremljalo in kontinuirano zbiralo potrebne podatke in da bi lahko poročalo o dejanskih učinkih izvedenih aktivnosti in s tem prispevalo k ustvarjanju celostne slike o razmerah in potrebah v Republiki Sloveniji na področju tveganj za pojav bega možganov. Tudi sodelovanje v medresorskih delovnih skupinah za pripravo in spremljanje SEM 10-20 in Strategije 2019 ter pri pripravi in uresničevanju projekta Platforma za napovedovanje kompetenc je bilo časovno nekontinuirano in (vsebinsko) omejeno.

4. Priporočila

Vladi Republike Slovenije priporočamo, naj:

- vzpostavi način sistematičnega in kontinuiranega zbiranja podatkov, potrebnih za spremljanje pojava bega možganov v Republiki Sloveniji, tako da zagotovi statistično pokrivanje politike ekonomskih migracij vključno z begom možganov na način:
 - da se obstoječe evidence o priseljenih in odseljenih slovenskih državljanih izboljšajo in poglobijo s podatki o odseljenih, ki jih objavlja Statistični urad Republike Slovenije, ter dopolnijo s podatki o razlogih odselitve (delo, izobraževanje, združitev z družino in podobno) in s podatki o poklicu odseljenih;
- ponovno prouči v Strategiji Vlade Republike Slovenije na področju migracij načrtano politiko ekonomskih migracij, in sicer v delu, ki se nanaša na ukrepe za zmanjševanje pojava bega možganov, in jo uskladi s strateško-razvojnimi dokumenti Republike Slovenije, kot so Strategija 2030, Strategija S4, SIS 21-30, ReZ RIS30 in ReNPVŠ30;
- vzpostavi celovit sistem spremljanja v Strategiji Vlade Republike Slovenije na področju migracij načrtane politike ekonomskih migracij, in sicer v delu, ki se nanaša na ukrepe za zmanjševanje pojava bega možganov, tako da v ta namen določi nosilce spremljanja, odgovorne osebe in roke;
- prouči, ali bodo z aktivnostmi Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport in Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in inovacije v okviru projekta Platforma za napovedovanje kompetenc doseženi cilji in nameni v obsegu in na način, da bodo učinkovito naslovljene potrebe, ki so bile podlaga za sprejetje sklepa vlade z dne 29.8.2019 za pričetek aktivnosti za vzpostavitev platforme za napovedovanje kompetenc.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Jana Ahčin,
generalna državna revizorka

Vročiti:

1. Vladi Republike Slovenije,
2. Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti,
3. Ministrstvu za gospodarstvo, turizem in šport,
4. Ministrstvu za vzgojo in izobraževanje,
5. Ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in inovacije,
6. Borutu Pahorju,
7. Ivanu Janši,
8. mag. Alenki Bratušek,
9. dr. Miroslavu Cerarju,
10. Marjanu Šarcu,
11. dr. Ivanu Svetliku,
12. mag. Andreju Vizjaku,
13. dr. Anji Kopač,
14. mag. Kseniji Klampfer,
15. Janezu Ciglerju Kralju,
16. dr. Mateju Lahovniku,
17. mag. Darji Radić,
18. mag. Mitji Gaspariju,
19. mag. Radovanu Žerjavu,
20. mag. Stanku Stepišniku,
21. dr. Urošu Čuferju,
22. Metodu Dragonji,
23. Jožefu Petroviču,
24. dr. Dušanu Mramorju,
25. Zdravku Počivalšku,
26. Gregorju Golobiču,
27. dr. Igorju Lukšiču,
28. dr. Žigi Turku,
29. dr. Jerneju Pikalu,
30. dr. Stanislavi Setnikar Cankar,
31. mag. Klavdiji Perger,
32. dr. Maji Zalaznik,
33. dr. Simoni Kustec,
34. Državnemu zboru Republike Slovenije.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si