

# ib revija

št. 3-4 let. XLVII, 2013



**IB revija**

Revija za strokovna in metodološka vprašanja trajnostnega razvoja

**ISSN 1318-2803**

št. 3-4 / letnik XLVII / 2013

**Izdajatelj:** UMAR, Ljubljana, Gregorčičeva 27

**Glavna in odgovorna urednica:** dr. Alenka Kajzer

**Tehnična urednica:** Urška Sodja

**Uredniški odbor:** dr. Pavle Gmeiner, prof. dr. Drago Kos, mag. Stanka Kukar, prof. dr. Marjan Ravbar, prof. dr. Matija Rojec, prof. dr. Tine Stanovnik, prof. dr. Pavle Sicherl, prof. dr. Janez Šušteršič, dr. Boris Pleskovič

**Oblikovanje:** Katja Korinšek, Pristop

**Računalniška postavitve:** mag. Saša Brečko

**Tisk:** Statistični Urad Republike Slovenije

**Naklada:** 130 izvodov

Revija je vpisana v mednarodno podatkovno bazo Internet Securities in uvrščena v Journal of Economic Literature.

Izid publikacije je finančno podprla Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS iz sredstev državnega proračuna iz naslova razpisa za sofinanciranje domačih znanstvenih periodičnih publikacij.

# Kazalo

**Viljem Spruk: Mladi in trg dela v času gospodarske krize ..... 5**

**Milena Bevc, Marko Ogorevc: Ocena učinkov začasnega in trajnega odhoda  
raziskovalcev na matično organizacijo in širša ocena učinkov emigracije slovenskih  
raziskovalcev – ocene direktorjev in dekanov ..... 17**

**Milena Bevc, Sonja Uršič: Vpliv selitev na demografsko sliko slovenskih  
statističnih regij ..... 29**

**Gonzalo C. Capriolo: Suggestions for implementing the law of the amendment  
to article 148 of the constitution introducing a balanced budget provision ..... 41**

Spoštovane bralke, spoštovani bralci,

pred vami je dvojna številka Ib-revije, s katero se zaključuje 47. leto izhajanja revije. Številka prinaša štiri članke, ki obravnavajo aktualne in pereče teme. Tematsko prispevki osvetljujejo položaj mladih na trgu dela, učinke zaposlitvene mobilnosti raziskovalcev in vplive selitev na demografsko sliko regij ter prinašajo razmislek o operacionalizaciji fiskalnega pravila v izvedbenem zakonu.

Viljem Spruk v prispevku prikazuje položaj mladih v Sloveniji s pomočjo podatkov o delovni aktivnosti in brezposelnosti mladih. Položaj mladih osvetljuje tudi s pomočjo demografske slike, ki kaže na zmanjševanje števila mladih, in vključenostjo mladih v izobraževanje, ki vpliva na položaj mladih na trgu dela po zaključenem šolanju. Avtor opozarja, da si Slovenija zaradi izrazito negativnih demografskih trendov ne more privoščiti, da bi se zaradi sedanjega premajhnega povpraševanja na trgu dela ta potencial začel izgubljati in s tem že srednjeročno povzročil krizo na trgu dela zaradi pomanjkanja delavcev. Težave mladih pri vstopanju na trgu dela avtor povezuje tudi s premajhnim vpisom v poklicno izobraževanje, opozarja pa tudi na problem študentskega dela, ki mladim ne zagotavlja pravic iz dela in socialnega zavarovanja.

Milena Bevc in Marko Ogorevc prikazujeta ocene učinkov zaposlitvene mobilnosti raziskovalcev v obdobju 1995–2009 na matično raziskovalno organizacijo, ki so jih podali predstojniki slovenskih raziskovalnih organizacij (direktorji in dekani). Začasne odhode raziskovalcev v tujino so predstojniki v obeh letih ocenili zelo pozitivno, za trajne odhode v tujino (emigracijo) pa so menili, da niso prinesli večjih negativnih učinkov, ker so jih večinoma uspeli nevtralizirati.

Milena Bevc in Sonja Uršič pa predstavljata rezultate proučevanja vpliva treh dimenzij medregionalnih in meddržavnih selitev (obseg selitev, spol in starost selivcev) na demografsko sliko slovenskih statističnih regij. Obseg selitev prikazujeta za obdobje 1991–2010. Avtorici ugotavljata, da se je zaradi vseh selitev (državljeni RS, tujci) v obdobju 2008–2010 v večini regij povečalo število moških (v polovici pa tudi število žensk), prebivalstvo pa se je postaralo. Zaradi selitev državljanov RS pa se je v daljšem obdobju 2003–2010 v večini regij zmanjšalo število moških in žensk, prebivalstvo pa se je prav tako postaralo.

Gonzalo C. Capriolo v prispevku predstavlja svoj razmislek o možnostih za operacionalizacijo 148. člena ustave o srednjeročni uravnoveženosti javnih financ. Avtor izhaja iz definicije uravnoveženosti proračuna, ki se lahko opredeli glede na dejanski ali strukturni saldo in pri tem opozarja na pomanjkljivosti definicije uravnoveženosti, ki temelji na strukturnem saldu. Kot slabost opredelitve pravila o uravnoveženem proračunu glede na strukturni saldo izpostavlja ocene proizvodne vrzeli v realnem času. Zavedati pa se je treba tudi, da ima določitev časovne točke, ko bo pravilo o uravnoveženem proračunu postalo obvezujoče, pomembne posledice.

Prijetno branje,  
Alenka Kajzer, urednica



# MLADI IN TRG DELA V ČASU GOSPODARSKE KRIZE

Viljem Spruk, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje

JEL: J110, J490

UDK 331.5 (497.4)

## Povzetek

*Mlade generacije, ki se danes izobražujejo, končujejo izobraževanje ali vstopajo na trg dela, ter mladi, ki so brezposelni, so izjemno pomemben del ponudbe trga dela. Zaradi izrazito negativnih demografskih trendov si Slovenija ne more privoščiti, da bi se zaradi sedanjega premajhnega povpraševanja na trgu dela ta potencial začel izgubljati. Razlogi za izgubljanje delovnega potenciala med mladimi, ki ga bomo občutili že takoj po koncu sedanje krize, so zlasti: pogosta obdobja brezposelnosti, prekerne zaposlitve na delih, ki so pod ravno stopnjo in vrste dosežene izobrazbe mladih, odhajanje v tujino (beg znanja), umikanje s trga dela zaradi neuspešnega iskanja zaposlitve ipd. Na drugi strani prihaja v Sloveniji do neusklajenosti mreže izobraževalnih programov na srednješolski in terciarni ravni s potrebami trga dela. Rešitve za ključne probleme našega izobraževalnega sistema bi morali skupaj iskati tako nosilci politike izobraževanja in zaposlovanja kakor tudi socialni partnerji, zlasti delodajalci. Brez izrazite vključenosti slednjih v vse faze priprave in izvedbe izobraževalnih programov ne moremo zagotoviti mladim kakovostnega poklicnega in strokovnega izobraževanja ter prehajanja v zaposlitve prek pripravniških in podobnih shem praktičnega uvajanja v poklicno delo.*

**Ključne besede:** mladi, brezposelnost, izobraževanje, neskladja na trgu dela

## Abstract

*The young generations who are now in education, finishing their education or entering the labour market and the young unemployed, are an extremely important part of the supply side of the labour market. Due to the highly negative demographic trends, Slovenia cannot afford to lose their potential, in spite of the current lack of demand on the labour market. Reasons for loss of employment potential among young people, which will be felt immediately after the end of the current crisis, are in particular frequent episodes of unemployment, precarious employment in jobs whose requirements are below the levels and different from the types of educational attainment of the young people, leaving abroad (brain drain) and withdrawal from the labour market due to unsuccessful job-seeking. On the other hand, there is a mismatch between educational programmes at both secondary and tertiary levels and the needs of the labour market. Solutions to the key problems of our education system should be found by policy makers in the education and employment areas and social partners, in particular employers, together. Without the inclusion of the latter in all stages of preparation and implementation of programmes, there is no guarantee for young people of high-quality vocational education or transition to employment through apprenticeship schemes and similar practical introductions to working life.*

**Key words:** youth unemployment, labour market mismatch, education, Slovenia

## 1. Uvod

Gospodarska kriza močno vpliva na trg dela, posebej močno pa je prizadela tiste skupine, ki imajo že v obdobjih gospodarske rasti težave z uspešnim nastopom na trgu dela. Mednje se uvrščajo tudi mladi, ki šele vstopajo na trg dela. Ob iskanju prve zaposlitve se pogosto srečujejo z diskriminacijo kot nezanesljivi delavci, ki nimajo dovolj ustreznih delovnih zaposlitev oziroma izkušenj, zaradi česar se pogosto zaposlujejo prek izrazito prožnih oblik. V začetku krize so bili tako mladi prvi, ki so izgubili zaposlitev, in so se v večji meri pri ZRSZ prijavljali kot iskalci ponovne zaposlitve. Na drugi strani je tudi pomanjkanje delovnih mest vplivalo na dogajanje na trgu dela, mladi so manj pogosto prešli neposredno iz šol v zaposlitev; ponovno so se v večji meri prijavili pri ZRSZ, tokrat kot iskalci prve zaposlitve.

V pričujočem prispevku so naprej predstavljena

demografska gibanja, katerih vplivi bi se, če ne bi bilo trenutne krize, že poznali na slovenskem trgu dela. Pomembno izhodišče posameznika pri vstopu na trg dela je formalna izobrazba, ki precej vpliva tudi na starost, ko mladi dokončajo šolanje in iščejo zaposlitev. Ob morebitnem neuspehu se običajno pri ZRSZ prijavijo kot brezposelna oseba. Mladi pogosto na trgu dela nastopajo že med šolanjem, saj je (bilo) študentsko delo močno razširjena oblika neformalnega zaposlovanja, prek katerega so mladi pogosto pridobivali prve delovne izkušnje. Prispevek v zaključku navaja nekaj misli o tem, katere so ključne težave mladih na slovenskem trgu dela in kako jih je mogoče rešiti.

## 2. Demografska gibanja

Demografska gibanja v Sloveniji niso ugodna. Število rojstev se zmanjšuje že več desetletij. V letu 1979 se

je zadnjič rodilo več kakor 30 tisoč otrok. Že deset let pozneje, leta 1989, se je rodilo le nekaj več kakor 23 tisoč otrok, število rojstev pa je pod 20 tisoč padlo v letu 1992. V naslednjih letih se je rodnost še nadalje zmanjševala, leto 2003 pa predstavlja dno, saj se je v tem letu rodilo samo 17.321 otrok. V zadnjih letih se število rojstev ponovno povečuje, v letih od 2008 naprej se je vsako leto rodilo več kakor 20 tisoč otrok. Ta porast je predvsem posledica rojevanja obsežnih generacij žensk, rojenih v 70-tih in 80-tih letih preteklega stoletja, v obdobje rojevanja pa vstopajo ženske iz številčno šibke generacije, rojene v devetdesetih letih, zaradi česar se bo po napovedi demografov rodnost kmalu začela ponovno zmanjševati.

Zmanjšanje števila rojstev vpliva na nižanje števila mladih. Če je bilo še leta 1990 več kakor 450 tisoč prebivalcev starih od 15 do 29 let, se je do leta 2012 njihovo število zmanjšalo na dobrih 364 tisoč. Posledično se zmanjšuje delež mladih v skupnem prebivalstvu, z 22,6 % v letu 1990 na 17,7 % v letu 2012. Po napovedih Eurostata (EUROPOP2010) naj bi se število mladih do leta 2023 še nadalje zmanjševalo, do leta 2036 pa naj bi bilo obdobje skromne rasti. Drugo obdobje rasti bo v obdobju od leta 2054 naprej, vendar bo leta 2060 v Sloveniji živelo skoraj 58 tisoč manj mladih kakor leta 2012, v prebivalstvu pa bodo predstavljali le še 14,9 % delež.

Prihodnja demografska gibanja bodo močno vplivala na trg dela. V prihodnje lahko pričakujemo zlasti porast števila starejših, to je starih 65 let ali več. Starejši so leta 2012 predstavljali 16,6 % prebivalstva, do leta 2060 bo njihov delež narasel na 31,6 %, tako da bodo predstavljali skoraj tretjino prebivalstva. Ker se število mladih ne bo bistveno zmanjšalo, bosta število in delež starejših naraščala predvsem namesto delovno sposobnega prebivalstva, to je oseb v starosti od 15 do 64 let; delež te skupine se bo do leta 2060 zmanjšal z 69,1 % v letu 2012 na 54,8 %. Te demografske spremembe bodo povečale pritisk na javne finance, predvsem na pokojninsko in zdravstveno blagajno, zaradi česar bo morala Slovenija v prihodnosti še bolj spodbujati aktivno staranje in podaljševanje delovne aktivnosti ter povečati vključenost delovno sposobnega prebivalstva v delovno aktivnost. Treba bo povečati delovno aktivnost starejših, žensk in seveda mladih.

Ker je veliko mladih vključenih v terciarno izobraževanje in na trg dela vstopajo dokaj pozno, je smiselno mlade opredeliti kot stare od 15 do 29 let; večina mednarodnih primerjav za mlade upošteva osebe v starosti od 15 do 24 let.

### 3. Vključenost mladih v izobraževanje

Izobrazbena struktura prebivalstva se spreminja počasi, zato je za analizo sprememb treba upoštevati širši

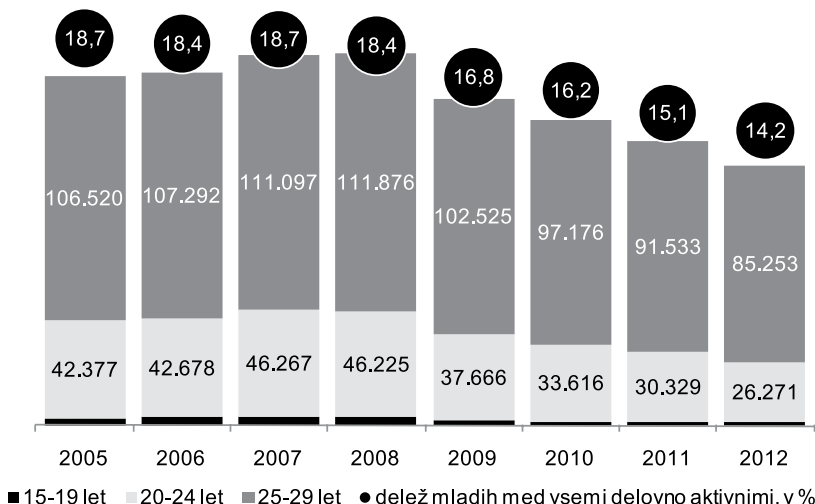
časovni okvir. Od popisa prebivalstva v letu 2002 do leta 2012 se je izobrazbena struktura delovno sposobnega prebivalstva spremenila. Ne preseneča, da se je precej povečal delež terciarno izobraženih; s 13,9 % v letu 2002 na 20,8 % v letu 2012. Zlasti visok je delež terciarno izobraženih med mlajšimi; v starostni skupini od 25 do 34 let je bil 31,7 %. V desetih letih se je povečal tudi delež prebivalstva s srednjo strokovno oziroma splošno izobrazbo: te osebe so leta 2012 predstavljale tretjino (33,4 %) delovno sposobnega prebivalstva. Na drugi strani se je močno zmanjšal delež oseb s poklicno izobrazbo, celo bolj kakor delež oseb, ki imajo samo dokončano OŠ ali manj. To je predvsem posledica vedno manjšega zanimanja mladih za srednje poklicne šole, vedno več se jih odloča za srednje tehniške, strokovne in splošne šole, kar jim omogoča nadaljevanje izobraževanja na terciarni ravni. To potrjujejo tudi podatki o vpisu v srednje šole; delež dijakov, vpisanih v poklicno izobraževanje, se zmanjšuje, v letu 2011 so ti predstavljali le še 15,9 % od vseh vpisanih.

V zadnjih dvajsetih letih se je močno povečalo število vključenih v terciarno izobraževanje. Njihovo število je naraščalo vse do leta 2006, ko je v študijskem letu 2006/07 redno ali izredno študiralo skoraj 116 tisoč oseb, po tem letu pa je začelo počasi upadati. To je predvsem posledica demografskih sprememb, v terciarno izobraževanje se vključujejo manj obsežne generacije mladih, rojene konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let. V šolskem letu 2011/12 so bili v študij na višjih strokovnih šolah vključeni 14.403 študenti, visokošolskih študentov pa je bilo 89.600. Največ študentov na višjih strokovnih šolah je študiralo na področju družbenih, poslovnih, upravnih in pravnih ved (30,1 %), na področju tehnike, proizvodnih tehnologij in gradbeništva (27,6 %) ter na področju storitev (23,9 %). Tudi visokošolski študentje so najpogostejše študirali na področju družbenih, poslovnih, upravnih in pravnih ved (34,2 %), več kakor 10 % pa jih je študiralo na področju tehnike, proizvodnih tehnologij in gradbeništva ter na področju zdravstva in sociale. Z rastjo števila študentov je posledično z zamikom naraščalo tudi število diplomantov. V letu 2010 je na visokošolski ravni diplomiralo več kakor 16 tisoč oseb, na višješolski ravni pa je največ oseb diplomiralo leta 2011. Naraščanje števila diplomantov dolgoročno spreminja izobrazbeno strukturo aktivnega prebivalstva, saj diplomanti po zaključku študija večinoma vstopijo na trg dela kot iskalci prve zaposlitve.

### 4. Delovna aktivnost mladih

Mladi na trg dela večinoma vstopajo po končanem šolanju (če ne upoštevamo močno razširjenega študentskega dela), z aktivnim iskanjem zaposlitve začnejo po dopolnjenem dvajsetem letu starosti, še bolj izrazito pa v drugi polovici dvajsetih let. V sliki 1 so prikazani podatki o mladih, ki so delovno aktivni po registrskih virih, kar pomeni, da so zaposleni oziroma

Slika 1: Delovna aktivnost mladih, 2005-2012



Vir: Statistični urad RS.

samozaposleni po podatkih SRDAP. Opazno je, da zaradi visoke vključenosti v izobraževanje med delovno aktivnimi skoraj ni mlajših od 20 let; konec leta 2012 jih je bilo le 1.372. Dobrih 26 tisoč delovno aktivnih je bilo starih od 20 do 24 let, več kakor 85 tisoč pa jih je bilo starih od 25 do 29 let.

Gospodarska kriza se je močno odrazila na slovenskem trgu dela. Če si ogledamo podatke, vidimo, da se je skupno število delovno aktivnih zmanjšalo z več kakor 880 tisoč konec leta 2008 na 793 tisoč konec leta 2012; zmanjšalo se je za 9,9 %. V enakem obdobju se je število mladih, ki so bili delovno aktivni, zmanjšalo z več kakor 161 tisoč na slabih 113 tisoč, zmanjšanje je bilo nadpovprečno visoko, kar 30,1 %. Delno lahko to zmanjšanje pripišemo demografskim spremembam, generacije mladih se zmanjšujejo, v veliki meri pa je to posledica gospodarske krize. Zaradi manjših zaposlitvenih možnosti mladi podaljšujejo čas študija, ko lahko še opravljajo študentsko delo, ter tako odlagajo dokončen vstop na trg dela. Mladi, ki so že na trgu dela, so pogosto zaposleni prek prožnih oblik zaposlovanja, zelo pogosto prek zaposlitve za določen čas. V času krize so bili tako med prvimi, ki so jih delodajalci odpustili.

## 5. Registrirana brezposelnost mladih

Kdo je lahko registrirana brezposelna oseba, določa zakon o urejanju trga dela. Ta v 8. členu navaja, da se za brezposelno osebo šteje iskalec zaposlitve, ki je zmožen za delo, prijavljen pri ZRSZ, aktivno išče zaposlitev in je pripravljen sprejeti ustrezno oziroma primerno zaposlitev, ki mu jo ponudi ZRSZ ali drugi izvajalec storitve posredovanja zaposlitve, ter:

- ni v delovnem razmerju;
- ni samozaposlen;
- ni poslovodna oseba v osebni družbi in enoosebni

družbi z omejeno odgovornostjo ali zavodu;

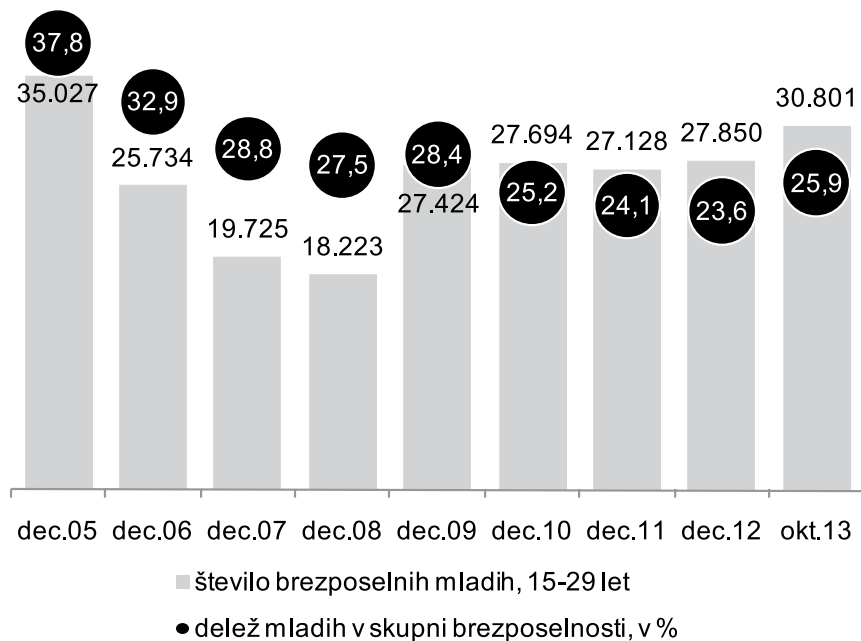
- ni kmet;
- ni upokojenec;
- nima statusa dijaka, vajenca, študenta ali udeleženca izobraževanja odraslih, mlajšega od 26 let.

V letu 2008, ko se je začela kriza, je bilo pri ZRSZ prijavljenih nekaj več kakor 18 tisoč brezposelnih mladih. Njihovo število se je že več let zmanjševalo, glede na skupno brezposelnost nadpovprečno. Če se je skupno število brezposelnih od decembra 2005 do konca leta 2008 zmanjšalo za 28,4 %, potem se je v enakem obdobju število mladih zmanjšalo kar za 48,0 %. Posledično so mladi predstavljali vedno manjšo skupino brezposelnih, njihov delež konec leta 2008 je bil samo še 27,5 %.

V prvem letu krize se je število brezposelnih mladih hitro povečalo, njihov delež pa ni bistveno narasel, saj je bilo med brezposelnimi tudi veliko oseb, ki so bile stare 30 let ali več. V prvem letu krize so delodajalci močno omejili novo zaposlovanje, število zaposlenih so zmanjševali predvsem zaradi odpuščanja zaposlenih v bolj prožnih oblikah dela, pogosto so bili ti tudi mladi. Na rast brezposelnosti mladih je prispevalo tudi manjše povpraševanje delodajalcev; manj priložnosti za zaposlitev je povzročilo, da se je pri ZRSZ prijavilo več mladih, ki so v letih pred krizo prešli iz šole neposredno v zaposlitev. Zaradi visoke vključenosti mladih v terciarno izobraževanje ne preseneča, da je največ brezposelnih mladih starih od 25 do 29 let (18.873), nato mladi v starosti od 20 do 24 let (10.020), najmanj pa je mladih, starih od 15 do 19 let (1.908).

V primerjavi s starejšimi brezposelnimi mladi predstavljajo nekoliko posebno skupino, saj jih veliko šele prvič vstopa na trg dela, zato se pri ZRSZ prijavijo kot iskalec prve zaposlitve. V zadnjih letih se je delež

Slika 2: Registrirani brezposelni mladi ter njihov delež v skupni brezposelnosti, 2005-2013



Vir: Zavod RS za zaposlovanje.

iskalcev prve zaposlitve med novo prijavljenimi mladimi gibal od 32,6 % v letu 2009 do 38,4 % v letu 2012, v letošnjih desetih mesecih pa je bil 40,7 %. Bolj zgovorno je število novo prijavljenih iskalcev prve zaposlitve, največ se jih je prijavilo v letih 2009 in 2010, več kakor 15 tisoč, v letošnjih desetih mesecih pa že 13,6 tisoč. Pričakovano je delež iskalcev prve zaposlitve najvišji v starostnem razredu od 15 do 19 let, kjer je njihov delež v zadnjih letih prek 80 % in še narašča. Naraščata tudi deleža iskalcev prve zaposlitve med novo prijavljenimi mladimi v starosti od 20 do 24 let ter od 25 do 29 let, vendar v vsakim dopolnjenem letu starosti upadata. Izrazit je zlasti prelom med dopolnjenim 26 in 27 letom starosti, ko se delež iskalcev prve zaposlitve opazno zmanjša.

Kljub visokemu deležu iskalcev prve zaposlitve je med novo prijavljenimi brezposelnimi mladimi več oseb, ki so izgubili zaposlitev za določen čas. Delež te skupine v zadnjih letih narašča, kar potrjuje, da se mladi potem, ko vstopijo na trg dela, pogosto zaposlujejo za določen čas, zaostrovanje krize v zadnjih dveh letih pa fluktuacijo mladih še dodatno pospešuje, saj se zaposlovanje za določen čas povečuje, čas zaposlitve pa je vedno krajši.

Visoka vključenost mladih v terciarno izobraževanje spreminja izobrazbeno strukturo mladih. Tako je tudi med brezposelnimi vedno nižji delež mladih, ki imajo samo končano OŠ ali manj. Ker se mladi v tem starostnem obdobju še izobražujejo, ima večina brezposelnih mladih do 19 leta običajno končano samo osnovno šolo. Delež teh je bil konec oktobra 2013 v starostnem razredu od 15 do 19 let najvišji glede na

vse druge starostne razrede (55,0 %), že v starostnem razredu od 20 do 24 let pa se je že znižal na 31,4 %, kar je pod povprečjem glede na skupno brezposelnost. V tem starostnem razredu ima največ mladih srednjo tehniško, strokovno oziroma splošno izobrazbo (42,1 %). Slika pa je precej drugačna med brezposelnimi v starosti od 25 do 29 let, saj v tej starosti na trg dela vstopi tudi večina terciarno izobraženih. Med njimi je bil delež terciarno izobraženih konec oktobra 2013 že 29,9 %, visok je tudi delež oseb s srednjo tehniško, strokovno ali splošno izobrazbo (38,6 %), medtem ko je precej nižji delež oseb z osnovno šolo (18,6 %) ter srednjo poklicno šolo (12,9 %). Hitra rast deleža terciarno izobraženih mladih vpliva na zmanjševanje deležev oseb s poklicno ter srednjo tehniško, strokovno ali splošno izobrazbo; pri obeh skupinah dolgoročno beležimo zmanjševanje deleža.

Podatek o poklicu je na voljo za tiste mlade, ki so pred brezposelnostjo že bili zaposleni in so opravljali določen poklic. Ker je med mladimi veliko iskalcev prve zaposlitve (16.270 konec oktobra letos), zanje podatka o poklicu nimamo, med drugimi mladimi pa je največ mladih pred brezposelnostjo opravljalo poklice, ki spadajo med storitvene poklice ali kot prodajalci, pogosto pa so opravljali še poklice za preprosta dela, poklice za neindustrijski način dela ter kot tehniki oziroma drugi strokovni sodelavci. Veliko vlogo pri izbiri poklica ima predvsem izobrazba, zato ne preseneča, da mladi, ki imajo končano največ srednjo šolo, opravljajo poklice, ki niso tako zahtevni (prodajalci, delavci za preprosta dela v predelovalnih dejavnostih, natakariji, strokovni sodelavci za zdravstveno nego, drugi delavci za preprosta dela,

Slika 3: Novo prijavljeni brezposelni mladi po razlogu za prijavo, 2008-2013



Vir: Zavod RS za zaposlovanje.

čistilci, strežniki in gospodinjski pomočniki, tajniki, skladiščniki in uradniki za nabavo in prodajo, kuhinjski pomočniki, sestavljalci strojev, naprav in izdelkov, sestavljalci električne in elektronske opreme, vozniki osebnih vozil, taksijev in lahkih dostavnih vozil, itd.). Kriza in pomanjkanje prostih delovnih mest, za katera se zahteva terciarna izobrazba, se kaže tudi pri delovnih izkušnjah brezposelnih mladih s terciarno izobrazbo, ki so pred brezposelnostjo že delali. Najpogostejše so namreč opravljali poklice, ki spadajo v poklicno skupino tajniki, prodajalci, komercialni zastopniki za prodajo, predmetni učitelji v osnovni šoli, pravni strokovnjaki, učitelji razrednega pouka, natakariji, zdravniki splošne medicine, poslovni sekretarji, strokovni sodelavci za zdravstveno nego, strokovnjaki za socialno delo in svetovanje, vzgojitelji in pomočniki vzgojiteljev predšolskih otrok itd.).

Negotove gospodarske razmere in slabe napovedi tudi za prihodnja leta vplivajo tako na obnašanje delodajalcev, ki so previdni pri zaposlovanju, kakor tudi na obnašanje zaposlenih, ki so izredno previdni pri menjavi zaposlitve. Brezposelni imajo tako na voljo manj prostih delovnih mest, torej manjše možnosti za zaposlitev, zaradi česar se njihova brezposelnost podaljšuje. To velja zlasti za tiste brezposelne, ki nimajo pravih znanj, spretnosti, kompetenc, ki so na trgu dela bolj iskane oziroma imajo lastnosti (starost, zdravstvene težave, invalidnost ipd.), zaradi katerih se jim delodajalci pri zaposlovanju izogibajo. Ker so mladi v povprečju bolj pripravljeni sprejeti prožne oblike zaposlitve oziroma dela, v povprečju tudi hitreje zapustijo brezposelnost.

To potrjujejo tudi podatki, saj so bili mladi v starosti od 15 do 24 let konec oktobra 2013 pri ZRSZ v povprečju prijavljeni 7,5 meseca, mladi v starosti od 25 do 29 let 10,6 meseca, medtem ko so bili brezposelni, stari 30 let ali več, v povprečju brezposelni več kakor 2 leti (26,6 meseca).

Kljub povprečno krajšemu obdobju brezposelnosti mladih je zaskrbljujoče visoko število mladih, ki so dolgotrajno brezposelni. Konec oktobra letos je bilo med brezposelnimi mladimi kar 8.605 dolgotrajno brezposelnih, zlasti zaskrbljujoče pa je število izrazito dolgotrajno brezposelnih, ki zaposlitev iščejo že 2 leti in več (3.587). Med dolgotrajno brezposelnimi mladimi je bilo tudi 1.460 oseb s terciarno izobrazbo, med izrazito dolgotrajno brezposelnimi pa 474. To pomeni veliko izgubo njihovega potenciala in na drugi strani tudi sredstev, ki jih je država vložila v njihovo izobraževanje, te osebe pa ne uspejo najti zaposlitve in so odvisne od socialnih transferjev ali svojih staršev. Zlasti med mladimi ima (dolgotrajna) brezposelnost dolgoročno zelo negativen vpliv na razvoj kariere, saj različne raziskave kažejo, da dlje časa, ko oseba išče zaposlitev, manj uspešna je njihova kariera, tako z vidika plače kot strokovnega razvoja.

Mladi so bolj prožni pri zaposlovanju, v povprečju so pripravljeni hitreje sprejeti zaposlitev za krajši čas oziroma zaposlitev, ki ne ustreza njihovim poklicnim ciljem, med zaposlitvijo pa iščejo zanje bolj primerno službo. Zaradi tega so mladi v povprečju brezposelni krajši čas kakor drugi brezposelni. To potrjujejo tudi

podatki o povprečnem trajanju brezposelnosti pred zaposlitvijo. V prvih desetih mesecih letos so bili pred zaposlitvijo v povprečju najkrajši čas prijavljeni mladi, stari od 15 do 19 let (6,2 meseca), v manj kakor enem letu pa so se v povprečju zaposlili še mladi, stari od 20 do 24 let ter od 25 do 29 let. Z naraščanjem starosti se trajanje brezposelnosti pred zaposlitvijo podaljšuje, osebe v starosti 55 let ali več so se v povprečju zaposlile šele po več kakor 29 mesecih brezposelnosti.

## 6. Stopnja registrirane brezposelnosti mladih

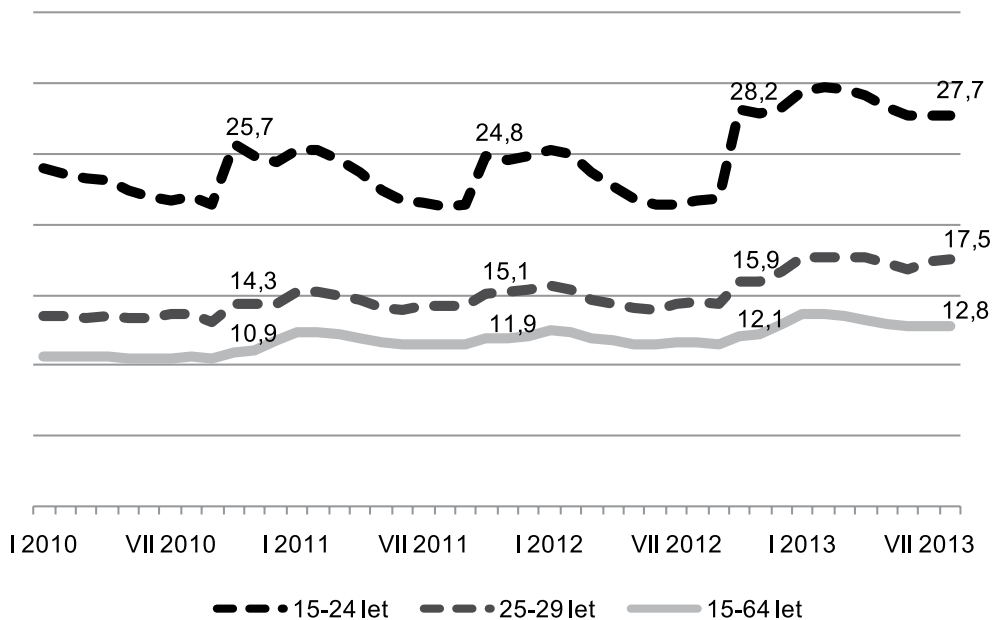
Da je brezposelnost mladih problem, potrjujejo tudi podatki o stopnji registrirane brezposelnosti mladih. Na voljo so podatki od leta 2010 naprej, ki kažejo, da je stopnja registrirane brezposelnosti mladih v vseh mesecih višja od skupne stopnje brezposelnosti. Z naraščanjem starosti se stopnja brezposelnosti zmanjšuje in je najnižja za aktivno prebivalstvo v starosti od 40 do 44 let, po tej starosti pa ponovno narašča, a ni v nobenem starostnem razredu višja kakor pri mladih od 15 do 24 let. Zadnji podatki so na voljo za avgust 2013, ko je bilo brezposelnega 12,8 % aktivnega prebivalstva, najnižja stopnja brezposelnosti pa je bila za že omenjeno starostno skupino od 40 do 44 let (8,1 %). Pri mladih je bila stopnja 27,7 % za osebe v starosti od 15 do 24 let ter 17,5 % v starosti od 25 do 29 let; pri starejših je bila brezposelna približno petina aktivnega prebivalstva: 22,0 % v starostnem razredu od 55 do 59 let ter 21,0 % pri starih 60 let ali več. Ti podatki kažejo, da je brezposelnost

praviloma najbolj problematična za iskalce zaposlitve, ki šele vstopajo na ta trg oziroma starejše, ki trg dela počasi zapuščajo.

V sliki 4 je prikazano gibanje stopnje registrirane brezposelnosti za obe starostni skupini mladih ter za aktivno prebivalstvo v starosti do 15 do 64 let. Stopnji brezposelnosti za mlade sta višji kakor je skupna stopnja, vendar po višini ter po razgibanosti izstopa stopnja za mlade v starosti od 15 do 24 let. Ker imamo primerjavo za dobra tri leta, lahko vidimo, da na gibanje stopnje močno vpliva šolsko oziroma študijsko leto. Stopnja brezposelnosti se močno poveča v jesenskih mesecih, praviloma v mesecu oktobru, ko se pri ZRSZ močno poveča prijavljanje iskalcev prve zaposlitve.

Če je za leti 2010 in 2011 značilno, da se je stopnja brezposelnosti mladih po obsežnem skoku v oktobru v mesecih potem zmanjševala, pa tega za zadnji leti ne moremo več trditi. Stopnja se je konec leta 2012 in v začetku 2013, zlasti pri mladih v starosti od 15 do 24 let, močno povečala. Če je bilo še lanskega avgusta registriranih brezposelnih 21,7 % aktivnih mladih v tem starostnem razredu, se je v šestih mesecih stopnja povečala na 29,7 % ter se v zadnjih šestih mesecih ni bistveno zmanjšala. Od junija do avgusta letos je bila 27,7 %, če primerjamo oba zadnja avgusta, je bila letos kar za 6 odstotnih točk višja kakor lani. V zadnjih dvanajstih mesecih se je povečala tudi stopnja brezposelnosti mladih v starosti od 25 do 29 let, a je rast precej nižja kakor pri starih do 25 let.

Slika 4: Stopnje registrirane brezposelnosti mladih, januar 2010—avgust 2013



## 7. Stopnja anketne brezposelnosti mladih

Za spremljanje položaja mladih na trgu dela lahko uporabimo registrske vire (Statistični register delovno aktivnega prebivalstva), drugi način, ki omogoča tudi mednarodno primerjavo, pa je uporaba podatkov iz ankete o delovni sili, ki jo izvaja SURS, in temelji na mednarodno dogovorjeni in usklajeni metodologiji. SURS anketo izvaja četrtletno, trenutno so na voljo rezultati za drugo četrtletje 2013.

V metodoloških pojasnilih, objavljenih na spletnih straneh SURS-a, so kot delovno aktivne opredeljene tiste osebe, ki so v tednu pred anketiranjem opravile kakršno koli delo za plačilo (denarno ali nedenarno), dobiček ali za družinsko blagajno. Prav tako med delovno aktivno prebivalstvo spadajo zaposlene in samozaposlene osebe, ki jih v tednu pred anketiranjem ni bilo na delo, začasni ali trajni presežki (do prenehanja delovnega razmerja), osebe na porodniškem dopustu ter pomagajoči družinski člani. Med brezposelne metodologija uvršča tiste osebe, ki niso delale, vendar aktivno iščejo zaposlitev ter so takoj oziroma v dveh tednih pripravljene sprejeti delo.

Anketna metodologija kot delovno aktivne ne upošteva samo formalno delovno aktivnih, ampak tudi tiste, ki nimajo statusa zaposlene ali samozaposlene osebe, kljub temu pa so opravljali določeno delo (pogodbeno delo, študentsko delo, delo za neposredno plačilo), zaradi česar je število delovno aktivnih po anketi višje glede na registrske podatke. Število brezposelnih po anketnih pogojih je nižje, delno zato, ker se registrirani brezposelni po anketnih pogojih štejejo kot delovno

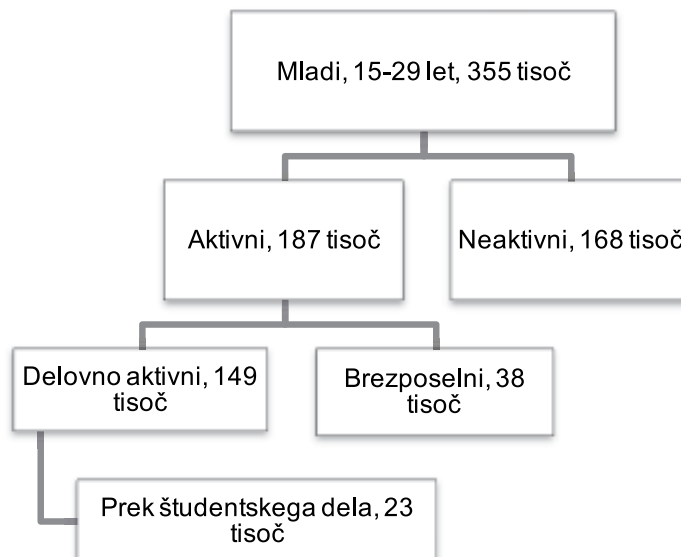
aktivni oziroma kot neaktivni, določene osebe pa so po anketnih pogojih brezposelne, a niso prijavljene pri ZRSZ.

V Sloveniji je veliko mladih, ki so v starosti od 15 do 29 let še vedno vključeni v izobraževalni sistem, zaradi česar po registrskih podatkih ne morejo biti formalno delovno aktivni ali se prijaviti na zavodu kot brezposelna oseba. Ker anketa o delovni sili upošteva dejanski položaj posameznika na trgu dela, ne njegovega formalnega statusa, se določena skupina mladih, ki je na trgu dela že aktivna, večinoma prek študentskega dela, v anketnih podatkih uvršča med delovno aktivne, ne neaktivne. Mladi, ki imajo formalno status dijaka ali študenta, hkrati pa so po anketi delovno aktivni, na nek način zamegljujejo problematiko mladinske brezposelnosti, saj neposredno vplivajo na višjo stopnjo delovne aktivnosti in na nižjo stopnjo brezposelnosti. Oglejmo si podatke.

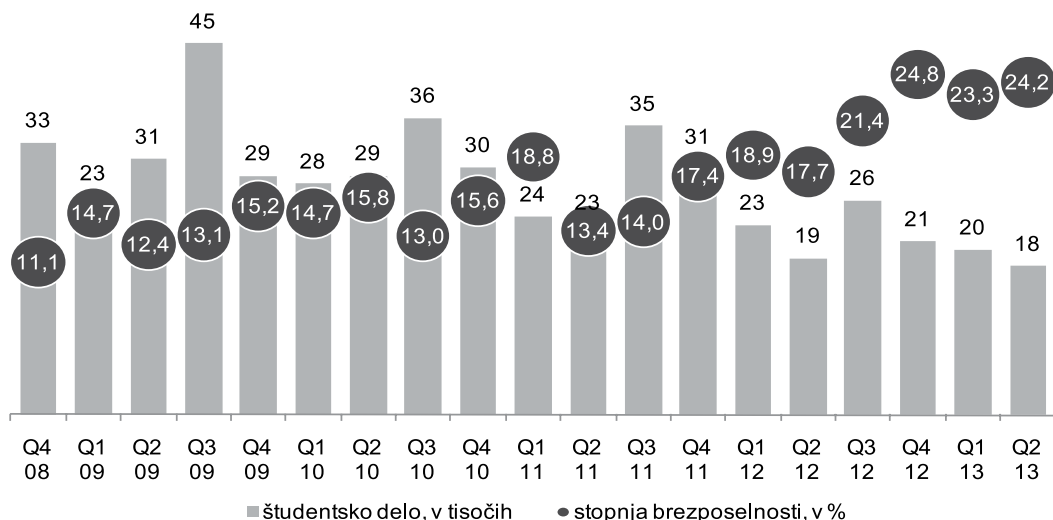
V drugem četrtletju 2013 je bilo v Sloveniji 187 tisoč mladih, starih od 15 do 29 let, ki so bili aktivni na trgu dela, torej so delali ali iskali zaposlitev, 168 tisoč pa je bilo neaktivnih, večinoma dijaki ali študentje. Če pogledamo aktivne mlade, vidimo, da je bilo med njimi 38 tisoč brezposelnih in 149 tisoč delovno aktivnih. Ker je večina mladih še v šolskem sistemu, sta stopnji aktivnosti in delovne aktivnosti pričakovano nizki, prva je bila 52,6 %, druga pa 42,0 %.

Po anketni metodologiji je bilo v drugem četrtletju 2013 brezposelnih 20,2 % mladih, kar pomeni, da se je stopnja brezposelnosti v času krize skoraj potrojila; v drugem četrtletju 2008 je bila 7,4 %. Pomembno vlogo pri mladinski stopnji brezposelnosti ima študentsko

Slika 5: Mladi po aktivnosti na trgu dela, drugo četrtletje 2013



Slika 6: Primerjava stopnje brezposelnosti mladih (15—24 let) in študentskega dela, 2008—2013



Vir: Statistični urad RS.

delo. Ker je ta oblika zaposlitve zelo pogosta med mladimi; v drugem četrtletju letos je bilo prek te oblike delovno aktivnih 23 tisoč mladih; kakršna koli nihanja obsega študentskega dela bistveno vplivajo na stopnjo brezposelnosti.

V večini mednarodnih primerjav se za mlade upošteva osebe, stare od 15 do 24 let, zato si oglejmo še to starostno skupino. V drugem četrtletju letos je bilo v Sloveniji 220 tisoč mladih v tej starosti, večinoma so bili še neaktivni (145 tisoč), 75 tisoč pa je bilo aktivnih. Od teh jih je bilo brezposelnih 18 tisoč, 57 tisoč pa delovno aktivnih, precej zaradi študentskega dela, ki ga je opravljalo 18 tisoč mladih. Ker je za opravljanje študentskega dela treba imeti status dijaka ali študenta, vidimo, kako močno vpliva študentsko delo na kazalnike aktivnosti mladih. Stopnja anketne brezposelnosti za to starostno skupino je bila 24,2 %. Ob predpostavki, da mladi, ki opravljajo študentsko delo, to delo opravljajo zaradi dodatnega dohodka in je šolanje oziroma študij še vedno njihova glavna aktivnost, lahko izračunamo stopnjo brezposelnosti, pri čemer ne upoštevamo študentskega dela. V drugem četrtletju letos je bilo brezposelnih 18 tisoč mladih. Če število aktivnih mladih zmanjšamo za 18 tisoč delovno aktivnih prek študentskega dela, jih je brezposelnih 57 tisoč. Po tem izračunu bi bila stopnja brezposelnosti mladih več kakor 30 %.

Za mlade v starosti manj kakor 25 let je v sliki 6 prikazan vpliv študentskega dela na stopnjo brezposelnosti.

Praviloma mladi študentsko delo najpogosteje opravljajo v poletnih mesecih, to je v tretjem četrtletju, kar se odraža na stopnji brezposelnosti, ki je v tem četrtletju običajno najnižja, število delovno aktivnih

prek te oblike zaposlitve pa najvišje. To sezonsko gibanje je veljalo za leta pred krizo ter nekaj let krize, spremenilo pa se je v letu 2012, saj od tega leta stopnja brezposelnosti mladih večinoma narašča, predvsem zaradi manjšega obsega študentskega dela. Število mladih, ki so delovno aktivni prek te vrste zaposlitve, se zmanjšuje precej hitreje, kakor se zmanjšuje število delovno aktivnih mladih prek drugih oblik zaposlitve. To kaže, da je vpliv študentskega dela na aktivnost mladih zelo velika in da bodo imele kakršne koli spremembe, ki vplivajo na obseg študentskega dela, tudi v prihodnje velik vpliv na aktivnost mladih, posledično pa tudi na stopnjo brezposelnosti mladih.

Stopnja anketne brezposelnosti mladih v Sloveniji narašča že več let, podobna gibanja pa beležijo tudi v večini drugih držav EU, razen v Nemčiji, kjer se je v obdobju od drugega četrtletja 2008 do primerljivega četrtletja 2013, zmanjšala. Razlike med državami so velike, leta 2008 je bila stopnja mladinske brezposelnosti v drugem četrtletju najvišja na Švedskem (25,1 %), nad 20 % pa še v Španiji, na Finskem, v Grčiji in Italiji. V petih letih se je slika precej spremenila, samo v osmih članicah je bila stopnja nižja od 20 %, kar v štirih državah pa je bila višja od 40 %, na Cipru 40,3 %, na Hrvaškem 49,5 %, v Španiji 56,1 % ter v Grčiji 59,0 %. V evropski osemindvajseterici je bila v drugem četrtletju letos stopnja brezposelnosti mladih v starosti od 15 do 24 let 23,1 %, pred petimi leti pa 15,2 %. Slovenija se je od članic s podpovprečno stopnjo brezposelnosti mladih premaknila med države, kjer je stopnja brezposelnosti mladih višja od evropskega povprečja. Visoka stopnja oziroma povečanje v zadnjih letih sta značilna za države, kjer je vpliv krize zelo močan in/ali je trg dela močno segmentiran. To velja zlasti za Grčijo, kjer je stopnja že blizu 60 %, ter za druge sredozemske države članice

(Španija, Portugalska, Italija). Najnižje stopnje beležijo v državah, kjer trg dela ni močno segmentiran oziroma se lahko mladi hitreje in uspešneje vključijo na trg dela. Ta prehod iz šolstva v zaposlitev je dobro urejen, pogosto s sistemom vajeništva, pripravništva ipd. Izpostavimo lahko Avstrijo in Nemčijo, kjer je stopnja nižja od 10 %, precej nizka pa je tudi na Nizozemskem in Danskem.

## Študentsko delo

Mladi pogosto prve izkušnje na trgu dela dobijo s študentskim delom. Zakonodaja omogoča začasno in občasno delo tistim mladim, ki imajo status dijaka ali študenta, vendar naj bi to delo, kakor ga opredeljuje že poimenovanje, ne imelo značaja redne zaposlitve. Glede na obseg študentskega dela v zadnjih letih se vzpostavlja upravičena domneva, da zaradi študentskega dela že prihaja do izpodrivanja rednih zaposlitev mladih. Študentsko delo je treba urediti tako, da bo omogočalo pridobivanje delovnih izkušenj in dodatnih finančnih sredstev, medtem ko mora ostati primarna naloga dijakov ali študentov še naprej šolanje oziroma študij.

Posredovanje začasnih in obasnih del dijakom in študentom ureja 192. člen zakona o urejanju trga, ki predpisuje, da se do začetka uporabe zakona, ki bo urejal posredovanje začasnih in obasnih del dijakom in študentom, uporabljajo določbe Zakona o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposelnosti (ZZZPB). V letu 2012 je v študentsko delo posegel tudi zakon o urejanju javnih financ ZUJF).

ZZZPB določa, da začasno in občasno delo dijakom in študentom lahko posredujejo Zavod RS za zaposlovanje ali pooblaščen organizacije, ki jih s pogodbo o koncesiji pooblasti ministrstvo, pristojno za delo (študentski servisi). Število koncesionarjev se spreminja, v letu 2008 jih je bilo 50, v letih 2009 in 2010 se je zmanjšalo na 48, v letu 2011 na 44, v letu 2012 pa jih je bilo le še 42.

Študentsko delo se je po uveljavitvi ZUTD v nespremenjeni obliki izvajalo vse do uveljavitve ZUJF-a, s katerim se je povišala koncesijska dajatev iz naslova opravljanja študentskega dela (z 12 na 23 %), hkrati pa se je spremenila njena porazdelitev med upravičence; več za štipendije, manj za študentsko organizacijo Slovenije in študentske servise. Ti so bili po uveljavitvi ZUJF v letu 2012 sicer še upravičeni do enake višine koncesijske dajatve kakor po prejšnji ureditvi, tj. do 4,5 odstotne točke oziroma 19,6 % obračunane koncesijske dajatve, medtem ko se je leta 2013 njihov delež v obračunani koncesijski dajatvi znižal na 3,8 odstotne točke ali 16,5 %.

## 8. Sklepne misli

1. Mlade generacije, ki so danes v izobraževanju, končujejo izobraževanje in vstopajo na trg dela, ter mladi, ki so brezposelni, so izjemno pomemben del ponudbe trga dela. Zaradi izrazito negativnih demografskih trendov si Slovenija ne more privoščiti, da bi se zaradi sedanjega premajhnega povpraševanja na trgu dela ta potencial začel izgubljati in s tem že srednjeročno povzročil krizo na trgu dela zaradi pomanjkanja delavcev, torej krizo zaradi premajhne ponudbe. Razlogi za izgubljanje delovnega potenciala med mladimi, ki ga bomo občutili že takoj po koncu sedanje krize, so zlasti: pogoste epizode brezposelnosti, prekerne zaposlitve na delih, ki so pod ravniyo stopnje in vrste dosežene izobrazbe mladih, odhajanje v tujino (beg znanja), umikanje s trga dela zaradi neuspešnega iskanja zaposlitve ipd.

Kratko-, srednje- in dolgoročne socialne ter ekonomske posledice izgubljanja delovnega potenciala med mladimi so razlogi, zaradi katerih so mladi postali prva prednostna skupina v evropski politiki zaposlovanja. Konec februarja 2013 so se namreč vse članice EU zavezale, da bodo najpozneje z letom 2014 vsakemu mlademu do 25. leta starosti ponudile kakovostno zaposlitev, vključitev v izobraževanje, vajeništvo ali pripravništvo v času do 4 mesecev po zaključku izobraževanja ali po nastanku brezposelnosti. Različne sheme v okviru t. i. Jamstva za mlade (YouthGuarantee) morajo države članice razviti v skladu s potrebami posameznih skupin (osipniki, mladi s kvalifikacijami in diplomami, ki jih je na trgu preveč, iskalci brez delovnih izkušenj, dolgotrajno brezposelni idr.) s ciljem, da se jim zagotovi delovna aktivnost in čim bolj kakovostno poklicno izhodišče na trgu dela.

Nekatere države tovrstne sheme že izvajajo, v Sloveniji pa moramo inovativne in učinkovite programe ter pristope (tj. z razpoložljivimi sredstvi doseči čim večje učinke in rezultate) za izvajanje jamstva za mlade čim prej začrtati.

2. Analize brezposelnosti mladih že več let opozarjajo na neusklajenost mreže izobraževalnih programov na srednješolski in terciarni ravni s potrebami trga dela. Vpis mladih na poklicne in strokovne programe, po katerih trg dela ves čas povprašuje, je vse manjši ali je celo izginil.

Eden od razlogov je izginjanje dualnega vajeniškega sistema v poklicnem izobraževanju, ki je najučinkovitejše povezovanje potreb delodajalcev z izobraževanjem mladih in hkrati zagotavlja hitro prehajanje v redne zaposlitve. Države, ki so ohranile dualni vajeniški sistem ter visoko vključenost

delodajalcev v celotno vertikalno poklicnega in strokovnega izobraževanja, imajo tudi v času krize najnižjo brezposelnost med mladimi v EU. Tudi zaradi tega je v evropski politiki zaposlovanja sprejeta pobuda članicam, da prenovijo svoje izobraževalne sisteme po zgledu uspešno delujočih sistemov sekundarnega izobraževanja.

Terciarno izobraževanje se je v Sloveniji zelo razširilo, generacijske stopnje vključenosti v njegove programe so v vrhu EU, a sta ti dve značilnosti prehod mladih na trg dela predvsem prelagali, bistveno manj pa učinkovito zagotavljali. V zadnjih letih se je sicer zmanjšal delež družboslovnih smeri namesto več naravoslovja in tehnike, problem pridobivanja ustreznih praktičnih izkušenj med študijem in po njem v obliki (zakonsko in v kolektivnih pogodbah) urejenih pripravniških oblikah pa dejansko ni razrešen.

Navedeno so ključni problemi našega izobraževalnega sistema, ki bi jih morali skupaj reševati nosilci politike izobraževanja in zaposlovanja ter socialni partnerji, zlasti delodajalci. Brez izrazite vključenosti slednjih v vse faze priprave in izvedbe izobraževalnih programov ne moremo zagotoviti mladim kakovostnega poklicnega in strokovnega izobraževanja ter prehajanja v zaposlitve prek pripravniških in podobnih shem praktičnega uvajanja v poklicno delo.

3. Študentsko delo je bilo v Sloveniji uvedeno z namenom, da se dijakom in študentom omogoči pridobivanje različnih delovnih izkušenj in dodaten zaslužek v času izobraževanja. Izobsega študentskega dela v zadnjih letih je mogoče domnevati, da študentsko delo izriva redne zaposlitve mladih. Prav tako prihaja do podaljševanja izobraževanja mladih med drugim tudi zaradi možnosti opravljanja študentskega dela. Študentsko delo tako sicer statistično prispeva k višjim stopnjam delovne aktivnosti in k nižjim stopnjam brezposelnosti med mladimi, a hkrati pomeni nelojalno konkurenco mladim po zaključenem izobraževanju. Delodajalci se zaradi večje prožnosti in nižjih stroškov dela raje kakor za redno zaposlitev mladih odločajo za veriženje študentskega dela, kar pogosto vodi v druge negativne pojave na tem področju (namišljeni vpisi, namerno podaljševanje študija, delo na črno, siva ekonomija). Študentsko delo v sedanji obliki je najbolj prekerna oblika dela na trgu dela, saj delavcu – študentu ne prinaša nobenih pravic iz dela, niti pravic iz socialnih zavarovanj.

Nadaljnje zakonsko poseganje v ureditev študentskega dela bi moralo upoštevati vsa navedena dejstva in posledice, ki bi jih lahko imele spremembe na kazalnike objektivnega položaja mladih na trgu dela in na njihov ekonomsko-socialni položaj med rednim izobraževanjem. Hkrati pa

ostaja izziv, kako študentsko delo bolje povezati s priznavanjem delovnih izkušenj pri prehajanju mladih na trg dela po koncu izobraževanja. Vprašanja so zelo aktualna zaradi napovedi o skorajšnjih spremembah zakonodaje na tem področju in zaradi prednostnega spremljanja položaja mladih na trgu dela v okviru skupne evropske politike zaposlovanja.

## Viri in literatura

Eurostat (2013). Statistics. Population and social conditions. Labour market (including Labour Force Survey (LFS)). Employment and unemployment (LFS). Database. LFS series - Detailed quarterly survey results (from 1998). Total unemployment - LFS series. Unemployment rates by sex, age and nationality (%) (lfsq\_urgan)

Dostopno na:

[http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsq\\_urgan&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsq_urgan&lang=en) (12. 11. 2013)

SURS (1991). Statistični letopis Republike Slovenije 1991. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SURS (2013). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Število prebivalcev in naravno gibanje prebivalstva, Slovenija, letno.

Dostopno na:

[http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05A2010S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/05\\_prebivalstvo/05\\_osnovni\\_podatki\\_preb/10\\_05A20\\_prebivalstvo\\_letno/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05A2010S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/05_osnovni_podatki_preb/10_05A20_prebivalstvo_letno/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013a). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Število prebivalcev, Slovenija in kohezijski regiji.

Prebivalstvo po velikih in petletnih starostnih skupinah in spolu, kohezijski regiji, Slovenija, polletno.

Dostopno na:

[http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C1004S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/05\\_prebivalstvo/10\\_stevilo\\_preb/05\\_05C10\\_prebivalstvo\\_kohez/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05C1004S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/10_stevilo_preb/05_05C10_prebivalstvo_kohez/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013b). SISTAT. Demografsko in socialno področje. EUROPOP2010. Projekcije prebivalstva EUROPOP2010 za Slovenijo po spolu in starosti, 2010-2060.

Dostopno na:

[http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05U3002S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/05\\_prebivalstvo/45\\_projekcije/10\\_05U30\\_europop\\_2010/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05U3002S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/45_projekcije/10_05U30_europop_2010/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013c). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002.

Izobrazba. Prebivalstvo, staro 15 let ali več, po izobrazbi, starosti in spolu, Slovenija, Popis 2002.

Dostopno na:

<http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05W1702S&ti=&path=../Database/>

Popis2002/04\_Slovenija/03\_Prebivalstvo/03\_05W17\_izobrazba/&lang=2 (13. 11. 2013)

SURS (2013d). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Izobrazba. Prebivalstvo, staro 15 ali več let, po izobrazbi, petletnih starostnih skupinah starosti in spolu, Slovenija, letno.

Dostopno na:

[http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05G2006S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/05\\_prebivalstvo/20\\_soc\\_ekon\\_preb/01\\_05G20\\_izobrazba/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=05G2006S&ti=&path=../Database/Dem_soc/05_prebivalstvo/20_soc_ekon_preb/01_05G20_izobrazba/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013e). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Začetek šolskega leta (mladina). Dijaki po starosti, letnikih, spolu in vrsti izobraževanja, Slovenija, letno. Dostopno na:

[http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0953201S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/09\\_izobrazevanje/07\\_srednjesol\\_izobraz/01\\_09532\\_zac\\_sol\\_leta/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0953201S&ti=&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/07_srednjesol_izobraz/01_09532_zac_sol_leta/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013e). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Vpisani v terciarno izobraževanje - splošni pregled. Študentje terciarnega izobraževanja po vrsti izobraževanja in načinu študija, Slovenija, letno. Dostopno na:

[http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0955001S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/09\\_izobrazevanje/08\\_terciarno\\_izobraz/01\\_09550\\_vpisani\\_splosno/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0955001S&ti=&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/08_terciarno_izobraz/01_09550_vpisani_splosno/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013f). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Vpisani v terciarno izobraževanje - splošni pregled. Študentje terciarnega izobraževanja po področjih izobraževanja mednarodne standardne klasifikacije. Dostopno na:

[http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0955003S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/09\\_izobrazevanje/08\\_terciarno\\_izobraz/01\\_09550\\_vpisani\\_splosno/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0955003S&ti=&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/08_terciarno_izobraz/01_09550_vpisani_splosno/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013g). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Diplomanti terciarnega izobraževanja - splošni pregled. Diplomanti terciarnega izobraževanja po vrstah zaključenega izobraževanja, Slovenija, letno. Dostopno na:

[http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0955401S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/09\\_izobrazevanje/08\\_terciarno\\_izobraz/02\\_09554\\_diplomanti\\_splosno/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0955401S&ti=&path=../Database/Dem_soc/09_izobrazevanje/08_terciarno_izobraz/02_09554_diplomanti_splosno/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013h). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Delovno aktivno prebivalstvo po registrskih virih – strukturni podatki. Starost. Delovno aktivno prebivalstvo po dejavnosti (SKD 2008), petletnih starostnih skupinah in spolu, Slovenija, letno. Dostopno na:

<http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0764601S&ti=&path=../Database/>

[Dem\\_soc/07\\_trg\\_dela/06\\_akt\\_preb\\_reg\\_viri\\_strukturni/01\\_07646\\_del\\_aktivni\\_starost/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0764601S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/06_akt_preb_reg_viri_strukturni/01_07646_del_aktivni_starost/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013i). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Aktivno prebivalstvo, mesečni podatki. Delovno aktivno prebivalstvo, registrirane brezposelne osebe in stopnje registrirane brezposelnosti po statističnih regijah prebivališča in spolu, Slovenija, mesečno. Dostopno na:

[http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0700950S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/07\\_trg\\_dela/05\\_akt\\_preb\\_po\\_regis\\_virih/01\\_07009\\_aktivno\\_preb\\_mesecno/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0700950S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/05_akt_preb_po_regis_virih/01_07009_aktivno_preb_mesecno/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013j). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Aktivno prebivalstvo, mesečni podatki. Delovno aktivno prebivalstvo, registrirano brezposelne osebe in stopnje registrirane brezposelnosti po starostnih skupinah in statističnih regijah, Slovenija, mesečno. Dostopno na:

[http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0700990S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/07\\_trg\\_dela/05\\_akt\\_preb\\_po\\_regis\\_virih/01\\_07009\\_aktivno\\_preb\\_mesecno/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0700990S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/05_akt_preb_po_regis_virih/01_07009_aktivno_preb_mesecno/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013k). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Aktivno prebivalstvo po Anketi o delovni sili – četrletni podatki. Prebivalci glede na aktivnost, po spolu in kohezijskih regijah (v 1000), Slovenija, četrletno. Dostopno na: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0762001S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/07\\_trg\\_dela/02\\_07008\\_akt\\_preb\\_po\\_anketi/01\\_07620\\_akt\\_preb\\_ADS\\_cetrtr/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0762001S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/02_07008_akt_preb_po_anketi/01_07620_akt_preb_ADS_cetrtr/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013l). SISTAT. Demografsko in socialno področje. Aktivno prebivalstvo po Anketi o delovni sili – četrletni podatki. Delovno sposobni glede na aktivnost in mere aktivnosti po starostnih skupinah, spolu in kohezijskih regijah, Slovenija, četrletno. Dostopno na: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0762003S&ti=&path=../Database/Dem\\_soc/07\\_trg\\_dela/02\\_07008\\_akt\\_preb\\_po\\_anketi/01\\_07620\\_akt\\_preb\\_ADS\\_cetrtr/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=0762003S&ti=&path=../Database/Dem_soc/07_trg_dela/02_07008_akt_preb_po_anketi/01_07620_akt_preb_ADS_cetrtr/&lang=2) (13. 11. 2013)

SURS (2013m). Število prebivalcev ter število delovno aktivnih prebivalcev prek študentskega dela po starostnih razredih. Interna dokumentacija. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije (Irena Svetin).

ZRSZ (2013). Število in struktura registriranih brezposelnih oseb. Interna dokumentacija. Ljubljana: Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje (Viljem Spruk).

MDDSZ, ZRSZ (2013). Mladi in trg dela. Dostopno na: [http://www.ess.gov.si/\\_files/4809/mladi\\_in\\_trg\\_dela.pdf](http://www.ess.gov.si/_files/4809/mladi_in_trg_dela.pdf)



# OCENA UČINKOV ZAČASNEGA IN TRAJNEGA ODHODA RAZISKOVALCEV NA MATIČNO ORGANIZACIJO IN ŠIRŠA OCENA UČINKOV EMIGRACIJE SLOVENSКИH RAZISKOVALCEV – OCENE DIREKTORJEV IN DEKANOV

Doc. dr. Milena Bevc, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

Dr. Marko Ogorevc, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

JEL: F220, I230

UDK 303.8-057.4 (497.4)

## Povzetek

V prispevku prikazujemo ocene učinkov zaposlitvene mobilnosti raziskovalcev v obdobju 1995–2009 (ločeno za dve obdobji 1995–2004, 2004–2009) na matično raziskovalno organizacijo, kakor so jih podali predstojniki slovenskih raziskovalnih organizacij – direktorji in dekanji. Opazovani so bili učinki več vrst mobilnosti: trajna in začasna, v tujino in v druge organizacije v Sloveniji. Analiza temelji na anketiranju vseh takih organizacij v letih 2004 in 2009/2010. Začasne odhode raziskovalcev v tujino so predstojniki v obeh letih ocenili zelo pozitivno, za trajne odhode v tujino (emigracijo) pa so menili, da niso prinesli večjih negativnih učinkov, ker so jih večinoma uspeli nevtralizirati. Prispevek zajema tudi oceno stanja v slovenski raziskovalno-razvojni dejavnosti v času anketiranja, v sklepih pa tudi predloge za nadaljnje proučevanje.

**Ključne besede:** zaposlitvena mobilnost, emigracija, raziskovalci, raziskovalne organizacije, direktorji/dekani, Slovenija, obdobji 2004–2009 in 1995–2004

## Abstract

This paper presents an evaluation of the effects of researchers' employment mobility in the period 1995–2009 (separately for two sub-periods: 1995–2004 and 2004–2009) on research organisations, as viewed by the general managers or deans of these organisations. The effects of different mobility types – permanent or temporary and abroad or to other organisations in the country – are observed. The analysis is based on the survey of all research organisations in Slovenia in 2004 and 2009/2010. The general managers and deans considered the effects of temporary international mobility of researchers in both years as very positive and those of emigration as not especially negative, since in general they had succeeded in neutralising its negative effects. The paper also presents the general managers' and deans' evaluation of the situation in the Slovene science sector in the surveying period. In conclusion, proposals for further investigation of the topic are included.

**Key words:** employment mobility, emigration, researchers, research organisations, managers/deans, Slovenia, periods 2004–2009 and 1995–2004

## 1. Uvod

Emigracija znanstvenikov je v večini držav slabo evidentirana, zlasti pa ocene njenih učinkov na njihove matične raziskovalne organizacije in na državo. V Sloveniji se evidentirana emigracija znanstvenikov v zadnjih dveh desetletjih povečuje (absolutno in relativno – glede na število raziskovalcev), o čemer smo pisali že v več prispevkih (Bevc, Ogorevc, Koman, 2012; Bevc, Ogorevc, 2012). To ima lahko zelo neugodne kratkoročne, zlasti pa dolgoročne posledice na razvoj Slovenije – na njen gospodarski razvoj, razvoj posameznih vej razvojno-raziskovalnega sektorja, na blaginjo v državi. Emigracija in drugi trajni in začasni odhodi raziskovalcev iz raziskovalnih organizacij imajo takojšnje in dolgoročne pomembne učinke tudi na razvoj in delovanje teh organizacij: na njihovo uspešnost, uresničevanje raziskovalnih projektov, pa tudi odnose

med zaposlenimi.

V tem prispevku bomo predstavili oceno učinkov emigracije raziskovalcev iz Slovenije in njihove siceršnje zaposlitvene mobilnosti (začasne meddržavne ter trajne znotraj Slovenije) na njihove matične raziskovalne organizacije (v nadaljevanju tudi RO), ki so jo naredili direktorji in dekanji (v nadaljevanju tudi »predstojniki«) teh organizacij. Prikaz temelji na anketiranju direktorjev in dekanov raziskovalnih organizacij, ki smo ga na Inštitutu za ekonomska raziskovanja v Ljubljani za proučitev emigracije raziskovalcev v obdobju 2004–2009 izvedli ob koncu leta 2009 in na začetku leta 2010. Rezultate bomo primerjali s tistimi, dobljenimi s podobnim anketiranjem v letu 2004, ko smo proučevali emigracijo raziskovalcev v obdobju 1995–2004. Prispevek temelji na dveh raziskovalnih projektih, izvajanih v okviru ciljnega raziskovalnega programa

Konkurenčnost Slovenije.<sup>1</sup>

V tem prispevku bomo najprej prikazali širši okvir analize (obseg evidentirane emigracije raziskovalcev iz Slovenije in razmere v raziskovalno-razvojni dejavnosti – RRD), glavne metodološke značilnosti anketiranja in analize, opozorili na vire podatkov o proučevani populaciji raziskovalnih organizacij ter stopnjo odziva na anketiranje. Nato bomo prikazali jedro prispevka, to je oceno stanja na področju RRD in učinkov meddržavne mobilnosti in emigracije raziskovalcev na raziskovalne organizacije in na Slovenijo, kakor so jo podali predstojniki RO. Prispevek zaključujemo z glavnimi sklepnimi ugotovitvami in predlogi za politiko ter nadaljnje proučevanje.

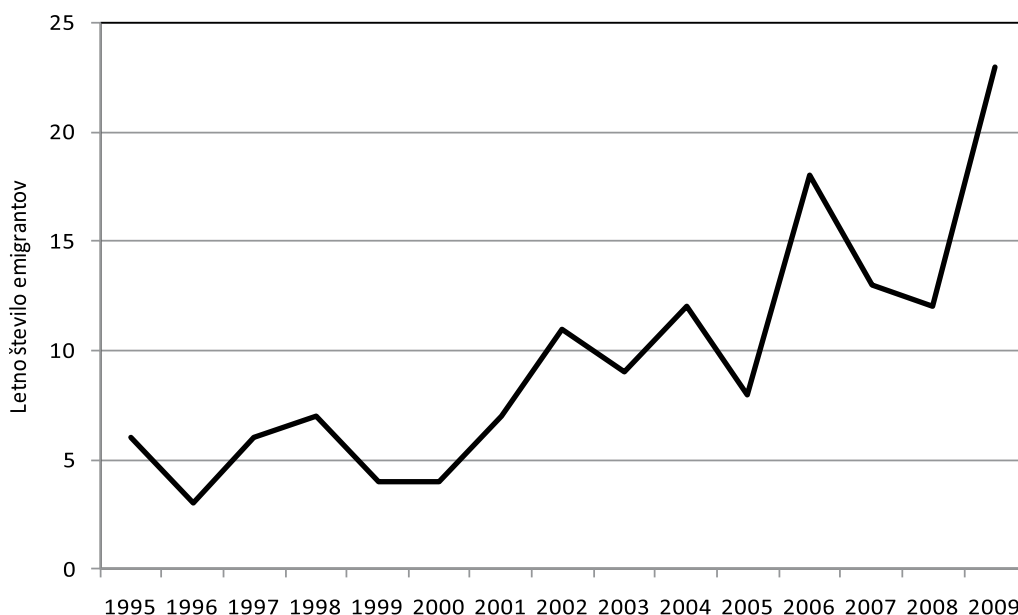
## 2 Širši okvir analize – emigracija raziskovalcev iz slovenske raziskovalno-razvojne dejavnosti in razmere v Sloveniji

Obseg emigracije slovenskih raziskovalcev se je v

obdobju 1995—2009, za katerega obstajajo podatki<sup>2</sup>, na letni ravni absolutno (slika 1) in relativno (izraženo kot delež emigrantov med vsemi raziskovalci v ustreznem časovnem preseku) povečeval, zlasti v (opazovanem) obdobju po priključitvi Slovenije k EU (2004—2009). Za zadnja štiri leta (2010—2013), ko se Slovenija sooča z globoko gospodarsko in finančno krizo, žal ni verodostojnih podatkov o emigraciji raziskovalcev. Dnevni mediji (časopisi, televizija) vse bolj pogosto poročajo o odhodih slovenskih znanstvenikov in drugih strokovnjakov v tujino. Iz podatkov Statističnega urada republike Slovenije izhaja, da se emigracija državljanov RS v zadnjih letih skokovito povečuje (več o tem glej v: Bevc, Uršič, 2013) in da velik delež med njimi predstavljajo državljani s terciarno izobrazbo. Koliko je med njimi znanstvenikov, ni znano.

Gospodarski položaj v državi se v zadnjih letih poslabšuje in tudi napovedi za preostanek leta 2013 in za leto 2014 po analizah Urada za makroekonomske analize in razvoj niso obetavne (Umar, 2013a), slabšajo pa se tudi razmere za raziskovalno-razvojno dejavnost (RRD). Gospodarska aktivnost se zmanjšuje že dve leti:

Slika 1: Evidentirano letno število emigrantov med slovenskimi raziskovalci v obdobju 1995—2009\*



Vir: Anketa, 2004a, 2009a, IER.

\* Podatki se nanašajo na tiste emigrante, za katere je bil na voljo podatek o letu odhoda. V celotnem obdobju 1995—2009 ta podatek ni bil na voljo za 20 emigrantov od skupno 163.

<sup>1</sup> Gre za naslednja projekta:

Človeški viri v razvojno raziskovalni dejavnosti v Sloveniji (stanje in emigracija) ter primerjava z državami EU (financerji: nekdanje Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport, Ministrstvo za gospodarstvo, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj);

Beg možganov med raziskovalci v Sloveniji s posebnim ozirom na absolvente programa mladih raziskovalcev in programa mladih raziskovalcev za gospodarstvo (financerji: Javna agencija Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve in razvoj).

<sup>2</sup> Zbrani z navedenima anketiranjema, ki ju je izvedel IER v letih 2009/2010 in 2004.

realna rast bruto domačega proizvoda je negativna (v letu 2012 je znašala — 2,3 %, napoved za leto 2013 znaša — 2,4 %; Umar, 2013a), brezposelnost pa se povečuje (število registriranih brezposelnih in stopnja brezposelnosti). Zaposlovanje v javnem sektorju, ki je eden ključnih zaposlovalcev raziskovalcev, je z zakonom o uravnoteženju javnih financ zelo omejeno (ZUJF, 2012; glej 183. člen). Za raziskovalce je dovoljena skoraj izključno le zaposlitev za določen čas (izjema so nadomestne zaposlitve), pri tem še ta s pridobitvijo soglasja, navedbo zelo tehtnih razlogov za zaposlitev in virov financiranja. Tudi sicer v Sloveniji v zadnjih letih zaposlovanje mladih temelji predvsem na zaposlovanju za določen čas. Državna proračunska sredstva za razvojno-raziskovalno dejavnost se zmanjšujejo, pri tem pa intenzivneje, če se upošteva le domači del sredstev in se ne upoštevajo skupna sredstva (z vključenimi sredstvi iz strukturnih skladov EU): prva so bila v letih 2012 in 2013 za 13 % manjša kakor v letu 2011, druga pa so bila v letu 2012 glede na predhodno leto za 5 % nižja (Viri: SURS, 2013, 2013a, 2013b, 2013c). V takih razmerah je mogoča domneva, da se je emigracija znanstvenikov v zadnjih letih, za katera sicer ni podatkov, povečala in da se še povečuje, zlasti med mladimi raziskovalci, ki po končanem usposabljanju ne dobijo zaposlitve.

### 3 Metodologija, podatki, odziv na anketiranje

#### 3.1 Metodologija in vir podatkov

Podatkovne in metodološke značilnosti proučevanja dejanske emigracije slovenskih raziskovalcev oziroma znanstvenikov z anketiranjem raziskovalnega sektorja v letih 2009/2010 in 2004 zadevajo: vir podatkov o populaciji, način anketiranja, vrste in značilnosti vprašalnikov, klasifikacije, obdobje opazovanja ter opredelitev emigranta. V nadaljevanju ključne med njimi na kratko predstavljamo. Kjer ni navedeno drugače, velja prikaz posamezne značilnosti za obe uporabljeni anketiranj – iz leta 2004 in leta 2009/2010.

*Populacija* (v statističnem smislu) so bile vse organizacije v Sloveniji z registriranimi raziskovalci, pa tudi take, ki izvajajo raziskovalno delo brez raziskovalcev, registriranih pri Javni agenciji za razvojno-raziskovalno dejavnost (ARRS) oziroma (anketiranje v letu 2004) pri nekdanjem Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport (MŠZŠ). Za take organizacije bomo uporabili tudi izraz »raziskovalna organizacija«. *Podatke* o tej populaciji (v letu 2009/2010 – 763 organizacij, v letu 2004 – 481 organizacij) smo pridobili od Inštituta informacijskih znanosti Maribor (IZUM, 2004, 2009).

Anketirali smo *celo populacijo* raziskovalnih organizacij. *Anketiranje* smo izvedli po klasični in delno po elektronski pošti v navedenih letih (2004, 2009). Izvedli smo ga v

naslednjih terminih (*čas izvedbe anketiranja*): (a) v letu 2009/2010 – oktober 2009—januar 2010, (b) v letu 2004 – maj—julij 2004. V vsako organizacijo smo poslali dva različna *vprašalnika*: enega direktorju oziroma dekanu, drugega pa odgovorni osebi za kadre. S slednjim vprašalnikom smo zbirali podrobnejše podatke za vsakega raziskovalca, ki je emigriral,<sup>3</sup> z vprašalnikom za direktorje/dekane pa predvsem njihovo oceno učinkov emigracije in meddržavne mobilnosti raziskovalcev na njihovo organizacijo in Slovenijo. Vprašalnika sta bila v glavnem enaka pri obeh anketiranjih – v letih 2009/2010 in 2004.<sup>4</sup>

*Obdobje opazovanja* emigracije je bilo pri anketiranju v letu 2009/2010 od 1. 7. 2004 do 30. 9. 2009, pri anketiranju v letu 2004 pa od 1. 1. 1995 do 30. 4. 2004. V nadaljevanju bomo pri navajanju obeh obdobj uporabljali naslednji sistem: 1995—2004<sub>1</sub> in 2004<sub>2</sub>—2009. Označba 1 in 2 pri letu 2004 pomeni, da je prva polovica tega leta (označba 1) zajeta v prvem, druga polovica tega leta (označba 2) pa pri drugem navedenem obdobju.

Kot *emigranta* smo *opredelili*/razumeli raziskovalca<sup>5</sup> z doktoratom, magisterijem ali dodiplomsko izobrazbo, ki je bil v organizaciji zaposlen za polni delovni čas in je v opazovanem obdobju odšel iz organizacije (prekinil delovno razmerje) v tujino.

*Ocena učinkov odhoda raziskovalcev na matično raziskovalno organizacijo.* Predstojnike raziskovalnih organizacij smo spraševali o njihovi oceni učinkov meddržavne mobilnosti in emigracije raziskovalcev kakor tudi odhodov raziskovalcev v druge organizacije znotraj Slovenije na tri vidike delovanja organizacije: (1) uresničevanje raziskovalnih projektov, (2) uspešnost organizacije ter tudi (3) odnosi (vzdušje) v organizaciji (za to smo v vprašalniku uporabili izraz »klima«). Tokovi, za katere so ocenjevali učinke, so natančneje naslednji: emigracija raziskovalcev, skupni trajni odhod iz organizacije (emigracija in odhod v drugo organizacijo znotraj Slovenije), začasni odhod v tujino (pri tem je mišljena meddržavna mobilnost raziskovalcev zaradi usposabljanja, izobraževanja, sodelovanja v mednarodnih projektih). Učinke so lahko ocenili kot pozitivne, nevtralne ali negativne. Povprašali pa smo jih tudi za njihove utemeljitve ocenjenih učinkov (razloge za njihovo pozitivno, nevtralno ali negativno oceno).

<sup>3</sup> Zaradi varstva osebnih podatkov brez navedbe imena in priimka.

<sup>4</sup> Posebnost vprašalnikov v letih 2009/2010 glede na vprašalnika v letu 2004 je bila vključitev ločene obravnave mladih raziskovalcev (MR) iz obeh programov: mladi raziskovalci in mladi raziskovalci iz gospodarstva. Ta tematika presega obseg tega prispevka, zato je ne vključujemo.

<sup>5</sup> Registriranega pri ARRS oziroma leta 2004 pri nekdanjem MŠZŠ; v primeru organizacij v evidenci IZUM, ki nima registriranih raziskovalcev, pa tudi neregistriranega raziskovalca, če je bil pred odhodom raziskovalno aktiven (je delal pri raziskovalnih projektih/nalogah).

Tabela 1: Odziv predstojnikov raziskovalnih organizacij\* na vprašanja o oceni učinkov odhoda raziskovalcev iz organizacije v obdobju 1995—2009 v tujino ali drugo organizacijo v Sloveniji na organizacijo

| Vrsta odhoda raziskovalcev iz organizacije in področje ocenjevanja njegovih učinkov | Organizacije, ki so odgovorile |                                                               |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------|
|                                                                                     | Število                        | Delež med vsemi organizacijami, respondenti na vprašalnik (%) |
| 2004 <sub>2</sub> —2009 (ocene iz leta 2009/2010)                                   |                                |                                                               |
| Trajni odhod iz organizacije (v tujino in drugo organizacijo v Sloveniji)           |                                |                                                               |
| Raziskovalni projekti                                                               | 119                            | 45,2                                                          |
| Uspešnost organizacije                                                              | 115                            | 43,7                                                          |
| Klima (vzdušje) v organizaciji                                                      | 111                            | 42,2                                                          |
| Začasni odhod iz organizacije v tujino                                              |                                |                                                               |
| Raziskovalni projekti                                                               | 59                             | 22,4                                                          |
| Uspešnost organizacije                                                              | 58                             | 22,1                                                          |
| Trajni odhod v tujino – emigracija                                                  |                                |                                                               |
| Raziskovalni projekti                                                               | 37                             | 14,1                                                          |
| Uspešnost organizacije                                                              | 35                             | 13,3                                                          |
| 1995—2004 <sup>1</sup> (ocene iz leta 2004)                                         |                                |                                                               |
| Trajni odhod iz organizacije (v tujino in drugo organizacijo v Sloveniji)           |                                |                                                               |
| Raziskovalni projekti                                                               | 85                             | 40                                                            |
| Uspešnost organizacije                                                              | 67                             | 35                                                            |
| Klima (vzdušje) v organizaciji                                                      | 70                             | 32                                                            |
| Začasni odhod iz organizacije v tujino                                              |                                |                                                               |
| Raziskovalni projekti                                                               | 46                             | 21                                                            |
| Uspešnost organizacije                                                              | 37                             | 17                                                            |
| Trajni odhod v tujino – emigracija                                                  |                                |                                                               |
| Raziskovalni projekti                                                               | 19                             | 9                                                             |
| Uspešnost organizacije                                                              | 18                             | 8                                                             |

Viri: Anketa (2004, 2009), IER.

\* Direktorjev in dekanov.

3.2 Odziv na anketiranje – skupaj in na vprašanja o oceni učinkov odhoda raziskovalcev iz organizacije

Skupni odziv na anketiranje je bil velik. Odgovore na vprašalnik za direktorje/dekane oziroma predstojnike RO smo pri obeh anketiranjih prejeli od zelo velikega deleža populacije raziskovalnih organizacij, tako glede števila organizacij (2004: 45 %; 2009/2010: 34 %) kakor tudi števila raziskovalcev, ki so bili zaposleni v njih (2004: 72 %; 2009/2010: 69 %). V letu 2009 smo izpolnjene vprašalnike od direktorjev oziroma dekanov prejeli iz 263 organizacij s skupno 9.120 registriranimi raziskovalci, v letu 2004 pa od 217 organizacij s skupno 7.134 registriranimi raziskovalci.

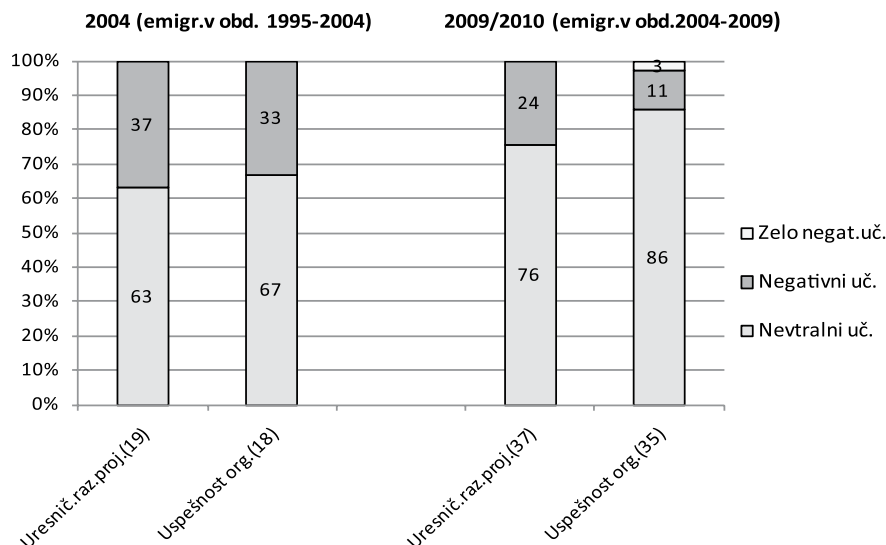
Odziv na vprašanja o učinkih odhodov raziskovalcev na organizacijo. Delež organizacij, ki so ocenile posamezne od proučevanih učinkov, je bil v letih 2009/2010 večji

kakor pri anketiranju v letu 2004, ko smo proučevali meddržavno mobilnost in migracije raziskovalcev v obdobju 1995—2004<sub>1</sub>. Kakor je prikazano v tabeli 1, je v letih 2009/2010 znašal delež tistih, ki so ocenili učinke meddržavne mobilnosti in emigracije raziskovalcev, med vsemi 263 anketiranimi organizacijami v primeru trajnega odhoda v tujino oziroma emigracije 13—14 %, v primeru celotnega trajnega odhoda iz organizacije med 42 % in 45 %, in v primeru začasnega odhoda v tujino (mobilnost) okoli ene petine.

4 Ocena učinkov začasnega in trajnega odhoda raziskovalcev iz organizacije na le-to

V nadaljevanju povzemamo glavne ugotovitve o ocenjenih učinkih začasnega in trajnega odhoda raziskovalcev iz organizacije na več vidikov njenega

**Slika 2: Ocena učinkov emigracije raziskovalcev v obdobju 1995—2009 na delovanje matične raziskovalne organizacije – ocene predstojnikov organizacij\* v letih 2009/2010 in 2004**



Viri: Anketa (2004, 2009), IER.

\* Prikazana je struktura odgovorov. Na vodoravni osi je pri obeh razsežnostih delovanja organizacije (uresničevanje raziskovalnih projektov, uspešnost organizacije) v oklepaju prikazano število respondentov.

delovanja, kakor izhajajo iz odgovorov predstojnikov RO. Struktura odgovorov je prikazana v slikah od 2 do 4.

#### 4.1 Trajni odhod v tujino – emigracija

V obdobju 2004<sub>2</sub>—2009 je imela po ocenah predstojnikov RO emigracija raziskovalcev podobno kakor v obdobju 1995—2004<sub>1</sub>, večinoma nevtralne učinke tako na uresničevanje raziskovalnih projektov kakor tudi na uspešnost organizacije (glej sliko 2). Delež organizacij (direktorjev/dekanov), ki so v emigraciji videli predvsem negativne učinke, se je v primerjavi z anketiranjem v letu 2004 zmanjšal (zlasti na uspešnost organizacije). Med negativnimi učinki so predstojniki raziskovalnih organizacij leta 2009/2010 navajali zožen obseg raziskovalne dejavnosti, prenos določenih projektov na druge organizacije (v kateri so se zaposlili njihovi raziskovalci), odliv strateških znanj, težave pri pridobivanju ustrezno usposobljenih raziskovalcev za dokončanje že začelih projektov in pomanjkanje finančnih sredstev. Druge negativne učinke so v glavnem uspeli nevtralizirati, in sicer prek nadomestitve izgubljenih raziskovalcev z novimi, z nadaljevanjem sodelovanja z raziskovalci tudi po njihovem odhodu, s povečanim ugledom organizacije v tujini, vzpostavitev povezav z organizacijo emigrantove zaposlitve v tujini (obiski raziskovalcev v obeh smereh, skupne znanstvene publikacije, skupni projekti). Med glavnimi razlogi za nevtralnost učinkov emigracije na njihovo organizacijo so predstojniki RO navedli še: majhno število emigrantov, uspešna nadomestitev z drugimi raziskovalci (iz Slovenije in tujine), odhod strokovnjaka,

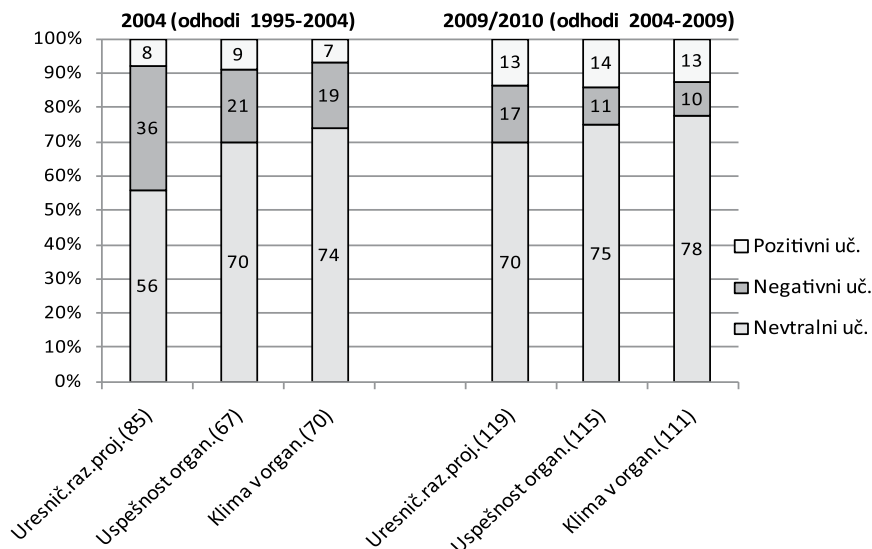
ki ni bil nepogrešljiv, odhod manj izkušenih raziskovalcev na začetku njihove poklicne poti (in ne že uveljavljeni raziskovalci), večina emigrantov so bili mladi raziskovalci po zaključku usposabljanja (zato njihov odhod ni imel neposrednega učinka na izvajanje projektov in na uspešnost organizacije).

#### 4.2 Celotni trajni odhod raziskovalcev iz organizacije – emigracija in odhod v drugo organizacijo znotraj Slovenije

Kakor je prikazano v sliki 3, so pri anketiranju v letih 2009/2010 predstojniki raziskovalnih organizacij skupnemu obsegu trajnih odhodov raziskovalcev iz RO večinoma (pri tem pa v večji meri kakor pri anketiranju v letu 2004) pripisali nevtralen učinek na različne razsežnosti delovanja organizacije. Podobno kakor pri anketiranju v letu 2004 to še najmanj drži za uresničevanje raziskovalnih projektov, kjer so predstojniki iz 17 % organizacij videli v takem odlivu negativne, iz 13 % organizacij pa celo pozitivne učinke (glej četrti stolpec v sliki 3), še najmanj pa v primeru vzdušja oziroma odnosov v organizaciji (v 10 % organizacijah negativen učinek in v 13 % organizacijah pozitiven učinek; tretji in šesti stolpec v sliki 3). Poglejmo podrobneje, kakšne vrste negativnih, pozitivnih in nevtralnih učinkov so predstojniki navajali (leta 2009/2010).

*Negativni učinki*, ki so jih navedli, se nanašajo na kadrovska vprašanja, raziskovalne projekte (dokončanje tekočih, pridobivanje novih) ter nekatere druge

**Slika 3: Ocena učinkov vseh trajnih odhodov raziskovalcev iz organizacije v obdobju 1995—2009 na njeno delovanje – ocene predstojnikov organizacij\* v letih 2009/2010 in 2004**



Viri: Anketa (2004, 2009), IER.

\* Prikazana je struktura odgovorov. Na vodoravni osi je pri vseh treh razsežnostih delovanja organizacije (uresničevanje raziskovalnih projektov, uspešnost organizacije, klima/vzdušje) v oklepaju prikazano število respondentov.

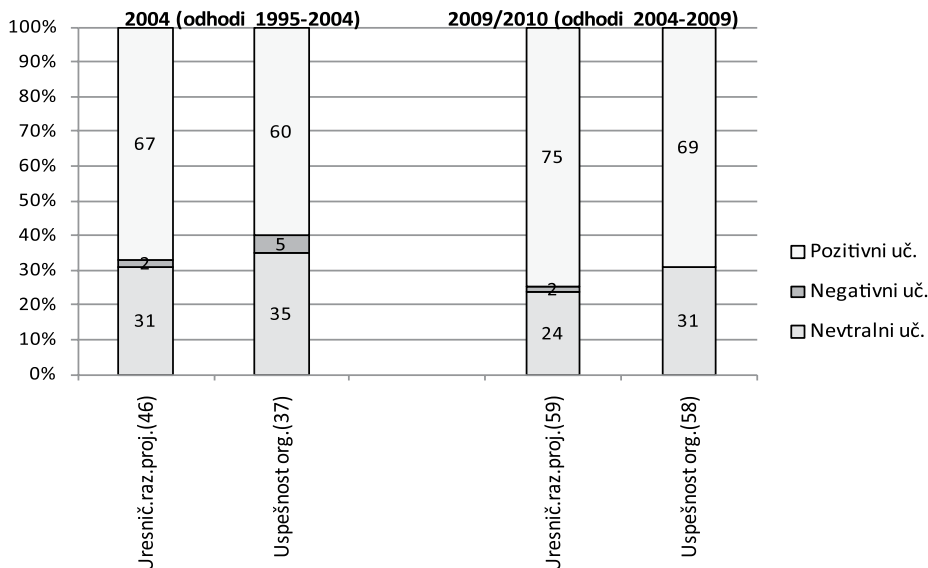
razsežnosti. Kadrovske težave so nastale zlasti v primerih, ko je bil raziskovalec oziroma so bili raziskovalci, ki so odšli iz organizacije, dobri, pomembni, odločujoči in izkušeni. Potrebne so bile naložbe v usposabljanje drugih raziskovalcev ali zaposlitev novih. Težave so nastale pri dokončanju projektov (v pogodbenih rokih), v katere so bili vključeni raziskovalci, ki so odšli: povečala se je obremenjenost drugih raziskovalcev, treba je bilo iskati nove raziskovalce, prišlo pa je tudi do izgube odobrenih projektov. Pomembni negativni učinki so tudi zmanjšanje zmožnosti priprave, prijavljanja in izvedbe novih projektov, nižja uspešnost na domačih in mednarodnih razpisih za RR projekte, dejansko zmanjšanje števila projektov ali pa celo popolna opustitev RR dela v organizaciji oziroma na nekaterih raziskovalnih področjih. Negativni učinek, ki so ga navedli predstojniki RO, je tudi prenos nekaterih odobrenih projektov (in sredstev) na novo organizacijo (v kateri so se zaposlili njihovi raziskovalci), izboljšanje položaja konkurentov, h katerim so odšli raziskovalci, in zmanjšanje sodelovanja z drugimi raziskovalnimi organizacijami. Ponekod so nastali negativni finančni učinki (poslabšani finančni položaj organizacije), ali pa je prišlo celo do začasnega mirovanja/zaustavitve aktivnosti organizacije. Med pomembnimi negativnimi učinki je tudi zmanjšan ugled organizacije. Med negativnimi učinki na vzdušje v organizaciji so navedli: slab zgled za druge raziskovalce in njihovo zmanjšano delovno motivacijo.

*Nevtralnost učinkov* odhoda raziskovalcev iz organizacije na uresničevanje raziskovanih projektov in uspešnost

organizacije so predstojniki RO utemeljili predvsem z naslednjimi razlogi: šlo je za pričakovane odhode oziroma običajno fluktuacijo, raziskovalce so nadomestili z drugimi svojimi raziskovalci ali z zaposlitvijo novih, raziskovalci niso bili pomembni nosilci projektov, organizacijo je zapustilo le majhno število raziskovalcev, nekateri raziskovalci tudi po odhodu še sodelujejo v pedagoškem procesu matične organizacije, negativni vpliv je bil nevtraliziran zaradi večjega angažiranja (dela) drugih delavcev (raziskovalcev), na prosta delovna mesta je prišlo enako število novih raziskovalcev z novimi idejami in znanji, ni bilo odhodov med izvajanjem projektov, projekti so se ustrezno nadaljevali skupaj z organizacijo, prejemnico njihovih raziskovalcev. Nevtralnost učinkov odhoda raziskovalcev so ocenili tudi kot posledico izravnave naslednjih pozitivnih in negativnih učinkov: (a) pozitivni učinki – dotok novih ljudi z novim znanjem in idejami; (b) negativni učinki – v organizaciji raziskovalcev ni na »zalogo«. Nevtralnost učinka trajnih odhodov na odnose/vzdušje v organizaciji so nekateri predstojniki RO utemeljili s tem, da so sodelavci te odhode sprejeli z razumevanjem, ali pa s tem, da niso odšli ključni in uveljavljeni raziskovalci.

Med *pozitivnimi učinki* so predstojniki RO navedli naslednje: pridobitev (zaposlitev) še boljših raziskovalcev, ohranitev sodelovanja s tistimi, ki so odšli (povezave lahko ustvarjajo različno sodelovanje, kakor so npr nova naročila iz gospodarstva, skupni projekti, lažji dostop do določenih pomembnih informacij itd.), odhod manj uspešnih ali slabih raziskovalcev, večinoma so odšli

**Slika 4: Ocena učinkov začasnih odhodov raziskovalcev v tujino v obdobju 1995—2009 na delovanje njihove matične raziskovalne organizacije – ocene predstojnikov organizacij\* v letih 2009/2010 in 2004**



Viri: Anketa (2004, 2009), IER.

\* Prikazana je struktura odgovorov. Na vodoravni osi je pri obeh razsežnostih delovanja organizacije (uresničevanje raziskovalnih projektov, uspešnost organizacije) v oklepaju prikazano število respondentov.

mladi raziskovalci (in ne že bolj izkušeni). V nekaterih primerih je zaradi odhoda določenih raziskovalcev prišlo do izboljšanja odnosov v organizaciji. V zvezi z odhodom mladih raziskovalcev pa so nekateri predstojniki RO izrazili zadovoljstvo, da so jih uspešno pripeljali do konca izobraževanja/usposabljanja (čeprav jih nato niso mogli ali želeli obdržati).

### 4.3 Začasni odhodi raziskovalcev v tujino

Začasnim odhodom raziskovalcev v tujino so predstojniki RO večinoma (še v večji meri kakor leta 2004) pripisali pozitivne učinke tako na uresničevanje projektov kakor na uspešnost organizacije (slika 4). Navedli so veliko več takih učinkov kakor leta 2004, kar je zelo spodbudno, saj imajo danes raziskovalne organizacije veliko več izkušenj s tovrstno (začasno) mobilnostjo raziskovalcev. Očitno so te večinoma pozitivne. *Pozitivne učinke* vidijo na dveh ravneh – na ravni posameznika in na ravni organizacije:

- na ravni posameznika: povečanje njihove izobraženosti, usposobljenosti, izkušenosti, spoznavanje drugačnih praks, osvojitve novih delovnih metod, neposredno sodelovanje s tujimi znanstveniki z določenega področja, mreženje raziskovalcev ipd.;
- na ravni organizacije: prenos novih tehnologij v matično organizacijo, dostop do tuje tehnološke opreme, prenos novih znanj na sodelavce, zelo povečan obseg raziskovalnega dela, povečan ugled in prepoznavnost organizacije v tujini, povečan obseg sodelovanja s tujino, pridobitev

novih partnerjev za potencialno sodelovanje pri skupnih raziskovalnih projektih in s tem boljše možnosti za pridobitev novih projektov (domačih, mednarodnih), pridobitev novih projektov, povečanje konkurenčnosti organizacije, izboljšanje pedagoškega procesa ipd.

*Negativnih učinkov* začasnega odhoda raziskovalcev v tujino pa nasprotno kakor v letu 2004 v letu 2009 anketiranci niso navedli/videli.

### 5 Širša ocena učinkov notranjega in zunanjega bega možganov iz slovenske znanosti ter stanja na področju RR — dejavnosti v Sloveniji

Predstojnike raziskovalnih organizacij smo v anketi povprašali tudi o njihovem širšem pogledu na odliv raziskovalcev iz Slovenije v tujino (emigracija) ali v neraziskovalno dejavnost v Sloveniji (beg iz znanosti znotraj Slovenije), prav tako pa o njihovi oceni stanja na področju RRD v državi ter o oceni dveh programov mladih raziskovalcev. Njihove poglede brez ocen programov MR, ker to presega obseg tega prispevka, strnjeno prikazujemo v nadaljevanju. Za primerjavo prikazujemo tudi odgovore na ta vprašanja v anketiranju v letu 2004, ko smo proučevali emigracijo raziskovalcev v obdobju 1995—2004<sup>1</sup>. Večinoma navajamo posamezne komentarje ali stališča anketirancev dobesedno, ponekod pa v skrženi obliki ali kot sintezo pogleda več predstojnikov RO.

## 5.1 Anketiranje v letu 2009/2010 – ocena stanja na področju RRD in odhodov raziskovalcev iz organizacije v obdobju 2004<sub>2</sub>—2009

Najprej prikazujemo stališča anketirancev o stanju v raziskovalno-razvojni dejavnosti v Sloveniji, nato pa o odhodih raziskovalcev iz njihovih organizacij, vključujoč meddržavno mobilnost in trajne odhode v druge organizacije v Sloveniji ali v tujino.

### 5.1.1 Ocena stanja na področju razvojno-raziskovalne dejavnosti v Sloveniji

Predstojniki raziskovalnih organizacij so ob koncu leta 2009 oziroma na začetku leta 2010 svoj pogled na stanje RRD v Sloveniji opisali z naslednjimi komentarji:

- V Sloveniji ni pravega posluha za znanstveno-raziskovalno in razvojno delo, znanje kot izjemno bogastvo ni ustrezno vrednoteno.
- Razvojno-raziskovalna dejavnost je v Sloveniji premalo usmerjena v uporabne rešitve in preveč v samo »akademske« raziskave, ki na trgu niso uporabne (so same sebi namen).
- Slovenija ima premajhno število raziskovalcev na številnih področjih, da bi ti pomenili dovolj velik potencial za enakopravno vključevanje Slovenije v velike evropske projekte in posledično pogostejše prevzemanje vloge vodilnih v konzorcijih. V tem je nevarnost za prihodnost: odhod najbolj ambicioznih in uspešnih raziskovalcev v tujino.
- »Zasedbe« v slovenskih raziskovalnih organizacijah so verjetno med najbolj stalnimi na svetu; primerjava njihove prožnosti/togosti z drugimi državami bi bila zelo koristna.
- Slovenija je vse bolj tehnološko nerazvita; razvojni oddelki v industriji se zmanjšujejo ali celo ukinjajo. Vodstvene ekipe v večini velikih podjetij temeljijo na hitrem dobičku s poceni delovno silo. Država ne zna ali pa ni sposobna ob danih človeških virih (in tistih, ki bi jih lahko privabila iz tujine) spodbujati tehnološkega razvoja s primerno davčno politiko.
- Premalo je stika med raziskovalno in akademsko sfero ter gospodarstvom. Z izboljšanjem sodelovanja med njimi bi bilo mogoče raziskovalcem zagotoviti večjo materialno in moralno motivacijo.
- Gospodarske družbe z RR skupinami/enotami so le nujni privesek raziskovalnim inštitutom in visokošolskim ustanovam; ti pri RR projektih dobijo večino finančnih sredstev, gospodarske družbe pa le drobtinice.
- Predlagamo 20 % zmanjšanje financiranja raziskovalne dejavnosti v javnem sektorju in prenos teh sredstev v razvojne projekte gospodarstva.
- Veljavni plačni sistem je izjemno nespodbuden za privabljanje mladih v raziskovanje. Javne zdravstvene ustanove: največja težava pri nadaljnjem zaposlovanju je neugodna zakonodaja v javnem sektorju (omejitve zaposlovanja) in resna

kriza na področju ureditve, umestitve in financiranja raziskav s področja medicine (zdravstva).

- Primerjava razmer za razvojno-raziskovalno delo na inštitutih in univerzah v Sloveniji in mednarodnem okolju (izkušnja nekdanje mlade raziskovalke, ki je sodelovala pri izpolnjevanju vprašalnika za direktorje/dekane):
  - pogoji dela v tujini (Avstrija, Nemčija) so za raziskovalce precej boljši kakor v Sloveniji,
  - na visokošolskih ustanovah in v raziskovalnih inštitutih v Sloveniji ni dovolj kakovostnih delovnih mest za dolgoročno zaposlitev raziskovalcev,
  - vzdušje v naših raziskovalnih inštitutih in visokošolskih ustanovah je praviloma nespodbudno in moreče,
  - nekateri mentorji niso dovolj didaktično in pedagoško usposobljeni, nekateri tudi nimajo interesa za prenos znanja na mlade,
  - plače in delovne naloge raziskovalcev so slabe; običajno je preveč administrativnega dela, ki ovira raziskovalno delo,
  - premalo je izmenjav znanja, mobilnosti s tujino, premalo pretoka tujih raziskovalcev v Slovenijo.

### 5.1.2 Odhodi raziskovalcev iz organizacije – trajni in začasni, znotraj Slovenije in v tujino

Predstojniki raziskovalnih organizacij so podali veliko svojih pogledov na meddržavno mobilnost in emigracijo njihovih raziskovalcev, nekaj pa tudi na njihovo zaposlitveno mobilnost znotraj Slovenije.

*Odhodi znotraj Slovenije – notranja zaposlitvena mobilnost.* Komentarji o tej mobilnosti so bili redki. V njih so predstojniki RO izrazili, da je za slovenski RR sektor bistveno večji problem kakor emigracija nepripravljenost raziskovalcev za prehod iz javne raziskovalne sfere v gospodarstvo ter da je pretok raziskovalcev med raziskovalnimi organizacijami premajhen, zlasti odliv v gospodarstvo. Vodstvo enega inštituta je poudarilo, da pri njih ni večjega odliva, ker potrebne vrhunske kadre za posamezna ožja področja večinoma vzgojijo sami; zaradi njihove specifičnosti imajo ti manjše možnosti zaposlitve drugje.

*Meddržavna mobilnost in emigracija.* O teh tokovih so predstojniki RO podali veliko svojih stališč. V nadaljevanju jih večinoma dobesedno navajamo:

- V inovacijah in raziskavah orjemo ledino. Ekipe našega podjetja počasi in vztrajno raste, raziskovalci nas ne zapuščajo, izobraževanje v tujini se še ni pokazalo za potrebno. V tujini le poskušamo prodajati svoje znanje.
- Začasni odhod raziskovalcev iz naše organizacije v tujino ne presega 10 dni.
- Mladi sodelavci neradi odhajajo na dalj časa trajajoče izobraževanje/usposabljanje v tujino.
- Podpiramo meddržavno mobilnost raziskovalcev:

raziskovalci si s tem pridobijo dragocene izkušnje, znanje, spoznajo način dela v tujini ter prenašajo dobre prakse iz tujine v organizacijo.

- Spodbujamo odhod vsakega raziskovalca v tujino, ki namerava ostati v delovnem razmerju v naši organizaciji.
- Treba bi bilo spodbujati začasne odhode raziskovalcev za načrtno nadgrajevanje njihovega znanja. Hkrati bi bilo že pred njihovim odhodom smiselno zasnovati obetaven projekt, v katerega bi »povratniki« nato vključevali svoja nova znanja. Seveda mora biti raziskovalec na ustrezni kakovostni ravni in se zavezati k vrnitvi. To je še posebej pomembno za mlade raziskovalce, ki so bolj mobilni in jim je lažje ostati v tujini še nekaj dodatnih let.
- Gledano v celoti za našo organizacijo emigracija raziskovalcev ne pomeni večjega problema. Če odmislimo plače, ki so nižje kakor v razvitih zahodnih državah, vendar pa v večini primerov niso ključni razlog odhoda, menimo, da je naša organizacija dovolj konkurenčno raziskovalno okolje, ki ga raziskovalci (zlasti že nekoliko bolj uveljavljeni) praviloma ne zapuščajo. To potrjuje tudi razmeroma majhno število trajnih odhodov naših raziskovalcev v tujino. Menimo, da znamo prepoznati dobre talente in jih tudi obdržati. Ni namreč nepomembno dejstvo, da so danes na voljo številne možnosti za različne oblike mednarodnih izmenjav, ki raziskovalcem omogočajo trajne povezave z najbolj razvitimi raziskovalnimi okolji. Nekateri mlajši raziskovalci zapustijo našo organizacijo in odidejo v tujino. Razlogi za odhod so različni, večinoma nanje nimamo vpliva (boljši pogoji za raziskovalno delo, partnerske vezi ipd.). (Velik javni raziskovalni inštitut).
- V tujini slovenski raziskovalci niso zelo iskani in so njihove meddržavne selitve bolj slučajne ter vezane na študij, družinske povezave ipd.
- Za vsakogar, ki želi pridobiti določeno širino, pridobiti znanja in izkušnje, je dobro, da gre za določen čas v tujino. Pa ne zato, ker bi bila tujina vedno nekaj boljšega, temveč zato, ker je Slovenija majhna. Zato ne uspe nuditi ustrezne koncentracije kapitala in znanja, ki je nujna za tehnološki, kulturni in politični razvoj večjih razsežnosti, kakor je to mogoče v tujini. Tisti, ki želijo to izkusiti, gredo v tujino, čeprav to nima ugodnega ekonomskega učinka za vse udeležene. Ne bi bilo dobro, če bi ta odliv poskušali preprečevati. Čas pokaže, ali je tujina toliko zanimiva za strokovni in osebnostni razvoj, da oseba ostane tam.
- Nacionalni interes naj bi bil, da se sposobni mladi ali že oblikovani raziskovalci vračajo v Slovenijo in odločilno prispevajo k povezanosti slovenskih raziskovalnih organizacij v širši evropski in svetovni prostor. Za preprečevanje emigracije sta potrebna ustrezna politika in financiranje raziskav v Sloveniji iz javnih sredstev.
- Razlogi odhoda: med glavnimi potisnimi (angl.

push) dejavniki so navedli: nestimulativno okolje, slabše delovne razmere v Sloveniji, previsoke stroške obdavčitve strokovno usposobljenega kadra (razmerje med bruto-neto plačo), osebne zamere, birokratske zaplete. Med dejavniki privlačnosti (angl. pull) pa naslednje: višje plače v tujini, boljše možnosti za raziskovalno delo v tujini, bistveno manjša obremenjenost s pedagoško dejavnostjo v tujini, v tujini bolj cenijo dosežke raziskovalnega dela.

## 5.2 Anketiranje v letu 2004 – ocena stanja na področju RR dejavnosti in odhodov raziskovalcev iz organizacije v obdobju 1995–2004,<sup>6</sup>

Prikazujemo stališča anketirancev o oceni stanja na področju RRD in o različnih vrstah odhodov iz organizacije, vključno z emigracijo.

### 5.2.1 Ocena stanja na področju razvojno-raziskovalne dejavnosti v Sloveniji

Stanje na področju RRD v Sloveniji je bilo leta 2004 po ocenah direktorjev in dekanov zelo neugodno za manjše mlajše skupine v vzponu, ki so delovale v okviru manjših javnih zavodov ali podjetij, in/ali so imele za Slovenijo obetavne uporabne razvojno-raziskovalne programe. Menili so, da takim skupinam razpisi za RR projekte niso naklonjeni. Poudarili so potrebo za finančne in druge spodbude takih skupin. Pri tem je potrebna tudi dodatna »politična« podpora organizacijam, v okviru katerih takšne skupine nastajajo in obstajajo. Povzemamo še druge komentarje/stališča predstojnikov RO:

- RRD v gospodarstvu oziroma v poslovnem sektorju:
  - Slovenska industrija je nezainteresirana za zaposlovanje raziskovalnih kadrov, malo slovenskih podjetij ima raziskovalne oddelke, premalo je sodelovanja med industrijo in univerzami oziroma primanjkuje finančnih sredstev za uporabne raziskave, komisije za ocenjevanje predlogov projektov pri Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport (MŠZŠ) so zaprte, primanjkuje sredstev za nove projekte v gospodarstvu, ki bi omogočili zaposlovanje raziskovalcev.
  - Slovenija premalo (ali pa sploh ne) podpira (tako finančno ali kako drugače) raziskovalcev v gospodarskih družbah.
  - Premalo je spodbud za sodelovanje raziskovalcev z gospodarstvom. Raziskav, ki niso povezane z gospodarstvom, država ne bi smela financirati.
- Raziskovalna sredstva MŠZŠ dodeljuje le državnim inštitutom in posameznikom po zvezah, ne pa glede na kakovost projektov.
- V nekaterih inštitutih je vzdušje zelo konzervativno.

<sup>6</sup> Prikaz povzemamo iz raziskave, zaključene v letu 2004 in objavljene v knjigi: Bevc, Koman, Murovec, 2006.

### 5.2.2 Odhodi raziskovalcev iz organizacije – trajni in začasni, znotraj Slovenije in v tujino

*Splošni komentar o odhodih.* V času vključitve Slovenije v EU so predstojniki RO o odhodih raziskovalcev iz njihovih organizacij v 10-letnem obdobju pred vključitvijo (1995–2004<sub>1</sub>) podali naslednje komentarje:

- Večina odhodov raziskovalcev iz organizacije je bila posledica premajhnih finančnih sredstev za RRD. Raziskovalci so bili prisiljeni iskati delo drugod.
- Podjetja (gospodarske družbe):
  - Finančna spodbuda za raziskovalce v RR enotah podjetij (gospodarskih družb) ni ustrezna in bi morala biti višja, poleg tega pa RR enote težko dobijo sredstva za sofinanciranje svojih projektov izven podjetja.
  - V slovenskih podjetjih prevladuje negativna naravnost do RR delavcev, saj so bili v procesu privatizacije in prestrukturiranja RR oddelki ukinjeni in se je vsak znašel po svoje.
  - Tehnično osebje v večini gospodarskih družb v primerjavi z drugimi enakovrednimi profili poklicev (zdravniki, sodniki, učitelji, državna uprava) ni ustrezno in primerljivo spodbudno nagrajeno.
  - Glede na težak položaj gospodarstva je zelo težko ustrezno nagrajevati raziskovalce.
  - Organizacija je v zapiranju. Raziskovalci si tako prizadevajo najti ustrezno zaposlitev že pred dokončnim zaprtjem organizacije.

*Razlogi za odhod raziskovalcev iz raziskovalne dejavnosti.* Anketiranci so navajali naslednje razloge: pomanjkanje sredstev za plače, opremo in izobraževanje (zamujevanje plač, nizke stimulacije), premalo cenjeno raziskovalno delo, višje plače v neraziskovalni dejavnosti.

*Meddržavna mobilnost in emigracija.* Predstojniki RO so opozorili na dobre in slabe strani teh tokov ter na vzroke emigracije in napovedali njen obseg v prihodnosti:

- Mednarodne izmenjave in sodelovanje s tujimi strokovnjaki so koristni, še zlasti, če so stalni in uravnoteženi. Odhodi (zlasti) že uveljavljenih strokovnjakov in izjemno obetavnih mladih, zlasti če ni nadaljnega sodelovanja z njimi, ima za posamezno raziskovalno organizacijo in državo negativne posledice.
- Težko je motivirati raziskovalce, da bi za daljši čas odšli na usposabljanje v tujino. Odhodi za več kakor 14 dni v tujino so izjema.
- Vzroki emigracije: RR delo je v Sloveniji premalo cenjeno (finančno in tudi sicer), vzrok za odliv je lahko tudi slaba organiziranost RRD in premalo povezovanja med raziskovalnimi organizacijami.
- Ukrepi za preprečevanje emigracije: država bi morala s finančno podporo v čim večji meri preprečiti odhode slovenske inteligence na tuje, da bi s tem

omogočili boljši razvoj Slovenije na vseh področjih.

- Napovedi o obsegu emigracije v prihodnosti: pričakujemo večjo emigracijo raziskovalcev v naslednjih letih. Zaradi slabega in pristranskega delovanja ekspertnega sistema Ministrstva za šolstvo, znanost in šport pričakujemo tudi regionalno neuravnoteženo razporeditev raziskovalnega potenciala v Sloveniji in majhen prenos znanja v gospodarstvo.

## 6 Sklepne ugotovitve

Predstojniki raziskovalnih organizacij (direktorji in dekanji) so v odprtem vprašanju v anketi o emigraciji in mobilnosti raziskovalcev v obdobju 2004<sub>2</sub>–2009 (ob koncu leta 2009 in začetku leta 2010, torej na začetku gospodarske krize) in 1995–2004<sub>1</sub> (maja–julija 2004, torej po vstopu Slovenije v EU) ocenili stanje v slovenski RRD, učinke začasnega in trajnega odhoda raziskovalcev v tujino na njihovo organizacijo in širši slovenski prostor. Obe anketiranji sta bili izvedeni po vstopu Slovenije v EU, pri tem drugo v prvih letih gospodarske krize v državi, ko se je emigracija raziskovalcev že skokovito povečevala. Pri obeh anketiranjih smo uporabili enako metodologijo in vprašalnike (enak je bil njihov osrednji del), s čimer je bila ob velikem odzivu organizacij zagotovljena možnost opazovanja trendov v oceni učinkov emigracije (poleg trendov v obsegu emigracije in značilnostih emigrantov).

Pri **oceni stanja v RRD** so predstojniki RO v letih 2009/2010 podobno kakor leta 2004 opozorili na premajhno povezanost med akademsko sfero, raziskovalnimi inštituti in gospodarstvom ter poudarili potrebo po večjem deležu javnih sredstev za RR delo v gospodarstvu. Drugi komentarji v zvezi s stanjem v slovenski RRD pa so bili v letih 2009/2010 delno drugačni od tistih v letu 2004. Zajemajo tudi nespodbudni sistem plač in nezadovoljstvo z omejevanjem zaposlovanja v RR sektorju.

**Začasni odhod raziskovalcev v tujino** (meddržavna mobilnost) v obdobju 2004<sub>2</sub>–2009 je po ocenah direktorjev ali dekanov RO v letih 2009/2010 večinoma pozitivno vplival na uspešnost organizacije in uresničevanje raziskovalnih projektov, **trajni odhod (emigracija)** v istem obdobju pa v povprečju ni imel večjih negativnih učinkov, saj so jih večinoma uspeli nevtralizirati. V primerjavi z ocenami v letu 2004 (za obdobje 1995–2004) so ocene iz leta 2009/2010 za obdobje 2004<sub>2</sub>–2009 bolj optimistične. To lahko pomeni tudi večjo toleranco do emigracije. Ali je tako tudi v zadnjih letih, ko se po naših domnevah emigracija raziskovalcev povečuje, razmere v RRD pa so slabše kakor leta 2009, žal ne vemo.

Ocene predstojnikov RO bi bile danes, ko je gospodarski položaj v državi in v RR sektorju slabši kakor v letih 2009/2010, verjetno malo drugačne kakor takrat, zlasti

pa v primerjavi z letom 2004. Kljub temu so lahko predstavljene ocene ***nosilec politike na področju RRD in razvoja v državi pomembna podlaga*** za ukrepanje v nekaterih smereh. Podobne ocene bi bilo smiselno spremljati tudi v prihodnje, pri tem prav tako v okviru proučevanja emigracije, meddržavne mobilnosti, notranje zaposlitvene mobilnosti raziskovalcev v Sloveniji in razmer v slovenski RRD, najboljše v kombinaciji z ocenami stanja v RRD, ki jih podajo raziskovalci.

**Za nadaljnje raziskovanje** teh pojavov (in spremljanje ocen predstojnikov RO o njih) predlagamo naslednje:

- nadaljevanje izgradnje sistema zbiranja podatkov o meddržavni mobilnosti in migracijah raziskovalcev z anketami;
- dograjevati nekatere opredelitve za anketno zbiranje podatkov: raziskovalca, meddržavne mobilnosti in migracij;
- dograjevati vprašalnike;
- nadaljevati s statistično raziskavo SURS o poklicni poti doktorjev znanosti in jo nadgrajevati;
- spremljati poklicno pot mladih raziskovalcev po zaključku usposabljanja (ARRS, TIA ali kakšna druga strokovna organizacija) prek anketiranja ali kakšne druge metode – sprotno anketiranje MR so predlagali že Koman in drugi (Koman in dr., 2010);
- vpeljati redno spremljanje proučevanja dejanske in potencialne emigracije (in razmer v RRD); doslej se je spremljala z občasnimi projekti ad-hoc z zelo omejenimi finančnimi sredstvi;
- izdelati analizo (raziskavo) o imigraciji (tujih) raziskovalcev v Slovenijo.

## Literatura in viri

Anketa (2004). Vprašalnik o emigraciji in mobilnosti raziskovalcev v obdobju od 1. 1. 1995 do 30. 4. 2004 za direktorje raziskovalnih organizacij, podjetij z raziskovalci, dekane visokošolskih zavodov. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, maj–julij, 2004.

Anketa (2004a). Vprašalnik o emigraciji in mobilnosti raziskovalcev v obdobju od 1. 1. 1995 do 30. 4. 2004 za vodje kadrovskih služb v organizacijah z raziskovalci. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, maj–julij, 2004.

Anketa (2009). Vprašalnik o emigraciji in mobilnosti raziskovalcev v obdobju od 1. 7. 2004 do 30. 9. 2009 za direktorje raziskovalnih organizacij, podjetij z raziskovalci, dekane visokošolskih zavodov. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, oktober 2009–januar 2010.

Anketa (2009a). Vprašalnik o emigraciji in mobilnosti raziskovalcev v obdobju od 1. 7. 2004 do 30. 9. 2009 za vodje kadrovskih služb v organizacijah z raziskovalci.

Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, oktober 2009–januar 2010.

Bevc, Milena (ur.), Sonja Uršič (2013). Selitve kot razvojni dejavnik Slovenije in njenih regij. 1. natis. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja. Dostopno na:

Bevc, Milena (ur.), Klemen Koman, Nika Murovec (2006). *Človeški viri v razvojno-raziskovalni dejavnosti v Sloveniji in primerjava z državami Evropske unije: stanje in emigracija*. 1. natis. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Bevc, Milena, Marko Ogorevc (2012). Obseg in značilnosti emigracije slovenskih znanstvenikov v obdobju 1995–2009. *Statistični dnevi 2012*. Radenci: Statistični urad Republike Slovenije – Statistično društvo Slovenije. 12.–13. 11. 2013. Dostopno na: [http://www.stat.si/StatističniDnevi/Docs/Radenci%202012/prispevki/BEVC-BEG-MOZGANOV\\_stat-dnevi-2012\\_koncna\\_14-11-2012\\_.pdf](http://www.stat.si/StatističniDnevi/Docs/Radenci%202012/prispevki/BEVC-BEG-MOZGANOV_stat-dnevi-2012_koncna_14-11-2012_.pdf).

Bevc, Milena (ur.), Marko Ogorevc, Klemen Koman (2012). *Emigracija slovenskih raziskovalcev in njihova zaposlitvena mobilnost znotraj Slovenije*. 1. natis. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja. Dostopno na: [http://www.ier.si/files/Beg\\_mozganov\\_2012.pdf](http://www.ier.si/files/Beg_mozganov_2012.pdf)

IZUM (2004). Podatkovna baza o organizacijah z raziskovalci ter številu raziskovalcev v teh organizacijah. Interna dokumentacija. Ljubljana–Maribor: Javna agencija RS za raziskovalno dejavnost – Inštitut informacijskih znanosti.

IZUM (2009). Podatkovna baza o organizacijah z raziskovalci ter številu raziskovalcev v teh organizacijah. Interna dokumentacija. Ljubljana–Maribor: Javna agencija RS za raziskovalno dejavnost – Inštitut informacijskih znanosti.

Koman, Klemen, Damjan Kavaš, Peter Stanovnik, Saša Knežević (2010). Evalvacija programa "Mladi raziskovalci iz gospodarstva". Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

SURS (2013). Državna proračunska sredstva za raziskovalno-razvojno dejavnost, končni proračun 2012 in začetni proračun 2013, Slovenija. Prva objava. 23. 9. 2013. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=5761](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5761) (26. 9. 2013)

SURS (2013a). Državna proračunska sredstva za raziskovalno-razvojno dejavnost, končni proračun 2012 in začetni proračun 2013, Slovenija – popravek. Prva objava. 27. 9. 2013. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=5777](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5777) (27. 9. 2013)

SURS (2013b). Državna proračunska sredstva za raziskovalno-razvojno dejavnost – nacionalni del in sredstva iz strukturnih skladov EU. Interna dokumentacija. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije (Urška Arsenjuk).

SURS (2013c). SISTAT. Razvojno raziskovalna dejavnost. Državna proračunska sredstva za raziskovalno-razvojno dejavnost. Dostopno na:  
[http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=2364302S&ti=&path=../Database/Ekonomske/23\\_raziskovanje\\_razvoj/02\\_raz\\_razvoj\\_dej/03\\_23643\\_proracunska\\_sredstva/&lang=2](http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/varval.asp?ma=2364302S&ti=&path=../Database/Ekonomske/23_raziskovanje_razvoj/02_raz_razvoj_dej/03_23643_proracunska_sredstva/&lang=2) (27. 9. 2013)

Umar (2013). Ekonomsko ogledalo. Letn. XIX, št. 7-8. Urad za makroekonomske analize in razvoj, september 2013.

Umar (2013a). Poletna napoved gospodarskih gibanj 2013. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj, junij 2013.

Umar (2013b). Poročilo o razvoju. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj, maj 2013.

ZUJF (2013). Zakon za uravnoteženje javnih financ – ZUJF. Uradni list RS, št. 40/2012.

# VPLIV SELITEV NA DEMOGRAFSKO SLIKO SLOVENSKE STATISTIČNE REGIJE

Doc. dr. Milena Bevc, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

Mag. Sonja Uršič, Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

JEL: F220

UDK 314 (497.4)

## Povzetek

*V prispevku prikazujemo metodologijo in rezultate proučevanja vpliva treh dimenzij medregionalnih in meddržavnih selitev (obseg selitev, spol in starost selivcev) na demografsko sliko slovenskih statističnih regij. Obseg selitev prikazujemo za obdobje 1991–2010, v katerem je bil skupni vpliv evidentiranih selitev na število prebivalcev v večini regij ugoden. Spolno in starostno strukturo selivcev glede na razpoložljivost podatkov analiziramo za več (krajših) obdobj. Zaradi vseh selitev (državljeni RS, tujci) se je v obdobju 2008–2010 v večini regij povečalo število moških (v polovici pa tudi število žensk), prebivalstvo pa se je postaralo. Zaradi selitev državljanov RS se je v daljšem obdobju 2003–2010 v večini regij zmanjšalo število moških in žensk, prebivalstvo pa se je prav tako postaralo. Vpliv selitev na demografsko sliko regij je bil v proučevanem obdobju najugodnejši v Osrednjeslovenski in Obalno-kraški regiji, najmanj ugoden pa v Pomurski, Koroški in Zasavski regiji.*

**Ključne besede:** selitve, medregionalne, meddržavne, Slovenija, statistične regije, demografska slika

## Abstract

*This paper presents the methodology and results of the analysis of the influence of three dimensions of inter-regional and international migration (level of emigration and gender and age of migrants) on the demographic picture of Slovene statistical regions. The level of registered migration is analysed for the period 1991–2010. Its influence on the number of the population was positive in the majority of regions. The gender and age structure of migrants is analysed for a few shorter periods for reasons of data availability. Overall migration (of both Slovenian citizens and foreigners) in the 2008–2010 period caused an increase in the number of men in the majority of regions (in half of the regions also an increase in the number of women) and the rejuvenation of population. The migration of Slovene citizens in the longer period of 2003–2010 caused a decrease in the number of both men and women and the ageing of the population in the majority of regions. The influence of migration in the period observed on the demographic picture of the regions was most favourable in the Osrednjeslovenska region and the Obalno-kraška region and least favourable in the Pomurska, Koroška and Zasavska regions.*

**Key words:** migration, interregional, international, Slovenia, statistical regions, demographic picture

## 1. Uvod

Selitve so pomemben razvojni dejavnik na ravni države, regij in posameznika; razvoj lahko spodbujajo ali zavirajo. Na ravni države in regij lahko selitve vplivajo na gospodarski in družbeni razvoj, predvsem pa na demografski razvoj, s katerim mislimo na njihov vpliv na število prebivalcev ter njihovo strukturo po spolu in starosti. Spolna in starostna struktura selivcev med drugim vplivata na velikost delovno aktivnega prebivalstva in nataliteto. Na demografski in širši razvoj regij vplivata dve vrsti selitev: medregionalne in meddržavne. Za medregionalne selitve bomo uporabljali tudi okrajšavo MRS, za meddržavne selitve pa MDS.

V prispevku prikazujemo za slovenske statistične regije sintezno analizo obsega navedenih dveh vrst selitev, spolne in starostne strukture selivcev ter njihovega vpliva na število in strukturo prebivalcev. Opazovano obdobje

je za obseg selitev 1991–2010, za spol in starost selivcev pa zaradi razpoložljivosti podatkov krajše obdobje znotraj njega. Podrobno analizo za posamezne regije prikazujemo drugje (Bevc, Uršič, 2013). V prispevku pri posamezni od opazovanih dimenzij selitev vključujemo tudi analizo državljanstva selivcev (državljeni RS, tujci).

V prispevku, ki temelji na raziskovalnem projektu »Migracije v Sloveniji kot razvojni dejavnik države in njenih regij«<sup>1</sup>, najprej prikazujemo glavne metodološke in podatkovne značilnosti proučevanja in nato rezultate empirične analize za vsako od treh opazovanih dimenzij selitev (obseg, spol, starost). Nato podajamo sintezni prikaz vpliva in značilnosti na demografsko sliko posameznih regij. Prispevek zaključujemo z glavnimi sklepnimi ugotovitvami.

<sup>1</sup> Projekt sta financirala Javna agencija Republike Slovenije za raziskovalno dejavnost in Urad RS za makroekonomske analize in razvoj; izvajal se je v letih 2010–2013; nosilka projekta je bila Milena Bevc.

## 2. Metodologija

V tem poglavju najprej prikazujemo širša metodološka pojasnila, nato pa podrobnejše metodološke utemeljitve za posamezne proučevane dimenzije selitev: obseg selitev, spol in starost selivcev.

Najpomembnejši **vir podatkov** je bil Statistični urad Republike Slovenije (v nadaljevanju SURS), in sicer neobjavljeni podatki, pripravljeni za potrebe raziskovalnega projekta, na katerem temelji ta prispevek, ter za potrebe nekaterih projektov v preteklosti (Bevc in dr., 2000, 2004). Uporabili pa smo tudi objavljene podatkovne zbirke SURS (na spletnim portalu SI-STAT, v Statističnem letopisu Slovenije in v različnih Statističnih informacijah o prebivalstvu in selitvah). Pri podatkih je pomembno poudariti naslednje: za katere kategorije prebivalcev (državljeni RS, tujci, skupaj) so za posamezna leta na voljo podatki o selitvah, za katere značilnosti (spol, starost) selivcev so podatki in kakšna je opredelitev prebivalstva Slovenije.

Najpomembnejši prelom pri podatkih, ki vpliva na njihovo **primerljivost med leti**, je nastal v letu 2008 in je povezan z naslednjimi spremembami:

- Od leta 2008 naprej je tako v MDS kakor tudi v MRS zajeto celotno prebivalstvo Slovenije, torej državljani RS in tujci. Pred tem so bile v MRS evidentirane le selitve državljanov RS.
- Veljati je začela nova statistična opredelitev prebivalstva in selivcev: oseb, priseljenih iz tujine, oseb, odseljenih v tujino, in oseb, ki so se selile v Slovenijo (notranji selivec). Nova statistična opredelitev temelji na konceptu običajnega prebivališča in je usklajena z opredelitvami prebivalstva in selivcev iz Uredbe (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in Sveta o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti (Uredba, 2007). Ključno merilo za določitev selitve (tako notranje kakor meddržavne) je upoštevanje enoletnega dejanskega ali nameravanega prebivanja na naslovu prijavljenega prebivališča (ki je lahko stalno ali začasno). To pomeni, da so od leta 2008 zajete tudi MRS na začasno bivališče, medtem ko so bile prej zajete le selitve na stalno bivališče. Pri MDS so bili začasno odseljeni (velja za državljane RS) in iz tujine priseljeni na začasno bivališče (velja za tujce) upoštevani tudi že pred tem letom (od leta 1999 do 2007).
- Od leta 2008 naprej se v selitvah evidentirajo tudi statistične selitve. O statistični selitvi govorimo, kadar je bilo začasno prebivališče objavljeno ali kadar veljavnost prijave začasnega prebivališča ni bila obnovljena v zakonsko določenem roku.

Posledica vseh navedenih sprememb je veliko povečanje obsega selitev od leta 2008 dalje, zlasti medregionalnih.

Poleg navedenih sprememb so za spremljanje selitvenih tokov pomembni še naslednji mejniki:

- V podatkih o selitvah so v letih 1991 in 1992 zajete selitve državljanov vseh republik nekdanje SFRJ, od leta 1993 do leta 1997 (ko so se na ravni regij začele spremljati tudi selitve tujcev), pa selitve državljanov RS.
- Od vključno leta 1998 dalje so v MDS po regijah poleg selitev državljanov RS evidentirane tudi selitve tujcev. Na ravni Slovenije se MDS tujcev sicer spremljajo že od leta 1995, vendar so v pričujoči analizi zaradi zagotavljanja primerljivosti podatkov na ravni države in regij tudi za raven Slovenije MDS tujcev upoštevane od leta 1998 naprej.

**Opazovano obdobje** zaradi več razlogov pri vseh proučevanih dimenzijah selitev ni enako. Obseg selitev je bilo mogoče proučevati v daljšem časovnem obdobju 1991—2010, hkrati pa smo ga analizirali za več krajših, metodološko bolj enotnih podobdobj. Spol selivcev po regijah smo za selitve državljanov RS analizirali za obdobje 2003—2010 in za vse selitve (državljanov RS in tujcev) za obdobje 2008—2010. Pri MDS je bilo mogoče vse selitve opazovati tudi v daljšem obdobju 1998—2010. Starost selivcev pri selitvah državljanov RS pri MRS analiziramo za obdobje 2003—2010, pri MDS pa za daljše obdobje 1991—2010. Starost vseh selivcev (državljanov RS in tujcev) in vpliv starosti selivcev na starostno strukturo prebivalcev analiziramo za obdobje 2008—2010.

Selitve **se nanašajo na dogodek (priselitev, odselitev)**, zato je zaradi večkratnih selitev iste osebe število selivcev lahko manjše od števila selitev. Tudi kadar uporabljamo izraz »selivci« ali »osebe«, podatki dejansko prikazujejo število dogodkov (priselitev, odselitev) za proučevani selitveni tok.

**Naravno gibanje prebivalstva, obseg medregionalnih in meddržavnih selitev ter vpliv naravnega in selitvenega gibanja prebivalstva na število prebivalcev** v slovenskih statističnih regijah smo analizirali za obdobje 1991—2010. Zaradi zagotavljanja primerljivosti teh tokov znotraj posamezne regije in med regijami je saldo (pri naravnem gibanju in selitvah) prikazan na tisoč prebivalcev. Razen za celotno obdobje 1991—2010 so opazovani tokovi analizirani tudi za naslednja krajša metodološko in vsebinsko bolj enotna obdobja:

- MRS so analizirane za obdobje 1991—2007, ko so evidentirane le selitve državljanov RS, ter za obdobje 2008—2010, ko so evidentirane vse selitve (državljeni RS in tujci). Z letom 2008 so uvedene tudi druge že navedene metodološke spremembe, ki vplivajo na primerljivost podatkov o selitvah s tistimi pred tem letom.
- MDS so analizirane za štiri podobdobja: 1991—1997 (evidentirane le selitve državljanov RS), 1998—2003 (evidentirane selitve državljanov RS in tujcev, ko Slovenija še ni bila članica EU), 2004—2007

(evidentirane vse selitve, Slovenija članica EU) in 2008—2010 (evidentirane vse selitve, veljavnih več že omenjenih metodoloških sprememb).

- Na podlagi opredeljenih obdobj opazovanja MRS in MDS je skupni vpliv obeh vrst selitev in NGP na število prebivalcev v regijah analiziran za naslednja podobdobja:
  - 1991—1997: v obeh vrstah selitev so evidentirane le selitve državljanov RS (v letih 1991 in 1992 tudi selitve državljanov drugih republik nekdanje Jugoslavije);
  - 1998—2003: v MDS so zajete tudi selitve tujcev, Slovenija še ni članica EU;
  - 2004—2007: obdobje po vstopu Slovenije v EU pred prelomnim letom 2008 s številnimi spremembami v proučevanju in zajemanju selitev;
  - 2008—2010: evidentirane so selitve celotnega prebivalstva Republike Slovenije (državljanov RS in tujcev), uveljavljenih je več že navedenih metodoloških sprememb.

**Spolno strukturo selivcev** za selitve državljanov RS analiziramo za obdobje 2003—2010, za vse selitve (državljan RS, tujci) pa za obdobje 2008—2010. Za enaka obdobja analiziramo tudi vpliv selitev na spolno strukturo prebivalstva v regijah.

Analiza **starosti selivcev** zajema primerjavo povprečne starosti priseljenih in odseljenih, pri čemer smo povprečno starost selivcev v določenem obdobju izračunali kot tehtano aritmetično sredino (utež je določena s številom selitev). V naslednjem koraku smo izračunali vpliv selitev na starostno strukturo prebivalstva regije, ki temelji na regionalnih podatkih o povprečni starosti in številu prebivalcev ter povprečni starosti in številu selivcev. Če se prebivalstvo regije zaradi selitev pomlajuje, govorimo o ugodnem vplivu selitev na starostno strukturo prebivalstva, in nasprotno, če se prebivalstvo regije zaradi selitev stara.

### 3 Vpliv obsega selitev in naravnega gibanja na število prebivalcev

#### 3.1 Vpliv naravnega gibanja prebivalstva

Gorenjska in Osrednjeslovenska regija sta imeli ves čas opazovanega obdobja 1991—2010 pozitiven naravni prirast, večji del obdobja pa tudi Jugovzhodna Slovenija in Koroška regija. Na drugi strani je na podlagi NGP število prebivalcev upadalo v celotnem opazovanem obdobju v Pomurski, Podravske, Zasavske in Spodnjeposavske regiji. V Obalno-kraški, Goriški in Notranjsko-kraški regiji je na podlagi NGP število prebivalcev upadalo vse do leta 2007, zatem pa je za vse tri regije značilno njihovo povečanje.

#### 3.2 Vpliv selitev

Najprej bomo predstavili skupni vpliv MRS in MDS, nato pa še njun ločeni/samostojni vpliv (ta je prikazan v slikah 1 in 2).

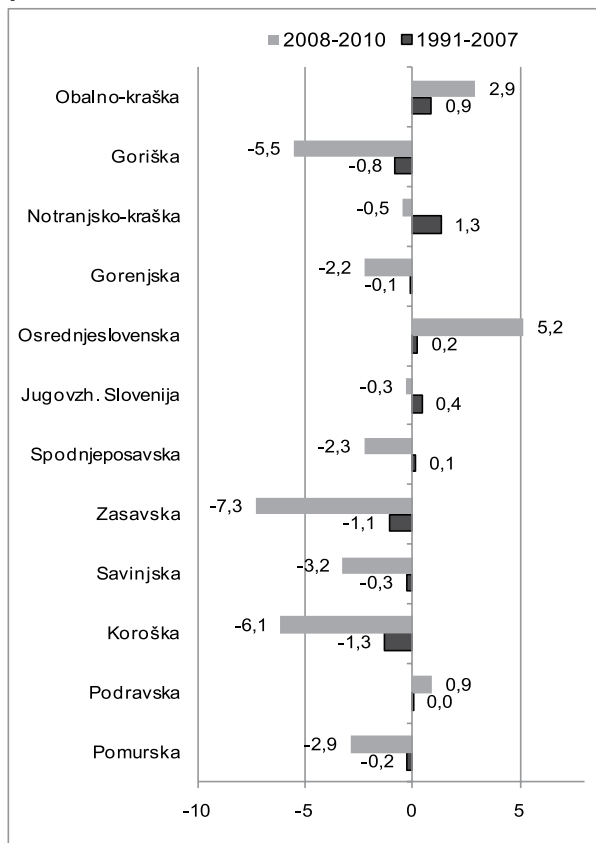
**Skupni vpliv evidentiranih medregionalnih in meddržavnih selitev** je bil v obdobju 1991—2010 v večini regij pozitiven. Izjema so Pomurska, Koroška in Zasavska regija, kjer je bil negativen vpliv selitev predvsem ali pa izključno posledica negativnega salda v MRS.

**Vpliv evidentiranih medregionalnih selitev** (slika 1). V obdobju 1991—2010 je imela večina regij negativen skupni saldo v teh selitvah; te so: Pomurska, Koroška, Savinjska, Zasavska, Spodnjeposavska, Gorenjska in Goriška. Relativna razlika med priselitvami in odselitvami (število selivcev v obeh tokovih na tisoč prebivalcev) je bila največja v Koroški, Zasavski in Goriški regiji. Na drugi strani je bil pozitiven saldo na tisoč prebivalcev največji v Obalno-kraški, Osrednjeslovenski in Notranjsko-kraški regiji. V sliki 1 je prikazan medregionalni selitveni saldo na tisoč prebivalcev za obdobji 1991—2007 in 2008—2010. V obdobju 1991—2007 je bil največji pozitiven saldo značilen za Notranjsko-kraško in Obalno-kraško regijo, največji negativen saldo pa za Koroško, Zasavsko in Goriško regijo. Te tri regije so največji negativen selitveni saldo imele tudi v obdobju 2008—2010, ko so poleg selitev državljanov RS evidentirane tudi selitve tujcev (njihov delež v MRS je znašal 12 %). Število regij z negativnim selitvenim saldom v MRS se je v obdobju 2008—2010 povečalo na devet, pozitiven saldo pa so imele Osrednjeslovenska, Obalno-kraška in Podravska regija.

**Vpliv evidentiranih meddržavnih selitev** (slika 2). V obdobju 1991—1997 (selitve državljanov RS) je imela polovica regij pozitiven saldo v MDS, v Goriški regiji je bil saldo izravnal, ostale regije pa so imele negativen saldo. Preračunano na tisoč prebivalcev sta imeli največji selitveni prirast Podravska in Obalno-kraška regija, največji selitveni padec pa Koroška in Notranjsko-kraška regija. Od leta 1998 so pri MDS evidentirane tudi selitve tujcev, ki so do vključno leta 2011 pomenile glavnino teh selitev (v obdobju 2000—2010<sup>2</sup> v povprečju 89 % vseh priselitev in 74 % vseh odselitev). V obdobju 1998—2003 (selitve državljanov RS in tujcev, Slovenija še ni bila članica EU) je bilo v večini regij število priselitev večje od števila odselitev. Negativen saldo sta imeli le Pomurska in Koroška regija, le-ta pa je bil relativno majhen. Po vstopu Slovenije v EU v letu 2004 se je obseg MDS začel hitro povečevati in v večini regij naraščal vse do začetka gospodarske krize ob koncu preteklega desetletja. V obeh opazovanih obdobjih (2004—2007 in 2008—2010) so imele vse regije pozitiven letni selitveni

<sup>2</sup> Za to obdobje smo imeli na voljo podatke ločene po državljanstvu selivcev.

**Slika 1: Povprečni letni saldo v medregionalnih selitvah v obdobju 1991—2007 in 2008—2010 po statističnih regijah\* – število oseb na 1000 prebivalcev na leto**



Vir: SURS, 2000, 2004, 2007, 2011, 2012 in lastni izračuni na podlagi podatkov v teh virih.

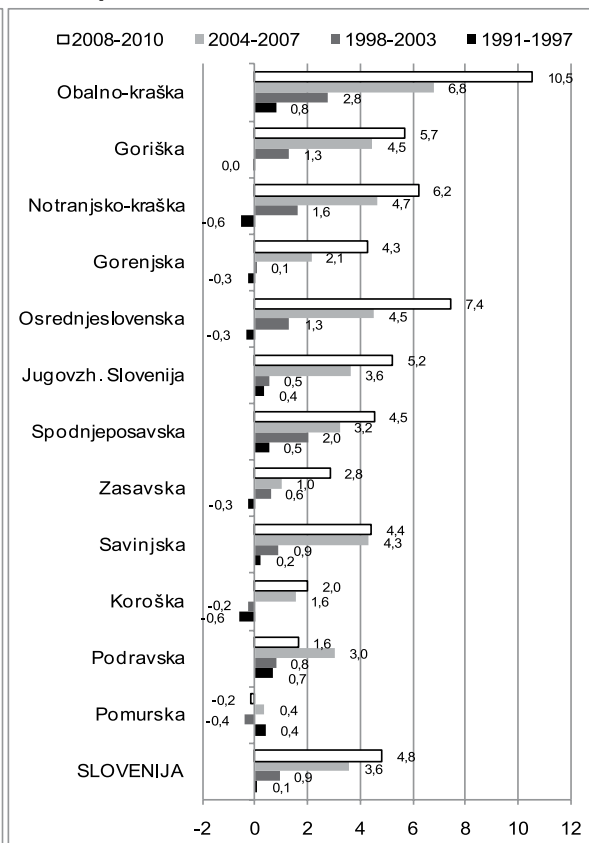
\* V obdobju 1991—2007 so evidentirane selitve državljanov RS, v obdobju 2008—2010 pa vse selitve (državljeni RS in tujci) ter uveljavljene nekatere metodološke spremembe (glej metodološke utemeljitve o primerljivosti podatkov med leti).

saldo (izjema je Pomurska regija v obdobju 2008—2010). Število prebivalcev se je zaradi teh selitev v obeh obdobjih najbolj povečalo v Obalno-kraški regiji, več kakor v povprečju v državi pa tudi v Osrednjeslovenski, Notranjsko-kraški in Goriški regiji.

### 3.3 Skupni vpliv naravnega gibanja prebivalstva, medregionalnih in meddržavnih selitev

Izraženo na tisoč prebivalcev sta imeli v obdobju 1991—2010 Pomurska in Zasavska regija največji skupni negativni učinek vseh treh opazovanih tokov na število prebivalcev, Osrednjeslovenska in Obalno-kraška regija pa največji skupni pozitivni učinek vseh treh tokov. Slike od 3 do 6 prikazujejo učinek vseh obravnavanih tokov na relativno število prebivalstva (spremembo na tisoč prebivalcev) v že opredeljenih krajših podobdobjih: 1991—1997, 1998—2003, 2004—2007, 2008—2010.

**Slika 2: Povprečni letni saldo v meddržavnih selitvah v obdobjih 1991—1997, 1998—2003, 2004—2007 in 2008—2010 po statističnih regijah\* – število oseb na 1000 prebivalcev na leto**



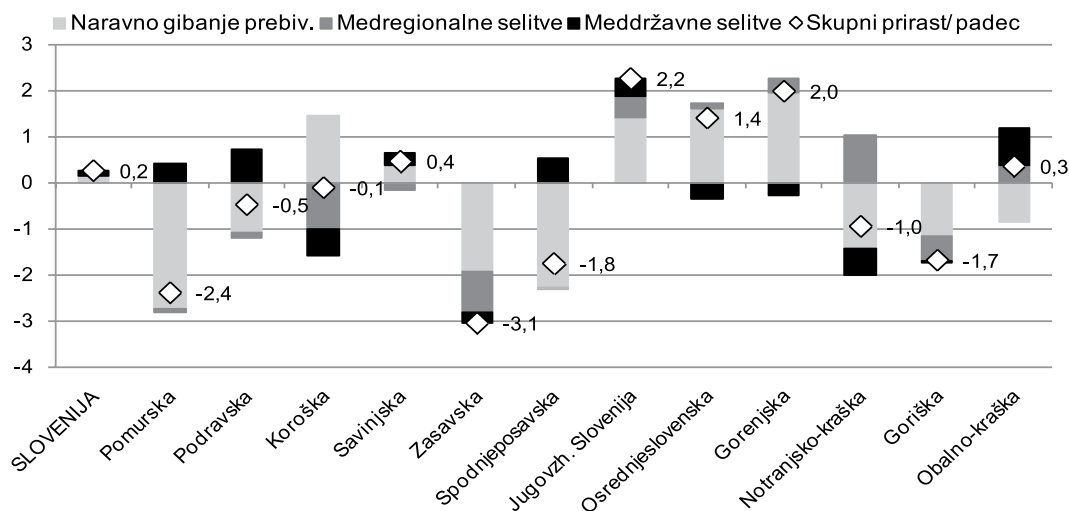
Vir: SURS, 2000, 2004, 2007, 2011, 2012 in lastni izračuni na podlagi podatkov v teh virih.

\* V obdobju 1991—1997 so evidentirane le selitve državljanov RS, pozneje pa vse selitve. V obdobju 2008—2010 so uveljavljene nekatere metodološke spremembe (glej metodološke utemeljitve o primerljivosti podatkov med leti).

V obdobju 1991—1997 (selitve državljanov RS; slika 3) je na spremembo števila prebivalcev najbolj odločilno vplivalo NGP (rojstva in smrti), razen v Obalno-kraški in Koroški regiji. Povprečno letno zmanjšanje števila prebivalcev na tisoč prebivalcev je bilo na podlagi vseh treh opazovanih tokov (naravno gibanje in obe vrsti selitev) največje v Zasavski, Pomurski, Spodnjeposavski in Goriški regiji, povprečno letno povečanje števila prebivalcev pa je bilo relativno (na tisoč prebivalcev) največje v Jugovzhodni Sloveniji, Notranjsko-kraški in Osrednjeslovenski regiji.

V obdobju 1998—2003 (slika 4) je opazen ugodnejši vpliv MDS na skupno gibanje števila prebivalcev. V večini regij se je namreč povečal pozitiven saldo v teh selitvah, ali pa je prej negativen ali izravnano postal pozitiven. V tem obdobju sta imeli največji letni prirast na tisoč prebivalcev na podlagi selitev in NGP Obalno-kraška in Osrednjeslovenska regija. Zaradi ugodnih

**Slika 3: Vloga naravnega in selitvenega gibanja prebivalstva pri spremembi števila prebivalcev v Sloveniji v obdobju 1991—1997 po statističnih regijah\* – povprečni letni saldo na 1000 prebivalcev**



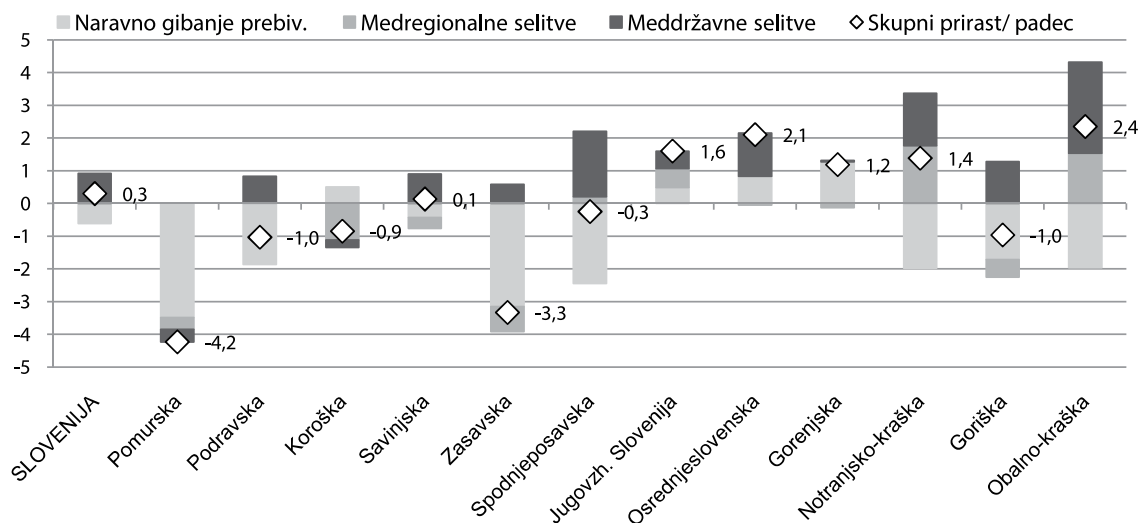
Vir: SURS, 2000, 2012 in lastni izračuni na podlagi podatkov v teh virih.

\* Pri obeh vrstah selitev (medregionalne in meddržavne selitve) so evidentirane le selitve državljanov RS (v letih 1991 in 1992 tudi selitve državljanov drugih republik nekdanje Jugoslavije).

gibanj v selitvah (zlasti meddržavnih) se je močno izboljšala tudi demografska slika v Notranjsko-kraški in Spodnjeposavski regiji. Skupno se je v tem obdobju na podlagi selitvenega gibanja in NGP število prebivalcev v polovici regij povečalo in v polovici regij zmanjšalo (na tisoč prebivalcev najbolj v Pomurski in Zasavski regiji, pri tem predvsem zaradi neugodnega NGP). Upadanje števila prebivalcev zaradi neugodnega naravnega

gibanja se je nadaljevalo tudi v Podravski in Goriški regiji, čeprav je bil v slednji regiji skupni negativen saldo na podlagi selitvenega gibanja in NGP precej manjši kakor v obdobju 1991—1997 (zaradi ugodnega vpliva MDS). V obdobju 1998—2003 se je precej poslabšala demografska slika v Koroški regiji, kjer se je nadaljeval negativen selitveni saldo ob precej zmanjšanem pozitivnem naravnem prirastu prebivalstva.

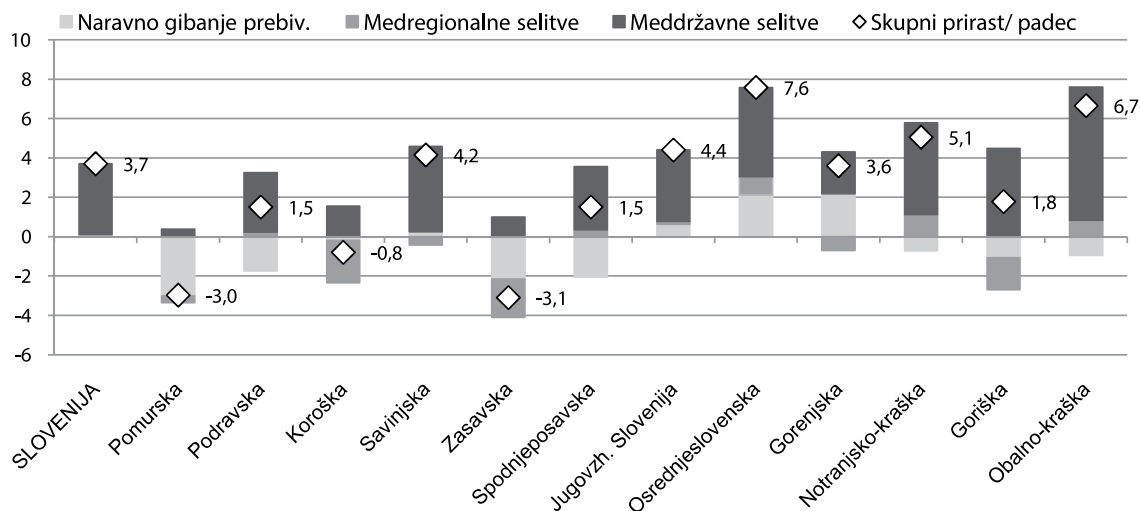
**Slika 4: Vloga naravnega in selitvenega gibanja prebivalstva pri spremembi števila prebivalcev v Sloveniji v obdobju 1998—2003 po statističnih regijah\* – povprečni letni saldo na 1000 prebivalcev**



Vir: SURS, 2000, 2004, 2007 (interna dokumentacija za vse), 2012 in lastni izračuni na podlagi podatkov v teh virih.

\* Pri meddržavnih selitvah so zajete vse selitve (državlani RS, tujci), pri medregionalnih selitvah pa le selitve državljanov RS.

**Slika 5: Vloga naravnega in selitvenega gibanja prebivalstva pri spremembi števila prebivalcev v Sloveniji v obdobju 2004—2007 po statističnih regijah\* – povprečni letni saldo na 1000 prebivalcev**



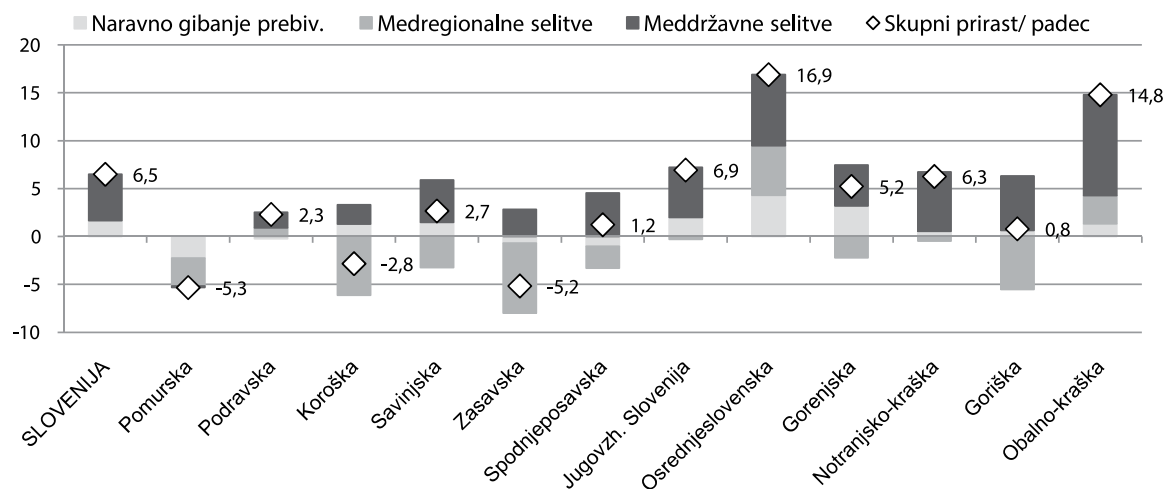
Vir: SURS, 2007, 2011, 2012 in lastni izračuni na podlagi podatkov v teh virih.

\* Pri meddržavnih selitvah so zajete vse selitve (državljeni RS, tujci), pri medregionalnih selitvah pa le selitve državljanov RS.

V obdobju 2004—2007 (slika 5) se je v vseh regijah izrazilo povečal ugoden vpliv MDS na število prebivalcev. Saldo v MDS je bil v tem obdobju pozitiven v vseh regijah, v večini med njimi je imel odločilno vlogo pri spremembi števila prebivalcev. Kar devet regij je imelo v tem obdobju pozitivni skupni prirast na podlagi naravnega in selitvenega gibanja prebivalstva. Upadanje števila prebivalcev se je nadaljevalo v Pomurski, Zasavski in Koroški regiji; v prvi zlasti zaradi neugodnega NGP, v Koroški regiji zaradi negativnega salda v MRS in v Zasavski regiji zaradi obeh navedenih dejavnikov.

Za obdobje 2008—2010 (slika 6) so bili na voljo podatki o vseh selitvah in je veljala nova statistična opredelitev selitev in prebivalstva; zato se je zelo povečal zlasti obseg MRS. Tudi selitveni saldo je bil v tem obdobju večji kakor prej, predvsem v MRS. Relativni pomen NGP za skupno spremembo števila prebivalcev je bil v tem obdobju v večini regij majhen. Povprečni letni prirast na tisoč prebivalcev na podlagi naravnega in selitvenega gibanja je bil tudi v tem obdobju največji v Osrjedneslovenski in Obalno-kraški regiji. Le v teh dveh regijah je število prebivalcev naraščalo zaradi NGP in tudi zaradi obeh vrst

**Slika 6: Vloga naravnega in selitvenega gibanja prebivalstva pri spremembi števila prebivalcev v Sloveniji v obdobju 2008—2010 po statističnih regijah\* – povprečni letni saldo na 1000 prebivalcev**



Vir: SURS, 2011, 2012 in lastni izračuni na podlagi podatkov v tem viru.

\* Pri vseh selitvah (meddržavne, medregionalne) so evidentirane selitve državljanov RS in tujcev.

selitev (MRS, MDS), pri čemer so k skupnemu pozitivnemu saldu največ prispevale MDS. Pozitiven saldo v MDS so beležile tudi vse druge regije razen Pomurske. Za tri regije, ki so bile po velikosti skupnega letnega prirasta na tisoč prebivalcev za Osrednjeslovensko in Obalno-kraško regijo (Jugovzhodna Slovenija, Notranjsko-kraška in Gorenjska regija), je značilen pozitiven naravni prirast, pozitiven saldo v MDS ter (manjši) negativen saldo v MRS. Upadanje števila prebivalcev se je nadaljevalo v Pomurski, Zasavski in Koroški regiji. Negativen saldo je v Koroški regiji v celoti nastal pri MRS, večinoma tudi v Zasavski regiji, v Pomurski regiji pa je k negativnem saldu v veliki meri prispevalo tudi neugodno NGP.

#### 4 Spolna struktura selivcev in njen vpliv na spolno strukturo prebivalstva

Spolna struktura selivcev se zelo razlikuje glede na vrsto selivcev (državljeni RS, tujci). V večini slovenskih regij se je zaradi **selitev državljanov RS** v obdobju 2003—2010 zmanjšalo tako število moških kakor žensk, pri tem pa število žensk izraziteje (razen v Zasavski regiji, kjer je bilo število obeh uravnoteženo). Pozitiven saldo tako v selitvah moških kakor žensk je bil značilen le za Osrednjeslovensko in Obalno-kraško regijo, Jugovzhodna Slovenija in Notranjsko-kraška regija pa sta imeli pozitiven saldo v selitvah moških in negativen saldo pri selitvah žensk. Pretežni del selitev državljanov RS so v opazovanem obdobju predstavljale *medregionalne selitve*, zato navedena gibanja v večini regij odražajo stanje v teh selitvah. Izjema sta Podravska in Notranjsko-kraška regija, ki sta imeli v MRS pozitiven saldo tako pri selitvah moških kakor žensk. Pri *meddržavnih selitvah* državljanov RS so imele v opazovanem obdobju vse regije negativen selitveni saldo tako pri moških kakor ženskah (ta je bil večji v selitvah žensk).

Precej drugačna pa je slika za **vse selitve (državljeni RS, tujci)** v obdobju 2008—2010. Na ravni Slovenije so v selitvah tujcev, ki so bile v glavnem MDS, v tem obdobju prevladovali moški; ženske so v povprečju predstavljale le dobro petino v priselitvah in še manj (15 %) v odselitvah. Polovica regij je imela v tem obdobju pri vseh selitvah pozitiven saldo tako v selitvah moških kakor žensk, pri čemer je bilo med neto priseljenimi v vseh regijah več moških kakor žensk. Med drugo polovico so imele tri regije (Savinjska, Spodnjeposavska in Goriška) pozitiven saldo pri selitvah moških in negativen saldo pri selitvah žensk, Pomurska, Koroška in Zasavska regija pa negativen saldo pri selitvah moških in žensk, pri čemer je bilo med neto odseljenimi več žensk kakor moških. Ločena analiza MRS in MDS kaže, da je pri *meddržavnih selitvah* večina regij imela pozitiven saldo tako v selitvah moških kakor žensk zaradi selitev tujcev; izjema sta le Pomurska in Podravska regija z negativnim saldom pri selitvah žensk. Pri *medregionalnih selitvah* je nasprotno večina (osem) regij imela negativen saldo; izjema so Podravska, Osrednjeslovenska in Obalno-kraška regija

s pozitivnim saldom za oba spola in Jugovzhodna Slovenija s pozitivnim saldom za moške.

#### 5 Starost selivcev in njen vpliv na starostno strukturo prebivalstva

**Starost selivcev v selitvah državljanov RS** smo pri MRS analizirali za obdobje 2003—2010 in pri MDS za obdobje 1991—2010. Pri *medregionalnih selitvah* je povprečna starost selivcev na ravni države znašala 31 let, med regijami pa je bila v večini regij za odseljene nižja kakor za priseljene (zlasti v Pomurski regiji in v Jugovzhodni Sloveniji). Izjemi sta le Osrednjeslovenska in Podravska regija, kjer je bilo nasprotno. Tudi pri *meddržavnih selitvah* državljanov RS je bila v večini regij povprečna starost za odseljene v povprečju nižja kakor za priseljene (zlasti v Goriški in Notranjsko-kraški regiji); izjemi sta Podravska in Pomurska regija.

**Starost vseh selivcev** (državljanov RS in tujcev v MRS in MDS) smo lahko analizirali za obdobje 2008—2010. Povprečna starost selivcev v *medregionalnih selitvah* je bila na ravni Slovenije 32 let, pri čemer je bila pri tujcih precej višja kakor pri državljanih RS (38 let proti 31 let). V večini regij so bili odseljeni mlajši od priseljenih; izjema so Osrednjeslovenska, Podravska in Gorenjska regija. Povprečna starost selivcev v *meddržavnih selitvah* je bila v vseh regijah za priseljene nižja kakor za odseljene (na ravni Slovenije: 32 let proti 36 let), zlasti v Podravski, Koroški in Zasavski regiji. Nasprotno kakor pri MRS je bila povprečna starost pri tujcih nižja kakor pri državljanih RS (razen v Pomurski regiji, kjer so bili tuji selivci v povprečju precej starejši kakor v drugih regijah). Odseljeni državljeni RS so bili v povprečju najmlajši v Zasavski, Gorenjski in Goriški regiji in najstarejši v Podravski regiji.

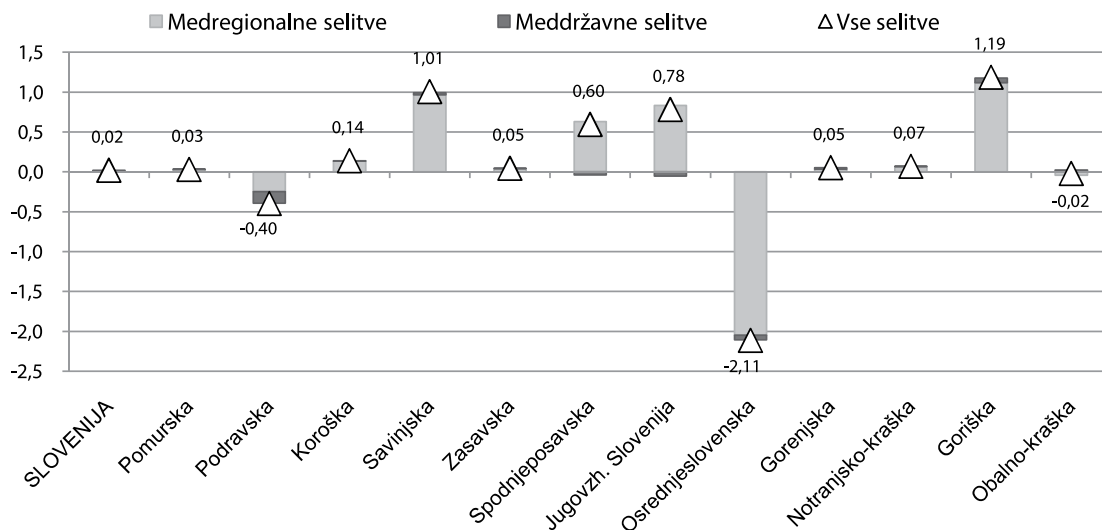
**Vpliv starostne strukture selivcev na starostno strukturo prebivalcev** v slovenskih regijah je bil za *selitve državljanov RS* v obdobju 2003—2010 ugoden v Osrednjeslovenski regiji ter v manjši meri tudi v Podravski in Obalno-kraški regiji. V teh regijah se je povprečna starost prebivalstva zaradi selitev zmanjšala (glej sliko 7). Medtem ko je bil ugoden vpliv selitev na starostno strukturo prebivalcev v Osrednjeslovenski regiji skoraj izključno posledica MRS, so k ugodnejši starostni strukturi prebivalstva v Podravski regiji pomembno prispevale tudi MDS državljanov RS. V vseh drugih regijah se je zaradi selitev državljanov RS (pri tem večinoma ali v celoti MRS) prebivalstvo v proučevanem obdobju postaralo. Vpliv selitev na starostno strukturo prebivalcev je bil najbolj neugoden v Goriški in Savinjski regiji ter za njima v Jugovzhodni Sloveniji in Spodnjeposavski regiji.

**Vpliv vseh selitev (državljeni RS, tujci)** na starostno strukturo prebivalcev v obdobju 2008—2010 je bil ugoden v petih slovenskih regijah (glej sliko 8). Najbolj se je zaradi selitev pomladilo prebivalstvo Osrednjeslovenske (zlasti

prek MRS) in Obalno-kraške regije (kjer je prevladoval ugoden vpliv MDS). Ugoden, a precej manjši vpliv, je značilen tudi za Podravsko, Gorenjsko in Notranjsko-kraško regijo. V vseh drugih regijah se je povprečna starost prebivalcev zaradi selitev povečala, najbolj v Pomurski in Koroški regiji. Podrobnejša analiza MRS in

MDS kaže, da se je povprečna starost prebivalcev zaradi MDS zmanjšala v vseh slovenskih regijah, medtem ko so MRS najbolj ugodno vplivale na starostno strukturo prebivalcev v Osrednjeslovenski regiji in v manjši meri tudi v Podravski in Obalno-kraški regiji, v vseh drugih regijah pa je bil ta vpliv neugoden (najbolj v Koroški in

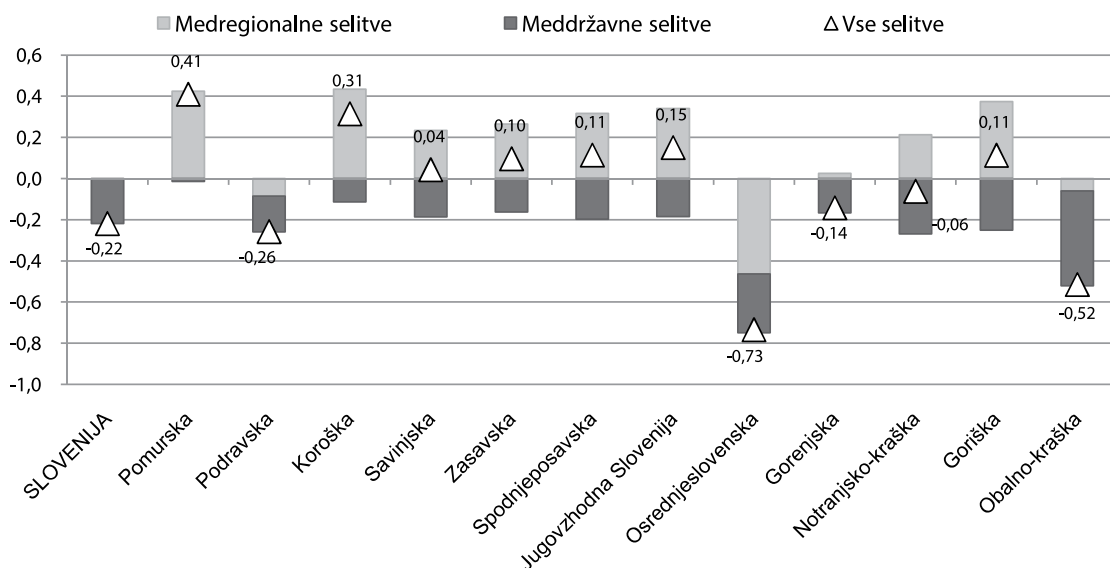
**Slika 7: Sprememba povprečne starosti\* prebivalcev Slovenije po statističnih regijah v obdobju 2003—2010 zaradi selitev državljanov RS (izraženo v letih starosti)**



Vir: SURS, 2007, 2011, Statistični letopis Slovenije za obdobje 2003—2010 in lastni izračuni na podlagi podatkov v teh virih.

\* Prikazana je skupna sprememba v opazovanem obdobju.

**Slika 8: Sprememba povprečne starosti\* prebivalcev Slovenije po statističnih regijah v obdobju 2008—2010 zaradi selitev (izraženo v letih starosti)**



Vir: SURS, 2011, Statistični letopis Slovenije za obdobje 2008—2010 in lastni izračuni na podlagi podatkov v teh virih.

\* Prikazana je skupna sprememba v opazovanem obdobju.

Pomurski regiji, za njima pa v Goriški regiji, Jugovzhodni Sloveniji in Spodnjeposavski regiji).

## 6 Sintezni prikaz vpliva obsega selitev ter spola in starosti selivcev na demografsko sliko posameznih statističnih regij

Po ločenem opazovanju obsega selitev, starosti in spola selivcev na demografsko sliko regij (poglavja od 3 do 5) bomo v tem poglavju v dveh tabelah (2 in 3) za vsako regijo združili vse tri dimenzije, v tabelo 1 pa vključili še naravno gibanje prebivalstva. Ugoden vpliv selitev in NGP je prikazan z oznako »+«, neugoden vpliv pa z oznako »-«. S tem je po skupnem pregledu za vse regije mogoče dobiti pregledno sliko še za posamezno regijo. Podrobna analiza za posamezne regije je prikazana drugje (Bevc, Uršič, 2013). Prikaz v tabelah je zgovoren, zato prikazujemo le nekaj glavnih ugotovitev.

**V obdobju 1991—2010 je bil vpliv obsega evidentiranih selitev (MRS, MDS) na število prebivalcev** nasprotno od NGP v večini regij pozitiven, pri tem v petih regijah zaradi obeh vrst selitev; vpliv MDS je bil povsod pozitiven (tabela 1).

**Vpliv vseh treh dimenzij selitev (obseg, spol, starost) smo lahko opazovali za državljane RS v obdobju 2003—2010 (tabela 2):** Obe vrsti selitev (MRS, MDS) sta v večini regij vplivale na zmanjševanje števila prebivalcev (zlasti žensk) in njihovo staranje. Pri tem je bil vpliv MDS na skupno število prebivalcev in pri tem na število žensk neugoden prav v vseh regijah. Skupni vpliv obeh vrst selitev na vse tri opazovane dimenzije demografske slike regij (število prebivalcev, spolna in starostna struktura) je bil ugoden le v Osrednjeslovenski in Obalno-kraški regiji, na eno od teh dimenzij pa tudi v Podravske regiji (starostna struktura) in Notranjsko-kraški regiji (število prebivalcev).

**Vpliv vseh treh dimenzij (obseg, spol, starost) za vse selivce (državljeni RS, tujci) in ločeno po državljanstvu** pa smo lahko opazovali za kratko obdobje 2008—2010. Za vse selitve in posebej za državljane RS smo ugotovili naslednje:

- Vse selitve (državljeni RS in tujci): v večini regij je bil vpliv MRS na skupno število prebivalcev, število žensk in starostno strukturo prebivalcev negativen, vpliv MDS pa pozitiven. Skupni vpliv obeh vrst selitev na število prebivalcev je bil v večini regij pozitiven, na starostno strukturo v večini regij negativen, na število žensk pa v polovici regij pozitiven, v polovici pa negativen.

**Tabela 1: Vloga medregionalnih\* in meddržavnih\*\* selitev ter naravnega gibanja za spremembo števila prebivalcev in nekateri ekonomski kazalniki v Sloveniji po statističnih regijah – obdobje 1991—2010**

| Regija             | EKONOMSKI KAZALNIKI            |                              | NARAVNO GIBANJE PREB. 1991-2010 | SELITVE 1991—2010 (prirast/padec na 1000 preb.) |            |                | NARAV. GIBANJE + SELITVE 1991—2010 |
|--------------------|--------------------------------|------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------------------|------------|----------------|------------------------------------|
|                    | BDP na preb., 2010 (Slov.=100) | St. registr. brezp. 2011 (%) | Prirast/padec na 1000 preb.     | Medregionalne                                   | Meddržavne | Selitve skupaj | Prirast/padec na 1000 preb.        |
| SLOVENIJA          | 100                            | 11,8                         | +/-0                            | 0                                               | +          | +              | +                                  |
| Pomurska           | 66                             | 18                           | –                               |                                                 | +          | –              | –                                  |
| Podravska          | 83                             | 14,5                         | –                               | +/-0                                            | +          | +              | +/-0                               |
| Koroška            | 75                             | 13,3                         | +                               | –                                               | +          | –              | –                                  |
| Savinjska          | 90                             | 12,7                         | +                               | –                                               | +          | +              | +                                  |
| Zasavska           | 68                             | 13,3                         | –                               | –                                               | +          |                | –                                  |
| Spodnjeposavska    | 85                             | 13,4                         | –                               | /0                                              | +          | +              | -/0                                |
| Jugovzh. Slovenija | 93                             | 11,6                         | +                               | +                                               | +          | +              | +                                  |
| Osrednjeslovenska  | 141                            | 9,9                          | +                               | +                                               | +          | +              | +                                  |
| Gorenjska          | 83                             | 8,8                          | +                               | –                                               | +          | +              | +                                  |
| Notranjsko-kraška  | 71                             | 10                           | –                               | +                                               | +          | +              | +                                  |
| Goriška            | 94                             | 10                           | –                               |                                                 | +          | +              | –                                  |
| Obalno-kraška      | 110                            | 9,6                          | –                               | +                                               | +          | +              | +                                  |

Viri: SURS, 2000, 2004, 2007, 2011, 2012, Statistični letopis Slovenije 2012, SURS; SURS (2012), SI-STAT podatkovni portal; ZRSZ (2012) in lastni izračuni.

\* 1991—2007: selitve državljanov RS (v letih 1991 in 1992 tudi državljanov nekdanje SFRJ); 2008—2010: selitve državljanov RS in tujcev.

\*\* 1991—1997: selitve državljanov RS (v letih 1991 in 1992 tudi državljanov nekdanje SFRJ); 1998—2010: selitve državljanov RS in tujcev.

Legenda:

–/0 selitveni saldo je negativen, vendar zelo majhen (manjši ali enak -0,2 na 1000 prebivalcev)

+/0 selitveni saldo je pozitiven, vendar zelo majhen (manjši ali enak +0,2 na 1000 prebivalcev)

**Tabela 2: Sintezni prikaz vpliva obsega selitev državljanov RS ter spola in starosti selivcev pri državljanih RS na število in strukturo prebivalcev v slovenskih statističnih regijah v obdobju 2003—2010**

| Regija                | Obseg selitev |         |        | Spol selivcev* |         |        | Starost selivcev** |         |        |
|-----------------------|---------------|---------|--------|----------------|---------|--------|--------------------|---------|--------|
|                       | Medreg.       | Meddrž. | Skupaj | Medreg.        | Meddrž. | Skupaj | Medreg.            | Meddrž. | Skupaj |
| Pomurska              | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | –/0     | –      |
| Podravska             | +             | –       | –      | +              | –       | –      | +                  | +       | +      |
| Koroška               | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | –/0     | –      |
| Savinjska             | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | –       | –      |
| Zasavska              | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | –/0     | –      |
| Spodnjeposavska       | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | +       | –      |
| Jugovzhodna Slovenija | –/0           | –/0     | –      | –              | –       | –      | –                  | +       | –      |
| Osrednjeslovenska     | +             | –/0     | +      | +              | –       | +      | +                  | +       | +      |
| Gorenjska             | –             | –/0     | –      | –              | –       | –      | –                  | –/0     | –      |
| Notranjsko-kraška     | +             | –       | +      | +              | –       | –      | –                  | –/0     | –      |
| Goriška               | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | –       | –      |
| Obalno-kraška         | +             | –       | +      | +              | –       | +      | +                  | –       | +/0    |

Vir: SURS, 2007, 2011, Statistični letopis Slovenije za obdobje 2008—2012 in lastni izračuni na podlagi podatkov v teh virih.

\* Prikazano je, ali se je zaradi selitev število žensk v regiji povečalo (+) ali zmanjšalo (–), kar je pomembno zaradi natalitete.

\*\* Prikazano je, ali se je zaradi selitev prebivalstvo v regiji pomladilo (+) ali postaralo (–).

Legenda:

–/0 selitveni saldo je negativen, vendar zelo majhen (manjši ali enak –0,2 na 1000 prebivalcev); pri vplivu starosti selivcev na starostno strukturo prebivalstva pomeni, da se je prebivalstvo zaradi selitev postaralo, vendar je bil vpliv zanemarljiv (manjši ali enak 0,02 leta).

+/0 pri vplivu starosti selivcev na starostno strukturo prebivalstva pomeni, da se je prebivalstvo zaradi selitev pomladilo, vendar je bil vpliv zanemarljiv (manjši ali enak 0,02 leta).

**Tabela 3: Sintezni prikaz vpliva obsega selitev ter spola in starosti selivcev na število in strukturo prebivalcev v slovenskih statističnih regijah v obdobju 2008—2010**

| Regija                                 | Obseg selitev |         |        | Spol selivcev* |         |        | Starost selivcev** |         |        |
|----------------------------------------|---------------|---------|--------|----------------|---------|--------|--------------------|---------|--------|
|                                        | Medreg.       | Meddrž. | Skupaj | Medreg.        | Meddrž. | Skupaj | Medreg.            | Meddrž. | Skupaj |
| VSE SELITVE (državljanov RS in tujcev) |               |         |        |                |         |        |                    |         |        |
| Pomurska                               | –             | –/0     | –      | –              | –       | –      | –                  | +/0     | –      |
| Podravska                              | +             | +       | +      | +              | –       | +      | +                  | +       | +      |
| Koroška                                | –             | +       | –      | –              | +       | –      | –                  | +       | –      |
| Savinjska                              | –             | +       | +      | –              | +       | –      | –                  | +       | –      |
| Zasavska                               | –             | +       | –      | –              | +       | –      | –                  | +       | –      |
| Spodnjeposavska                        | –             | +       | +      | –              | +       | –      | –                  | +       | –      |
| Jugovzhodna Slovenija                  | –             | +       | +      | –              | +       | +      | –                  | +       | –      |
| Osrednjeslovenska                      | +             | +       | +      | +              | +       | +      | +                  | +       | +      |
| Gorenjska                              | –             | +       | +      | –              | +       | +      | –                  | +       | +      |
| Notranjsko-kraška                      | –             | +       | +      | –              | +       | +      | –                  | +       | +      |
| Goriška                                | –             | +       | +      | –              | +       | –      | –                  | +       | –      |
| Obalno-kraška                          | +             | +       | +      | +              | +       | +      | +                  | +       | +      |
| SELITVE DRŽAVLJANOV RS                 |               |         |        |                |         |        |                    |         |        |
| Pomurska                               | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | +/0     | –      |
| Podravska                              | +             | –       | –      | +              | –       | –      | +                  | +       | +      |
| Koroška                                | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | –/0     | –      |
| Savinjska                              | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | +/0     | –      |
| Zasavska                               | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | –/0     | –      |
| Spodnjeposavska                        | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | +/0     | –      |
| Jugovzhodna Slovenija                  | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | +/0     | –      |
| Osrednjeslovenska                      | +             | –/0     | +      | +              | –/0     | +      | +                  | +/0     | +      |
| Gorenjska                              | –             | –       | –      | –              | –       | –      | –                  | –/0     | –      |
| Notranjsko-kraška                      | –/0           | –/0     | –/0    | –              | –/0     | –      | –                  | +/0     | –      |
| Goriška                                | –             | –/0     | –      | –              | –/0     | –      | –                  | –/0     | –      |
| Obalno-kraška                          | +             | –       | +      | +              | –       | +      | +                  | +/0     | +      |

Vir: SURS, 2011, Statistični letopis Slovenije za obdobje 2008—2012 in lastni izračuni na podlagi podatkov v teh virih.

\* Prikazano je, ali se je zaradi selitev število žensk v regiji povečalo (+) ali zmanjšalo (–), kar je pomembno zaradi natalitete.

\*\* Prikazano je, ali se je zaradi selitev prebivalstvo v regiji pomladilo (+) ali postaralo (–).

Legenda:

–/0 selitveni saldo je negativen, vendar zelo majhen (manjši ali enak –0,2 na 1000 prebivalcev)

+/0 pri vplivu starosti selivcev na starostno strukturo prebivalstva pomeni, da se je prebivalstvo zaradi selitev pomladilo, vendar je bil vpliv zanemarljiv (manjši ali enak 0,02 leta).

- *Selitve državljanov RS*: vpliv MRS je bil v večini regij negativen na skupno število prebivalcev, število žensk in starostno strukturo prebivalcev, prav tako vpliv MDS na skupno število prebivalcev in število žensk. Skupni vpliv obeh vrst selitev na število prebivalcev, spolno in starostno strukturo je bil tako v večini regij negativen (izjema sta Osrednjeslovenska in Obalno-kraška regija, pri MRS pa tudi Podravska regija).

## 7 Sklepne ugotovitve

**Skupni vpliv obsega evidentiranih medregionalnih in meddržavnih selitev** na gibanje števila prebivalcev je bil v obdobju 1991—2010 v večini regij pozitiven. Izjeme so Pomurska, Koroška in Zasavska regija, kjer je bil negativen vpliv selitev predvsem ali pa izključno posledica negativnega salda v MRS. V Pomurski in Zasavski regiji je negativen selitveni saldo še dodatno poslabšalo zmanjševanje števila prebivalcev zaradi naravnega gibanja, medtem ko je v Koroški regiji negativen selitveni saldo presegel rast števila prebivalcev na podlagi naravnega gibanja in tako povzročil upadanje števila prebivalcev. V *meddržavnih selitvah* je po letu 1998 (evidentirane tudi selitve tujcev) večina regij imela pozitiven saldo. Po vstopu Slovenije v EU leta 2004 se je obseg MDS začel hitro povečevati in je v večini regij naraščal vse do začetka gospodarske krize v letu 2008. V obdobju 2004—2010 so imele vse regije pozitiven saldo, ki je bil obenem v večini regij večji od salda evidentiranih MRS in naravnega prirasta/padca ter je tako prevzel ključno vlogo pri gibanju števila prebivalcev v teh regijah. V evidentiranih *medregionalnih selitvah* v obdobju 1991—2010 (do leta 1997 brez selitev tujcev) je imelo sedem regij negativen saldo, pet pa pozitivnega. Relativno (na tisoč prebivalcev) se je v opazovanem obdobju število prebivalcev najbolj zmanjšalo v Zasavski, Koroški in Goriški regiji ter najbolj povečalo v Obalno-kraški, Osrednjeslovenski in Notranjsko-kraški regiji. V obdobju 2008—2010, ko se je (tudi) zaradi metodoloških sprememb v selitveni statistiki, nove opredelitve prebivalstva in evidentiranja selitev tujcev obseg MRS zelo povečal, je imelo negativen saldo v MRS devet regij; neto prejemnice medregionalnih selivcev so bile Osrednjeslovenska, Obalno-kraška in Podravska regija.

**Spolna struktura selivcev** kaže, da se je v obdobju 2003—2010 v večini slovenskih regij zaradi *selitev državljanov RS*, ki so v glavnem potekale na medregionalni ravni, zmanjšalo število moških in žensk, pri tem pa praviloma izraziteje število žensk. Pozitiven saldo v selitvah moških in žensk je bil značilen le za Osrednjeslovensko in Obalno-kraško regijo. Pri MDS državljanov RS je bil v navedenem obdobju v vseh regijah selitveni saldo negativen tako pri selitvah moških kakor žensk, pri tem pa večji pri selitvah žensk. Precej drugačno je stanje za vse *selitve (državljeni RS, tujci)* v obdobju 2008—2010.

Polovica regij je imela pozitiven saldo tako v selitvah moških kakor žensk, pri tem je bilo med neto priseljenimi več moških kakor žensk. Med drugimi regijami so imele tri (Savinjska, Spodnjeposavska in Goriška) pozitiven saldo pri selitvah moških in negativen saldo pri selitvah žensk, tri (Pomurska, Koroška in Zasavska) pa negativen saldo za oba spola. Ločena analiza MRS in MDS kaže, da je imela pri MDS večina regij pozitiven saldo tako pri selitvah moških kakor žensk, le Pomurska in Podravska regija sta imeli negativen saldo pri selitvah žensk.

Analiza **starosti selivcev** je pokazala, da so *selitve državljanov RS* v obdobju 2003—2010 ugodno vplivale na starostno strukturo prebivalstva v Osrednjeslovenski regiji, v precej manjši meri pa tudi v Podravske regiji in Obalno-kraški regiji. V vseh drugih regijah se je prebivalstvo zaradi teh selitev postaralo (pretežno ali v celoti zaradi MRS), najbolj v Goriški in Savinjski regiji. Vpliv *vseh selitev (državljeni RS, tujci)* v obdobju 2008—2010 na starostno strukturo prebivalcev je bil ugoden v petih slovenskih regijah (najbolj v Osrednjeslovenski regiji – zlasti zaradi MRS in Obalno-kraški regiji – zlasti zaradi MDS) in neugoden v sedmih (v celoti zaradi MRS), najbolj v Pomurski in Koroški regiji.

Sklenemo lahko, da je bil **skupni vpliv selitev na število in strukturo prebivalcev** najbolj ugoden v dveh najrazvitejših regijah, Osrednjeslovenski in Obalno-kraški. Zanju je v analiziranem obdobju značilno največje povečanje števila prebivalcev zaradi skupnega vpliva selitev in naravnega gibanja prebivalstva, selitve pa so tudi pomlajevale prebivalstvo. Na drugi strani so bile v najbolj neugodnem položaju Pomurska, Koroška in Zasavska regija, kjer se je število prebivalcev zaradi naravnega gibanja in selitev najbolj zmanjšalo in postaralo.

Menimo, da je lahko analiza, prikazana v tem prispevku, dragocena **podlaga nosilec politike** skladnega regionalnega razvoja, nosilec razvoja posameznih regij in nekaterih drugih politik. Menimo tudi, da bi bilo treba podobne analize opraviti pogostejše in da bodo zaradi zelo dodelanega statističnega spremljanja selitev od leta 2008 dalje tudi enostavnejše, kakor je bila ta, predstavljena v tem prispevku. Predvsem bo v prihodnje predvidoma lažje opazovanje trendov v proučevanih tokovih ter tako tudi učinkov selitvenih tokov na demografsko sliko slovenskih statističnih regij.

## Literatura in viri

Bevc, Milena (ur.), Valentina Prevolnik Rupel, Barbara Verlič Christensen (2000). Migracije v Sloveniji luči vključitve v EU. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Bevc, Milena (ur.), Marina Lukšič – Hacin, Jernej Zupančič (2004). Migracijska politika in problem bega možganov.

Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja – Inštitut za narodnostna vprašanja.

Bevc, Milena (ur.), Sonja Uršič (2013). Selitve kot razvojni dejavnik Slovenije in njenih regij. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.

Statistični letopis Republike Slovenije za leta od 2003 do 2012. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije, 2003—2012.

SURS (2000). Meddržavne in medregionalne selitve prebivalcev Slovenije po njenih statističnih regijah v obdobju 1991—1998. Interna dokumentacija. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SURS (2004). Meddržavne in medregionalne selitve prebivalcev Slovenije po njenih statističnih regijah v obdobju 1999—2002. Interna dokumentacija. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SURS (2007). Meddržavne in medregionalne selitve prebivalcev Slovenije po njenih statističnih regijah v obdobju 2003—2005. Interna dokumentacija. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SURS (2011). Meddržavne in medregionalne selitve prebivalcev Slovenije po njenih statističnih regijah v obdobju 2006—2010 – po izobrazbi, spolu in starosti. Interna dokumentacija. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

SURS (2012). SI-STAT podatkovni portal. Prebivalstvo. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije. Dostopno na: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem\\_soc/Dem\\_soc.asp](http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/Dem_soc.asp) (januar-februar 2012)

Uredba (2007). Uredba (ES) št. 862/2007 Evropskega parlamenta in sveta o statistikah Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti ter razveljavitvi Uredbe sveta (EGS) št. 311/76 o zbiranju statističnih podatkov o tujih delavcih. Uradni list Evropske unije, št. 199/2007, 31. 7. 2007.

ZRSZ (2013a). Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. Prost dostop na trg dela. Dostopno na: [http://www.ess.gov.si/delodajalci/zaposlovanje\\_in\\_delo\\_tujcev/prost\\_dostop\\_na\\_trg\\_dela](http://www.ess.gov.si/delodajalci/zaposlovanje_in_delo_tujcev/prost_dostop_na_trg_dela) (5. 4. 2013)

# SUGGESTIONS FOR IMPLEMENTING THE LAW OF THE AMENDMENT TO ARTICLE 148 OF THE CONSTITUTION INTRODUCING A BALANCED BUDGET PROVISION

Mag. Gonzalo C. Capriolo, Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana

JEL: H100, H600, E620, F410

UDK 336.121 (497.4)

## Povzetek

*Državni zbor je potrdil spremembo 148. člena ustave o srednjeročni uravnoteženosti javnih financ. Tako spremembo je treba operacionalizirati v izvedbenem zakonu.*

*Uravnoteženost proračuna se lahko opredeli glede na dejanski ali strukturni saldo. Pomanjkljivost definicije uravnoteženosti, ki temelji na strukturnem saldu, je njena odvisnost od tekočih ocen proizvodne vrzeli v dejanskem času, te pa so za Slovenijo izredno spremenljive. Standardni odklon ocen proizvodne vrzeli je do tri odstotne točke na leto, tako da se lahko fiskalno stanje, ki je bilo ex ante ocenjeno kot zaviralno, po objavi novih podatkov o stanju gospodarstva (ex post) spremeni v spodbujevalno. Takšno spremenljivost ocen je možno med drugim pojasniti tudi z dolžino časovne serije in vplivom napovedi na izračun proizvodne vrzeli. Če se zanašamo na sicer zelo spremenljive letne tekoče ocene proizvodne vrzeli, je lahko načrtovanje proračuna precej negotovo.*

*Spremenljivost tekočih ocen proizvodne vrzeli in posledična nezanesljivost njihove uporabe govori v prid opredelitvi fiskalnega pravila glede na dejanski saldo. Za ublažitev tveganja prociklične naravnosti takšnega pravila pa je treba upoštevati tudi strukturni saldo in določiti zgornjo mejo strukturnega primanjkljaja kot sestavnega dela pravila. Prednost opredelitve pravila glede na dejanski saldo skupaj z najvišjim strukturnim primanjkljajem na ravni 0,5 % BDP je tudi večja transparentnost in odgovornost. Takšno pravilo je skladno s pravilom, opredeljenim v Pogodbi o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji. Za zagotovitev predvidljivosti fiskalnih gibanj je treba uresničevanje pravila podkrepiti z večletnim finančnim okvirjem z obvezujočimi zgornjimi mejami nominalnih odhodkov.*

*Pojem »srednjeročno« v spremembi 148. člena se lahko razume kot določena časovna točka, od katere bo treba pravilo upoštevati ves čas, ali pa kot proces prilagajanja, ki bo potekal postopoma. Pomenski odtonek pri interpretaciji pojma »srednjeročno« ima pomembne posledice za fiskalno politiko in njen vpliv na gospodarsko aktivnost. Če pravilo določa, da mora biti proračun uravnotežen (tako glede na dejanski kot na strukturni saldo) od neke določene časovne točke naprej, to pomeni, da je od takrat naprej treba ravnovesje vzdrževati ves čas, razen v izjemnih okoliščinah. To pri definiciji ravnovesja glede na dejanski saldo izniči učinek proticiklične politike, pri definiciji glede na strukturni saldo pa ga omeji na avtomatsko stabilizacijo. Za razliko od tega pa definicija pravila uravnoteženih javnih financ (tako glede na dejanski kot glede na strukturni saldo), po kateri se ravnovesje doseže postopoma, omogoča določen manevrski prostor za proticiklično fiskalno politiko (do 0,5 % strukturnega primanjkljaja v skladu z evropsko zakonodajo).*

*Ne glede na definicijo uravnoteženega proračuna (glede na dejanski ali strukturni saldo) in interpretacijo srednjeročnega obdobja ima določitev časovne točke, ko bo pravilo o uravnoteženem proračunu postalo obvezujoče, pomembne politične posledice, saj bo sprejeto pravilo treba upoštevati oz. uresničevati. V času trenutne gospodarske recesije v Sloveniji (ki izpolnjuje pogoje za izredne razmere), pričakovanega šibkega okrevanja gospodarstva in velikega primanjkljaja (več kot 4 % BDP) bi realizacija pravila kratkoročno predstavljala za gospodarstvo velik šok, še posebej če bi pravilo o uravnoteženem proračunu (tako glede na dejanski kot glede na strukturni saldo) postalo obvezujoče npr. leta 2015. Pri tem je treba poudariti, da t. im. švicarski model fiskalnega pravila (naveden v Programu stabilnosti 2012 kot pravilo, ki bo uporabljeno v Sloveniji) zahteva, da je strukturni primanjkljaj uravnotežen ves čas. Ko bi takšno fiskalno pravilo stopilo v veljavo, bi bilo treba strukturno neravnovesje odpraviti takoj, kar bi v sedanjih okoliščinah predstavljalo velik in trajen šok za gospodarstvo.*

*Slabost opredelitve pravila o uravnoteženem proračunu glede na strukturni saldo (kar je teoretično sicer privlačno) je ocena proizvodne vrzeli v realnem času. Če bi bile ocene proizvodne vrzeli zanesljive, bi bilo glede na omejene instrumente ekonomske politike, ki so na voljo majhnim gospodarstvom, pravilo o strukturnem ravnovesju boljše opredeliti kot pravilo, ki se uresniči v določenem časovnem obdobju, vendar ne v vsakem posamičnem letu, saj je v tem primeru proticiklični učinek večji. Pri pravilu, ki zahteva stalno uravnoteženost, pa je proticiklični učinek omejen na avtomatski stabilizator.*

*Okoliščine, s katerimi se Slovenija sooča zdaj oz. s katerimi se bo soočala v srednjeročnem obdobju (vsaj do leta 2015), izpolnjujejo pogoje za izjemne razmere, v katerih se lahko od fiskalnega pravila začasno odstopi. Od leta 2015 naprej pa*

bi proces prilagajanja pravilu potekal po postopku, v katerem bi bil določen čas (in trajanje) približevanja, kar govori v prid argumentu, da pravilo ne bi smelo postati obvezujoče prej kot leta 2017. Če povemo drugače: izvedbeni zakoni bi moral predpisati postopek za ugotavljanje časa prenehanja izjemnih okoliščin in dinamiko odpravljanja neravnovesja. V prehodnem obdobju pa bi bilo izvajanje fiskalne politike vezano na implicitna fiskalna pravila EU, ki vključujejo tudi finančne sankcije. Glede na sedanje ekonomske okoliščine Slovenija ne bi smela uvajati pravil, ki bi zahtevala hitrejšo prilagoditev, kot je določeno v predpisih EU.

V primeru odstopanja od pravila, ki bi nastalo zaradi fiskalnega načrtovanja, je predviden samodejni popravljalni mehanizem, ki predvideva popravek neravnovesja v letu po nastopu teh okoliščin, kar je v skladu z zakonodajo EU.

Spremljanje skladnosti s pravilom in fiskalnim okvirjem je treba zaupati v ta namen ustanovljenemu parlamentarnemu uradu za nadzor proračuna oz. obstoječi instituciji, ki bi se ji povečala pooblastila. Ker spremljanje skladnosti ni enostavna naloga, je glede na pomembnost ocenjevanja cikličnih pogojev v večletnem okvirju pomembno, da se ustanovi takšen organ in natančno določi njegove pristojnosti in način upravljanja.

**Ključne besede:** fiskalno pravilo, ocene proizvodne vrzeli v dejanskem času, proticiklična politika, izjemne okoliščine

## Abstract

*The aim of this paper is to contribute to the design of implementing the law of the changes to Article 148 of the constitution endorsing a balanced budget provision. It does so taking into account: a) the existing legal constraints derived from the Stability Growth Pact (SGP); b) the country-specific recommendations to Slovenia resulting from the Excessive Deficit Procedure (EDP); c) the current economic conditions in Slovenia and the effect of the fiscal policy on them; d) the impact of the banking sector's balance sheet strengthening on the fiscal position and; e) the policy setup including the absence of an independent monetary policy. The paper provides concrete suggestions on how to make the amendment to Article 148 operational in the implementing law. In particular it proposes: the fiscal rule to be observed (i.e. balanced headline budget rule with a maximum structural deficit); the time frame for making it binding (i.e. from 2017 onwards or when the output gap will be closed); the conditions qualifying as exceptions to the rule (i.e. exceptional circumstances as defined in line with EU legislation); the procedure for converging from exceptional circumstances to a balanced budget position; an automatic correction mechanism dealing with slippages due to over-optimistic fiscal projections or output gap estimates; and the institutional setup for monitoring the fiscal rule-based framework (i.e. by creating a Parliamentary Budget Office or entrusting such a responsibility to an existing institution).*

**Key words:** Fiscal rule, real-time output gap estimates, countercyclical policy, exceptional circumstances

## Introduction

This paper provides concrete suggestions as to how to implement the amendment of article 148 of the constitution. The suggestions are made taking into account: a) existing legal constraints derived from the Stability Growth Pact (SGP); b) country specific recommendations to Slovenia resulting from the Excessive Deficit Procedure (EDP); c) current economic conditions in Slovenia and the effect of the fiscal policy on them; d) the impact of the banking sector's balance sheet strengthening on fiscal position; and the policy set up including the absence of an independent monetary policy.

Section 1 summarises the amendments to article 148 of the Constitution. Sections 2 and 3 discuss the EU legal framework and recommendations derived from the excessive deficit procedure constraining the fiscal policy in Slovenia. Section 4 deals with the impact of the fiscal policy on economic activity and the issue of using output gap estimates in real time for formulating fiscal policy.

Section 5 assesses the fiscal projections as detailed in the Stability Program 2013 as the basis for implementing any fiscal rule. Section 6 and 7 provide suggestions as to how the balanced budget rule should be framed and when it should become binding (i.e. the concept of medium term). Section 8 provides interpretation to the notion of exceptional circumstances and provides suggestions about the procedure of convergence to a balanced budget position once exceptional conditions cease. In addition, it proposes an automatic correction mechanism for dealing with fiscal planning and the institutional set up for monitoring compliance with the rule. The last section presents conclusions.

## 1. The approved changes to article 148 of the constitution and the issues to be defined

The parliament endorsed changes to Article 148 of the Constitution dealing with public finances. They require that the revenue and expenditure of the government

should be balanced or in surplus over the medium term. It also foresees exceptions to this "constitutional fiscal rule" under the so-called exceptional circumstances concept which should be defined in conformity with those agreed in the SGP. According to the SGP they include: national catastrophes or unusual events outside the control of the concerned member state with a major impact on the financial position of the general government, or periods of severe economic downturn as defined in the SGP, including at the level of the euro area.

A separate implementing law of the amendment to Article 148 shall be adopted by the parliament with two-thirds majority which shall define the meaning of: i) "balance between revenue and expenditure"; ii) the notion of "medium term" and; iii) the concept of "exceptional circumstances". The implementing law could or will also define how the "balance between revenue and expenditure" will be achieved and maintained (i.e. automatic correction mechanism or additional constraints or rules).

The agreement reached by political parties that are members of the parliament indicates that the "constitutional fiscal rule" and the implementing law will first be applied in the drafting of the 2015 budget. The key question in this regard is the meaning of the notion "to first be applied in the drafting of the 2015 budget". It is not clear whether: a) the public finances will be in balanced by then; b) in which sense public finances will be balanced (headline or structural deficit) and; c) when if not in 2015 will the public finances be balanced. These issues are addressed below.

## 2. The fiscal framework and policy making in Slovenia is constrained by endorsed stability and growth pact fiscal rules

The Slovenian fiscal policy is not made alone or in a vacuum. Sovereignty in fiscal policy matters is constrained by subscribed EU fiscal policy legislation and rules. Those rules are of a binding nature and it is demanded that they should be transposed into national legislation. The fundamental issue is how to make their transposition into national legislation optimal to avoid complexity, lack of transparency, duplicity, impose unnecessary constraints to economic activity and provide enough room for a countercyclical policy within the automaticity environment of fiscal rules.

The Slovenian parliament upon request of the government endorsed in 2011 the so-called "six-pack" (secondary legislation) as well as the Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG)

(intergovernmental agreement (not EU law)<sup>1</sup>). Thus, the fiscal policy in Slovenia is abided by the set of EU fiscal rules and respective sanctions in case of nonadherence ("six pack"). Slovenia is obliged by those legal acts to transpose into national legislation the underlying endorsed EU fiscal rules. Furthermore, the European Court of Justice will verify transposition of the EU fiscal rules in national legislation<sup>2</sup>.

The Slovene parliament endorsed EU fiscal rules demanding from Slovenia not only the elimination of the headline fiscal deficit (i.e. the difference between general government's revenue and expenditure as defined according to ESA 95 methodology), but also the permanent generation of fiscal surpluses. Member states are abided to implement in their national legislation the concept of structural balance (i.e. government budgetary position in balance or surplus excluding the impact of the economic cycle and one-off and temporary measures) and are demanded to set and attain a country-specific medium term objective (MTO) (i.e. a budgetary position defined in structural terms taking into account: the fiscal challenge posed by population ageing; their size of gross government debt and a safety margin against breaching the 3% of GDP deficit reference value). This in the case of Slovenia implies the generation of a surplus in the government headline accounts<sup>3</sup>.

The fiscal legislation in the "six-pack" and TSCG overlap but the latter is more stringent with respect to three aspects: a) it requires member states to enshrine into national legislation (preferably the constitution) the rule that government accounts (i.e. net borrowing position) should be balanced with a maximum structural deficit of 0.5% of GDP and include an automatic correction mechanism;<sup>4, 5</sup> b) foresees an automatic correction mechanism at a EU level to ensure that action is undertaken by the member state in case of deviation from its MTO or the adjustment path towards it<sup>6, 7</sup>; and c) provides more weight to the EU Commission when issuing recommendations regarding each stage of

<sup>1</sup> For a details see <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AL%3A2011%3A306%3ASOM%3AEN%3AHTML>  
[http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26\\_en12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639235/st00tscg26_en12.pdf).

<sup>2</sup> The European Court of Justice (ECJ) will verify transposition of structural balance rule in national legislation and may impose a financial sanction (0.1% of GDP) if a country does not properly implement the new budget rules in national law and fails to comply with a ECJ.

<sup>3</sup> Capriolo C. "Policy formulation during fiscal consolidation and beyond under the strengthened EU fiscal framework" ("six pack and Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG)" UMAR mimeo 2012 April

<sup>4</sup> Countries need to establish automatic correction mechanisms at the national level in the event of deviations from the rules.

<sup>5</sup> Compliance with the rule in national law will have to be monitored at the national level by independent institutions.

<sup>6</sup> Escape clauses are envisaged for exceptional circumstances.

<sup>7</sup> The already introduced six-pack financial sanctions for "euro-area Member States", concerning non-compliance with the preventive arm to the latest stages of the EDP. Sanctions are imposed gradually and may reach up to 0.5% of GDP

the excessive deficit procedure (EDP) against a given member state which could only be reversed in cases of reverse qualified majority voting (i.e. automaticity of the EDP procedure).<sup>8,9</sup>

The enhanced EU fiscal framework currently in place can be conceived as a set of fiscal rules, correction mechanisms and sanctions steering fiscal action towards achieving and maintaining budget balances or surpluses defined in structural terms with maximum allowed country specific structural deficits. The set of fiscal rules concern the process of correcting excessive deficit and debt positions (i.e. headline deficit above 3% of GDP and gross debt above 60% of GDP), convergence to structural balance positions and prevention and correction of deviation from the MTO. The specific rules that Slovenia and other member states are abided to observe are the following: i) reducing deficits and debt levels in excess of 3% of GDP and 60% of GDP respectively in a given time frame; ii) ensuring a minimum consolidation speed towards the MTO defined as a benchmark reduction of structural deficit of 0.5% of GDP when deficits are below 3% or 1% structural deficit reduction when debt is above 60% of GDP; and iii) achieving a country specific MTO and observing it permanently as the overarching fiscal rule including an automatic correction mechanism and a permanent rule constraining the government's expenditure growth to the maximum given by the average growth of the nominal potential output.<sup>10</sup>

Based on EU fiscal framework and provided that the clause of exceptional circumstances is not invoked by the government (i.e. severe economic downturn) it is possible to determine for Slovenia a maximum time for full compliance with the fiscal rules (i.e. the transition from excessive deficit position to budget deficit elimination) without being subject to financial penalties. A more ambitious fiscal policy would ensure earlier compliance with the EU rules.

The implicit maximum time frame for compliance with the fiscal rules and thus elimination of the structural deficit can be estimated by taking into account the 2012 fiscal position in 5 years (2013-2017) depending on output gap estimates and fiscal effort considering the following three phases: 1) reduction of the current government deficit below 3% by 2015 (i.e. 3 years); 2) reduction of the structural deficit by at least 0.5% of GDP annually until achieving the MTO in two years (i.e. with yearly current deficit reduction exceeding the reduction of the negative output gap or lower reduction of the headline deficit when widening the negative output

gap).<sup>11</sup>; 3) Permanent adherence to the MTO's (2017 onwards). Notice however, that the maximum time frame for reaching the MTO could be shorter if the EU Commission deems this appropriate and there is no opposition by the EU Council.

### 3. European commission's EDP's country specific recommendations to Slovenia

Besides the rules of the EU strengthened fiscal framework, Slovenia's fiscal policy is abided by annual EU Council country specific recommendations prepared by the European Commission (EC). EC recommendations are binding in the absence of opposition from the EU Council. These recommendations are provided in the context of the EU fiscal semester and are aimed in the case of Slovenia at correcting the excessive deficit procedure and attaining the MTO. The EC recommendations published in May 2013 and endorsed by the Council set fiscal targets for Slovenia not only for the government headline deficit but also for the structural deficits for the period 2013-2015 as follows: "Slovenia should reach a headline general government deficit target of 4.9% of GDP in 2013 (3.7% of GDP without 1.2% of GDP one-off expenditure to recapitalise the two largest banks), 3.3% of GDP in 2014 and 2.5% of GDP in 2015, which is consistent with an annual improvement of the structural balance of 0.7% of GDP in 2013, 0.5% of GDP in 2014 and 0.5% of GDP in 2015, in order to bring the headline government deficit below the 3% of GDP threshold by 2015, based on the Commission services' updated 2013 Spring Forecast."<sup>12</sup>

The EC recommendations mean that regardless of whatever domestic fiscal rule is in place in Slovenia, the fiscal policy in the period 2013-2015 is going to be assessed and eventually sanctioned according to EC recommendations. Therefore, looking at the EC structural budget targets for the period 2013-2015, it is clear that the de facto underlying fiscal rule that Slovenia has to observe in the period 2013-2017 is the reduction of the structural deficit by at least 0.5% of GDP every year.

The envisaged fiscal policy targets of the government as stated in the Stability Program update 2013 (SP13) can be compared with those recommended by the EC against different dynamics of the change in output gap. The targets of the EC are more frontloaded in 2013 and the headline deficit reduction dynamic for the period

<sup>8</sup> It implies that a recommendation or a proposal of the Commission is considered adopted in the Council unless a qualified majority of Member States votes against it

<sup>9</sup> The TSCG also sets to introduce concrete procedures for reinforced surveillance and coordination of economic policies (e.g. ex-ante coordination of debt issuance plans),

<sup>10</sup> Average potential GDP growth rates of the previous 5 years, the estimate for the current year and the projections for the following 4 years

<sup>11</sup> For example, the minimum consolidation speed (i.e. 0.5% structural deficit reduction per year) under a zero output gap and a 3% of GDP deficit starting position implies reaching the MTO in at most 6 years. Alternatively, the minimum consolidation speed with starting conditions of a negative output gap of 3% closing by 1 p.p. per year and a deficit of 3% of GDP would imply reaching the MTO in at most 4 years

<sup>12</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-463\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-463_en.htm)

2014-2015 is set to ensure a minimum 0.5% reduction of structural balance. The targets in the SP13 place the bulk of the fiscal effort in 2014. On average the fiscal effort is stronger in the SP13 compared to that recommended by the EC for the period 2013-2015. Two questions are relevant to this comparison: 1) what is the true output gap? and; 2) what is the real binding fiscal target or fiscal rule Slovenia has to observe going forward? These questions are addressed below.

#### **4. Impact of fiscal consolidation on economic activity and reliability of output gap estimates in real time to be taken into account when formulating fiscal rules**

In order to assess fiscal policy, its targets and eventual rules are of utmost importance to consider the effect of the fiscal policy on economic activity. Similarly important is the reliability of output gap estimates in real time. This is because the EU fiscal framework relies on the concept of structural balance and eventually fiscal rules in Slovenia had to take into account the effect of the business cycle and one-off types of transactions in measuring the fiscal stance. Output gap estimates are particularly relevant given that budget planning requires predictability and stability.

Assessing the impact of consolidation in the economy does not mean that no consolidation policy is the alternative option, yet it is important to internalise in the policy formulating process and framing of the fiscal rule the effect of fast versus slow consolidation as both strategies can be self-defeating. A sharp consolidation can further deepen economic recession lowering employment and revenue, causing budget targets to be missed and raise the debt-to-GDP ratio. On the other hand, slow consolidation can question the credibility of the process and raise interest payments crowding out expenditure and raising debt. Thus the issue is clearly how to anchor fiscal consolidation policies in a credible strategy over the medium-term in which the quality (sustainability of measures and impact on GDP) is of utmost importance.

The literature on the assessment of the effect of fiscal policies in the Slovene economy is limited. Jemec et.al (2013) using quarterly data for the period 1995-2010 and a structural VAR approach assessed the dynamic effects of fiscal policies on macroeconomic developments in Slovenia. In particular they estimated fiscal multipliers for temporary shocks. Capriolo and Glažar (2013) based on DSGM estimated fiscal multipliers for temporary and permanent shocks assessed the 2012 Stability Program's fiscal policies strategy on economic growth. Both studies found that expenditure multipliers are relatively larger than indirect tax multipliers in line with the bulk of the

literature on the subject (Baum et.al 2012).

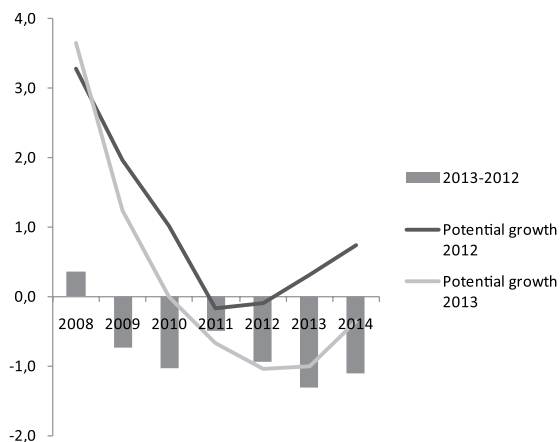
Evaluating the effect of a fiscal policy is not simple and its impact on the economy is not symmetrical with larger stronger multipliers in recessions than in normal times (Blanchard and Leigh 2013). Similarly, empirical evidence has become richer with the recent consolidation process over the previous two years. In particular, in Slovenia's recent history (2000-2012) there were no significant negative government expenditure shocks (i.e. nominal reduction in government expenditure without one-off transactions or negative changes in cyclically adjusted expenditure without one-offs as a percentage of GDP) with the exception of those experienced in 2012. In the case of large positive expenditure shocks, the one in 2008 seems to be a clear outlier.

Notwithstanding the difficulties in coming out with an exact assessment of the impact of consolidation on economic activity and because of its relevance for formulating and designing the fiscal policy, the impact of the 2012 fiscal consolidation on the economy was assessed based on the multipliers estimated by Capriolo and Glažar (2013). In this context it is important to highlight that the economy is undergoing multiple shocks. In particular the financial system is under stress and imposing tighter credit constraints. This causes consumption to depend more on current than on future income as well as investment to depend on current rather than on future profit. These issues argue for large fiscal multipliers. Nevertheless, based on the estimated multipliers the impact of the reduction of various expenditure categories (government consumption, social transfers and investment) in 2012 totalling 1.8% of the 2011 GDP is estimated to have had a negative impact on the rate of real GDP growth (YoY%) of a magnitude between 1 p.p. and 1.3 p.p. depending on the share of liquidity constrained individuals whose current consumption is determined by current income. The effect of the consolidation on the debt-to-GDP ratio including the multiplier effect on GDP seems positive. Nevertheless, in a deflationary environment the impact of consolidation on the debt ratio can be negative.

The other important issue to disentangle is the impact of fiscal consolidation on the estimates of output gap. Fiscal shocks affect GDP and potential growth (as measured by the smoothed GDP series) and both inputs used in the measurement of output gap. Output gap estimates are relevant for calculating the so-called observed structural balance, which is the benchmark to measure fiscal policy effort under the EDP procedure and in the convergence to the MTO.

As a primary approximation towards assessing the effect of fiscal consolidation on economic activity, the EC 2012 and 2013 forecasts of GDP growth and estimates of potential output and output gap can be compared. The EC 2012 forecast foresaw a GDP growth

**Figure 1: European Commission estimates of potential growth, yoy%**



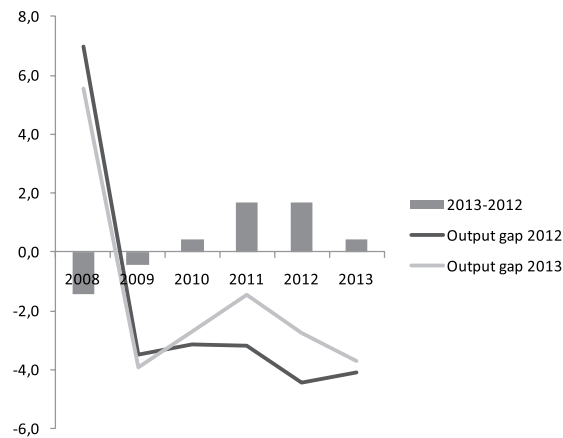
Source: European Commission.

rate for 2012 higher than the actual rate as well as a higher GDP growth rate for 2013 compared to that in the most recent forecast (2013). Consequently, the 2013 revised potential growth rate for 2012 is lower than that envisaged in 2012. But, not only that, the 2013 revised potential growth rates for the entire period 2009-2014 are lower than estimated in 2012 (Figure 1).

The impact of the revised GDP forecast and potential output is reflected in the estimates of the output gap in Figure 2. Comparing real time or ex-ante (2012) and ex-post (2013) estimates of these indicators for 2012 suggest the following: i) in 2012 it envisaged a low negative impact of the shock on GDP growth rate but stronger impact on the negative output gap. Based on the 2013 estimates, the negative impact of the shock on GDP growth was stronger while that on output gap was milder (lower by 2 p.p.) due to ex-post lower potential growth estimates (i.e. this magnified the size of fiscal effort in that year but reduced the impact of shock on economic activity as captured by the output gap but not on actual GDP growth rate); and ii) the negative shock set the ex-post output gap on a widening negative trend for the near future which was not envisaged in 2012 (i.e. more negative slope). Therefore, looking ex-post at developments sizable negative shocks to GDP (*ceteris paribus*) seem to manifest in lower GDP growth and potential growth rate estimates at the time of the shock compressing and not widening the output gap (Figure 1), but lower and widening output gap in the years following the shock (Figure 2).

In assessing the impact of fiscal shocks on the economy (i.e. GDP, potential output and output gap), the estimated impact of the fiscal policy shock in 2012 by Capriolo and Glažar (2013) is used (i.e. 1.p.p. lower GDP growth rate brought by 1.8% of GDP expenditure reduction). With this information the counterfactual of GDP growth rate that the economy would have had in 2012, if

**Figure 2: European Commission estimates of output gap (% potential output)**



Source: European Commission.

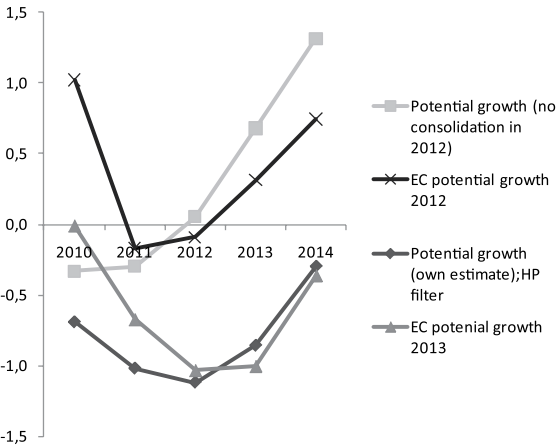
consolidation would not have taken place, is simulated. This is done by subtracting the effect of the fiscal shock on actual GDP growth rate in 2012 and then estimating the counterfactual potential output and output gap for the period 2013-2016 taking into account the 2012 UMAR's spring forecast for GDP growth.<sup>13</sup>

Figure 3 shows the potential growth rate the economy would have experienced in 2012 if the fiscal shock would not have taken place (red line). The potential growth rates are not significantly different from those estimated by the EC in April 2012, but the potential growth's positive slope is steeper. Figure 3 also shows the EC 2013 revised potential growth estimate is not substantially different from own estimates based on the HP filter. Figure 4 shows that under no consolidation scenario the negative output gap in 2012 would have been wider (as it is also the case in Figure 2) but then the output gap would have closed faster which is not the case under the consolidation scenario where the output gap widens in the years after the shock (Figures 2 and 4).

Based on the simulation, it can be said tentatively that sizable negative fiscal shocks reduce potential growth estimates narrowing with it the output gap at the time when the shock takes place but widening the output gap in the following years and thus postponing the closing of the output gap. The implication for policy formulation going forward is that negative fiscal shocks, *ceteris paribus*, tend to adversely affect GDP (i.e. 1% of GDP lower expenditure leading to at least a 0.5% lower growth of GDP) and potential growth trends estimates in the short to medium term. The effect of fiscal shocks on the measurement of fiscal effort in itself (i.e. change

<sup>13</sup> Notice that in theory, demand shocks should not have an effect on potential growth, particularly in the long-term, but according to the methodology of measuring potential output, changes in demand affecting GDP also affects potential growth.

Figure 3: Potential growth simulation w/wo consolidation in 2012, yoy%

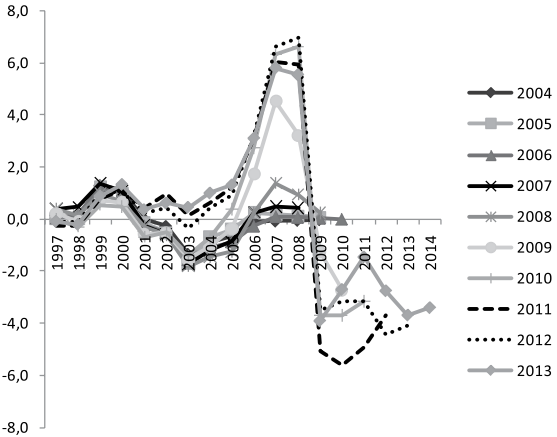


Source: European Commission, own estimates.

in structural balance) at the time of their occurrence is to magnify it as it narrows the output gap, but the impact on the output gap is visible in the following years.

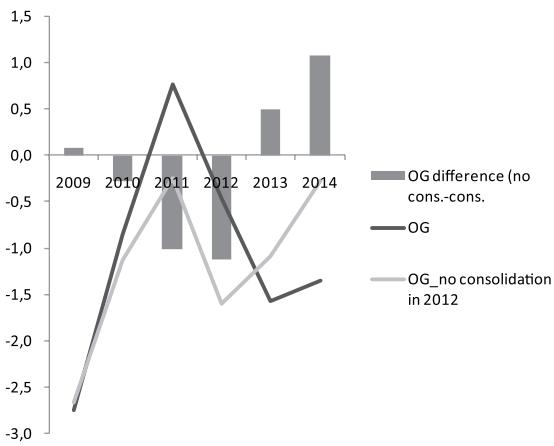
Taking into account the information concerning deficit, structural balance and output gap in the stability programs of 2012 (SP12) and 2013 (SP13), it is possible to disentangle the underlying composition of structural balance and discuss possible interaction with economic developments. While the fiscal effort (i.e. change in structural balance) is the same in the SP12 and SP13, their determinants are different. The SP12 envisaged a slightly larger deficit reduction and substantially smaller change in the negative output gap while the SP13 reports lower actual deficit reduction but, despite a smaller output gap, a larger negative change in the output gap to which fiscal consolidation contributed.

Figure 5: European Commission's estimates of Slovenia's output gap (% potential output)



Source: European Commission.

Figure 4: Simulation of output gap (OG) w/wo consolidation in 2012 (% potential growth)

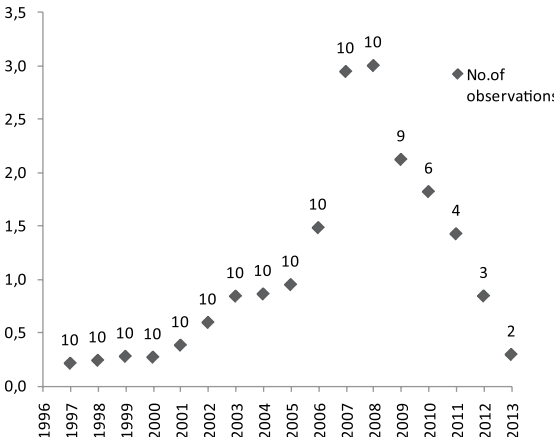


Source: European Commission, own estimates.

This suggests that it is feasible to achieve a given fiscal effort during consolidation but to some extent this is possible at the expense of lower growth or that the fiscal effort is magnified by lower growth. Since there is no linear relationship among variables the question is also the feedback effect of lower growth on revenue and on the fiscal targets themselves which could be further analysed in the context of a general equilibrium model.

Since the EU fiscal framework relies on the concept of structural balance and Slovenia in designing its fiscal rule it is obliged to limit the structural deficit to a maximum of 0.5% of GDP, a key issue is to assess the implications of the volatile potential growth and output gap estimates in real time for formulating fiscal rules or achieving fiscal targets. Following Capriolo (2012), Figures 5 and 6 show the annual output gap estimates

Figure 6: European Commission's estimates of Slovenia's output gap (standard deviation)



Source: European Commission, own calculation.

for Slovenia made in real time by the EC each spring since 2004 and the standard deviation of those estimates for each single year. Figure 5 suggests a wide variability of output gap estimates not only for a given year, but more recent estimates (2011-2013) indicate that the output gap estimates for the period 2001-2006 instead of being negative as previously estimated they are zero (i.e. no output gap) or positive which implies a revision of the recent economic history of Slovenia. Figure 6 also provides an idea of the huge variability of output gap estimates. For example the standard deviation of the output gap estimates for the years 2007 and 2008 is 3%. This implies that an ex-ante fiscal position of structural surplus of 3% of GDP can be revised ex-post to just a balance position. The implication of the output gap variability for budget formulation will be to make expenditure planning quite erratic. Particularly, this would be the case if budget formulation is not anchored in a medium term framework.

The volatility of output gap estimates has important implications for estimating structural balances and compliance with a fiscal rule based on it. To ensure credibility and to avoid breaching national and EU laws, it might be necessary to either set a safety margin around the rule (i.e. pursuance of structural surplus) and carefully craft the fiscal correction mechanism or alternatively the rule should make explicit reference to a maximum structural deficit of 0.5% of GDP to cater for the uncertainty of measurement of output gap but also to provide room for the countercyclical policy discussed below. Choosing between options can have implications for economic activity as it implies taking a stance against both phases of the business cycle and requires a different fiscal effort which is an important dimension under current conditions.

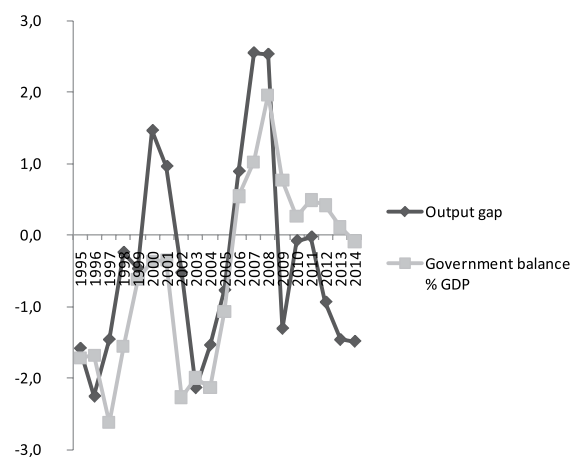
## **5. Government envisaged fiscal policy for the period 2013-2017 as the baseline scenario for assessing fiscal rules and compliance**

Fiscal policy is not made without reference to economic circumstances. That is why even fiscal rules have exceptions. Therefore overall economic conditions, available policy tools and constraints as well as the interaction between fiscal policy and economic activity should be considered when deciding on the fiscal framework. In particular Slovenia is facing the unwinding of leverage positions of corporate sector and banks' balance sheets which constrains aggregate demand amidst massive capital outflows. Similarly, the crisis in the euro area is reflected in low external demand limiting the strength of the recovery. Fiscal consolidation is not only contributing to restrain aggregate demand directly but indirectly by affecting the behaviour of households (i.e. confidence). Slovenia does not have an independent monetary policy and private agents are facing higher interest rates than counterparties in other

euro area countries. Unlike large countries that can have a rule based fiscal policy and enjoyed the benefits of an anti-cyclical monetary policy (i.e. independent monetary policy or large countries within a monetary union) this possibility is more limited in the case of smaller countries. Also the application of rules and policy measures at the EU level can be asymmetrical to small countries such as the intervention in bond markets when government yields sharply increase and in the application of standards that can weaken the implementation of swift policy measures to tackle key challenges as for example the process of cleaning banks' balance sheets to steer recovery. Substantially higher government's bond yields in the case of Slovenia compared to Spain might also reflect these conditions. Excessive fiscal contraction in such an environment can hamper economic recovery and push further enterprises out of business and could lead to a self-defeating strategy.

Based on these considerations, the design of the implementing law of the parliamentary endorsed fiscal rule should be based on the most recent fiscal projections and targets made in SP13 and the risks associated with its implementation. While it is straightforward to estimate a fiscal rule based on a given projection of economic activity and derive a path for a given fiscal aggregate, such an exercise will be incomplete or futile if it is not accompanied by an assessment of the fiscal implications of introducing the rule on economic activity and its feedback on the fiscal stance. This is particularly relevant when considering the time frame for making the rule binding. For example the timeframe for binding the German fiscal rule (German Ministry of Finance, 2012), which is similar to that of Switzerland, is 7 years (2016) for the federal government and 11 years for the states (2020). It was also envisaged a gradual move towards structural balance in 2011, 2 years after its approval when economic recovery was clearly foreseen (real GDP growth rate above 1.5% annually). The case of Spain is another example of considering background economic conditions in deciding when to make the fiscal rule binding. The Spanish Constitution amended in 2011 included a fiscal rule demanding structural balance or surplus becoming binding from 2020 onwards (i.e. 9 years for implementation). The success in implementing a rule also depends on the underlying conditions. For example the relative success of the implementation of the Swiss fiscal rule "debt brake rule" has to be seen in the context of the economic conditions and supporting policy instruments (i.e. independent monetary policy). In 1998, a constitutional "balance budget target for 2001" was introduced in order to eliminate the structural deficit and the debt brake was introduced in 2003. Yet, the bursting of the dotcom bubble complicated policy implementation, requiring additional policy measures (Figure 7) (i.e. a consolidation plan in 2003 ("EP 03") followed by a set of measures in 2004 ("EP 04"). With the Swiss economy recovering, the implementation of the rule in the second half of the past decade seems to have been satisfactory. For comparison to the Swiss case (Figure 7), Figure 8 shows the government balance

Figure 7: Switzerland, government balance and output gap



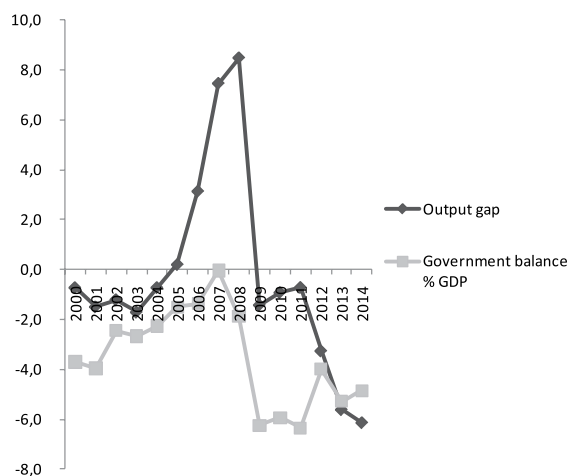
Source: OECD.

and output gap figures for Slovenia. The difference in size of the ex-post output gap estimates in the phases of boom and the bust of the cycle between countries is particularly striking (e.g. the positive output gap in Switzerland is lower than 3% while in Slovenia reaches up to 9%).

Fiscal policy in the SP13 is drawn against a worse macroeconomic background than in the SP12 and particularly with lower revenue without tax increasing measures. Slower economic recovery is foreseen in the period (2013-2016) which is reflected in terms of lower GDP and potential output growth rates and the postponement of the closing of the output gap at a lower potential output growth rate and level. Furthermore, the economic forecast is subject to high uncertainty and downside risks. They arise from the external environment and are conditional to the pace of implementation of policy measures in the banking system and of easing the deleveraging pressures on private non-financial corporate sector. In fact the IMAD 2013 summer forecast revised lowered the 2013 GDP growth rate estimate.

The SP13 envisages a gradual reduction of the deficit (headline and structural) in the period 2013-2017 underpinned by a substantial increase in tax revenue in 2014. This is because with the crisis and tax reform measures government revenue fell significantly. The pace of deficit reduction takes place against a scenario of gradual closing and elimination of the negative output gap by 2017 based on IMAD's 2013 spring forecast (Figure 9). This implies that the envisaged fiscal consolidation is consistent with a gradual economic recovery starting in 2014 and with a strong fiscal shock taking place in 2014 (improvement in structural balance by 1.2%) whose effect on economic activity, taking into account specific tax multipliers, could have a negative impact on GDP growth rate between 0.6% to 0.7% in 2014.

Figure 8: Slovenia, government balance and output gap

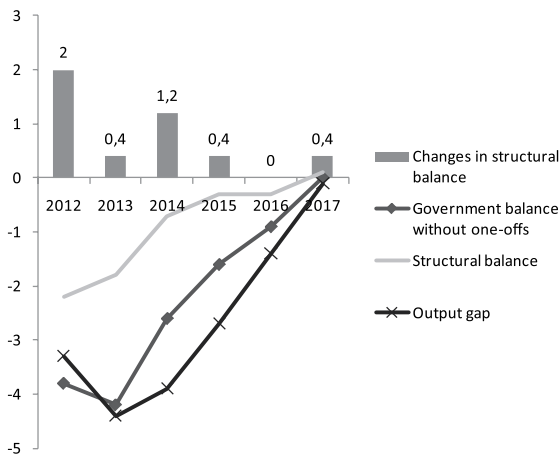


Source: European Commission.

The SP13 policy mix is based on expenditure restraint and tax revenue increases (Figure 11). Expenditure growth is positive in the period 2013-2016 with the exception of 2015 (Figure 12) but the pace of growth is modest compared to the pre-crisis period (with an important shift in composition towards an increase in interest payments). On the other hand the revenue component of the adjustment is important in 2013 and particularly in 2014 where a number of tax increases should take place. Figure 13 highlights the importance of the increase in taxes. Notice also that similar tax revenue dynamics was implicit in the SP12 but the underlying measures were not explicit (i.e. increase in taxes or strong revenue collection (i.e. buoyancy)) or the effect offiscal consolidation in revenue dynamics was not fully factored in.

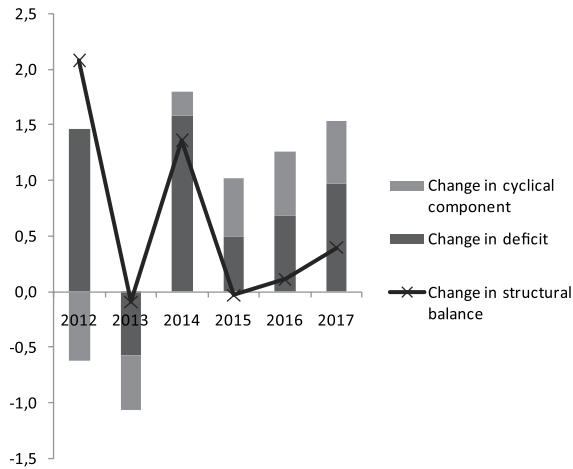
The SP13 suggests that the introduction of the so-called crisis tax is contingent to finding additional expenditure cutting measures and that the desired policy mix would be one relying on one third tax increases and two thirds expenditure measures. Figure 14 shows the expenditure dynamics that would have to take place in the case that all tax revenue measures envisaged in the SP13 would be replaced by expenditure cutting measures. In such a case, this would imply a shock in terms of expenditure growth in 2014 similar in size to that experienced in 2012. Provided that all expenditure reduction would take place in the item government consumption, this would imply that the economy would contract due to expenditure-consolidation by about 1.3% or by an additional 0.6% compared to the case in which consolidation takes place by tax increases as envisaged in the SP13. Under such a scenario the real GDP growth rate in 2014 would be negative (0.4%) and not positive (0.2%) as forecasted by IMAD in spring 2013 or more negative (0.8%) taking into account the latest IMADs forecast (Autumn 2013). Similarly, the rate of growth would be more negative in 2013 if the increase

Figure 9: Fiscal targets in the Stability Program 2013, % GDP



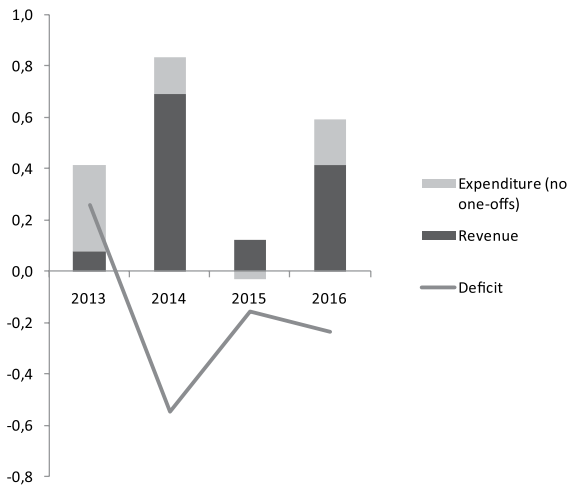
Source: SP13.

Figure 10: Contribution to change in structural balance, %



Source: SP13.

Figure 11: Policy mix (Change € Bn)



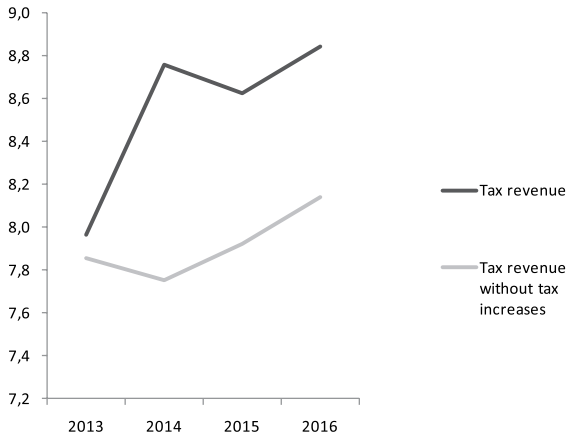
Source: SP13.

Figure 12: Expenditure growth no-one off, YoY%



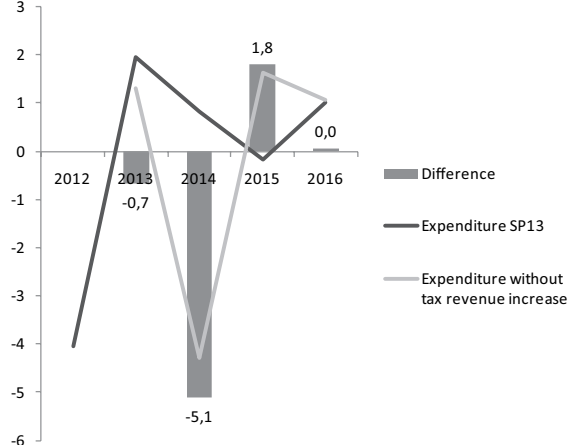
Source: SP13, own calculation.

Figure 13: Tax revenue with and without planned rise in taxes, € Bn



Source: SP13, own calculation.

Figure 14: Expenditure growth, planned and replacing the tax revenue increases (YoY%)



Source: SP13, own calculation.

in VAT rate would have been replaced by a reduction in government consumption.

The above illustrative assessment of policy impact on economic activity highlights the importance of the pace of consolidation and the policy mix in achieving fiscal goals. Notice also that with the envisaged tax increases in the SP13, the room for further tax increases seems quite limited. Yet, to some extent those increases compensate the tax reforms carried out in 2005-2007 and 2012 that reduced tax revenue without being compensated by expenditure reduction. This is also an important consideration to take into account when drafting the implementing legislation of Article 148. In particular tax reductions should be pre-financed by expenditure cuts or be revenue neutral. This is also consistent with the EU fiscal framework.

The fiscal projections to be used as a benchmark for assessing the implications of alternative fiscal rules or consolidation paths are subject to uncertainty arising from an economic environment which could result in lower economic growth and employment and thus lower revenue. Consolidation is also taking place in an environment that can turn deflationary (core inflation is already on a decreasing path) making it difficult to achieve consolidation goals and resulting in a prolonged recession. Besides this uncertainty, the budget projections do not include the envisaged interest costs of servicing the debt to be issued by the "bad bank" (DUTB), or by the government instead, which might not be negligible.

Thus, for the sake of credibility in the design and implementation of the fiscal rule it would be important to take into account the following considerations: the envisaged revenue dynamics underpinning consolidation (SP13); the effect of the fiscal shock in 2014 on economic activity; the potentially more severe impact on the economy from moving from revenue to expenditure shock in 2014; additional interest costs on debt issued by DUTB and a relatively optimistic interest payment schedule; and risks to revenue projections.

## **6. Defining the fiscal rule: making explicit in secondary legislation the concept of "balance between revenue and expenditure"**

Although not only one but various fiscal rules can serve for the purpose of implementing the notion of the constitutional amendment of "balance between revenue and expenditure" in secondary legislation, Slovenia is bound by a legal contract (TSCG) to transpose into national legislation a balanced budget rule limiting

the maximum structural deficit to 0.5% of GDP as well as to introduce an automatic correction mechanism for the event of significant deviations from it by 2014.<sup>14</sup> The transposition of the rule in national legislation is subject to monitoring by the EU Court of Justice and penalties would follow in case of noncompliance. This to a large extent narrows the available options to design the fiscal rule in the implemented law to one that at least includes the endorsed EU fiscal rule.

A narrow scope for defining the balanced budget rule does not mean that Slovenia cannot set alternative rules which can also comply with the TSCG balanced budget rule. However, the only freedom in this regard is only to set an even more demanding rule or in addition to the TSCG's rule, introduce other rules, which could make the overall fiscal process cumbersome. For example, more demanding balance budget rules would stipulate a "structural balance or surplus" or would limit the structural balance to a "minimum structural surplus of 0.5 % of GDP". In favour of the latter option it could be argued that the extreme volatility of the output gap estimates discussed above (i.e. need for a safety margin), the covering of a fraction of the present value of the projected increase in age related expenditure or ensuring that the debt is set on a declining path. Nevertheless, deciding on a more demanding rule should be made taking into account current economic conditions and provide an appropriate time frame for its implementation.

A more demanding rule is also not far beyond the actual demands of the EU legislation imbedded in the so-called "six pack". According to it, countries should, subject to penalties, not only reach and maintain their respective Medium Term Objective (MTO) defined in the structural balance terms, but in the process of approaching them they should ensure that deviations from a specified path of structural deficit reduction (0.5% of GDP as a benchmark) does not take place. Furthermore, according to the EU legislation, country specific MTO's should take into account three components: i) debt-stabilising balance; ii) supplementary debt-reduction effort for countries with debt in excess of 60% of GDP and; iii) frontloading adjustment to cover future increases in age related fiscal costs.

While in principle countries should set their own MTO's, it is the EC which assesses whether the country's own defined MTO's is appropriate. If the EC considers that a member's MTO is not appropriate, it can recommend to the EU Council to issue a recommendation to a given member state to change its MTO, which if not opposed

<sup>14</sup> Article 3 paragraphs (a) and (b) of the TSCG State "(a) the budgetary position of the general government of a Contracting Party shall be balanced or in surplus; (b) the rule under point (a) shall be deemed to be respected if the annual structural balance of the general government is at its country-specific medium-term objective, as defined in the revised Stability and Growth Pact, with a lower limit of structural deficit of 0.5% of the gross domestic product at market prices."

by the Council, means that the EC can impose a de facto fiscal rule to a given country. Such an event has a higher probability to take place in the case of a smaller country. Therefore, it is important to carefully draft the implementing rule and separate the concepts of fiscal rule and MTO.

The key issue concerning the calculation of the MTO for Slovenia and the de facto fiscal rule is the value of the front loading parameter to cover future age related expenditure which is subject to large uncertainty. Under an EC proposed 33% frontloading parameter of age related liabilities in 2010, Slovenia's MTO or overarching fiscal rule was estimated originally in a structural budget surplus at 0.7% of GDP. The large fiscal surplus defined in that MTO implied an ex-ante restrictive fiscal policy with respect to all phases of the business cycle. More recently, the EC revised estimate of Slovenia's MTO is a structural surplus of 0.25% of GDP.

The questionable issue regarding the frontloading parameter of contingent liabilities and its use in setting a fiscal rule is that it is arbitrary and can lead to sub-optimal outcomes and unwarranted fiscal effort particularly because of the uncertainty of age related expenditure (MF 2010). A gradual approach that takes into account the evolution of contingent liabilities in a period shorter than 50 years and includes them in the MTO calculation over a ten-year period on a rolling over basis seems to be a superior strategy in terms of economic activity and welfare and provides appropriate incentives for sustained pension reform (Capriolo 2011). Such an approach also seems to be warranted because currently the structural deficit has to be corrected under demanding conditions of recession and weak external demand.

Another important issue is whether the balanced budget rule should have a maximum allowed structural deficit as a floor to the rule (i.e. Maximum structural deficit of 0.5% of GDP). While it can be argued that the text of the amendment to the constitution refers to headline deficit because it mentions that the balance should be achieved without borrowing, the fact is that without borrowing the public finances of the government can be unbalanced in structural terms leading to pro-cyclicality and deficit bias. In particular, this can be due to exposed measurement problems of output gap. For example, based on ex-post output gap estimates (2013)<sup>15</sup> it is possible to say that notwithstanding that the headline budget was balanced in 2007 (as it would demand the new fiscal rule if defined on headline budget accounts) the structural balance was in a deficit (3% of GDP). In fact revenue buoyancy in that period might have led to carry out a pro-cyclical tax reform undermining sustainability

of public finances. Therefore, it would seem advisable to set a floor to the structural balance (which is also measured in national currency) which can be incurred without the need to recourse to borrowing or financing deficits with reserves generated in good times. A maximum structural deficit on the other hand can provide room for a countercyclical policy in bad times. Similarly important would be to implement conservative multi-year fiscal planning including a prudent planning parameter when estimating revenue or implement a rule with strong countercyclical features that would mitigate the problem of output gap estimates.

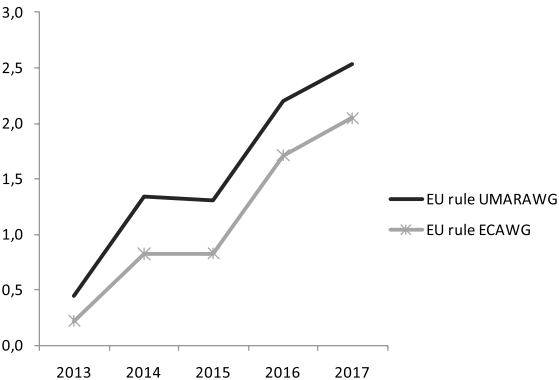
While the fiscal rule and the MTO could be identically set to ensure ownership of the rule and mitigate the problem of measurement of output gap in estimating the MTO, which is also subject to EC assessment, it would seem appropriate to separate the two concepts. The Public Finance Law should make them consistent and demand incumbent governments to spell out their MTO's with respect to the rule as more demanding or conforming to the rule. The role of the MTO could be one of setting the concrete fiscal targets that an incumbent government would pursue during its time in office but within the overall binding frame of the fiscal rule.

In addition to the TSCG's fiscal rule the inclusion of multiple rules can be considered. This could include rules constraining expenditure, revenue, debt rules, etc. The question to such an approach is the value added of multiple rules which can result in their overlapping and create a cumbersome policy setting. This is particularly the case because Slovenia is bound by other EU fiscal rules including a fiscal rule constraining nominal expenditure growth to the so-called reference "medium-term rate of potential GDP growth" (MTPG). The reference MTPG is calculated as the average of potential growth estimates of the previous 5 years, the estimate for the current year and the projections for the following 4 years. The forward looking component is estimated based on the Aging Working Group's (AWG) long-term GDP projections. Such an approach, anchored in future long-term GDP projections, has the purpose to mitigate the problem of volatile output gap estimates. Yet, even in this case the volatility of potential growth rate estimates in real time is not eliminated. For example the reference MTPG calculated with alternative GDP forecast made in April 2012 by UMAR and the EC and using the same long-term projections made by the AWG are different (Figure 15). The revised GDP forecast also changes the reference rate.

Defining the rule in terms of headline budget balance or in surplus seems to be the most transparent option anchoring overall fiscal stance. But, the issue is the potential pro-cyclicality of such a rule if reference is not made to a limit to the government balance defined in structural terms. The key challenge is relying on questionable output gap estimates in real time.

<sup>15</sup> Notice that with real time estimates (2007) of output gap such a statement does not hold as the structural deficit was estimated close to zero.

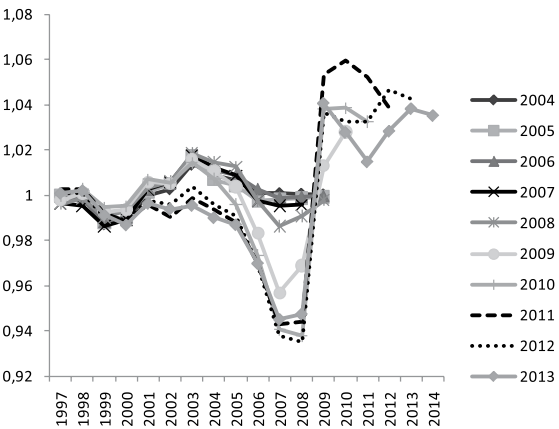
Figure 15: Reference medium-term rate of potential GDP growth for government expenditure growth (YoY), alternative GDP forecast



Source: EC, UMAR, own calculation.

If these estimates were certain, defining the rule in terms of structural balance would be appropriate. In particular pursuing a structural balance position to be met over time would provide room for an automatic countercyclical policy. Since this is not the case, the issue is how to design a balanced budget rule that is not pro-cyclical and that allows for a maximum degree of countercyclicity within the limits of automaticity or the EU fiscal framework. Such a task without explicitly mentioning the term structural deficit seems unavoidable, but its use in formulating the budget rule could be mitigated by playing a supporting role. Therefore, the wording of the rule could be one that

Figure 16: k factor calculated in real time ( $k=1/(1 + \text{output gap})/100$ )



Source: EC, own calculation.

entices a balanced position but at the same ensures enough room for automatic countercyclicity. Such a difficult task could be pursued by: a) defining the balanced budget rule according to TSCG in terms of the headline budget accounts with a limit on the structural deficit or; b) defining the implicit or explicit structural balance as the fiscal rule or choosing a more ambitious countercyclical rule where both options relying explicitly on output gap estimates. The latter is the case of fiscal rules that rely on output gap estimates in real time such as the Swiss debt brake rule (i.e. implicit structural balanced budget rule), the SP12 that is similar to the Swiss rule or alternative fiscal rules with stronger countercyclical features.

Defining the rule on the same terms than of the TSCG places emphasis on the headline balance budget position but ensures consistency with an allowed maximum structural deficit. To achieve this it is necessary to develop a consistent multi-year budget framework that ensures not only that a balanced budget is pursued in real time with the exception of exceptional circumstance but also limits the event of a structural deficit above 0.5% of GDP in line with maximum degree of automatic countercyclical strength.

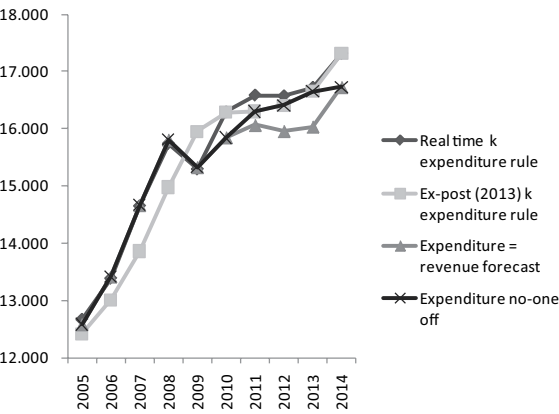
The alternative option is to define the rule implicitly or explicitly in terms of structural budget accounts placing emphasis in the conditions and calculations of output gap which is subject to large measurement error in real time. There can be various rules defined in structural budget accounts varying on their degree of countercyclical strength from stabilisation (i.e. limited to automatic stabilisers) to countercyclicity (i.e. beyond automatic stabilisers). A rule with limited countercyclical

Figure 17: Government balance under SP12 rule: using real time and ex post output gap data , € millions



Source: EC, SP13, own calculation.

Figure 18: Expenditure: Actual and under SP12 rule ex-post and ex-ante and simple balanced budget rule



Source: EC, SP13. Own calculation.

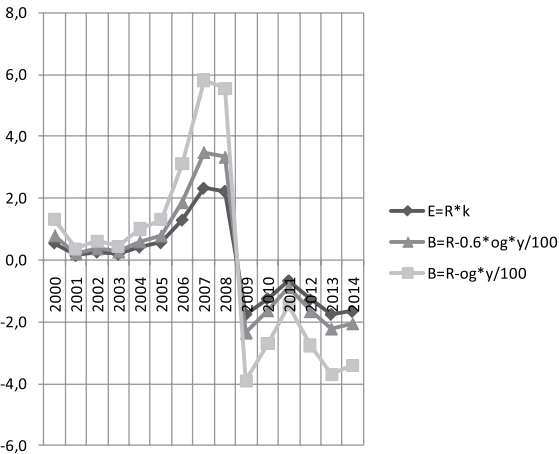
strength is the SP12 rule implementing the structural balanced budget feature of the Swiss debt brake rule.<sup>16</sup> While explicit attention on this type of rule can be placed on the limit to expenditure growth or debt, such a rule is in fact a structurally balanced budget rule. It requires that expenditure equals revenue adjusted by the output gap (i.e. so-called k factor) every single year. While in theory such a rule demands a structural balanced position at all times, it provides for limited automatic countercyclical strength depending on the size of the automatic stabilisers.

The key issue beyond the theory is that the SP12 rule relies on output gap estimates that are quite volatile in real time and which should be used in framing yearly budgets (Figure 16). Expenditure dynamics and consequently budget balances relying on real time estimates of output gap can diverge significantly from the same estimates relying on ex-post output gap calculations (Figures 16 and 17). Furthermore, the expenditure estimates based on that rule using real-time data from 2005 to 2010 deliver similar results to those following a simple headline balanced budget rule with a limited degree of stabilisation and with not enough degree of countercyclical strength during “good times” (Figure 18).

With similar issues concerning the identification of output gap in real time alternative rules with stronger countercyclical power than the SP12 rule can be considered. Figure 19 compares the SP12 rule with two alternative rules which differ in the weight given to an output gap correction factor called “c factor”. The green line shows a rule with a 0.6 correction factor

<sup>16</sup> The rule also has another feature which consists of offsetting the accumulation of debt via correction of expenditure targets for past deviations from projected fiscal balances.

Figure 19: Government balance % GDP under alternative fiscal rules; Ex-post estimates



Source: EC. Own calculation.

consistent with a maximum structural deficit of 0.5% of GDP in bad times and the red line shows a rule with a stronger automatic countercyclical power. Alternatively an asymmetric rule could be envisaged limiting the maximum structural deficit at 0.5% of GDP in “bad times” and a more stringent correcting factor for “good times” implying a stronger fiscal effort. However, this would add complexity to the fiscal framework. The rules including the correcting factor have stronger countercyclical power and could be defined as rules that ensure structural balance over time but not at all times. Given that in a rule-based world for a small open economy without a monetary policy there is a limited possibility for discretion; having a rule that has strong countercyclical features would seem preferable.

Taking into account the risks of measurement errors of output gap estimates in real time and the potential capacity to react quickly to changes in economic conditions it seems necessary to rely on a rule that is simple, transparent and underscores stability. Such a rule should provide predictability anchored in the medium-term budget framework with multi-year fixed expenditure ceilings and conservative revenue estimates that provides room for countercyclical behaviour within limits of automaticity. A headline balanced budget rule to be observed over time with a maximum structural deficit could serve such a purpose.

Taking into account the legal binding obligation derived from the TSCG, current economic recession and the envisaged slow economic recovery it seems that the option that minimises output loss, avoids making the fiscal framework cumbersome and mitigates procyclical behaviour will be to define the concept “balance between revenue and expenditure” in similar terms as in TSCG i.e. “balance between revenue and expenditure” should be understood as a “observance of headline

budget balance or in surplus over time with a maximum structural deficit of 0.5% of the gross domestic product at market prices".

Defining the overarching fiscal rule in those terms does not preclude that the fiscal policy in real time could be even more ambitious. It only sets the minimum threshold that would have to be respected. As mentioned, the Public Finance Law could demand incumbent governments to make explicit its fiscal stance against the rule when setting its MTO. Furthermore, when the economy recovers, specific targets in terms of frontloading contingent liabilities could be set or for reducing debt could be spelled out.

## 7. Defining the concept of "medium term" or when to achieve a balanced budget position

In addition of defining the rule implementing the concept of "balance between revenue and expenditure" there is another important issue to elucidate; the concept of "medium-term" when the rule should be met and become binding. In particular, the amendment to Article 148 states that revenue and expenditure have to be balanced in the medium term without borrowing. The wording "medium term" can be subject to different interpretations and this task becomes more complicated as the amendment says that the rule should be used in the 2015 budget preparation process.

The notion of medium term is ambiguous and can be interpreted in two ways with implications for real economic developments and for the role of a countercyclical fiscal policy. One interpretation of the concept "medium term" would be as a given point in time to be reached which cannot be postponed endlessly. The other could be as a process throughout time or over time, pointing to average behaviour over which the rule is met. If the notion of medium term is understood as a given point in time to be reached and it is combined with the concept of balance in government accounts (headline or structural basis) then the question is whether there would be a possibility for the budget to register a deficit (headline or structural) once the balance position is reached besides the case of exceptional circumstances which is also contingent on how the deficit is defined. Alternatively, if the medium term is understood as a process taking place over time then the possibility of occurrence of a deficit would be allowed independently of how the deficit is defined.

Understanding the medium term as a given date when the budget must be balanced raises the issue of neglecting the possibility of countercyclical possibilities within the limits of the rule if the concept of balance is defined in terms of headline government accounts or limiting countercyclical strength to stabilisation if the

deficit is defined in structural terms. On the other hand, if the medium term is understood as a process taking place "over time", this would allow for a countercyclical policy in cases where accounts are defined either on headline or structural terms.

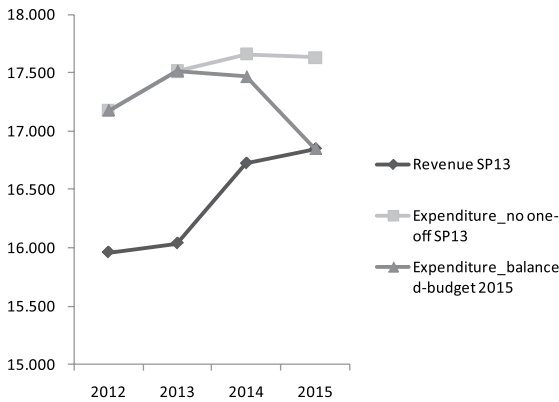
Since it is not clear how the medium term will be defined, there is a risk that under the ongoing economic recession the medium term is interpreted as a given point in time when the budget will have to be balanced either in headline or structural terms. This risk is particularly high if the medium term is defined before the time when the output gap closes or under strong uncertainty as to when the recession will end. This is because of the impact of pursuing fast balancing of government accounts on economic recovery.

Defining the medium term as a given point in time can be arbitrary. It could be set in the next 2-3 years, in 2015 or beyond. The notion can also be aligned with the length of the business cycle (i.e. end of contracting phase) which under current conditions and available data is difficult to pinpoint. In this regard the only guidance given by the parliament is that "revenue and expenditure should be balanced in the medium term" and that the rule should be applied in the preparation of the 2015 budget. Given the two-year budget preparation procedure, this implies that the rule should have been applied already in 2013. Therefore, the implications of implementing the balanced budget rule in a "medium term" defined as a given point in time and particularly before the time when the output gap closes should be assessed. A second issue concerns the case when the "medium term" is understood as a process over time and the rule has to be implemented in the preparation of the 2015 budget.

The first task is assessing the economic implications of balancing the government accounts in a time frame where there is a negative output gap. The year 2015 can be chosen as the medium term following a possible interpretation of the political agreement. The analysis concerns two options depending on how the government balance is defined: headline or structural government accounts.

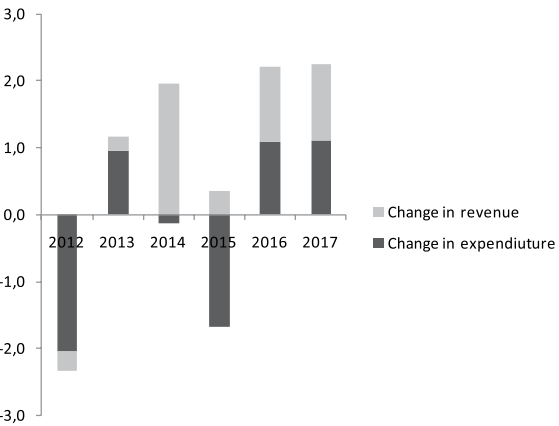
To draw implications of balancing the budget by 2015, such a policy is benchmarked against existing fiscal projections of the SP13 that foresees that the balance of the budget both in terms of headline and structural accounts should take place in 2017. To this purpose revenue projections of the SP13, including the envisaged tax increases, are used while it is assumed that the additional reduction in the deficit necessary to reach a balanced budgetary position by 2015 is achieved by means of permanent expenditure cuts. The starting point is the deficit position, without one-offs transactions, at the end of 2013 (4.2% of GDP (EUR 1.5 Bn.)). For the sake of simplicity it is assumed that the

Figure 20: Revenue and expenditure in the SP13 and when balancing the budget in 2015, EUR million



Source: SP13. Own calculation.

Figure 22: Expenditure and revenue measures needed to balance the budget by 2015, % of previous year's GDP

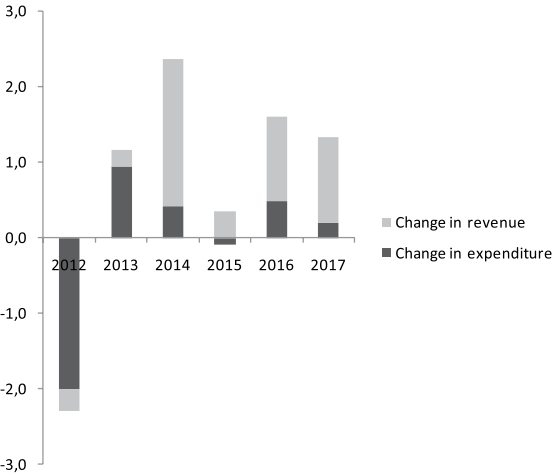


Source: SP13. Own calculation.

outstanding deficit at the end of 2013 is reduced by half in 2014 and 2015.

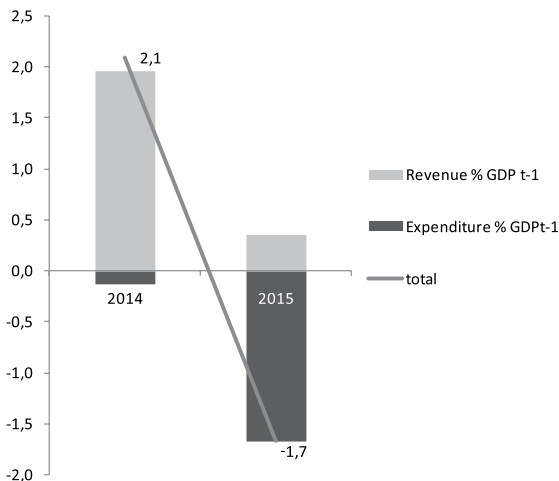
The first case corresponds to balancing the budget defined in headline accounts by 2015. Figure 20 shows the expenditure dynamics in the SP13 and those required to reduce the headline deficit to zero by 2015. It is assumed that additional expenditure cuts do not affect GDP dynamics beyond the effects included in the existing GDP forecast (April 2013) and revenue forecast. Thus, the size of ex-ante consolidation measures is equal to the outturn. For the year 2014, given the envisaged SP13 strong revenue increase only a slight additional expenditure would be needed (Figure 20). In 2015 the reduction of the deficit to zero would require a strong expenditure contraction of about 1.7% of the 2014 GDP which is currently not anticipated. Such a fiscal contraction would be similar in size to that experienced

Figure 21: Expenditure and revenue measures in the SP13, % of previous year's GDP



Source: SP13. Own calculation.

Figure 23: Fiscal shocks required to balance the budget by 2015, % GDP



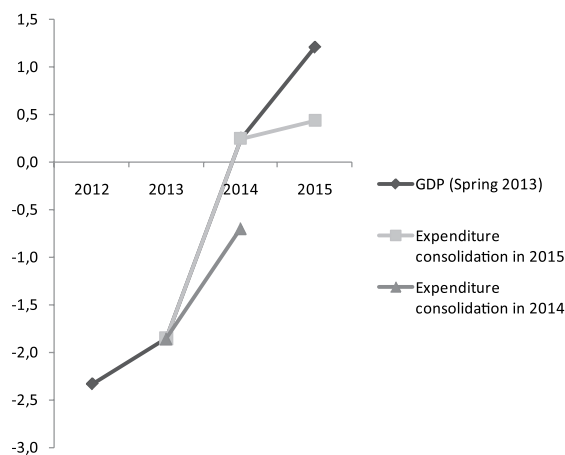
Source: Own calculation.

in 2012 with an important impact on economic activity.

Comparing the policy mix envisaged in the SP13 to that required to balancing the deficit by 2015 (Figures 21 and 22) suggests that for 2014 a similar sizable fiscal shock in the SP13 is foreseen while for 2015 a sizable additional expenditure reduction is needed. For 2016 and 2017 the SP13 foresees tighter expenditure restraints than the alternative policy of balancing the budget by 2015 which would allow expenditure to grow at the same pace as revenue.

Without considering the effect of the two policy options on GDP (i.e. SP13 or balancing the budget in 2015), the two alternative policies would just reflect a trade-off between greater austerity in the short-run (2014-2015) for less austerity in the long-run (2016-2017). Nevertheless, to achieve a balanced budget position

**Figure 24: GDP real growth rate (% YoY) forecast and simulations**



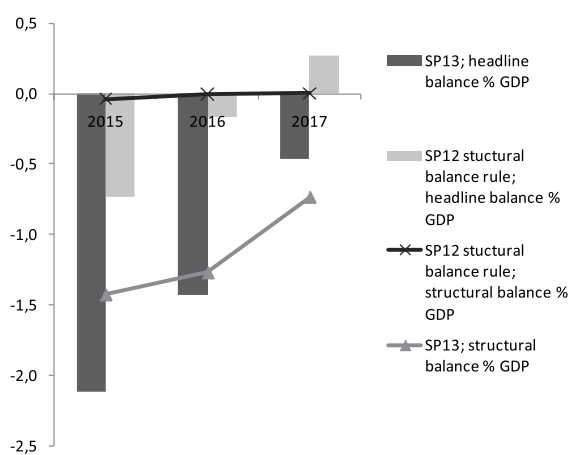
Source: UMAR. Own calculation.

by 2015 two sizable consecutive shocks will be needed (2.1% GDP in 2014 and 1.7% of GDP in 2015), similar in size to that experienced in 2012 which could have important consequences on economic recovery and expectations (Figure 23).

Based on the baseline expenditure multipliers estimated by Capriolo and Glažar (2013), the effect of the additional consolidation needed to achieve a balanced position on GDP by 2015 was estimated. Figure 24 shows the real growth rate of GDP estimated by UMAR in spring 2013 and simulations of the impact of additional expenditure consolidation measures on GDP growth rate. The simulations are made for illustrative purpose as the size of multipliers can be different and the response to successive shocks could be non-linear. The starting point is the assumption that the 2014 GDP forecast already reflects the full impact of the planned tax increases. Building on that shock, the effect of an ex-ante reduction of expenditure (i.e. government consumption) in 2015 by 1.7% of 2014 GDP was calculated. Such a shock would reduce the forecasted GDP growth rate in 2015 (UMAR spring 2013) by 0.8% from 1.2% to 0.4% or close to 0% taking into account the summer 2013 forecast. Notice that in the simulations of fiscal shocks on GDP government revenue is not decreased nor the fiscal target affected which in fact should be the case as the size of ex-ante consolidation is likely to deliver a lower ex-post size of fiscal consolidation.

Figure 24 also shows the impact of replacing the SP13 policy mix for 2014 (i.e. relying mainly on tax increases) by expenditure measures. They include additional expenditure cuts needed to reduce the deficit by half totalling altogether € 740 million. Given larger expenditure than revenue multipliers, the effect of switching from revenue to expenditure consolidation measures would deliver a more negative growth rate in 2014 compared to SP13. As a consequence of that shock the closing of the output gap will be further postponed.

**Figure 25: Fiscal targets under SP13's fiscal projections and SP12's structural balance budget rule**



Source: SP12 and SP13, own calculation.

The key issue, which is difficult to foresee, is the impact of an extended period of low GDP growth rates on expectations, economic activity and fiscal targets themselves.

The second case is to assess the implications of defining the medium term as 2015 when the balanced budget rule becomes binding and is defined in terms of structural balance. This would correspond to assess the implementation of the SP12 endorsing the Swiss's debt brake rule or a structural balanced budget rule. To this effect SP13 revenue projections are used.

Implementing the SP12 structural balanced budget rule by 2015 would require additional expenditure tightening (Figure 25). For 2015 additional expenditure cuts of about 1.4% of GDP would be needed. Based on estimated baseline multipliers (Capriolo and Glažar 2013) the effect of such a fiscal shock would be to reduce the 2015 GDP growth rate by about 0.6%. On that account the 2015 GDP growth rate forecasted in summer 2013 by UMAR could be lower and is estimated in 0.4%.

Implementing a balanced budget rule defined either in terms of headline or structural terms by 2015 or when the economic recovery is not firmly anchored is likely to result in a sizable fiscal shock. The short-term consequences of that policy can be more adverse taking into account that a sizable fiscal shock is already envisaged to take place in 2014. Therefore, given current adverse economic conditions, if the medium term when a balanced budget rule (headline or structural basis) becomes binding is interpreted as of a given point in time, such a date should be 2017 at the earliest or beyond when there is certainty that the output gap is closed.<sup>17</sup> Following such an approach can mitigate the fiscal cost of fiscal consolidation. Additional arguments

<sup>17</sup> Notice for example that Spain introduced a balanced budget rule in structural terms in the Constitution which will be enforced by 2020.

favouring such an approach would include: i) the effect of fiscal consolidation on economic recovery, tax revenue and fiscal targets themselves; ii) the fact that the interest on the debt to be issued to clean the banks' balance sheets is not going to be negligible and has to be consolidated within the general government and thus require additional fiscal effort<sup>18</sup>; iii) interest payments in the SP13 projections might be optimistic and; iv) the benefits of the low interest rates in the EMU are not fully transmitted to the Slovenian economy as the interest rate channel is hampered and the credit channel clogged demanding a relatively more anti-cyclical stance. Making a rule binding where conditions are not likely to result in its success can undermine the credibility of the rule itself.

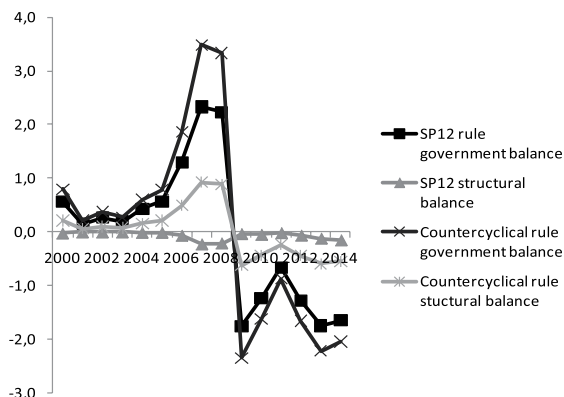
Enforcing a balanced budget rule defined in terms of headline or structural accounts once the output gap is closed seems more advantageous for the economy and credible. Nevertheless, the question would be whether other rules can better serve the purpose of the fiscal policy particularly with regards to countercyclical strength. Answering this question leads to assessing the implications of defining the medium term as a process over which the rule should be met.

Unlike a balanced budget rule defined on a headline or structural basis (e.g. Swiss debt brake) that requires that at all times the balanced budget is maintained, a rule can be designed requiring that the balance position is met on average over time. This would enhance the countercyclical power of a rule-based fiscal policy. This could have advantages for Slovenia given that it is a small economy without an independent monetary policy.

A balanced budget rule that should be met over time can also be defined in a headline or structural basis. The TSCG's fiscal rule can be conceived as a headline budget balance rule that should be met over time. The rule is defined in headline terms but allows for a maximum structural deficit of 0.5% implying the possibility of a certain degree of countercyclical policy. Alternative rules to that of the TSCG that are met on average over time and with stronger countercyclical properties than that of the SP12 (Swiss debt brake rule) are the type of rules specified above which are defined on structural accounts and rely on a correcting factor to the output gap. The workings of these alternative rules are depicted in Figure 26 and compared with the SP12 rule. It is clear that a rule with stronger countercyclical features is more desirable taking into account the two phases of the business cycle.

Defining the balanced budget rule to be met over a medium term also requires setting a date when the

**Figure 26: Government balance under alternative fiscal rules: structural balance and countercyclical, % GDP**



Source: SP12, own calculation.

rule begins to be enforced. Taking into account the envisaged projection of the SP13, the introduction of a balanced budget rule (defined in headline or structural terms) with a maximum structural deficit of 0.5% of GDP should be also set beyond 2017. Given the importance of the countercyclical dimension in whatever balanced budget fiscal rule, it would be convenient to interpret the medium term as a process over which the fiscal balance is met. In such a context it would also be preferable to define the rule in terms of structural balance over time; meaning that the structural balance is not met at all times but on average. Nevertheless, output gap estimates in real time are uncertain and it is relatively difficult to adjust government balances over a relatively short period of time. Therefore, to preserve the advantage of countercyclical strength of the rule and transparency of its definition, the balanced budget position should be defined in headline basis but should be met over time with a maximum structural deficit.

Taking into account the arguments put forward, the amendment to the Constitution demanding that "Revenue and expenditure should be balanced over the medium term" could be transposed into secondary legislation in the following terms: "The government headline budget should be in balance or in surplus over time with a maximum structural deficit of 0.5% of the gross domestic product at market prices". The limit on the maximum structural deficit shall not be exceeded with the exception of national catastrophes, economic recession including the level of the euro area as defined in the Stability and Growth Pact or extraordinary emergency. In all cases these circumstances would be unusual events outside the control of the incumbent government with a major impact on the financial position of the general government. Deviations from the balanced budget rule or from the adjustment to the rule under no exceptional circumstances shall be corrected the following year at the latest. In case of deviation from the rule and adjustment towards it due to exceptional

<sup>18</sup> Assuming that the interest rate on the debt to be issued is 5% per year and the debt to be issued is € 2 Bn. Out of the potential € 4 Bn. this would increase the deficit by about 0.3% of GDP.

circumstances, including protracted recessions resulting in an accumulated loss of output during more than one year period of low annual GDP volume growth relative to its potential, it should be corrected according to a minimum fiscal effort of at least of 0.5% of GDP structural deficit reduction once out of the escape clause period.<sup>19</sup>

Defining 2017 or a later year as the date when the rule should become binding does not mean that in between there will not be fiscal consolidation. In fact it should take place at least in accordance with the pace defined in the SP13. Furthermore, Slovenia is obliged under EDP recommendations and EU legal framework, subject to sanctions, to pursue consolidation and a balanced budget position which, under current output gap estimates, should not take beyond 2017 (5 years). Therefore a relevant issue is also how to make compatible the timing in which the rule becomes binding and EU obligations also taking into account the implication for the economy.

## 8. Applying the rule in the 2015 budget preparation process, exceptional circumstances and setting the convergence path to a balanced budget position with a maximum deficit of 0.5% of GDP

If the overarching rule to be applied is a balanced budget rule as proposed above or in other terms, the question to address is the implication of the parliamentary agreement regarding the guideline that the rule shall be applied in the 2015 budget preparation process.

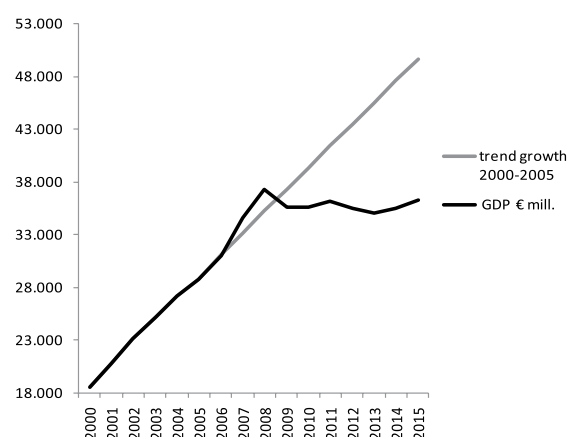
Answering such a question requires placing fiscal policy in the context of broad economic conditions currently facing Slovenia. This is because any fiscal rule also has attached conditions under which it is not applied. A fiscal rule holds under normal economic conditions and cyclical movements but it is not binding under exceptional circumstances. Thus in a rule based framework the rule and the condition of exceptional circumstances are inseparable concepts. Not abiding to exceptional circumstances in formulating a fiscal policy when conditions are such would imply violating the rule in itself (i.e. the rule and its exceptions have equal legal weight).

Recent economic forecasts including data on GDP and output gap clearly indicate that the economy is undergoing a protracted recession. Economic growth was negative in 2012 and it is envisaged to be negative in 2013 and likely to be so in 2014 (3-year consecutive

recession). Not only that, but since 2009 the economy is experiencing a prolonged period in which output is being lost as measured by the difference between the GDP 2000-2005 trend level (trend before the boom) and actual GDP level (Figure 27). The accumulated loss of output in the period 2009-2015 is estimated at € 54 billion or 1.5 times the forecasted GDP level in 2015.

The magnitude of the economic slowdown is reflected in the two consecutive years (2012-2013) as a positive difference between the growth rates of potential output and GDP as estimated by the EC in spring 2013 and the persistent positive gap between potential growth and GDP. The likelihood of this to continue in 2014 is high given the weak economic recovery and potential impact of fiscal shocks either via tax increases or higher if consolidation is done through expenditure cuts. An additional important consideration is the potential growth rate, currently estimated as negative, which is in fact difficult to pinpoint with the same methodology that overestimated it during the boom. Thus the positive difference between potential and actual output growth rates could be even larger suggesting that the economy is undergoing several years of lower GDP growth than its potential.

Figure 27: GDP trend level and forecast, € millions



Source: SORS, UMAR. Own calculation.

In light that the economy is already experiencing large accumulated loss of output for more than one year and annual GDP volume growth has been lower relative to its potential for at least two consecutive years, it can be concluded that the economy is undergoing a period that would qualify as of exceptional circumstances under any sensible fiscal rule. This would be the case under the enhanced EU legal framework. Thus, if the starting conditions upon which the new fiscal rule should apply correspond to exceptional circumstances, then the natural way of applying the fiscal rule's framework would be to determine until when these exceptional conditions will last and then devise a corrective path towards meeting the rule. This could be done according to a pre-determined corrective mechanism, discretionary policy, EU rules or additional rules devised for such a purpose.

<sup>19</sup> According to the EU, enhanced fiscal framework correction should consist of a reduction in structural deficit by 0.5% of GDP. This number could be subject to discussion particularly when the economy is coming out from a deep and protracted recession.

Taking into account the ongoing conditions of a severe recession, in which actual GDP growth rate is below that of potential and where there is a significant fall in output level, the period of exceptional circumstances is likely to last at least until 2015. While according to the most recent forecasts the GDP growth rate would be higher than that of potential output in 2014, there is a large margin of error measuring potential output and uncertainty as to the negative impact of fiscal consolidation on growth, bank's balance sheet cleaning and external demand on it. Thus, if the period of exceptional circumstances lasts until 2015 and from then onwards convergence to the rule has to be insured, the issue is the optimal policy during the period 2014-2017. The available policy options in this regard could be the following: a) implementing the discretionary fiscal policy envisaged in the SP13; b) pursuing the fiscal targets recommended by the EC to Slovenia in the review of the SP13 as part of the process of correcting the excessive deficit procedure; c) trailing the minimum fiscal effort of reducing the structural deficit by 0.5% of GDP once the deficit is below 3% of GDP as demanded by the enhanced EU fiscal framework; d) devising ad-hoc national rules or procedures for this purpose and; e) reducing the deficit by relying on a multi-year budget framework with binding expenditure ceilings.

The first option of following the SP13 fiscal policy, without being explicitly underpinned by a rule, foresees that the fiscal accounts will register a slight surplus in structural terms by 2017 consistent with a slight headline deficit of 0.5% of GDP. The pace of achieving this budgetary position measured in terms of changes in headline and structural balances is uneven. With the largest effort in terms of structural and headline deficits reduction taking place in 2014. In 2013 the improvement is mainly due to worsening of the output gap while in 2016 there is no improvement in structural terms despite of the deficit reduction. The overall consolidation effort relies strongly on an increase in tax revenue in 2014 with the impact beyond that year. Looking at the size of headline and structural deficits at the end of 2013 it would seem that reducing the structural deficit by about 1.6% is straight forward. Yet, because of the dynamic of the output gap this requires at least a sustained and permanent reduction of the headline deficit by about 1% of GDP per year during 2014-2017. The key issue in pursuing such a strategy is that it needs to be underscored by explicit and binding expenditure ceilings which at the current point in time are missing. Another important challenge is to ensure an equally sizable reduction of the deficit.

The second alternative to converge to a balanced position would be to follow the EC recommendations. The EC acknowledge that the double dip recession in Slovenia would last until 2014 and thus extended the deadline for the correction of the excessive deficit by two years. As a consequence the EU Council recommended that Slovenia reduce the headline deficit in 2013 to 3.7% (lower by 0.5% than the SP13) and the structural

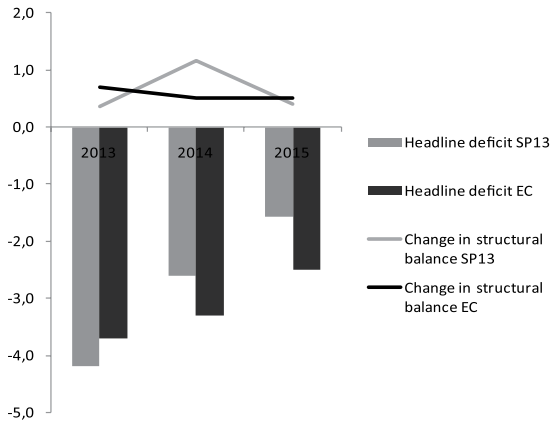
deficit by 0.7% (stronger fiscal effort than in the SP13). It also gave recommendations for the years 2014 and 2015 with the aim to reduce the headline deficit below 3% of GDP consistent with a pace of structural deficit reduction of 0.5% annually (Figure 28). Based on those recommendations the headline deficit should be 2.5% of GDP by 2015 and the structural deficit would have to be reduced as estimated by the EC from 2.7% of GDP in 2012 to 1% of GDP in 2015. The issue with such a strategy is the relative ex-ante strong structural deficit reduction demanded for 2013 amidst negative growth and, in general, the size of the structural deficit reduction in the period 2014-2015 when there is strong uncertainty as to the impact of fiscal contraction on GDP. Another important dimension is also the timing in which policy measures can be designed and implemented which may not necessarily coincide with recommendations unless they are planned ex-ante to be more demanding than the recommendations themselves.

If the EU fiscal framework and targets are binding constraints, then the issue is whether additional rules or effort beyond that demanded by the EU implicit rule should be pursued in Slovenia during the period of excessive deficit correction and beyond (i.e. convergence to the balanced budget rule from a position of deviation under exceptional circumstances) or simply that the minimum improvement in structural balance should be targeted and follow with the discretionary policy and robust medium term budget framework.

Creating additional rules for the process of convergence to a balanced budget position risks making the policy process more cumbersome and could also result in demanding more fiscal effort than warranted under the EU rules with important implications for the economic recovery. Based on these considerations it can be argued that the process of convergence from a position of exceptional circumstances to a balanced budget could be pursued by: a) adhering to EDP policy recommendations until 2015 or claiming exceptional circumstances if conditions warrant; and b) reducing the structural balance by the minimum prescribed speed during 2016 and 2017. Comparing such a policy with that of the SP13 (using EC output gap estimates) indicates that the target fiscal consolidation requires a headline deficit reduction of about 1% of GDP every year (Figure 29). Nevertheless, such a pace of permanent deficit reduction per-se seems quite demanding under current conditions.

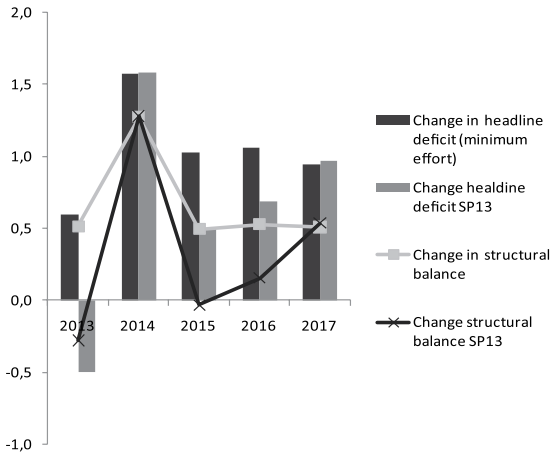
Notwithstanding the implications for the economy, a more demanding rule for the process of convergence to a balance budget position could be endorsed. This could be the case if the SP12 rule is applied from 2015 onwards. Its application at whatever point in time demands a structural balanced budget position which under current exceptional circumstances seems unwarranted. Implementing the SP12 rule would deliver a larger shock than that followed under EU implicit set of rules. For example, if implemented in 2014 it would

Figure 28: Fiscal projections, SP13 and EC 2013



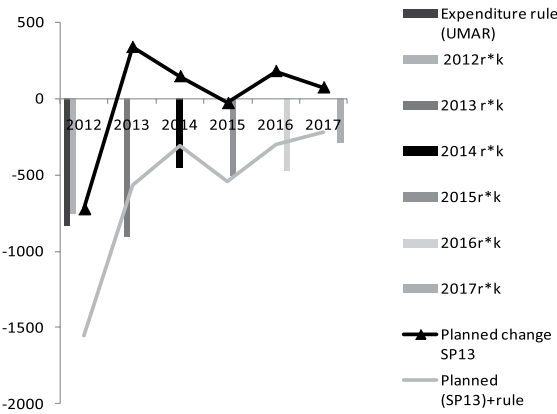
Source: EC and SP13.

Figure 29: Change in fiscal targets, % GDP



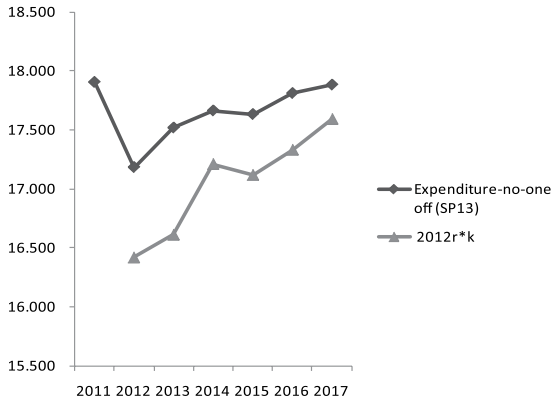
Source: SP13. Own calculation.

Figure 30: Expenditure change (YoY) under alternative (year) in which the rule would be implemented, € millions



Source: SP13. Own calculation.

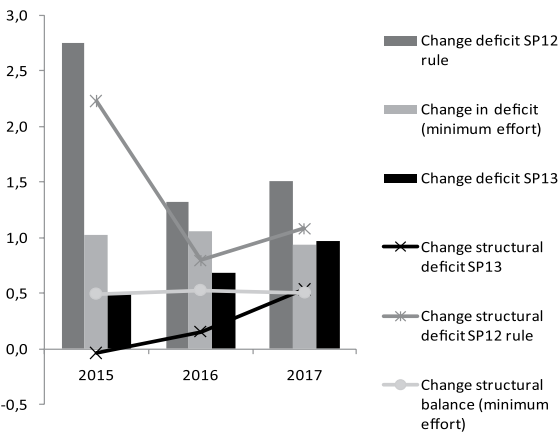
Figure 31: Expenditure dynamics: Planned (SP13 and under SP12 rule) (€ millions)



Source: SP12 & SP13. Own calculation.

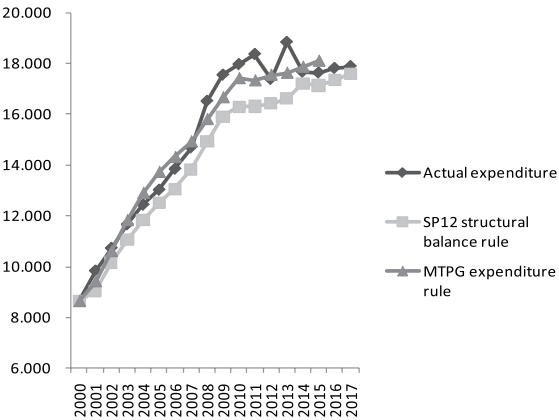
demand in addition to the envisaged tax increases expenditure cuts in the amount of 1.4% of GDP (Figure 30). More generally, the introduction of such a rule when the difference between expenditure and revenue is sizable would result in a large shock at the time of its implementation which is likely to be the case until 2017. In addition, the sustainability of the measures is also important since they reduce expenditure sharply (Figure 31) and set expenditure growth on a declining trend which is more binding than that envisaged in SP13 and EU fiscal rules, particularly at the time of its implementation. Therefore, the issue is to determine which expenditure trajectory among those foreseeable (i.e. government policy SP13, SP12 rule and EC recommendations) is more consistent with a gradual recovery and feasible and to which degree the EU rules are the more binding constraint (Figure 32). Clearly the policies of the SP13 or EC targets seem to be the better options. It can be also argued that during 2014-2015 a

Figure 32: Alternative policy consolidation, % GDP



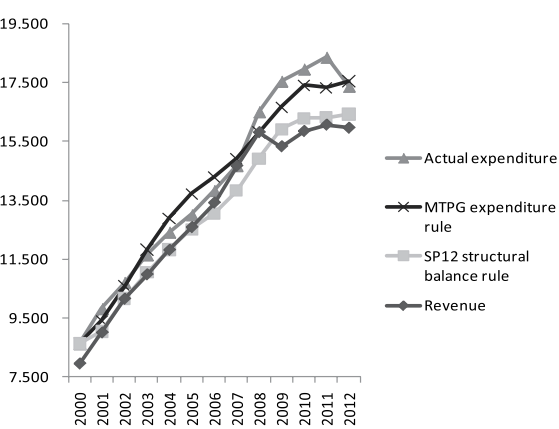
Source: SP12 & SP13. Own calculation.

Figure 33: Government expenditure: actual and under alternative rules (€ millions)



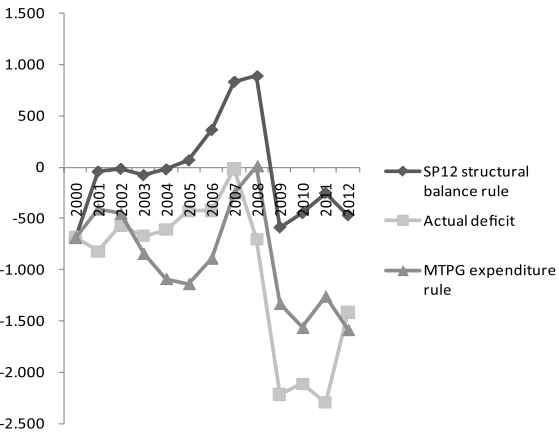
Source: SP12, own calculation.

Figure 34: Revenue and expenditure under alternative fiscal rules, € millions



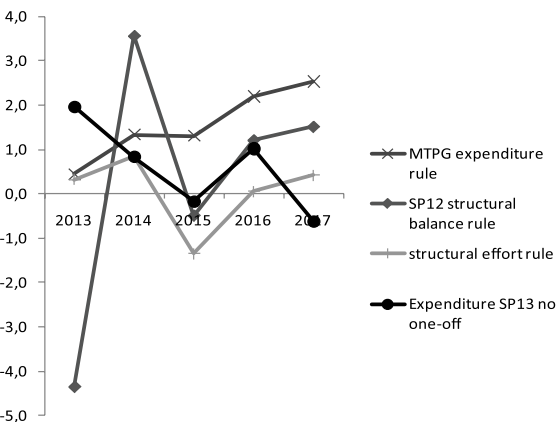
Source: Own calculation.

Figure 35: Deficit under alternative rules, € millions



Source: SP12, SORS and own calculation.

Figure 36: Comparison of alternative rules on expenditure behavior, YoY%



Source: SP12, SORS and own calculation.

discretionary policy would be critical in anchoring and pursuing consolidation and deliver an outcome close to that demanded by the EU framework.

Designing additional rules for the period of convergence to a balanced budget position can also result in unnecessarily constraining the fiscal policy afterwards. This for example can be inferred by comparing the SP12 rule with the EU's MTPG expenditure rule as discussed above. While the SP12 is essentially a balanced budget rule, it can limit expenditure growth beyond that demanded by the EU expenditure rule. This concern is relevant regarding the scope for countercyclical policies in bad times and while the private sector's provision of public services is relatively limited. Figures 33-36 show the implications of the EU expenditure rule and SP12 rule compared to actual developments and forecasts.

Given the EU binding rules and sanctions it seems that the process of eliminating the structural deficit once the

headline deficit is below 3% of GDP, should trail the 0.5% per year structural deficit reduction. This would argue for making the minimum effort a binding rule when the deficit is corrected from exceptional circumstances but not for including more demanding rules. Alternatively, to avoid complicating the fiscal framework the implementing law could only demand the parliament to determine when exceptional circumstances cease. When this is the case and depending of the severity of recession, the parliament should set in motion a correction procedure in which it decides the time frame and speed in which the deficit is eliminated. The government in pursuing deficit correction should at all times adhere to a medium term budget framework (MTBF). It should have binding nominal multi-year expenditure ceilings calculated taking into account uncertainty of revenue projections to achieve the targets derived from the EU fiscal rules and to avoid sanctions. Thus, the approval of the law implementing the fiscal rule and changes to the Public finance law should take

place at the same time.

A final question concerning fiscal rules is whether to reinforce the fiscal framework and whether an expenditure rule should be introduced in addition to the suggested balanced budget rule. If the MTBF is enhanced this would not be needed. What might be even more necessarily, given the observed bias to carry out tax revenue reducing reforms is to forbid such a practice by requiring their prefunding with expenditure cuts. If an expenditure rule would be deemed necessary in any case, then the EU's MTPG expenditure rule should be endorsed given that it provides the maximum room for manoeuvre to an economy that already has limited policy instruments.

Deviations from the balanced budget rule could also take place due to policy planning. In particular, ex-post significant deviations from the balanced budget rule or adjustment towards it can happen due to estimation of potential output or due to optimistic planning. Such deviations should trigger an automatic correction the following year. Accordingly, the correction should take place at a minimum speed of structural deficit reduction of 0.5% of GDP. Such a provision would also be consistent with EU fiscal legislation.

The monitoring of compliance with the fiscal rule (ex-ante and ex-post), the correcting mechanism after exceptional circumstance cease and automatic correcting mechanism in case of deviations not associated with exceptional circumstances should be entrusted to a newly created Parliamentary Budget Office (PBO) under the National Parliament or to an existing institution whose institutional mandate should be enhanced (Capriolo, 2011).

## 9. Conclusions

The fiscal rule operationalising the amendment to Article 148 of the Constitution should read as follows "The headline budget accounts should be balanced or in surplus over time with a maximum structural deficit of 0.5% of the gross domestic product at market prices". This rule shall be applied to consolidated general government accounts defined on an ESA 95 basis. Defining the fiscal rule based on headline budget terms provides transparency and enhances accountability. Alternatively, defining a rule with relation to output gap as its core carries the problem of uncertain output gap estimates in real time. The rule should be met over time using the full room for countercyclical space within the boundaries of not creating debt and limits of EU fiscal framework. The rationale for making reference and setting a maximum structural deficit (0.5% of GDP) in the rule (unavoidable) is to avoid pro-cyclicality while providing countercyclical power to the rule within the constraints imposed by the EU fiscal framework. It also

provides a margin to cope with uncertainty related to measurement of the output gap. Setting the rule in those terms does not preclude the Law on public finance to demand from incumbent governments at the beginning of their mandates to set a medium term objective which is more demanding than the rule. The rule would have the role to set the minimum standards of fiscal responsibility to be observed at any time.

An inseparable component of a fiscal rule is the definition of their escape clauses under exceptional circumstances. To ensure consistency with the SGP, the same definition of exceptional circumstances should also be employed in the implementing law of Article 148. Exceptional circumstances are also a temporary phenomenon upon which correction and convergence to the rule should be demanded. The concrete criteria assessing the end of the exceptional circumstances period could be drafted in detail in the implementing law as well as the mechanics defining the convergence to the rule (time and speed of structural deficit reduction).

In cases where deviations from the adjustment path to the rule, or deviations from the rule itself would be due to estimation problems related to output gap or fiscal slippages, then an automatic correction process should be demanded. Sizable discrepancies (exceeding 0.5% of GDP) should be corrected the following year in which they take place. Monitoring compliance with the rule (ex-ante and ex-post) and application of the automatic correcting mechanism should be monitored by a newly established Congressional Budget Office or by an existing institution whose mandate could be enhanced.

The economy is undergoing a period of exceptional circumstances and as such abiding to the new fiscal rule also implies abiding to its escape clauses. The following conditions argue for such interpretation: i) the GDP growth rate is below potential for at least two years; ii) there is uncertainty as to whether potential growth is higher than estimated with existing measurement techniques implying uncertainty as to when the output gap will close; and iii) the loss in output being massive (€ 54 billion accumulated between 2009-2015). In addition there are downward risks to the outlook given potential sizable fiscal shocks and economic and fiscal implications of the banking system's balance sheet cleaning. Therefore, under current conditions compliance with the rule in the preparation of the 2015 budget would imply recognising that until 2015 the economy is going to remain under exceptional circumstances and from then onwards a period of convergence to the rule shall take place at the minimum adjustment rate prescribed by the parliament or in accordance to SGP of 0.5% structural deficit reduction annually. This means that the fiscal rule shall be met by 2017 at the earliest. Notice that these estimates are broadly in line with the SP13 fiscal projections, which in any case are underpinned by a substantial revenue shock in 2014 and are subject

to great uncertainty derived from economic activity and the cost associated with the cleaning of banks' balance sheets. Such a time frame is also consistent with obligations derived from EU procedures and legislation. Bringing forward consolidation by means of forcing the introduction of a balanced budget rule defined in headline or structural accounts before the time when the output gap closes would unduly restrain recovery beyond the demands derived from the EU framework.

Given obligations derived from EU legislation and the outlook of weak economic recovery it seems unnecessary to introduce additional fiscal rules besides those that were endorsed by Slovenia in the EU framework as they can result in an unwarranted tightening of economic activity. The expenditure rule endorsed by Slovenia in the "six Pack" seems to provide enough room for manoeuvre in terms of countercyclical properties and it is also consistent with an implicit structural balanced budget rule that is met over time. Such room for manoeuvre seems appropriate when the degree of policy discretion is strongly curtailed and where policy actions at the euro area level seem to affect members asymmetrically.

The compliance with the rule and convergence towards it cannot be made possible without a robust medium-term budget framework with multi-year binding expenditure ceilings taking into account a margin of uncertainty of revenue projections and assessment of cyclical conditions. Setting such a framework and monitoring compliance is of outmost importance to underpin the rule based fiscal framework. Equally important is to pass legislation forbidding tax reform that is not fiscally neutral (i.e. proceeded by expenditure cuts or other revenue increases). To ensure consistency it is recommended that the approval of the implementing law of the fiscal rule and changes to the Public finance law take place at the same time.

## References

Baum, A., Poplawski-Ribeiro, M., and Weber, A. (2012). Fiscal Multipliers and the State of the Economy. IMF Working Paper No. 12/286. International Monetary Fund).

Blanchard, O., and Leigh, D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. IMF Working Paper No. 13/1. International Monetary Fund).

Capriolo, G., (2011). Slovenia: Enhancing the Fiscal Framework in Delivering Fiscal Stability. IMAD Working Paper No. 4/2011, Vol. XX.

Capriolo, G., (2012). Policy formulation during fiscal consolidation and beyond under the strengthened EU fiscal framework (Six pack and Treaty on Stability, Coordination and Governance (TSCG)). IMAD. Mimeo.

Capriolo, G., and Glažar, M. (2013). Fiscal multipliers and policy mix during fiscal consolidation process: minimizing the impact of fiscal adjustment on economic activity (GDP). IMAD Working Paper 2/2013.

Jemec, N., Strojjan Kastelec, A., and Delakorda, A. (2013). How do Fiscal Shocks Affect the Macroeconomic Dynamics in the Slovenian Economy? Bank of Slovenia Working Papers 1/2013.

German Federal Ministry of Finance (2011), "Compendium on the Federation's Budget Rule as set out in Article 115 of the Basic Law," [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Schuldenbremse/2012-06-14-kompndium-en.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Schuldenbremse/2012-06-14-kompndium-en.html).

Ministry of Finance (2010). Proposal for Frontloading Contingent Liabilities in the MTO. Mimeo.

Spanish Constitution <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

UMAR, (2012-2013) Spring forecast.

## Navodila avtorjem za oblikovanje in pošiljanje znanstvenih in strokovnih prispevkov za objavo v IB reviji

Prispevke objavljamo v slovenskem jeziku, na avtorjevo željo in v skladu z uredniškim programom IB revije pa tudi v angleškem jeziku, v takem primeru mora biti povzetek v slovenskem jeziku nekoliko daljši (ena stran).

Za vse članke oziroma prispevke velja obojestransko anonimni recenzentski postopek. Recenzenta sta lahko dva in ju izbere uredništvo. Uredništvo si pridržuje pravico zavrnitve članka brez zunanjega recenziranja.

Zaradi anonimnega recenziranja naj bodo podatki o avtorju priloženi na posebni naslovni strani. Ta naslovna stran naj vsebuje ime in priimek avtorja, strokovni naziv, domači naslov in polni naslov ustanove, telefonsko številko ter predlog tipa po tipologiji, ki se uporablja pri vodenju bibliografij v sistemu COBISS, ter izjavo, da predloženo besedilo še ni bilo objavljeno oziroma ni v pripravi za tisk. Če je naslov članka zelo dolg, naj avtor predlaga tudi skrajšani naslov.

V primeru, da je delo skupinsko, je treba navesti soavtorje skupaj z ustreznimi podatki.

IB revija je bila sprejeta v mednarodno bazo revij Journal of Economic Literature (JEL). Zato je potrebno članek opremiti s trištevlično kodo JEL klasifikacijskega sistema, ki ga najdete na spletni strani: <http://www.aeaweb.org/econlit/subject.php#A>.

Vse prispevke lektoriramo. Če ob lektoriranju prihaja do večjih sprememb, uredništvo članek vrne v avtorizacijo.

Dolžina besedila naj ne presega eno avtorsko polo (16 strani - avtorska stran obsega 30 vrstic v širini 60 znakov ali skupaj 1800 znakov s presledki in ločili) oziroma 30.000 znakov. Prispevek naj bo opremljen s ključnimi besedami in povzetkom v angleškem in slovenskem jeziku. Tabele, grafe, slike je treba kot priloge predložiti v izvirniku, opremljene z naslovi in legendo.

Besedilo celotnega prispevka, skupaj z morebitnimi formulami, vključenimi v besedilo mora biti napisano v pisavi Myriad Pro (alternativa Arial), velikosti 9, opombe pod besedilom pa v velikosti 7. Besedilo mora biti poravnano na obeh straneh, z enim razmikom med odstavki. Besedilo povzetka in ključne besede morajo biti v kurzivi.

Dolžina posamezne formule med besedilom ne sme biti daljša od 7cm. V primeru, da je formula daljša jo je treba razbiti na več vrstic.

Besedilo prispevka mora biti oddano v .doc formatu ter opremljeno z vsemi tabelami in grafikoni.

Grafikone je treba predložiti tudi v izvirniku, v .xls formatu, v črnobeli grafiki (ne v barvah). Velikost grafikona je 7,5 cm x 7,5 cm. Oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 9.

Tabele se lahko predložijo v .doc ali .xls formatu, oblika pisave je Myriad Pro (alternativa Arial), velikost pisave 8.

Uporabljeno literaturo in vire je treba navesti v seznamu na koncu članka in urejeno po abecednem redu priimka avtorjev. Osnovna oblika reference v besedilu je (Kovač, 1998), v seznamu na koncu članka pa: Priimek, začetnico imena. (Leto). Naslov knjige (Prispevka. Naslov revije ali zbornika, številka, strani). Kraj: Založba.

Opombe je treba v besedilu označiti z zaporednimi številkami od začetka do konca besedila, nadpisanimi na ustreznem mestu v besedilu in po enakem vrstnem redu razvrščene pod besedilom.

Prispevek je treba oddati v tiskanem izvodu in v elektronski obliki.

Prispevke pošljite na naslov uredništva:

Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Gregorčičeva 27, 1000 Ljubljana, ali na e-pošto tehnične urednice: [urska.sodja@gov.si](mailto:urska.sodja@gov.si).

Za vse nadaljnje informacije se obrnite na uredništvo IB revije.

Uredništvo

# ib revija

št. 3-4 let. XLVII, 2013

ISSN 1318-2803

