|  |  |
| --- | --- |
|  | СТРАТЕГИЈА  О ЕКОНОМСКИМ МИГРАЦИЈАМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА ПЕРИОД 2021-2027. ГОДИНЕ  ("Сл. гласник РС", бр. 21/2020) |

постојећег стања, дефинисање општих и посебних циљева и пока- затеља учинака, идентификовање ресурса и механизма за спрово- ђење мера и начин извештавања о резултатима спровођења.

Одлуком Владе, а на предлог Министарства за рад, запо- шљавање, борачка и социјална питања, 31. јануара 2019. године основано је Координационо тело за праћење токова из области економских миграција у Републици Србији (у даљем тексту: Ко- ординационо тело). Kooрдинационо тело је покренуло иницијати- ву за доношење Стратегије о економским миграцијама Републике Србије за период 2021 –2027. године, док припремом и поступком за њено доношење, самом израдом, као и израдом *ex-ante* анализе координира Министарство за рад, запошљавање, борачка и соци- јална питања.

Усвајањем Стратегије о економским миграцијама за период 2021 –2027. године, Република Србија је показала спремност за си- стемско решавање питања економских миграција.

Листа скраћеница БДП – бруто домаћи производ

ГИЗ – Немачка организација за међународну сарадњу

ЕУ – Европска унија

ЈЈИ – Јадранско-јонска иницијатива

КИРС – Комесаријат за избеглице и миграције МСЦ – Миграциони сервисни центар

НР Кина – Народна Република Кина

НСЗ – Национална служба за запошљавање

ОЕЦД – Организација за економску сарадњу и развој РС – Република Србија

РЗС – Републички завод за статистику САД – Сједињене Америчке Државе

СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Југославија УН – Уједињене нације

CRC – Convention on the Rights of the Child DC – The District of Columbia

DDI – Direct Diaspora Investment

EEPOW – Posting of Workers in Eastern Europe (Деташман радника у Источној Европи)

ERP – Economic Reform Programme

EUSAIR – EU Strategy for Adriatic and Ionian region

ICRMW – International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families

ILO – The *International Labour Organization*

IOM – The International Organization for Migration MGI – The Migration Governance Indicators

MIDWEB – Migration for development of the Western Balkans OECD – The Organisation for Economic Cooperation and

Development

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees USAID – The United States Agency for International

Development

**СТ РАТЕГИ Ј У**

* **економским миграцијама Републике Србије за период 2021–2027. године**

# УВОД

Правни основ за доношење Стратегије о економским мигра- цијама Републике Србије за период 2021 –2027. године налази се у одредби члана 38. став 1. Закона о планском систему Републи- ке Србије („Службени гласник РС”, број 30/18 – у даљем тексту: Закон) којим је прописано да документ јавних политика на репу- бличком нивоу усваја Влада, осим ако је другачије прописано по- себним законом. Одредбом члана 10. став 2. тог закона дефини- сани су документи јавних политика, међу којима су стратегија и акциони план.

Усвајањем Закона се ближе одређује његова методолошка примена, односно прописују кораци и елементи које јавна поли- тика треба да садржи. Одредбе планског система предвиђају из- раду *ex-ante* анализе ефеката током израде докумената јавних по- литика, као и предвиђање обавезних елемената, и то: сагледавање

1. ЗНАЧАЈ ЕКОНОМСКИХ МИГРАЦИЈА У САВРЕМЕНОМ СВЕТУ

Миграције становништва представљају веома значајан дру- штвени феномен, присутан од самих почетака развоја људског друштва. Правци, начини мигрирања и масовност ових процеса мењали су се у складу са друштвено-историјским околностима. Са процесом глобализације, ова кретања постају учесталија, израже- нија и масовнија, а сам феномен сложенији. У последњим децени- јама ХХ и на почетку ХХI века евидентно је јачање укупне про- сторне покретљивости становништва у локалним, националним, регионалним, и глобалним размерама. Осим тога, дошло је и до промена у обиму и правцима миграција, као и до диференцијације структурних обележја и пораста броја детерминирајућих фактора и последица, што утиче на све већу комплексност овог феномена. Данас се готово све државе света суочавају са изазовима простор- не мобилности становништва било као државе порекла миграната, државе дестинације или државе транзита. У том смислу, миграције данас представљају један од највећих изазова савременог света, те неки аутори, са правом, наше доба називају *„Добом миграција”*1.

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Castles, S. & Miller, M. (2009). *Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*.Fourth Edition. Revised and Updated, Palgrave Macmilan, Hampshire, New York.

На миграције становништва утичу географски, демограф- ски, економски, еколошки, политички, културни, религијски и други фактори. Ипак, веома значајан обим миграција у савреме- ном свету подстакнут је пре свега економским мотивима, попут потраге за послом или у циљу побољшања животног стандарда и услова живота. Због своје географске распрострањености и број- ности, економске миграције представљају један од најбитнијих видова мобилности становништва. Миграције становништва, као саставни део процеса глобализације, утичу на тржиште рада кроз мобилност радне снаге између различитих континената, региона и држава, као и унутар њих. Исто тако, овај процес утиче и на међу- народну миграцију послова, а подстакнут је неретко финансијским кризама и асиметријом у развоју економских блокова. Неопходно је указати на то да и у принудним миграцијама економски моменат често представља пресудан фактор избора државе дестинације2, те је у савременом свету све јасније да миграције становништва узрокују мешовити *push* (одбојни) *и pull* (привлачни) *фактори.* Управо је комбинација два или више фактора истовремено резул- тирала тиме да миграциони токови у XXI веку буду окарактери- сани као „мешовити миграциони токови”, а то представља изазов како за научну и стручну јавност, тако и за доносиоце одлука.

Према најновијем извештају Међународне организације за миграције3 уочен је пораст нивоа међународних миграција у складу са савременим трендовима. Тако је 2019. године број међународ- них миграната у свету процењен на 272 милиона, што представља 3,5% светске популације. У односу на почетак новог миленијума, број миграната у свету је повећан за 122 милиона, а њихов удео у укупном броју становника за свега 0,7%. Према истом извештају, број економских миграната у 2019. години износио је 168 милиона, односно 62% укупног броја међународних миграната, који су по- слали чак 689 милијарди USD новчаних дознака у државе порекла (што је у односу на почетак миленијума петоструко виши износ). Значајан је и податак да 3,5% светске популације, коју чини ова ка- тегорија лица, остварује 9% светског БДП-а4. С обзиром да се ми- грације, подстакнуте пре свега економским разлозима, одвијају и унутар држава, важно је напоменути да је чак 700 милиона људи у свету учествовало у унутрашњим пресељавањима, што значи да је укупно сваки седми становник света бар једном у току свог живота променио место сталног пребивалишта. Такође, истраживања аген- ције GALLUP од 2015. до 2017. године су утврдила да у свету има 700 милиона потенцијалних миграната, који размишљају о пресе- љавању (у иностранство) у блиској будућности5.

Континуираним повећањем мобилности становништва, по- бољшањем инфраструктуре, као и повећање обима припадника дијаспоре и порастом прилива новчаних дознака, интензивирано је интересовање држава и појединаца за све опсежнијим истра- живањима актуелних питања везаних за миграције, њихову улогу и допринос развоју. Позитивни ставови усмерени су на развојни потенцијал међународних миграција и замену појма „одлив мо- згова”, који се односи на исељавање високообразованих, појмом

„прилив мозгова”, кроз циркулацију и повратак миграната. Поред новчаних дознака, социјалне дознаке, односно преношење знања и вештина у земље порекла, такође се сматрају изузетно значајним за развој. Истовремено, у контексту све веће конкуренције на гло- балном тржишту рада, људски капитал постаје његов најважнији ресурс. Миграције становништва, као део људског искуства кроз историју, могу бити извор напретка, иновација и одрживог разво- ја, те се позитивни учинци могу оптимизовати бољим управља- њем миграцијама постизањем *win-win* ефекта. Такође, у земљама порекла, емиграција може да подстиче развој кроз рационалније коришћење девизних дознака и инвестиција дијаспоре, преко сма- њења притисака на тржиште рада, као и доприносом дијаспоре кроз трансфер знања и вештина6. Повратници могу да доприне- су земљама порекла кроз иновације и инвестиционе капацитете

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Poleti, D. (2013). Savremene radne migracije u evropskom kontekstu – ekonomski i politički aspekti. *Sociologija, Vol. LV, N*o *2*, Beograd.
2. IOM. (2019). The World Migration Report 2020 (https://publications.iom.int/books/ world-migration-report-2020)
3. IOM. (2018). Migration and the 2030 Agenda. A Guide for Practitioners (https:// publications.iom.int/books/migration-and-2030-agenda-guide-practitioners)
4. Tjaden, J., Auer, D. &Laczko, F. (2019). Linking Migration Intentions with Flows:Evidence and Potential Use. *International Migration, n Vol. 57* (1), IOM.
5. Global Migration Group (2010). *Mainstreaming Migration into Development Planning: A Handbook for Policy-makers and Practitioners*. International Organization for Migration (IOM), Geneva,

стечене у иностранству7. У многим регионима у развоју, мобил- ност становништва представља кључну детерминанту одрживог развоја и ублажавања сиромаштва.

Негативни ставови се односе на то да миграције у земљама порекла доприносе сиромаштву и неразвијености, због одласка младог, репродуктивног радно способног становништва, често високообразованог, што представља препреку економском расту и модернизацији друштва и државе. Емиграција се често сматра губитком за земље порекла, нарочито у погледу *know-how* ефекта и радне снаге. Негативне последице миграција се могу огледати у губитку људског капитала и вештина у земљама порекла, или, пак, због пораста ксенофобије, која може довести до проблема прили- ком интеграције, затим до дискриминације, експлоатације или чак злоупотребе у земљама дестинације.8 Негативни утицаји миграци- ја односе се и на угрожавање националне безбедности, укључива- ње миграната у разне криминалне активности и друге негативне ефекте.

Ако се миграције препознају као неизбежна одлика времена у којем живимо, а не нужно негативни феномен, онда и политике управљања миграцијама треба да буду усклађене са реалним трен- довима и проблемима миграната, јер рестриктивно дефинисане политике које намећу строжа правила су у супротности са зашти- том основних људских права9. Препознавање миграција као ра- звојног инструмента је довело до стварања консензуса о потреби укључивања миграционог феномена у развојне агенде, стратегије и планове на глобалном, регионалном, националном и локалном нивоу10.

1. СВРСИСХОДНОСТ ЈАВНЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ У ОБЛАСТИ ЕКОНОМСКИХ МИГРАЦИЈА

Миграциje становништва представљају комплексну друштве- ну појаву, која уз природни прираштај непосредно утиче на раз- мештај становништва и популациону динамику неког простора, односно промену његових демографских потенцијала. Познавање узрока, детерминанти и последица миграција од суштинског је значаја за разумевање природе и карактеристика развојних проце- са одређене територије.

Република Србија је традиционално земља емиграције, али и имиграције и транзитних миграција. Исељавање је у историјском контексту било условљено економским и политичким фактори- ма. Тежиште изучавања популационе науке у Републици Србији је последњих деценија било на репродукцији, док се сматрало да миграциона компонента нема посебан утицај на популациону ди- намику и редистрибуцију становништва. Стога је и решење попу- лационих проблема сагледавано кроз рехабилитацију фертилите- та, док су миграције посматране као фактор промене обима, али не и фактор промене структурних обележја становништва. Данас је јасно да су миграције становништва имале значајан утицај на демографски и економски развој Републике Србије11. Исељавање становништва од 60-их година прошлог века, утицало је на сма- њење броја сталних становника како директно, тако и индиректно. Република Србија је директно губила становништво исељавањем, а индиректно и њихову децу, која су одлазила са њима, или се ра- ђала у иностранству12. Исто се може рећи и за унутрашње мигра- ције, односно трансфер становништва из сеоских у градска насе- ља услед интензивних процеса урбанизације, индустријализације и деаграризације, који су довели до девастације руралних просто- ра и њиховог пражњења.

На почетку XXI века Република Србија се налази у одма- клој фази демографске транзиције, коју одликује дубока биоло- шка депопулација, развијени сви облици модерних унутрашњих

– – – – – – – – – – – – – – –

1. United Nations (2013). *World Population Policies 2013*. Department of Population and Social Affairs. Population Division, New York.
2. International Organization for Migration (2010). *World Migration Report 2010 — The Future of Migration: Building Capacities for Change*. Geneva, pp. 45, 57, 67.
3. Poleti, D. (2013). Savremene radne migracije u evropskom kontekstu – ekonomski i politički aspekti. *Sociologija*, *Vol. LV, N*o *2*, Beograd.
4. Rašević, М. (2016). Migracije i razvoj u Srbiji. Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Beograd.
5. Шантић., Д. (2018). Изазови у популационој политици према миграцијама у условима неравномерног просторног размештаја становништва у Србији. *Зборник Матице Српске за друштвене науке, 167(3),* Нови Сад, 651 –662.
6. Rašević, M. (2017). The Migration Issue in Key National Strategies. Institute for Sociological Research, Faculty of Philosophy University of Belgrade, *Serbian Sociological Society*, Belgrade, 135 –150.

и међународних миграција, демографско старење, транзиција брачности, транзиција породице и домаћинстава. Према подаци- ма Републичког завода за статистику, у последњих 16 година број становника бележи константно опадање и то са 7.498.001 станов- ника према Попису 2002. године, на 6.982.604 становника, колико је процењено средином 2018. године13. Настављен је тренд депо- пулације, са негативним природним прираштајем од –5,5‰. Пре- ма последњим подацима, број становника на дан 1. јануара 2019. године је износио 6.963.764 лица. То је резултат растуће стопе не- гативног природног прираштаја, што је последица ниског натали- тета (63.975 живорођених у 2018. године) и високог морталитета (101.655 умрлих 2018. године) односно годишњег смањења броја становника од 37.680 лица. Поред негативног природног прира- штаја, разлог смањења популације јесте и интензивна емиграци- ја становништва. Емиграциони процеси су у другој половини XX века условили депопулацију руралних области, услед унутрашње миграције село –град, која је била доминантно економског каракте- ра. На овај начин је смањена основна база за рађање, која је у Ре- публици Србији била управо у насељима овог типа. Истовремено, одвијала се и интензивна миграција радне снаге у иностранство, која је настављена до данас. Према подацима статистичке агенције Европске уније, Еуростата, крајем 2018. године укупан број лица из Републике Србије са дозволом боравка на територији Европске уније је износио 491.199 лица14. Процењује се да изван Републике Србије живи око 4,5-5 милиона припадника дијаспоре, који су у 2019. години послали више од 4 милијарде USD, што је 7,8% на- ционалног БДП-а15*.*

Из Републике Србије се у највећој мери исељава, квалифи- ковано, најчешће високообразовано становништво, те емиграција има негативне последице на понуду радне снаге и свеукупни еко- номски развој. С обзиром да се људски фактор у анализама наци- оналних економија третира као прворазредни економски ресурс, јасно је да је емиграција најобразованијег становништва нена- докнадив губитак за Републику Србију. Економска миграција се у прошлости разликовала од данашње, јер су се исељавали неквали- фиковани радници који нису могли да нађу запослење на домаћем тржишту рада. Држава је имала корист од тих емиграната, јер су они слали новчане дознаке члановима својих породица у земљи, а они сами су били чврсто повезани са матицом.

Као последица пада фертилитета, продужења трајања живо- та, као и емиграције младих, просечна старост у Републици Срби- ји износи 43 године, што државу сврстава међу оне са најстаријим становништвом у свету. Континуиран је процес опадања учешћа младих, уз истовремено повећање удела старих лица у укупној по- пулацији. Број становништва старијег од 65 година је 2018. годи- не износио 1.408.336 лица или 20% његовог укупног броја, што је више у односу на број младог становништва (0 –14 година) од

1.000.596 лица или 14% укупног становништва16. Уз наставак про- цеса опадања учешћа младих, уз истовремено повећање удела ста- рих лица, XXI век ће представљати век старих и век интензивног одвијања процеса старења, што ће уједно бити један од највећих изазова за свеукупни развој како Републике Србије, тако и света у целини. Услед интензивног процеса старења, значајан удео бруто националног дохотка ће се издвајати за пензиони систем и систем социјалне заштите, што ће бити веома значајно питање за државу која се још увек налази у транзицији друштвено-економског си- стема.

Према извештају Светске банке из 2019. године економска ситуација у Републици Србији је добра у смислу да постоји при- вредни раст последњих година, буџетски приходи расту и добри су подаци о запослености. Упркос запаженим стопама економског раста, привреда је још увек у процесу транзиције и економског реструктурирања, што је последица неповољних догађаја у по- следњих неколико деценија. Динамичан, заснован на знању и ино- вацијама, одржив и инклузиван привредни раст, намеће се као им- ператив економске политике Републике Србије, која ће допринети подизању конкурентности привреде и тиме привлачити кадрове.

– – – – – – – – – – – – – – –

1. На територији АП Косово и Метохија попис није спроведен јер за то нису по- стојали услови, а у две општине на југу Србије, Прешево и Бујановац, попис становништва је био бојкотован од стране албанског становништва.
2. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/
3. World Bank Group, Knomad (2019). Migration and Remittances, Recent develop- ments and Outlook. Migration and Development, Brief 31, April.
4. [https://www.stat.gov](http://www.stat.gov.rs/).rs/

Важно је напоменути и да се Европски континент, али и це- локупан развијени свет, суочавају са крупним демографским про- менама, које се огледају у феномену недовољног рађања, смањењу радног контигента и старењу становништва. Присутни су недоста- ци квалификоване радне снаге са значајним недостацима вешти- на у одређеним секторима (посебно инжењерство, информатичка технологија – ИТ и здравствена заштита), што негативно утиче на продуктивност рада, а тиме и на економски раст. На тај начин, све већа глобална конкуренција за привлачење вештина и талената утиче на тржишта рада у многим државама чланицама Европске уније, па представља један од одлучујућих фактора и за економски просперитет Републике Србије у годинама које долазе. Примарни стратешки развојни циљ Републике Србије је одржив и динамичан развој индустрије која може да се уклопи у јединствено тржиште Европске уније и издржи конкурентски притисак њених чланица. Одржив привредни раст и макроекономска стабилност нису мо- гући без стабилног раста индустрије, њеног доминантног утицаја на извоз, а тиме и на платни биланс. Дакле, Републици Србији као кандидату за пријем у чланство Европске уније, потребна је добро вођена економска политика да би остварила одржив и инклузиван раст.

Управљање миграцијама је нераскидиво повезано са пи- тањима економског и социјалног развоја ‒ нарочито са радом и аспектима политике становништва, са људским правима, питањи- ма безбедности и са регионалном и међурегионалном сарадњом. Способност ефикасног решавања питања везаних за управљање миграцијама постало је темељ за одговорно државно управљање и за међународне односе17. У стању демографске фрагилности, у каквом је Република Србија, феномен економских миграција мора бити анализиран у циљу доношења мултисекторских, мултиди- мензионалних и трансферзалних политика. Ова нова реалност за- хтева унапређене међудржавне, регионалне и међуинституционал- не мере и механизме управљања овим феноменом.

Питање економских миграција је питање општег интереса за Републику Србију и оно представља како економски, тако и со- цијални изазов. Због тога се јавила потреба да се државни орга- ни, институције, научна и стручна јавност укључи у разматрање овог комплексног питања. У складу са Законом о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15, 96/215 – др. за- кон и 62/17), Министарство за рад, запошљавање, борачка и соци- јална питања (у даљем тексту: Министарство) је, између осталог, надлежно за предлагање и праћење спровођења стратегије у обла- сти миграција на тржишту рада. У свеобухватној компаративној анализи стања и кретања на тржишту рада Републике Србије, са ситуацијом у региону и тенденцијама у свету, а имајући у виду пројекције релевантних међународних институција о популаци- оним трендовима, посебно на Европском економском простору, Влада и Министарство су показали одлучност у напорима да др- жавна администрација посвети пуну пажњу области економских миграција.

У складу са тим је одлуком Владе 31. јануара 2019. године формирано Координационо тело за праћење токова из области економских миграција у Републици Србији (у даљем тексту: Ко- ординационо тело) и Стручна група („Службeни глaсник РС”, бр. 6/19, 74/19 и 86/19). Основ рада Координационог тела представља сагледавање стања у области економских миграција и проналаже- ње решења за унапређење ове области, с циљем превенције даљег одласка грађана Републике Србије у иностранство и подстицања повратка стручњака из дијаспоре, као и стварања пословног и при- вредног амбијента за долазак страних студената и стручњака. У делокругу рада Координационог тела је и предлагање нових реше- ња у смислу унапређења прописа из области економских миграци- ја, што представља управо Стратегија о економским миграцијама, као важан стратешки документ јавне политике Републике Србије, који се доноси *први пут*.

Предуслов за успешно управљање економским миграци- јама јесте формулисање јасне и кохерентне стратегије, стварање правног и институционалног оквира за имплементацију, дослед- но и свеобухватно спровођење мера и активности и обезбеђива- ње ефикасне координације између свих укључених актера. Кре- ирање оваквог документа је условљено тежњом да се препознају

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Harns, C. (2011). Issues and models in technical cooperation with government on migration policy and practice. *Migration Policy Practice*, *1 (1),*

потребе економских миграната, а уз то, као стратешки приоритет, настављање процеса ЕУ интеграција усклађивањем законодав- ног и административног оквира Републике Србије са стандарди- ма Европске уније. С обзиром на велики значај миграција, које су подстакнуте економским разлозима, унапређивање управљања легалним миграционим токовима би довело до трансформације и развоја овог вида просторне мобилности у позитиван економски фактор.

Документ је израђен на основу детаљне анализе података прибављених од стране надлежних органа, заинтересованих стра- на и мишљења организација цивилног друштва, као и коришћењем других доступних извора, као и на основу *еx-ante* анализе ефека- та у области спољних миграција. У плану је и израда Акционог плана посредством којег ће бити планирано остваривање циљева Стратегије, односно у којем ће се разрадити мере и активности које треба да послуже реализацији општих и посебних циљева, са сврхом успоравања одласка радно активног становништва у ино- странство, унапређења привредног амбијента и привлачењa дома- ћих и страних инвеститора, као и страних студената. Усвајање Ак- ционог плана као инструмента Стратегије биће у правцу праћења реализације стратешких мера у односу на надлежност задужених ресора, што ће обезбедити да надлежни органи имају преглед мера и активности за које су одговорни или учествују у њиховом спро- вођењу.

У оквиру израде Полазних основа у области спољних мигра- ција, 21. новембра 2019. године, одржани су састанци са заинтере- сованим странама, као и Округли сто на тему „Емиграција радне снаге”, у сарадњи са Секретаријатом Јадранско-јонске иницијати- ве, а уз подршку Министарства спољних послова, на коме су при- суствовали представници Координационог тела, међународних организација, Европске комисије и државних органа Републике Србије и других земаља, на коме је представљен концепт *еx-ante* анализе ефеката. Предмет дискусије били су структура, садржај и правци деловања новог стратешког документа, као и плани- рање припремних корака у његовој изради. Сврха доношења *ex ante* анализе ефеката је била да се анализира постојеће и изврши пројекција жељеног стања, на основу чега би се идентификовале промене које треба остварити, као и услови за њихово остварење и узрочно-последичне везе између њих. Разматрана су и питања управљања економским миграцијама, јединствени систем прику- пљања и размене података у области економских миграција, пита- ња јачања капацитета за смањење обима исељавања високоструч- них и високообразованих кадрова, као и питања јачања капацитета државе за привлачење кадрова из иностранства, пре свега из дија- споре. Наглашен је значај преношења знања кроз повратак струч- њака, обликовање стручне обуке и регулатива на тржишту рада, као и развој приватног сектора.

Полазна премиса приликом доношења докумената јавних по- литика усмерених на управљање миграцијама јесте да су мигра- ције узрок и последица глобализације, али њени ефекти на земље порекла миграната, у конкретном случају на Републику Србију, зависе у великој мери од унутрашњих чинилаца у тим земљама, институционалних капацитета и посвећености праћења и проуча- вања овог феномена. Из тог разлога Стратегија треба да садржи скуп циљева и мера којима Влада интервенише како би у области људских ресурса могла да одржи одговарајући баланс и створи услове за неопходну стабилност и потребну мобилност радне сна- ге. Сврха једног оваквог стратешког документа јесте, како је иста- као и Антонио Гутереш, генерални секретар Уједињених нација, учинити миграције корисним за све.

1. МЕТОДОЛОШКЕ НАПОМЕНЕ

Методологија израде овог документа састојала се из кори- шћења примарних и секундарних извора података, као и SWOT анализе, која је једна од најзаступљенијих техника стратешког менаџмента. За одговарајућу анализу стања и пројекција за бу- дућност од највеће важности су поуздани и квалитетни подаци о третираној проблематици, јер се само на тај начин може доћи до квалитетних закључака и одговарајућих мера и препорука. Тако- ђе, неопходно је извршити и процену успешности имплемента- ције већ уведених регулаторних мера, а за компаративну анали- зу и кратак осврт на иностране примере добре праксе. Анализа

стратешког оквира је урађена у односу на носиоце и резултате стратегија, период на који се односе, питања која обрађују и начин имплементације. Анализа нормативног оквира извршена је мапи- рањем кључних области значајних за управљање економским ми- грацијама, те постојећих правних аката која се односе на поменуту област. Будући да деск истраживање представља метод прику- пљања секундарних извора података, неопходно је било изврши- ти селекцију и организовање доступних података, те је примењен принцип рационалности, који захтева коришћење смислених и сврсисходних података.

Предлагачи докумената јавних политика дужни су да током израде планског документа, тј. током спровођења *ex-ante* анализе ефеката, спроведу консултације са представницима свих циљних група и осталих заинтересованих страна „користећи примерену технику консултација”18. Метод консултација прилагођен је про- блемима који се анализирају, расположивом времену и доступно- сти потенцијалних учесника консултације. Коришћење наброја- них метода и техника омогућило је поређење налаза добијених из различитих извора, по различитим критеријумима.

Приликом израде Стратегије коришћени су подаци Пописа становништва и виталне статистике, чији је извор Републички за- вод за статистику (РЗС) и подаци Миграционог профила, који из- рађује Комесаријат за избеглице и миграције (КИРС). Поред тога, коришћени су релевантни извештаји, резултати пројеката, демо- графски, економски и други извори и литература. Треба истаћи да су подаци за Републику Србију исказани без података за АП Косо- во и Метохију. У делу студије који третира миграциони феномен у националним и секторским стратегијама, извршен је преглед свих релевантних докумената Владе, који се директно, или једним сво- јим сегментом, односе на област регулисања економских мигра- ција.

Бројни су методолошки изазови везани за прикупљање пода- така о спољним миграцијама. Подаци о броју исељених високо- стручних кадрова Републике Србије, њиховој мобилности – гео- графској и професионалној су веома оскудни. Због усклађивања са међународним стандардима и правним тековинама Европске уније, подаци статистике о спољној миграцији се од 2002. године обрађују према новој методологији. У Попису становништва 2002. године први пут се при дефинисању укупног становништва при- мењује концепт сталног, односно уобичајеног места становања и уводи се период од једне године и дуже као основни критеријум за укључивање или искључивање особе из укупног становништва. У Попису становништва 2011. године се такође примењује концепт уобичајеног места становања и по први пут се уводи и намера одсутности/присутности као додатни критеријум за искључива- ње особе из укупног становништва. С обзиром на мали обухват националне статистике о броју лица у иностранству, неопходно је користити статистичке податке држава крајњих дестинација ми- граната. Статистике имиграционих земаља евидентирају мигран- те према држави рођења или према држављанству које поседују у време имиграције. Када је реч о грађанима Републике Србије у ди- јаспори, њиховом броју и основним карактеристикама, ситуација је веома сложена. Један од проблема је и што је Република Србија у последње две деценије променила неколико пута свој државни статус, што је довело до проблема у страним имиграционим стати- стикама, будући да су грађани поседовали лична документа издата у различитим периодима и различитим државама. Такође, у Репу- блици Србији не постоји регистар становништва на основу којег би било могуће утврдити поуздан број уобичајеног (сталног) ста- новништва, као и усељених и исељених лица, како у унутрашњим пресељавањима, тако и у спољним миграцијама. Евиденцију пре- бивалишта и боравишта грађана води Министарство унутрашњих послова, а податке преузима Републички завод за статистику, али су подаци недовољно прецизни да би се добио поуздан показатељ нето миграција.

С обзиром на методолошка ограничењa, свe изнете закључке који се заснивају на статистичким подацима треба узети, пре све- га, као илустративну апроксимацију трендова, а никако као пре- цизне показатеље, пре свега о броју исељених, али и лица која су учествовала у унутрашњим пресељавањима.

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Члан 11. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних полити- ка („Службени гласник РС”, број 8/19)

# ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ И НОРМАТИВНИ ОКВИР

Република Србија је израдила и усвојила низ закона и под- законских аката, стратегија, акционих планова, стварајући правни оквир који директно или индиректно регулише питања миграција на националном нивоу. Национално законодавство је делимично усклађено са законодавством Европске уније у области миграци- ја и азила, што је кључни елемент за спровођење заједничких по- литика у области миграција и ефикасног управљања. Потписан је или ратификован и низ међународних споразума, од којих се из- двајају билатерални споразуми о реадмисији, o привременом запо- шљавању у иностранству, о социјалној сигурности, стварајући на тај начин правни оквир за управљање миграционим кретањима19. Међународна организација за миграције утврдила је индикаторе20 како би државе чланице могле да усмере управљање у кључним доменима јавних политика. Општа оцена ове организације јесте да је ова област у правном смислу добро уређена и да Република Србија поседује добар потенцијал за њен даљи развој21.

*Мапу пута Европске уније,* за израду свеобухватне страте- гије за управљање миграцијама у Републици Србији, израдила је Међународна организација за миграције на захтев Комесаријата за избеглице и миграције, а у циљу израде миграционе стратегије и акционог плана за Републику Србију. Ова стратегија и акциони план представљају кључни фактор за унапређење управљања мно- гим изазовима у области миграција са којима се Република Србија суочава као и за задовољавање критеријума који су водили ка либе- рализацији визног режима. Највећи приоритет у области миграција је спровођење Мапе пута Европске уније за либерализацију визног режима са Републиком Србијом из маја 2008. године, који је усле- дио после успешног закључивања и ратификације Споразума изме- ђу Републике Србије и Европске заједнице о олакшаној процедури за издавање виза у новембру 2007. године, као и ступање на снагу Споразума између Републике Србије и Европске заједнице о реад- мисији лица која незаконито бораве у јануару 2008. године, који је убрзо затим довео до дијалога о визном режиму са Републиком Ср- бијом (заједно са осталим државама западног Балкана). Мапа пута предвиђа постепен процес либерализације визног режима у замену за добро дефинисан напредак у области безбедности докумената, ирегуларних миграција, јавног реда и безбедности, питања спољ- них послова повезаних са кретањем лица, као и ефективну приме- ну Споразума о реадмисији и визним олакшицама. Између осталог то jе захтевало и увођење биометриjских путних исправа, нових законских прописа и инфраструктуре у области управљања грани- цама, усвајање и спровођење Закона о азилу, као и уласку, кретању и боравку страних држављана, Националну стратегију за интегра- цију повратника, као и механизам за праћење миграционих токова. Идентична питања о мерама и променама правне регулати-

ве рефлектују се такође и у Споразуму о стабилизацији и придру- живању Републике Србије са Европском унијом који је потписан 2008. године. Овим споразумом је преузето спровођење обавеза усклађивања законодавства у свим областима, укључујући и обла- сти Правда, слобода, безбедност за чију имплементацију је де- финисан Акциони план за Преговарачко поглавље 24 за пријем у чланство Европске уније. Један од битнијих стратешких доку- мената Владе је и Национални програм за интеграцију Републи- ке Србије у Европску унију који, између осталог, садржи преглед планираних законодавних и других активности у области упра- вљања миграцијама, визној политици и азилу, као и о Програму економских реформи за период од 2020. до 2022. годинe. Овај про- грам дефинише као структурну реформу стварање услова за пра- ћење, подстицање и подршку циркуларним миграцијама.

# Национални нормативни оквир

Имајући у виду карактер изазова са којима се Република Ср- бија суочава и циљеве које жели постићи, посебну пажњу треба

– – – – – – – – – – – – – – –

1. ILO Migration for Employment Convention (Revised). 1949 (No. 97) (ratified 2000); Convention relating to the Status of Refugees. 1951 (1959); Convention relating to the Status of Stateless Persons. 1954 (2001); Convention on the Reduction of Statelessness. 1961 (2011); ILO Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention. 1975 (No.

143) (2000); Convention on the Rights of the Child (CRC). 1989 (1991); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW). 1990 (2004. potpisana ali nije ratifikovana).

1. The Migration Governance Indicators (MGI).
2. IOM, Migration Governance Profile: Republic of Serbia, May 2018.

обратити на велики број законодавних докумената који на дирек- тан или индиректан начин уређују област управљања миграци- јама, са посебним нагласком на остваривање циљева из области економских миграција.

**Устав Републике Србије** је највиши правни акт којим је прописано да је Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјал- ној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањин- ским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима. Устав између осталог обезбеђује основна људска права и слободе, као што су забрана дискриминације, заштита људских и мањинских права и слобода, достојанство и слободан развој личности, право на живот, право на слободу и безбедност, слободу кретања, право на рад, право на правну помоћ, здравстве- ну заштиту, социјалну заштиту. Као основни правни акт Републике Србије, даје основу за законодавно уређење различитих области, а закони којима се детаљно уређују појединачне области морају бити усклађени са принципима прописаним овим правним актом.

* + 1. *Закони*

С обзиром на то да су преговори за пријем Републике Србије у чланство Европске уније приоритет за државу, током протеклих неколико година, Влада је израдила законе на путу ка усклађивању националног законодавства са правним тековинама Европске уни- је: Закон о управљању миграцијама („Службени гласник РС”, број 107/12), Закон о странцима („Службени гласник РС”, бр. 24/18 и 31/19), Закон о граничној контроли („Службени гласник РС”, број 24/18) и Закон о азилу и привременој заштити („Службени гласник РС”, број 24/18). Област миграција уређена је и Законом о запо- шљавању странаца („Службени гласник РС”, бр. 128/14, 113/17, 50/18 и 31/19).

Један од кључних закона у овој области је **Закон о управља- њу миграцијама** („Службени гласник РС”, број 107/12) који де- финише различите облике миграција и надлежности и процедуре за њихово регулисање. Усвајањем закона успостављен је коорди- нисани систем за управљање миграцијама, дефинисана су начела, као и државни орган надлежан за управљање миграцијама и је- динствени систем прикупљања и размене података у овој области. Такође, закон предвиђа и предлагања и предузимања мера за спро- вођење миграционе политике. Управљање миграцијама треба да допринесе равномерном и планском економском развоју Републи- ке Србије, уважавајући стратегије и политике економског развоја и економских односа са иностранством, мере активне политике запошљавања, популационе политике и политике у области науке и образовања, уз јачање веза са дијаспором и интеграцијом лица којима је признато право на уточиште и реинтеграцијом повратни- ка по основу споразума о реадмисији.

**Закон о дијаспори и Србима у региону** („Службени гласник РС”, број 88/09) је први системски закон о односима између матич- не државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону и као такав, представља нормативну базу за вођење дугорочне поли- тике према нашим исељеницима. Представља свеобухватан прав- ни акт који отвара широке могућности сарадње дијаспоре, Срба у региону и матице, институционализацију те сарадње и даје оквир за артикулацију интереса дијаспоре и Срба у региону у односу на матицу, што све доприноси промоцији Републике Србије и афир- мацији њених државних и националних интереса. Документом се уређују начин очувања, јачања и остваривања веза дијаспоре и Срба у региону са матичном државом, надлежност и међусобни однос органа Републике Србије у обављању послова у области од- носа са дијаспором и Србима у региону. Институционализација те сарадње одвија се кроз формирање Скупштине дијаспоре и Срба у региону и припадајућих савета, и оснивање Савета за односе са Србима у региону и Савета за дијаспору израз су спремности Републике Србије да са дијаспором и Србима у региону значајно унапреди сарадњу и повећа помоћ и утицај у обостраном интере- су. Евидентирање организација у дијаспори и организација Срба у региону отвара веће могућности за заштиту интереса Републике Србије, њених држављана и правних лица у иностранству у сарад- њи са министарствима и институцијама надлежним за односе са дијаспором за предузимање мера ради унапређења односа са исе- љеницима у иностранству. Циљ је развијање свих облика сарадње који су у заједничком интересу развоја свеукупних односа наших

народа и држава, где наша дијаспора треба и може да представља тај значајни „мост сарадње”.

**Закон о странцима** („Службени гласник РС”, бр. 24/18 и 31/19) уређује услове за улазак, кретање, боравак и враћање стра- наца, као и надлежност и послове органа државне управе Репу- блике Србије, у вези са уласком, кретањем, боравком странаца на територији Републике Србије и њиховим враћањем из Републике Србије. Такође, законом се уређују и услови издавања дозволе привременог боравка страног држављанина у Републици Србији, који намерава да борави у Републици Србији дуже од 90 дана, из- међу осталог, по основу запошљавања, студирања, стручне специ- јализације, обуке и праксе, научно-истраживачког рада или друге научно образовне активности, спајања породице и др.

**Закон о граничној контроли** („Службени гласник РС”, број 24/18) уређује граничну контролу, полицијска овлашћења у вр- шењу граничне контроле, као и сарадњу између органа државне управе који су надлежни за интегрисано управљање границом. У складу са овим законом, ирегуларне миграције су дефинисане као свако кретање становништва уз једне државе у другу, које није у складу са важећим законским прописима, као и боравак који је у супротности са важећим законским прописима. Такође, прописано је да прелазак државне границе представља свако кретање људи преко државне границе. Државна граница прелази се на гранич- ном прелазу са важећом путном исправом или другом исправом прописаном за прелазак државне границе, у радно време гранич- ног прелаза и у складу са међународним уговором.

**Закон о запошљавању странаца** („Службени гласник РС”, бр. 128/14, 113/17, 50/18 и 31/19) уређује услове и поступке за за- пошљавање странaца у Републици Србији и друга питања од зна- чаја за запошљавање и рад странаца у Републици Србији. Стра- нац се запошљава у Републици Србији ако су испуњени услови утврђени законом, односно потврђеним међународним уговором. Странац који се запошљава у Републици Србији у складу са овим законом, има једнака права и обавезе у погледу рада, запошљава- ња и самозапошљавања као и њени држављани, ако су испуњени услови у складу са законом. Право на слободан приступ тржишту рада, односно на запошљавање, самозапошљавање и остварива- ње права за случај незапослености, осим ако међународним уго- вором који обавезује Републику Србију није утврђено другачије, имају држављани Европске уније и чланови породице државља- на Европске уније који нису држављани Европске уније и имају одобрење за привремени боравак за чланове породице или стално настањење у тим државама којим доказују своје право на слободан приступ тржишту рада22. Запошљавање странца остварује се под условом да поседује визу за дужи боравак по основу запошљава- ња, одобрење за привремени боравак или стално настањење и до- зволу за рад, ако овим законом није другачије утврђено. **Закон о раду** („Службени гласник РС”, бр. 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/07 – УС, 113/17 и 95/18 – аутентично тумачење) садржи опште одредбе којима се кажњава запошљавање супротно одредбама закона. С друге стране, Закон о запошљавању странаца предвиђа прекршајну одговорност послодавца, али не и кривичну, у случају запошљавања миграната који су на илегалан начин ушли у Репу- блику Србију.

**Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослено- сти** („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 38/15, 113/17 – др. закон и 113/17) се заснива на начелима забране дискриминације, у складу са законом, непристрасности при обављању послова за- пошљавања, родне равноправности, афирмативне акције усмерене према теже запошљивим незапосленим лицима, слободе у избору занимања и радног места, бесплатности обављања послова запо- шљавања према незапосленим лицима. Послови запошљавања, у

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Одредбе почињу са применом од дана када Република Србија постане пуноправ- на чланица Европске уније. Под члановима породице држављана Европске уније сматрају се: 1) супружници у браку или ван брака држављана Европске уније, у складу са законом; 2) директни потомци држављана Европске уније млађи од 21 године живота или директни потомци његовог супружника у браку или ван бра- ка, млађи од 21 године живота; 3) усвојена деца млађа од 21 године живота или пасторци држављана Европске уније или његовог супружника у браку или ван брака, млађи од 21 године живота; 4) лица из тач. 2) и 3) овог става старија од 21 године живота која нису у стању да се самостално издржавају, односно које је дужан да издржава држављанин Европске уније или његов супружник у бра- ку или ван брака; 5) директни преци држављана Европске уније или директни преци његовог супружника у браку или ван брака, које је држављанин Европске уније или његов супружник у браку или ван брака дужан да издржава.

смислу овог закона се односе на обавештавање о могућностима и условима за запошљавање, посредовање у запошљавању у земљи и иностранству, професионална оријентација и саветовање о пла- нирању каријере, спровођење мера активне политике запошљава- ња, издавање дозволе за рад странцу и лицу без држављанства, у складу са законом. Носиоци послова запошљавања су Национална служба за запошљавање и агенције за запошљавање.

**Закон о условима за упућивање запослених на привреме- ни рад у иностранство и о њиховој заштити** („Службени гла- сник РС”, бр. 91/15 и 50/18) уређује на свеобухватан начин права запослених који се упућују на привремени рад у иностранство, зaштиту запослених на привременом раду у иностранству, услове, поступак и обавезе послодавца у вези са упућивањем запослених на привремени рад у иностранство, сарадњу органа и организа- ција којe обављају послове државне управе у вези са заштитом права запослених на привременом раду у иностранству и надзор над применом овог закона. Овај закон се примењује на послодавце који упућују запослене на привремени рад у иностранство због:

1) рада у оквиру извођења инвестиционих и других радова и пру- жања услуга, на основу уговора о пословној сарадњи, односно другог одговарајућег основа; 2) рада или стручног оспособљава- ња и усавршавања за потребе послодавца у пословним јединица- ма послодавца у иностранству, на основу акта о упућивању или другог одговарајућег основа; 3) рада или стручног оспособљавања и усавршавања за потребе послодавца у оквиру међукомпанијског кретања по основу позивног писма, политике међукомпанијског кретања или другог одговарајућег основа. Такође, упућивање за- послених на привремени рад у иностранство има важну улогу у порасту пословања и креирању пословних могућности и као такво представља значајан извор додатних девизних прихода за земље које упућују запослене.

**Закон о основном образовању и васпитању** („Службени гласник РС”, бр. 55/13, 101/17, 27/18 ‒ др. закон и 10/19), **Закон о средњем образовању и васпитању** („Службени гласник РСˮ, бр. 55/13, 101/17, 27/18 – др. закон и 6/20) и **Закон о високом образо- вању** („Службени гласник РСˮ, бр. 88/17, 27/18 – др. закон, 73/18, 67/19 и 6/20) уређује питања од значаја за образовање држављана Републике Србије у иностранству и страних држављана и лица без држављанства у Републици Србији. Законом о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС” бр. 88/17, 27/18

– др. закони, 10/19 и 6/20) уређују се основе система предшколског, основног и средњег образовања и васпитања и образовања одра- слих. Страни држављанин, лице без држављанства и лице тражи- лац држављанства има право на образовање и васпитање под истим условима и на начин прописан за држављане Републике Србије.

**Законом о пребивалишту и боравишту грађана** („Службе- ни гласник РС”, број 87/11) уређује се пријављивање и одјављи- вање пребивалишта и боравишта, пријављивање привременог бо- равка у иностранству, надлежност и начин вођења одговарајућих евиденција. Грађани који оду у иностранство с намером да непре- кидно бораве у иностранству не дуже од 90 дана, а свој боравак продуже, дужни су да привремени боравак у иностранству дужи од 90 дана пријаве надлежном органу, преко дипломатско-конзу- ларног представништва. Подносиоцу пријаве привременог борав- ка у иностранству и повратка из иностранства издаје се одговара- јућа потврда.

Поред наведених законских решења, постоји и низ међудр- жавних споразума о регулисању радних миграција са земљама де- стинација наших држављана. Република Србија је усвојила више међународних конвенција које се тичу ове сфере миграција. Ме- ђународна сарадња у области радних миграција има за циљ про- мовисање легалних миграционих токова, на основу пуне инфор- мисаности и обезбеђивања социјалне заштите радника миграната што је један од фактора доношења одлуке о исељавању из места порекла.

* + 1. *Стратегије*

У идентификацији важећих докумената јавне политике у да- љем тексту наведене су и анализиране стратегије Владе које се директно или посредно односе на област управљања миграцијама, односно на основу којих се формира миграциона политика државе. **Стратегија за управљање миграцијама** („Службени гла-

сник РС”, број 59/09) и Акциони план из 2011. године је кровни

документ који је претходио изради истоименог закона. Управља- ње миграцијама подразумева уређен систем који сачињавају ја- сна миграциона политика и планско и организовано управљање миграционим токовима, уз одговарајући допринос регулисању миграција на регионалном и глобалном нивоу. Планско и органи- зовано управљање миграцијама подразумева праћење спољних и унутрашњих миграционих кретања и спровођење активности које ће довести до подстицања регуларних и сузбијања ирегуларних миграција. Основни елементи система управљања миграцијама су политика виза, интегрисано управљање границом, регулисан бо- равак странаца, механизми за интеграцију миграната у друштво, укупна заштита држављана који се налазе на раду и боравку у иностранству, као и активна политика запошљавања.

**Стратегија очувања и јачања односа матичне државе и дијаспоре и матичне државе и Срба у региону** („Службени гла- сник РС”, бр. 4/11 и 14/11) је имала за циљ успостављање конти- нуитета у очувању и јачању односа матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону. Однос према дијаспори и Србима у региону заснован је на члану 13. Устава Републике Ср- бије, према коме Република Србија штити права и интересе својих држављана у иностранству и развија и унапређује односе Срба који живе у иностранству са матичном државом. Овом стратеги- јом Република Србија настоји да обезбеди адекватне материјалне, социјалне и политичке услове за успешан развој и очување срп- ског језика, ћириличког писма, културе и идентитета наших држа- вљана и сународника који живе и раде изван граница Републике Србије. Сврха је била и позиционирање и дефинисање улоге Ре- публике Србије као матичне државе свих њених држављана који живе у иностранству, Срба у региону, као и припадника српског народа, исељеника са територије Републике Србије и из региона и њихових потомака. То се може, према овој стратегији оствари- ти посредством: враћања поверења дијаспоре у матичну државу, побољшања положаја дијаспоре и Срба у региону и у страним зе- мљама у којима живе, јачања свести у домаћој јавности о значају дијаспоре и Срба у региону и умрежавања. Ова стратегија препо- знаје као један од кључних проблема емиграцију високообразова- ног кадра и наводи да економске и културне везе припадника ди- јаспоре, њихово знање и искуство рада у земљама Европске уније могу да допринесу убрзању процеса придруживању Европској унији. У поглављу које се бави бољим искоришћавањем капаци- тета дијаспоре једна од предвиђених активности је јачање научног, технолошког, културног, просветног, спортског и другог развоја земље кроз коришћење знања и вештина високообразоване радне снаге која је отишла из земље. Ова стратегија препознаје програм циркулације стручњака као добар механизам и наводи да је неоп- ходно прво мапирати број стручњака у иностранству и сачинити адекватну базу података.

**Стратегија реинтеграције повратника по основу Спора- зума о реадмисији** („Службени гласник РС”, број 15/09), дефини- ше институционални оквир, мере, активности и носиоце активно- сти за одрживу интеграцију повратника. Један од општих циљева ове стратегије јесте и ефикасан и успешан прихват и одржива со- цио-економска реинтеграција повратника по основу Споразума о реадмисији. Овом стратегијом предвиђен је развој и успоставља- ње свеобухватне базе података о повратницима и њиховим потре- бама.

**Стратегијa супротстављања ирегуларним миграцијама у Републици Србији** за период од 2009. до 2014, а потом и за пери- од од 2018. до 2020. године, са пратећим Акционим планом („Слу- жбени гласник РС”, број 105/18) утврђује политику у области успостављања ефикасног система супротстављања ирегуларним миграцијама, одређује оквире за израду планова имплементације, дефинише улоге и одговорност државних субјеката, идентификује стратешке циљеве и утврђује основне правце акције у процесу ус- постављања и остваривања дугорочне одрживости и ефикасности система супротстављања ирегуларним миграцијама. Усвојеном стратегијом је на свеобухватан начин развијен системски одговор на ирегуларне миграције са којима се суочава Република Србија, уз заштиту безбедносних и економских интереса земље и загаран- тована права миграната. Такође, саставни део стратегије чини и одговор на прелазну меру Европске уније која се односи на развој људских ресурса за рад у области ирегуларних миграција.

**Национална стратегија за младе за период од 2015. до 2025. године** („Службени гласник РСˮ, број 22/15) и Акциони

план за период од 2018. до 2020. године је документ који предста- вља системска решења најзначајнијих питања у различитим обла- стима живота младих у Републици Србији, као дугорочни план. Успешном реализацијом Националнe стратегијe за младе унапре- диће се запошљавање и запосленост младих жена и мушкараца, квалитет и могућности за стицање квалификација и развој ком- петенција и иновативности младих, активно учешће младих оба пола у друштву, здравље и благостање младих оба пола, услови за развијање безбедоносне културе младих, подршка друштвеном укључивању младих из категорија у ризику од социјалне искљу- чености, мобилност, обим међународне сарадње младих и подр- шка младим мигрантима, систем информисања младих и знање о младима и коришћење и учешће младих у креирању културних садржаја.

**Стратегија развоја званичне статистике у Републици Србији у периоду од 2016. до 2020. године** („Службени гласник РСˮ, број 23/15) је усмерена на хармонизацију са стандардима и праксом Европске уније. Праћење и мерење резултата ових актив- ности, нарочито у економској сфери, представља у великој мери, обавезу званичне статистике. С обзиром на то да ова обавеза има трајни карактер и да ће изузетан значај имати и у периоду који ће уследити након приступања Европској унији, неопходно је да се уложе напори на јачању и развоју система званичне статисти- ке. Најважнији задатак званичне статистике јесте да пружи реалну слику друштвених и економских кретања у земљи, као и да обез- беди поуздан основ доношењу одлука на разним нивоима, од др- жавне управе и других институција преко привредних субјеката, све до заинтересованих грађана.

**Национална стратегија запошљавања за период 2011– 2020. године** („Службени гласник РС”, број 37/11) утврдила је основни циљ политике запошљавања, а то је да се у Републици Србији до краја 2020. године успостави ефикасан, стабилан и одржив тренд раста запослености и да се политика запошљавања, као и институције тржишта рада потпуно ускладе са тековинама Европске уније. Основни инструмент спровођења активне поли- тике запошљавања на годишњем нивоу представља Национални акциони план запошљавања. Приоритети политике запошљавања у 2019. години су били:

– побољшање услова на тржишту рада и унапређење инсти- туција тржишта рада;

– подстицање запошљавања и укључивање теже запошљивих лица на тржиште рада и подршка регионалној и локалној полити- ци запошљавања;

– унапређење квалитета радне снаге и улагање у људски ка- питал.

**Стратегија развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године** („Службени гласник РС”, број 55/11) замењује Стратегију развоја конкурентних и иновативних малих и средњих предузећа за период од 2008. до 2013. године и представља први развојни документ који на конзистентан и целовит начин дефи- нише основне развојне приоритете индустрије Републике Србије и начине њиховог остваривања у наредној деценији. Дефинише основне циљеве и стратешке правце индустријског развоја Репу- блике Србије на путу ка изградњи нове конкурентне индустријске структуре, засноване на анализи и реалној оцени расположивих развојних предности Републике Србије у контексту глобалних кретања на европском и светском тржишту и дугорочних промена у светској тражњи, имајући у виду директиве Европске уније.

**Стратегија за подршку развоја малих и средњих предузе- ћа, предузетништва и конкурентности од 2015. до 2020. године** („Службени гласник РС”, број 35/15) се темељи на чињеници да је предуслов за остваривање одрживог друштвено-економског разво- ја и успешан завршетак процеса европских интеграција Републике Србије развој привреде. Дугорочна конкурентност се мора гради- ти на приватној предузетничкој иницијативи, знању, примени но- вих технологија и иновативности и комплементарна је са раније усвојеним документима у овој области, пре свега са унапређењем пословног окружења, унапређењем приступа изворима финанси- рања, континуираним развојем људских ресурса, јачањем одржи- вости и конкурентности, унапређењем приступа новим тржишти- ма и развојем и промоцијом предузетничког духа и подстицањем предузетништва жена, младих и социјалног предузетништва.

**Стратегија интегрисаног управљања границом у Репу- блици Србији 2017–2020** („Службени гласник РС”, број 9/17) и

Акциони план за спровођење донети су у циљу успостављања не- опходних услова очувања безбедности грађана, отклањања прет- њи за државну границу, заштите јавног поретка и безбедности Републике Србије, очувања здравља и животне средине, као и за- штите финансијских интереса и олакшавања међународне тргови- не. Остваривањем наведених циљева, поред Републике Србије и њених грађана, индиректно се врши заштита и грађана суседних држава у Европској унији.

**Стратегија националне безбедности** („Службени гласник РС”, број 94/19) јесте објективно стање заштићености њених на- ционалних вредности и интереса од свих облика угрожавања, те субјективан осећај безбедности грађана Републике Србије. Пред- ставља резултат утицаја стратегијског окружења и предузетих мера и активности државних органа и институција у извршава- њу безбедносних функција, те деловања других субјеката у свим областима друштвеног живота.

Стратегија националне безбедности Републике Србије јесте највиши стратешки документ чијим спровођењем се штите наци- оналне вредности и интереси Републике Србије од изазова, ризи- ка и претњи безбедности у свим областима друштвеног живота. Њена полазишта су: очување суверености и територијалне цело- витости, војна неутралност, брига о српском народу ван граница Републике Србије, ЕУ интеграције и ефикасна правна држава.

Стратегија националне безбедности у потпуности одражава приврженост Републике Србије општим цивилизацијским и мо- ралним вредностима, поштовању своје државотворне традиције, владавини права, социјалној правди, демократији, људским и ма- њинским правима и слободама, економском напретку, кооператив- ној безбедности и свестраној међународној сарадњи. Опредељења исказана у овом документу нарочито изражавају спремност Ре- публике Србије за активно учешће у процесима сарадње и зајед- ничког деловања са другим државама и субјектима међународних односа у изградњи и унапређењу националне, регионалне и гло- балне безбедности.

**Стратегија развоја образовања у Србији до 2020. године** („Службени гласник РС”, број 107/12) бави се утврђивањем свр- хе, циљева, праваца, инструмената и механизама развоја система образовања у Републици Србији до 2020. године. Систем образо- вања треба да обезбеди основни темељ живота и развоја сваког по- јединца, друштва и државе заснованог на знању. Неки од циљева дугорочног развоја образовања дефинисани овом стратегијом су и достизање и одржавање релевантности образовања, тако што ће се структура система образовања усагласити са непосредним и ра- звојним потребама појединаца, економског, социјалног, културног, медијског, истраживачког, образовног, јавног, административног и других система и успостављање везе између високог образовања и тржишта рада.

**Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024. године** („Службени гласник РС”, број 85/14) тежи успостављању нове пољопривредне политике, дефинисане у складу са принципима модерног управљања јав- ним политикама и у складу са моделом европске подршке пољо- привреди. Циљ је смањити заостајање у технолошком развоју за конкурентским земљама и омогућити ефикасније суочавање по- љопривреднoг сектора са ефектима климатских промена. Такође, неопходно је повећати ефикасност прехрамбеног ланца и конку- рентност пољопривредно-прехрамбеног сектора. Један од приори- тета је и обезбеђивање стабилног дохотка и пословног окружења за пољопривреднике и друге предузетнике, остваривање економ- ских, еколошких и социјалних циљева одрживог развоја, у чему мултифункционална пољопривреда и рурални развој имају посеб- но место.

Осим стратешких докумената који се непосредно односе на област миграција или су у вези са овим питањима, требало би има- ти у виду и процене и податке који се налазе у неким другим стра- тешким документима. Ово, пре свега, због сложености проблема узрока и последица економских миграција и њеног мултидисци- плинарног карактера. У том смислу требало би узети у обзир и стратешка опредељења садржана у стратешким документима који се односе на демографски и свеукупни друштвени развој, попу- лациону политику, просторно планирање, националну безбедност, образовање, научно-технолошки развој, животну средину, рурални развој, итд. Неки од њих су: Национална стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2015. до

2020. године („Службени гласник РС”, број 62/15), Стратегија пре- венције и сузбијања трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава 2017 –2022 („Службени гласник РС”, број 77/17), Стратегија одрживог опстанка и повратка на Косово и Метохију („Службени гласник РС”, број 32/10), Стратегија јавног здравља у Републици Србији 2018 –2026. године („Службени гласник РС”, број 61/18), Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромки- ња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године („Слу- жбени гласник РС”, број 26/16), Стратегија подстицања рађања („Службени гласник РС”, број 25/18), Стратегија развоја информа- ционог друштва у Републици Србији до 2020. године („Службени гласник РС”, број 51/10).

# Институционални оквир

Област управљања миграцијама у Републици Србији је по својој природи мултисекторска, стога се различити аспекти мигра- ција налазе у надлежности више министарстава и других држав- них органа. Институционални оквир у области праћења миграција у Републици Србији састоји се од свих релевантних институција укључених у миграциони систем по основу закона и нормативних аката, као и стратегија и то су првенствено: Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство унутра- шњих послова, Министарство спољних послова, Министарство омладине и спорта, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство привреде, Министарство државне управе и локалне самоуправе и Комесаријат за избеглице и миграције.

*Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална пи- тања* обавља послове државне управе који се, поред осталог, одно- се на: безбедност и здравље на раду; остваривање и заштиту права из радног односа радника привремено запослених у иностранству; закључивање споразума о упућивању запослених на рад у ино- странство и упућивање запослених на привремени рад у иностран- ство; евиденције у области рада; сарадњу с међународним органи- зацијама у области рада и запошљавања; међународне конвенције у области рада, безбедности и здравља на раду; антидискриминаци- ону политику; систем социјалне заштите; систем породичноправ- не заштите; брак; равноправност полова; популациону политику; планирање породице, породицу и децу; остваривање права и ин- теграцију избеглих и расељених лица, повратника по основу спо- разума о реадмисији, ромског становништва и других социјално угрожених група; учествовање у припреми, закључивању и приме- ни међународних уговора о социјалном осигурању. Министарство обавља послове државне управе који се односе на: запошљавање у земљи и иностранству, упућивање незапослених грађана на рад у иностранство, праћење стања и кретања на тржишту рада у земљи и иностранству, евиденције у области запошљавања, унапређење и подстицање запошљавања, стратегију, програм и мере активне и пасивне политике запошљавања, запошљавање особа са инвалиди- тетом и других лица која се теже запошљавају, развој и обезбеђива- ње социјалног запошљавања и социјалног предузетништва, вишак запослених; остваривање права по основу осигурања за случај не- запослености, других права незапослених лица и вишка запосле- них, припрему националног стандарда квалификација и предлага- ње мера за унапређење система образовања одраслих, предлагање и праћење спровођења стратегија у области миграција на тржишту рада; учествовање у закључивању уговора о запошљавању са ино- страним послодавцима и других уговора у вези запошљавања, као и друге послове одређене законом.

*Министарство унутрашњих послова* обавља послове држав- не управе који се, поред осталог, односе на: безбедност државне границе и контролу преласка границе, кретање и боравак у гра- ничном појасу; боравак странаца; држављанство; пребивалиште и боравиште грађана; личне карате; путне исправе; међународну по- моћ и друге облике међународне сарадње у области унутрашњих послова, укључујући и реадмисију; илегалне миграције; азил.

*Министарство спољних послова* обавља послове државне управе који се, поред осталог, односе на: заштиту права и интереса Републике Србије и њених држављана и правних лица у иностран- ству; област односа Републике Србије с дијаспором и Србима у региону; обавештавање стране јавности о политици Републи- ке Србије; прикупљање, чување и објављивање документације о спољној политици Републике Србије; као и друге послове који су одређени законом којим се уређују спољни послови и другим

законима. *Управа за сарадњу с дијаспором и Србима у региону*, као орган управе у саставу Министарства спољних послова, оба- вља послове државне управе и стручне послове који се односе на: праћење положаја држављана Републике Србије који живе изван Републике Србије; подршку процесу побољшања услова за оства- ривање бирачког права држављана Републике Србије који живе у иностранству; помоћ у очувању и развоју духовне, националне и културне самобитности српског народа изван Републике Србије; побољшање веза исељеника, држављана Републике Србије који живе у иностранству и њихових организација с Републиком Ср- бијом; информисање исељеника, држављана Републике Србије у иностранству о политици Републике Србије; помоћ у процесу укључивања исељеника, лица српског порекла, лица пореклом из Републике Србије и држављана Републике Србије који живе у иностранству у политички, економски и културни живот Републи- ке Србије и њихов повратак у Републику Србију, као и друге по- слове одређене законом.

*Министарство омладине и спорта* обавља послове државне управе који се, поред осталог, односе на: систем, развој и унапре- ђење омладинске политике, спровођење националне политике и националне стратегије за младе и акционе планове и програме; подстицање младих да се организују и удружују и да учествују у друштвеним токовима, давање савета младима и подучавање мла- дих везано за запошљавање и волонтерски рад; подстицање не- формалног образовања младих; праћење и процену места и улоге младих у Републици Србији, стварање услова за оснивање и рад националне и регионалних канцеларија за младе; као и друге по- слове одређене законом.

*Министарство просвете, науке и технолошког развоја* оба- вља послове државне управе који се, поред осталог, односе на: истраживање, планирање и развој предшколског, основног, сред- њег и високог образовања и ученичког и студентског стандарда; допунско образовање деце домаћих држављана у иностранству; систем, развој и унапређење научноистраживачке делатности у функцији научног, технолошког и привредног развоја; предлагање и реализацију политике и стратегије научног и технолошког разво- ја; утврђивање и реализацију програма научних, технолошких и развојних истраживања; усавршавање кадрова за научноистражи- вачки рад; предлагање и реализацију иновационе политике; под- стицање технопредузетништва, трансфера знања и технологија у привреди; развој и унапређење иновационог система у Републици Србији; прописе у области заштите и промета права интелектуал- не својине; развој функционисања система научно-технолошких информација и програма развоја научно-технолошке инфраструк- туре; као и друге послове одређене законом.

*Министарство привреде* обавља послове државне управе који се, поред осталог, односе на: привреду и привредни развој; положај и повезивање привредних друштава и других облика ор- ганизовања за обављање делатности; подстицање развоја и струк- турно прилагођавање привреде; утврђивање политике и стратегије привредног развоја; предлагање мера и праћење спровођења еко- номске политике за привредни раст; предлагање мера за подсти- цање инвестиција и координацију послова који се односе на инве- стиције; координацију рада јавне агенције надлежне за промоцију извоза и подстицање инвестиција; мере економске политике за развој занатства, малих и средњих предузећа и предузетништва; кредитирање привреде и осигурање банкарских кредита; креди- тирање и осигурање извозних послова и инвестиција у иностран- ству; субвенционисање кредита; координацију послова у вези с повезивањем привредних друштава са стратешким инвеститори- ма; предлагање и спровођење финансијских и других мера ради подстицања пословања, конкурентности и ликвидности привред- них субјеката у Републици Србији; пословно и финансијско ре- структурирање привредних друштава и других облика пословања; као и друге послове одређене законом. Министарство привреде обавља и послове државне управе који се односе на: регионални развој; анализу расположивих ресурса и потенцијала за регионал- ни и национални развој; подстицање равномернијег регионалног развоја и смањење регионалних разлика; унапређење привредног амбијента на регионалном нивоу.

*Управа за брзи одговор*, као орган управе у саставу Мини- старства привреде обавља послове државне управе и стручне по- слове који се односе на унапређивање услова за привлачење стра- них инвестиција.

*Министарство финансија* обавља послове државне управе који се, поред осталог, односе на: надзор над применом прописа који се односе на промет роба и услуга са иностранством и оба- вљање делатности у иностранству са становишта девизног посло- вања и кредитних односа са иностранством и друге послове деви- зне инспекције, у складу са законом; систем финансијских односа са иностранством и међународним финансијским организацијама; припрему, закључивање и примену међународних уговора о избе- гавању двоструког опорезивања; царински систем, царинску тари- фу, мере ванцаринске заштите и слободне зоне; кредитно-монетар- ни систем; систем плаћања и платни промет; хартије од вредности и тржиште капитала; остваривање алиментационих потраживања из иностранства; царињење робе, царински надзор и друге посло- ве контроле путника и промета робе и услуга са иностранством, као и друге послове одређене законом.

*Министарство државне управе и локалне* самоуправе оба- вља, поред осталог, послове државне управе који се односе на: припрему прописа о људским и мањинским правима; систем локалне самоуправе и територијалне аутономије; усмеравање и подршку јединицама локалне самоуправе у обезбеђивању зако- нитости и ефикасности рада; изградњу капацитета и стручно уса- вршавање запослених у органима јединица локалне самоуправе; радне односе и плате у јединицама локалне самоуправе и аутоном- ним покрајинама; територијалну организацију Републике Србије, као и друге послове одређене законом. *Министарство државне управе и локалне* самоуправе обавља послове државне управе који се односе на: стварање услова за приступ и реализацију пројеката из делокруга тог министарства који се финансирају из средстава претприступних фондова Европске уније, донација и других обли- ка развојне помоћи, као и друге послове одређене законом.

*Канцеларија за Косово и Метохију* обавља стручне послове за потребе Владе и надлежних министарстава који се односе, из- међу осталог, и на: функционисање институција Републике Србије на територији Аутономне покрајине Косово и Метохија; образова- ње, здравство, социјалну политику, културу, инфраструктуру, си- стем локалне самоуправе и телекомуникације у српским подруч- јима Косова и Метохије; сарадњу с Комесаријатом за избеглице и миграције у делу који се односи на интерно расељена лица са Косова и Метохије; сарадњу с цивилном и војном мисијом Уједи- њених нација на територији Аутономне покрајине Косово и Ме- тохија (УНМИК и КФОР) на основу Резолуције Савета безбедно- сти број 1244; Такође, Канцеларија обавља стручне и оперативне послове у преговарачком процесу са Привременим институцијама самоуправе у Приштини.

*Комесаријат за избеглице и миграције*, као посебна органи- зација у систему државне управе основан је Законом о избегли- цама („Службени гласник РС”, број 18/92, „Службени лист СРЈ”, број 42/02 – СУС и „Службени гласник РС”, број 30/10) за оба- вљање стручних и других послова који се односе на збрињава- ње, повратак и интеграцију избеглица утврђене овим законом и с њима повезане управне послове. За област легалних и ирегулар- них миграција, најзначајније надлежности Комесаријата су уређе- не чланом 10. Закона о управљању миграцијама и подразумевају праћење спровођења мера миграционе политике, прикупљање, обједињавање и анализу података и показатеља од значаја за упра- вљање миграцијама, утврђивање, предлагање и предузимање мера за реинтеграцију повратника по основу споразума о реадмисији, предлагање програма према странцима који илегално бораве на територији Републике Србије и предлагање програма за подршку добровољног повратка странаца који илегално бораве на терито- рији Републике Србије у земљу њиховог порекла.

*Републички завод за статистику* обавља стручне посло- ве који се односе, између осталог, на организацију и спровођење статистичких истраживања, односно израду методологије, при- купљање, обраду, статистичку анализу и објављивање статистич- ких података; припрему и доношење јединствених статистичких стандарда; развој, одржавање и коришћење републичких админи- стративних и статистичких регистара; сарадњу и стручну коор- динацију са органима и организацијама овлашћеним за вршење статистичких истраживања; сарадњу са међународним организа- цијама ради стандардизације и обезбеђивања упоредивости пода- така.

*Привредна комора Србије* обавља послове који се односе, између осталог, и на усаглашавање, формулисање, заступање и

заштиту интереса својих чланова пред надлежним државним ор- ганима и инстутицијама у уређењу привредног система и дефи- нисању мера економске политике, покретања иницијатива за до- ношење закона и других прописа од значаја за привреду, сарадњу привреде са иностранством, унапређење развоја предузетништва, припрему програма пословне едукације, итд. (члан 14. Статута Привредне коморе Србије). У оквиру Привредне коморе форми- ран је Пословни савет за дијаспору, који чине чланови дијаспоре и представници ресорних министарстава. Такође, основан је вирту- елни Дијаспора клуб, публикује се информативни лист Дијаспора инфо, а при локалним привредним коморама основано је 12 канце- ларија за дијаспору.

Влада је 31. јануара 2019. године донела *Одлуку о оснивању Координационог тела за праћење токова из области економских миграција у Републици Србији*. Главни задатак овог тела је да усмерава рад органа државне управе у циљу сагледавања стања у области економских миграција и проналажењу решења за унапре- ђење ове области.

*Социјално-економски савет*, између осталог, разматра пи- тања утицаја економске политике и мера за њено спровођење на социјални развој и стабилност, политике запошљавања, политике зарада и цена, конкуренције и продуктивности, образовања и про- фесионалне обуке, здравствене и социјалне заштите и безбедно- сти, демографских кретања и друга питања у складу са *Законом о Социјално-економском савету* („Службени гласник РС”, број 125/04) и другим актима Савета.

*Републички савет за запошљавање* даје мишљења и препору- ке Влади у вези са питањима од интереса за унапређење запошља- вања, и то: плановима запошљавања; програмима и мерама актив- не политике запошљавања; прописима из области запошљавања; другим питањима од интереса за запошљавање. Савет се састоји од представника Владе, репрезентативних синдиката и удружења по- слодаваца, Националне службе за запошљавање, удружења од зна- чаја за област запошљавања и стручњака за област запошљавања.

*Канцеларија за људска и мањинска права* је државни орган надлежан за обављање стручних послова за потребе Владе и на- длежних министарстава који се односе на заштиту људских пра- ва и пружање помоћи угроженим групама миграната, као што су избеглице и расељена лица, повратници по споразумима о реад- мисији и азиланти; праћење и усклађивање националног правног оквира са међународним уговорима и стандардима Европске уније и иницирање промена у националном правном оквиру; пружање помоћи угроженим групама миграната.

*Савет за интеграцију повратника по основу споразума о реадмисији* је одговоран за: разматрање и предлагање мера и ак- тивности за спровођење пријема, пружање неге и интеграцију по- вратника; пружање подршке у успостављању и спровођењу мера на нивоу локалне самоуправе у циљу пружања помоћи повратни- цима; предлагање оквира за дијалог између земаља у вези са пи- тањима заштите и остваривања права миграната и проблемима у вези са илегалним миграцијама, итд.

*Комисија за праћење безвизног режима путовања са Европ- ском унијом* је одговорна за разматрање питања која се односе на повећање броја лажних тражилаца азила у земљама Европске уни- је, који долазе са територије Републике Србије и предлагање раз- матрања Влади и доношења одлука у погледу мера усмерених на смањење броја лажних захтева за азил.

Све одлуке министарстава и органа државне управе подле- жу судској ревизији. Управни суд, сходно Закону о уређењу су- дова („Службени гласник РС”, бр. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11

– др. закон, 78/11 – др. закон, 101/11, 101/13, 106/15, 40/15 – др. закон, 13/06, 108/16, 113/17, 65/18 – УС, 87/18 и 88/18 – УС) суди у управним споровима. Законом о управним споровима („Службе- ни гласник РС”, број 111/09) прописано је, да у управном спору суд одлучује о законитости коначних управних аката, осим оних у погледу којих је предвиђена другачија судска заштита. Против правноснажне одлуке Управног суда странка и надлежни јавни тужилац могу да поднесу Врховном касационом суду захтев за преиспитивање судске одлуке. Законом о парничном поступку („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 49/13 ‒ УС, 74/13 ‒ УС, 55/14 и 87/18) прописано је да против правноснажне пресуде донете у другом степену, странке могу да изјаве ревизију у року од 30 дана од дана достављања пресуде. Врховни касациони суд одлучује о ревизији.

Према члану 170. Устава, уставна жалба се може изјавити против појединачних аката или радњи државних органа или орга- низација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повре- ђују или ускраћују људска или мањинска права и слободе гаранто- ване Уставом, уколико су друга правна средства за њихову заштиту исцрпљена или нису предвиђена. Законодавство миграција често се односи на надлежности прекршајних судова. Прекршајни суд, суди у прекршајним поступцима ако није надлежан орган управе, пружа међународну правну помоћ у оквиру своје надлежности и врши друге послове одређене законом. Прекршајни апелациони суд одлучује о жалбама на одлуке прекршајних судова и о жалба- ма на одлуке које у прекршајном поступку доносе органи управе, о сукобу и преношењу месне надлежности прекршајних судова и врши друге послове одређене законом.

# Улога и значај међународних организација и најзначајнији документи

Организације цивилног друштва и међународне организације такође су актери који су укључени у области управљања мигра- цијама у Републици Србији. Међународне организације, посве- ћују значајну пажњу међународним економским миграцијама и њиховом утицају на развој, како у земљама пријема, тако и у зе- мљама порекла миграната. Уједињене нације су директно подр- жале концепт миграција и развоја формирањем Светске комисије за међународне миграције 2003. године, организовањем Првог и Другог дијалога о миграцијама и развоју 2006. и 2013. године и креирањем Светског форума о миграцијама и развоју 2007. годи- не. Међународна организација за миграције (IOM) своје активно- сти усмерава у циљу постизања уређеног и хуманог управљања миграцијама и проналажења практичних решења за решавање проблема који се тичу овог феномена. Миграциони извештаји ове организације публикују се од 2000. године, а поједини су били фо- кусирани на специфичне проблематике: управљање миграцијама

– изазови и одговорност (2003), трошкови и добици међународ- них миграција (2005), управљање радним миграцијама у глобалној економији (2008), будућност миграција ‒ изградња капацитета за промене (2010), ефикасно комуницирање о миграцијама (2011), добробит миграната и развој (2013), мигранти и градови – ново партнерство за управљање мобилношћу (2015).

*Агенда одрживог развоја УН до 2030. године* пружа свео- бухватни оквир за разумевање сложеног и динамичног односа миграција и развоја, односно како миграције могу обликовати исходе развоја и обрнуто. У Агенди су миграције препознате као основно развојно питање, те је проблематика миграција по први пут интегрисана у програм глобалног развоја. Најважнији спе- цифични подциљ овог документа који се односи на миграције је 10.7: „Олакшати безбедне, регуларне и уређене миграције и мо- билност људи кроз примену планских, кохерентних и свеобухват- них миграционих политика”. Циљеви одрживог развоја осим што препознају мигранте као носиоце развоја, такође дају оквир за трансформисање доминантног приступа економским, социјалним и еколошким питањима. Од кључног значаја за оствaривање овог подциља је међународна сарадња. Прецизни, доследни и право- времени подаци о међународним миграцијама су од суштинског значаја за процену тренутних и будућих потреба и за утврђивање приоритета политике промовисања инклузивног, одрживог и пра- вичног развоја за све23.

*Глобални договор о безбедним, уређеним и регулисаним ми- грацијама*, који је усвојен 10. децембра 2018. године, представља историјско постигнуће међународне заједнице које третира фе- номен просторне покретљивости становништва. Документ је де- кларативног карактера, којим се предвиђа успостављање оквира за безбедне, уређене и регуларне миграције у циљу регулисања глобалног управљања и координације међународних миграцио- них токова. Третира људска права, безбедност и сарадњу држава по овом питању и није правно обавезујући. Темељи се на циље- вима и начелима Повеље Уједињених нација, Агенди одрживог развоја (подциљ 10.7), на Општој декларацији о људским правима, Међународном пакту о грађанским и политичким правима, Међу- народном пакту о економским, социјалним и културним правима,

– – – – – – – – – – – – – – –

1. IOM (2018). Migration and the 2030 Agenda, A Guide for Practitioners.(https:// publications.iom.int/books/migration-and-2030-agenda-guide-practitioners)

Конвенцији Уједињених нација против транснационалног органи- зованог криминала, укључујући Протокол за спречавање, сузбија- ње и кажњавање кријумчарења људи, пре свега жена и деце, те Протокол против кријумчарења миграната копном, морем и вазду- хом, Конвенцији о ропству, Оквирној конвенцији Уједињених на- ција о климатским променама, Конвенцији Уједињених нација за сузбијање дезертификације, Париском уговору, конвенцијама Ме- ђународне организације рада о постизању достојанственог рада и миграција радне снаге, Акционом плану из Адис Абебе, Сендај- ском оквиру за смањење ризика од катастрофа, те Новој урбаној агенди. Република Србија је једна од 164 државе које су ратифико- вале Глобални договор о миграцијама24.

Усвајању Глобалног договора о миграцијама претходило је усвајање декларације о избеглицама и мигрантима од стране Гене- ралне скупштине Уједињених нација под називом *Њујоршка декле- рација о избеглицама и мигрантима* од 19. септембра 2016. године. Декларација је означила почетак новог дијалога и одраз политичке воље за побољшање заштите избеглица, посебно у погледу поделе одговорности. Заштита и права избеглица директно утичу на уређе- ње миграционих токова, односно регулисање и управљање њима25.

Програм Међународне организације рада (ILO) за економску миграцију пружа владама, послодавцима и радним организација- ма техничке и политичке савете о међународној радној миграцији и промовисању достојног рада за раднике мигранте, као и оне који су присилно расељени и избегли. Такође, промовише националне и мултилатералне системе миграцијa, са посебном пажњом на ве- лико присуство радника миграната у неформалној економији, те миграната у нерегуларној и рањивој ситуацији. Саветодавне услу- ге Међународне организације рада и изградња капацитета промо- вишу пристојан рад за раднике мигранте, укључујући подручја радних услова и висине дохотка, једнакост поступања, родну рав- ноправност и недискриминацију, институцију тржишта рада, здра- вље и безбедност на раду, признавање професионалних вештина и сертификата, приступ накнадама за социјално осигурање и запо- шљавања у земљама у којим ова организација има своје сервисе26. Европска унија последњих деценија развија заједничку ими- грациону политику под називом *Глобални приступ миграцијама и мобилности*, приступајући легалној миграцији по појединачним секторима. То је довело до заједничког правног оквира којим се ре- гулише пријем одређених категорија лица, омогућује коришћење њихових права и санкционисање прекршаја миграната. Њиме се не- гује и заједничка приврженост држава чланица у погледу интегра- ције и повратка миграната. Године 2015. усвојен је оквирни план за управљање миграцијама *Агенда за миграције*, који представља основ управљања овим феноменом. Иако је документ усмерен ка регулиса- њу ирегуларних миграција, један од четири стуба јесте и нова поли- тика регуларних миграција, као и сузбијање незаконитог запошља- вања ирегуларних миграната, а третира и проблематику економских потреба Европске уније, с обзиром на актуелну демографску слику Европске уније и смањивање обима радне снаге. Европска унија пре- дузима мере на уређењу услова за доследно спровођење законодав- ства из области регуларних миграција. Циљ је створити кохерентну, заједничку миграциону политику, која третира краткорочне и дуго- рочне економске потребе. Европској унији је потребна радна снага, те је нужно обезбедити конзистентност, између миграција и запо- шљавања, образовања, развоја и трговинске политике и краткорочно кретање висококвалификованих стручњака. Привлачењем и задржа- вањем страних студената, као и промовисањем образовања међу ми- грантима који легално бораве у земљама чланицама Европске уније, олакшаће се продуковање потребних вештина које ће у будућности

бити неопходне на тржишту рада Европске уније 27.

# АНАЛИЗА СТАЊА И НОВИЈА КРЕТАЊА У ОБЛАСТИ ЕКОНОМСКИХ МИГРАЦИЈА

* 1. **Демографска слика Републике Србије на почетку XXI века**

Карактеристике савременог демографског развитка Репу- блике Србије испољавају се у виду ниске стопе наталитета, чија

– – – – – – – – – – – – – – –

1. [https://www](http://www.iom.int/global-compact-migration).iom.i[nt/global-compact-migration](http://www.iom.int/global-compact-migration)
2. https://refugeesmigrants.un.org/declaration
3. [https://www](http://www.ilo.org/actrav/areas/WCMS_DOC_ATR_ARE_MIG_EN/lang--en/index.htm).ilo.or[g/actrav/areas/WCMS\_DOC\_ATR\_ARE\_MIG\_EN/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/actrav/areas/WCMS_DOC_ATR_ARE_MIG_EN/lang--en/index.htm)
4. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration\_en

је вредност знатно испод потреба замене генерација, одлагања рађања, високих вредности показатеља оболевања и смртности становништва, неповољне старосне структуре, старења станов- ништва, интензивних миграција. Као резултат свега наведеног већ више деценија је на великом делу простора Републике Србије присутна биолошка и укупна депопулација. Држава се суочава са проблемом демографског дефицита који је постао социјално, еко- номско, политичко и национално питање, јер су угрожене осно- ве биолошког опстанка становништва. Хомогенизују се простори биолошке депопулације и шире се емиграционе зоне уз наглашене регионалне демографске диспропорције.

Резултати Пописа становништва у Републици Србији 2011. године28 указују да су демографски трендови, посебно у руралним просторима, све неповољнији. У периоду 2002 –2011. године уку- пан број становника је смањен за 4,2% (са 7.498.001 на 7.186.862), што је последица негативног природног прираштаја и исељавања. Број становника сеоских насеља је у истом периоду забележио опадање за 10,9% (за 311.139 лица), те данас чини 40,6% укупног становништва Републике Србије. Једини регион у Републици Ср- бији у којем је забележен пораст броја становника у посматраном периоду је Регион Београда, у којем је популациони потенцијал у посматраном периоду повећан за 83.316 лица (са 1.576.124 на 1.659.440) што је искључиво последица позитивног миграционог салда. Са друге стране, највеће опадање броја становника у по- следњем међупописном периоду забележено је у Региону Јужне и Источне Србије за чак 189.088 лица (са 1.753.004 на 1.563.916 лица). Најизраженија укупна депопулацијa у овом региону забеле- жена је у доминантно пољопривредним општинама Црној Трави, Бабушници, Гаџином Хану, Босилеграду, Трговишту, у којима су интензивне економске миграције започеле још 60-их година XX века и условиле значајно смањење популационих потенцијала и базе за демографску обнову. У сеоским насељима Јужне и Источ- не Србије становништво је за девет година смањено за 19%.

– – – – – – – – – – – – – – –

1. На територији АП Косово и Метохија Републички завод за статистику није спро- вео Попис становништва 2002. и 2011. године, јер за то нису постојали услови [(http://popis2011.stat.rs/?page\_id=27)](http://popis2011.stat.rs/?page_id=27))



Извор: Региони у Републици Србији, 2017. године

И у периоду након пописа становништва (2011 –2018) трен- дови у популационој динамици су остали непромењени, уз интен- зивирање ретроградних демографских процеса. Према проценама Републичког завода за статистику настављено је опадање броја становника и данас износи мање од седам милиона (6.982.604 становника 2018. године). Природни прираштај је негативан са стопом од –5,4‰ на националном нивоу. Сви региони у Републи- ци Србији имају такође негативну стопу природног прираштаја, а највећи износ забележен је у Региону Јужне и Источне Србије од –8,0‰. Једине општине у Републици Србији са позитивном вредношћу овог показатеља 2018. године биле су Тутин, Нови Па- зар, Прешево, Бујановац, Нови Сад и београдска општина Звезда- ра. Током 2018. године 122.193 лица променило је стално место пребивалишта, односно трајно су се преселили из једног у друго место (насеље) Републике Србије. У Београдском региону и Реги- ону Војводине забележен је позитиван миграциони салдо, док је у свега 41 општини/граду од укупно 168, забележена позитивна вредност овог показатеља29.

Све напред наведене вредности су резултат кумулираних негативних демографских ефеката током дужег периода. При- родна и миграциона компонента развитка становништва су у

– – – – – – – – – – – – – – –

1. https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/pdf/G201914016.pdf

међузависности преко заједничког дела детерминистичке осно- ве и последица (последице једног феномена утичу директно на други феномен и обрнуто), али су повезани и путем политичког одговора у циљу боље демографске будућности Републике Срби- је (Рашевић, 2016). Неопходно је интензивно системско деловање друштвених субјеката у свим сферама демографског развитка, и то на: повећањe наталитета, смањењe морталитета и миграција (уну- трашњих и међународних) у циљу повећања радног и фертилног потенцијала неопходног за репродукцију нових генерација, те на- ставак социо-економског развоја и демографског раста. Искуства развијених земаља показују да без позитивног доприноса мигра- ционе компоненте и позитивне нето миграције, преусмеравање трендова опадања укупног, али и фертилно способног и економ- ски активног становништва је изузетно комплексно и дуготрајно. Позитивна нето миграција омогућава компензацију негативних демографских ефеката у релативно кратком временском периоду.

# Основне карактеристике миграционих трендова у Републици Србији

Праћење миграционих трендова од суштинског је значаја за ефикасно управљање миграцијама, посебно у смислу остваривања позитивних ефеката миграција за социо-економски развој Репу- блике Србије30. Као последица изразито турбулентних политичких и социо-економских догађаја у Републици Србији и окружењу у последњих тридесет година, основне карактеристике миграцио- них трендова на овом простору су: исељавање младог и образо- ваног становништва у иностранство, пораст међурегионалних миграција, све већа концентрација радно и репродуктивно спо- собног и образованог становништва у региону Београда, појава и збрињавање избеглих, расељених и прогнаних лица, повратника по основу Споразума о реадмисији и повећаног броја ирегуларних миграната који су у транзиту и тражилаца азила. Ако се у обзир узму унутрашња пресељавања, пре свега на релацији село –град, а потом и ка већим регионалним центрима и главном граду, што има за последицу преразмештај становништва и ширење зона изразите депопулације, намеће се закључак да су миграције један од најва- жнијих изазова у Републици Србији.

Миграције утичу на укупан популациони потенцијал, на на- талитет и морталитет, као и на структурна обележја становништва (биолошка, социо-економска, етничка и друга). Унутрашње мигра- ције не мењају укупан број становника на националном нивоу, већ размештај популационих потенцијала унутар одређене територи- је. Најчешће су типа село –град и по свом карактеру су спонтане и добровољне. Спољне (међународне) миграције доводе до промене броја становника, како у земљи порекла, тако и дестинације ми- граната, па се тако у једној земљи број становника смањује, док се у другој повећава. Код овог типа миграција значајну улогу има постојеће законодавство, односно миграциона политика, пре све- га држава пријема миграната. И унутрашње и спољне миграције имају различите демографске, економске, социјалне, политичке и друге последице за земљу порекла и дестинације. Емиграција мла- дих, било да учествују у унутрашњим или спољним миграцијама, доводи до негативних трендова у месту порекла: демографских (депопулација и повећање удела старих), економских (снижавање раста БДП-а и успоравање економског раста), а имају и негативне ефекте на социјални и пензиони систем.

Оваква миграциона слика ствара притисак на институци- је које се баве управљањем миграцијама, како у организационом тако и у финансијском погледу, за изналажење ефикасних мера и захтева, као и координисан приступ и континуирану сарадњу свих релевантних органа на државном и локалном нивоу.

* + 1. *Ставови и намере становништва Републике Србије о пресељавању, 2010–2019. године*

Као индикатори потенцијалних миграција обично се испи- тују ставови, намере, планови и предузети кораци за њихову ре- ализацију. Ови индикатори суштински значе начин сагледавањa глобалних и специфичних аспеката миграција становништва као важне компоненте демографског развитка. Тако је један од циљева репрезентативног истраживања спроведеног 2010. године био да

– – – – – – – – – – – – – – –

1. [www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs/)

се утврди емиграциони потенцијал становништва Републике Ср- бије. У истраживању је учествовало 1.090 испитаника старијих од 18 година и то 880 анкетираних из општег узорка и 210 интeрвју- исаних из посебног узорка, којег су чинили повратници из ино- странства. Резултати су показали да би, у хипотетичкој ситуацији, да је Република Србија већ постала чланица Европске уније, сва- ки четврти испитаник (26,4%) би *сигурно* потражио посао у некој другој земљи Европске уније. Одговор *вероватно* је изабрала сва- ка шеста анкетирана особа (15,2%). Другим речима, 41,6% интер- вјуисаних из општег узорка је показало манифестну или латентну спремност да потражи посао ван Републике Србије.

Још једно истраживање о везаности за место пребивалишта и о миграционим намерама спроведено је од 2013 –2015. године у осам градова у Републици Србији на узорку од 2.572 испитаника31. Циљ истраживања је био да се утврди везаност становништва за место као развојни потенцијал, са разматрањем миграционих наме- ра. Резултати су показали да велики број испитаника има жељу да се одсели. Најмање таквих испитаника је било у Крагујевцу (сваки трећи испитаник), у Шапцу, Ужицу, Зрењанину и Зајечару око 40% испитаника, у Сомбору готово сваки други испитаник, а у Лесковцу и Новом Пазару је више од половине испитаника исказало жељу да се одсели. Ипак, истраживање је показало да се слика значајно мења када се посматрају удели испитаника који заиста и планирају да се преселе. Њих је у свим градовима знатно мање, па је тако у Кра- гујевцу, Шапцу и Новом Пазару испод 10%, што одговара висини емотивне везаности испитаника за наведене градове. Највећи удео испитаника који планира да се пресели је забележен у Зрењанину и то 26,3% лица. Када је реч о планираним дестинацијама пресеље- ња, највише становника се опредељује за иностранство (Лесковац и Зајечар преко 15% испитаника), потом Београд, Нови Сад и Ниш. Истраживање ставова и намера становништва о пресељава-

њу у четири јединице локалне самоуправе32 (Шантић и др., 2019.) урађено је 2019. године квалитативном методом на узорку од 3.424 испитаника (анкете затвореног типа). Обављено је и преко 120 интервјуа на репрезентативном узорку са доносиоцима одлука на локалном нивоу, младим становништвом (20 –34 године), породи- цама са малолетном децом, старим лицима (65+) и становницима сеоских насеља. Фокус групна истраживања обављена су са ма- турантима средњих школа у свакој изабраној јединици локалне самоуправе. Испитаници који подржавају и у потпуности подржа- вају пресељавање чинили су 41,4% укупног броја испитаника, те се овај одговор издваја као доминантан. Пресељавање у потпуно- сти подржавају или подржавају у највећем проценту становници Града Зајечара (53,7%), док је код испитаника у осталим локалним самоуправама тај удео изједначенији и креће се око 40%. У граду Зрењанину пресељавање највише подржавају најмлађи испита- ници од 20-24 године, у граду Лесковцу испитаници старости од 30 –34 године, а у граду Зајечару средовечно становништво старо- сти 40-44 године. Намере о пресељавању, односно садашњи и бу- дући миграциони потенцијал чини чак 42,3% испитаника који су одговорили да о пресељавању размишљају. У градским насељима се тако изјаснило 44,7% испитаника, а у сеоским насељима 36,2% испитаника. Већина испитаника, готово 50% би се иселило у ино- странство, док би у Београд или неки други регионални центар отишло свега око 17% лица. Највећи удео испитаника би се иселио трајно или на дуже од годину дана. Основне узроке оваквог става, испитаници виде у економској сфери, односно иселили би се због лоше економске ситуације (17,4%), боље плаћеног посла (17%) и немогућности проналажења посла (9.1%). Добијени резултати о општој сагласности ставова и намера о пресељавању становни- штва по свим испитиваним сегментима у садржајном и простор- ном смислу дају генералне ставове за национални ниво.

* + 1. *Карактеристике унутрашњих пресељавања*

Подаци о унутрашњим миграцијама се прикупљају за сва лица која се трајно пресељавају унутар граница Републике Србије

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Petrović, M., Backović, V. & Petrović, I. (2017). Vezanost za mesto i migracione na- mere stanovništva: primer osam gradova u Srbiji. *Stanovništvo*, *55(2)*: 1-24.
2. Шантић, Д. и др. (2019). Истраживање ставова и намера становништва о пресе- љавању и утицај миграција на демографско старење у четири јединице локалне самоуправе у циљу креирања мера популационе политике према миграцијама. Кабинет министра без портфеља задуженог за демографију и популациону поли- тику, Универзитет у Београду – Географски факултет.

(без података за АП Косово и Метохију) и потом подносе пријаву

– одјаву пребивалишта Министарству унутрашњих послова у чи- јој је надлежности вођење евиденције пребивалишта.

Транзицију миграционих феномена у Републици Србији у другој половини XX века карактерише прелаз од доминације ло- калних миграција на релацији село –град од 60-их година, ка доми- нацији регионалних пресељавања и миграција на релацији град- град од 80-их година до избегличких миграција од 90-их година XX века. Кроз транзиционе етапе у одвијању просторне покре- тљивости становништва, трансформисани су порекло, просторни размештај и композиција становништва у геопростору Републике Србије. Истовремено уз јачање и трансформацију унутрашњих пресељавања, појављају се као нов феномен и међународне еко- номске миграције у западноевропске земље.

Услед процеса индустријализације, урбанизације и деагра- ризације, од средине прошлог века јачају сви облици просторне и социјалне мобилности становништва, уз интензивна пресељава- ња на релацији село –град, мање развијени – развијени региони, уз повећање међурепубличких миграција. Сеоско становништво је напуштало села одлазећи у најближе градске и општинске центре у потрази за послом. Масовна економска емиграција десетковала је, у демографском смислу, популационо мала насеља, а носиоци пораста становништва су постала градска насеља. У сеоским на- сељима услед слабљења људских потенцијала због исељавања, главне карактеристике су постале неразвијеност, сиромаштво и социјална искљученост, што је условило слабљење капацитета локалних заједница. Економска криза која је наступила током 90- их и актуелна транзиција, представљали су додатно оптерећење за ограничене могућности ових простора Републике Србије.

Према последњем Попису становништва 2011. године,

3.237.591 односно 45% становника Републике Србије (без АП Косова и Метохије) је учествовало у пресељавању, а њихова про- сечна старост је износила 28 година. Посматрано према уделу до- сељених у укупном становништву, свега 22 општине имају више досељеног од аутохтоног становништва, пре свега општине у са- ставу два највећа имиграциона центра државе: града Новог Сада и града Београда, као и њихове гравитационе зоне. Овој групи при- падају и општине са значајном туристичком функцијом (Врњачка Бања), али и оне са значајним уделом избегличке популације из 90-их година (општине у Срему)33.

Резултати миграционе статистике за 2018. годину указу- ју да је у пресељавањима унутар Републике Србије учествовало

122.193 лица, а њихова просечна старост је износила 34,2 године. Посматрано по административним регионима, позитиван мигра- циони салдо су имали Регион Београда и Регион Војводине. Према типу миграција доминантна су била пресељавања између општина у оквиру исте области (39,1%), док су најмање заступљене биле локалне миграције, из једног у друго насеље у оквиру истих оп- штина (23,6%). То сведочи о повећању дистанце пресељавања и знатног слабљења локалних миграција услед смањене демограф- ске базе за исељавање у руралним просторима Републике Србије. Посматрано према старосној структури, најпокретљивије станов- ништво је у доби између 20 и 35 године, односно фертилно и рад- но способно становништво. Са становишта економске активности, 58% миграната су била издржавана лица, 34% активна лица, док је удео лица са личним приходом износио 8%, те се може закључити да су основни разлози за миграцију унутар државе проналажење посла и бољи услови живота34.

* + 1. *Карактеристике спољних миграција*

Закон о управљању миграцијама („Службени гласник PC”, број 107/12) дефинише емиграцију као спољну миграцију из Ре- публике Србије која траје или се очекује да ће трајати дуже од 12 месеци. Праћење емиграционих токова представља посебно сло- жен проблем. Домаће евиденције не омогућавају обухватне, нити прецизне увиде у величину и карактеристике емигрантске попу- лације, а статистике страних држава ка којима емигранти из Репу- блике Србије традиционално гравитирају нису често доступне, ни прецизне35.

– – – – – – – – – – – – – – –

1. https://publikacije.stat.gov.rs/G2013/Pdf/G201318009.pdf
2. [https://www.stat.gov](http://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/oblasti/stanovnistvo/migracije-stanovnistva/).rs/sr[-cyrl/oblasti/stanovnistvo/migracije-stanovnistva/](http://www.stat.gov.rs/sr-cyrl/oblasti/stanovnistvo/migracije-stanovnistva/)
3. [www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs/)

Средина 60-их година прошлог века представља преломни период у југословенском економском животу, као и на плану спољ- них радних миграција. Број миграната, регистрован у Попису 1971. (203.882), повећан је до 1981. за 65.000, тј. за једну трећину (31,9%). У међупописном раздобљу 1981 –1991. запажа се потпуна стагнација овог вида спољних миграција рестриктивном полити- ком запошљавања и подстицајним финансијским мерама за повра- так страних радника у матичне земље. Године 2002.36 у иностран- ству је регистровано 414.839 лица (5,3% укупног становништва Републике Србије), што је повећање од 54% у односу на стање из 1991. године. Уколико се пак упореде пописи 1971. и 2002, онда се може констатовати да је број спољних миграната више него удво- стручен (индекс: 203,5). У последњем у низу међупописних раз- добља (2002 –2011) бележи се значајно опадање броја емиграната за четвртину (индекс: 75,6). Од укупног броја „лица на раду – бо- равку” у иностранству (313.411), 53,1% односи се на лица на раду, 36,4% на чланове породица, 3,9% на студенте и 6,7% на остале37. Овде је неопходно истаћи да због промене методологије пописа Републички завод за статистику нема потпуну евиденцију о ли- цима која емигрирају из земље, те је стога тешко пружити макар грубу процену обима емиграције из Републике Србије и биланса међународне миграције, нити поуздано оценити промене ових по- казатеља током времена38.

У првој деценији XXI века из Републике Србије се иселило око 150.000 људи или у просеку 16.000 годишње, просечна ста- рост емиграната је 28,7 година, а једна петина је са високом шко- лом или факултетом39. Али, треба имати у виду да највећи број исељеника не одјављује своје боравиште у Републици Србији, па нису ни обухваћени овим подацима. Тако да је реална вредност овог показатеља значајно већа услед измена у методологији попи- са, као и недостатка података миграционе статистике и регистара становништва. Организација за европску сарадњу и развој (OECD) процењује да се од почетка новог миленијума из Републике Србије иселило 598.200 лица и то само у земље чланице. Просечан годи- шњи број емиграната само у државе чланице ове организације, у периоду од 2005. до 2014. износио је 31.000. У 2014. емигрирало је

57.000 особа, да би 2015. тај број достигао рекордних 60.000. Тиме је Република Србија, на ранг листи 50 земаља у свету са најброј- нијом емиграцијом, заузела 31 место40. Различита истраживања указују да је износ годишњег исељавања из Републике Србије од 30.000 –60.000 лица41, а најновији извештај Светске Банке наводи да је из Републике Србије у последње две деценије отишло 14% становништва42. Подаци Еуростата указују да је крајем 2018. го- дине број лица из Републике Србије са дозволом боравка износио

491.199. Практично, то су резиденти у Европској унији са дозво- лом боравка, а њихов број се у односу на 2008. годину смањио за 1,6%. Са друге стране, само у 2018. години тзв. дозволу боравка први пут на територији Европске уније добило је 52.049 лица из Републике Србије (нови резиденти), што је готово 12.000 лица више него у 2017. години43. Основ за добијање дозволе боравка је пре свега запослење (више од половине), спајање породице (свако треће лице), док је образовање разлог код мање од 10% лица.

Услед неравномерног регионалног развоја и диспропорција у економском, инфраструктурном и културолошком развоју ра- зличитих делова Републике Србије, неједнако су заступљени про- блеми економске и социјалне природе (сиромаштво, незапосле- ност), те је и обим исељавања различит. У Републици Србији су идентификоване три велике емиграционе зоне44. Источна Србија

– – – – – – – – – – – – – – –

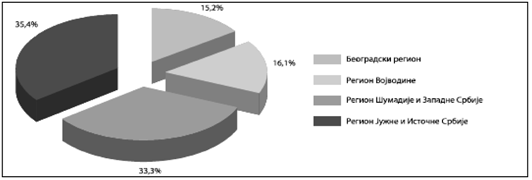
1. У пописима становништва на почетку XXI века (2002. и 2011.) промењена је методологија пописивања сталног, односно уобичајеног становништва. Сви ста- новници који бораве дуже од једне године у иностранству нису укључени у стал- но, уобичајено становништво, док су странци који бораве дуже од годину дана укључени у стално, уобичајено становништво
2. Станковић, В. (2014). *Србија у процесу спољних миграција*. Београд: Републички завод за статистику
3. Nikitović, V. (2019). *U susret regionalnoj depopulaciji u Srbiji*. Institut društvenih nauka, Beograd. 115
4. [https://www.stat.gov](http://www.stat.gov.rs/).rs/
5. [https://www](http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm).oecd.or[g/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm](http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm)
6. <http://iri.rs/uploads/documents/projects/institut-za-razvoj-i-inovacije-troskovi-> emigracije-mladih-u-srbiji.pdf
7. World Bank Group, Knomad (2019). Migration and Remittances, Recent develop- ments and Outlook. Migration and Development, Brief 31, April.
8. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/
9. Penev, G. & Predojević Despić, J. (2012). Prostorni aspekti emigracije iz Srbije. Tri

„vruće” emigracione zone. *Stanovništvo*, Institut društvenih nauka, 50(2), Beograd, 35-64

је традиционална зона исељавања још од 60-их година прошлог века. Ову зону чине Браничевска, Поморавска и Борска област. Највеће уделе становника у иностранству бележе општине: Мало Црниће, Жабари, Кучево, Неготин, Петровац на Млави, Кладово са око 30% укупног становништва. Две новије зоне исељавања од 90-их година XX века налазе се у југозападној Србији (општине Златиборске и Рашке области) и јужној Србији (делови Пчињске области – општине Прешево и Бујановац). У пет општина на југо- западу Србије: Нови Пазар, Сјеница, Тутин, Пријепоље и Прибој, између 1991. и 2002. године број емиграната је повећан са 5.400 на 30.900. Ову емиграциону зону карактерише мање учешће жена у иностранству и већи удео деце и младих до 20 година. Из све три зоне значајно је учешће становништва из руралних области. Међу емиграционе општине (до 20% емиграната у укупном становни- штву) сврставају се и Велика Плана, Пријепоље, Пожаревац, Вар- варин, Тутин, Ћуприја, Жагубица, Голубац, Неготин, Велико Гра- диште, Свилајнац и Деспотовац. У укупној популацији емиграната највише учествују млади и то претежно мушко становништво45.

Графикон 1: Заступљеност спољних миграната из региона Републике Србије у укупном броју спољних миграната

из Републике Србије



Извор: Станковић, В. 2014. године

Просечна старост спољних миграната је 2011. године изно- сила 28 година, што је знатно повољније него код укупног станов- ништва (43 године). Највећи удео је радноспособног становни- штва (15-64 година) и то 80,5%, потом деце старости до 14 година (16,2%), док је најмањи удео старих (65+) и износи 3,3%. У кон- тигенту спољних миграната најзаступљенија је старосна група од 20-39 година (38,3%), на другом месту је старосна група 40-59 година (30,8%). Готово свако пето лице припада старосној групи од 0-19 година, а старији од 60 година су најмање заступљени са свега 8,3% спољних миграната46.

* + - 1. Географска распрострањеност емиграната из Републике Србије

Посматрано према државама дестинације емиграната, најве- ће учешће становништва из централне Србије је у Аустрији, Не- мачкој и Француској. Становништво из пет општина Златиборског и Рашког управног округа чини петину свих лица из централне Србије у Немачкој. У Швајцарској је највећи удео емиграната из Поморавског управног округа и општина Бујановац и Прешево.

Према подацима Еуростата, на крају 2018. године највише

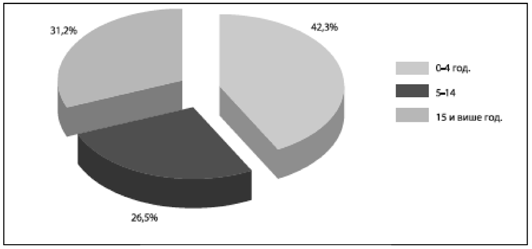
према 42% жена. За разлику од Аустрије и Шведске где је удео ми- граната оба пола готово изједначен, у Словенију и Мађарску одла- зи доминантно мушка популација и то чак 80% од купног броја исељених. Са друге стране, број жена које се одлучују за одлазак у Швајцарску, Италију и Норвешку је већи од броја мушкараца. Према подацима OECD-а50 највише исељеника из Републике Ср- бије је било у Немачкој (27,4%), Аустрији (16,1%), Швајцарској (10,4%), Француској (10,0%), Италији (6,2%), Канади (4,9%) и Ау-

стралији (3,2%).

Просечан број година које лице из Републике Србије проведе у иностранству, 2011. године износио је 11 година. На челу листе по дужини боравка налази се Француска (14 година), а следе Швај- царска и Немачка (12,8 година), Аустрија (12,4), Аустралија (12,1),

Шведска (11,9), Холандија (11,2), Канада (10,4), Велика Британија (8,9) и САД (8,6 година)51. Међу нове дестинације исељеника из Републике Србије у последње две деценије убрајају се Италија, Словенија, Кипар, Малта, Уједињени Арапски Емирати и др.

Графикон 2: Удео спољних миграната према дужини рада, боравка у иностранству, 2011.



Извор: Станковић В., 2014.

* + - 1. Емиграција младих и „одлив мозгова”

Према резултатима Пописа становништва 2011. године, у иностранство је отишло преко 150.000 грађана Републике Срби- је, просечне старости око 29 година. Међу њима, скоро свако пето лице (19%) има диплому више или високе школе. Највише високо- образованих људи у овом периоду иселило се у Немачку, САД, Ау- стрију, Швајцарску и Канаду. Магистри и доктори наука, њих око 5.625 су највише емигрирали у САД, Немачку, Велику Британију, Аустрију, Канаду. Према извештају OECD-а, удео високообразова- них у укупном броју емиграната из Републике Србије био је најве- ћи у Немачкој (9,3%), а потом следе Аустрија, Швајцарска, Фран- цуска, Италија, Канада и Аустралија. Према подацима последњег пописа на школовању у иностранству је било 12.092 студената од чега на студијама првог степена 5.483 (45,3%), на студијама дру- гог степена 4.711 (39,0%) и на докторским академским студијама 1.859 (15,4%). Међу студентима се САД истичу као најпривлач- није одредиште за школовање, јер скоро 16% наших студената по-

становника Републике Србије који имају дозволе боравака је реги-

хађа неки факултет или је на докторским студијама у тој земљи

52.

стровано у Немачкој и то 232.338 или 47,3%. Потом следе Аустри- ја са 104.800 лица или 21,3% укупног броја миграната у Европској унији, док је на трећем месту Италија са 40.797 или 8,3%. Највише држављана Републике Србије је 2018. године добило држављан- ство Немачке (21%), потом Шведске (20%) и Италије (19%)47. Не- мачка је била прва дестинација емиграната из Србије, јер се чак

21.445 лица иселило у ову државу 2018. године. Просечна старост ових лица износила је 31,5 година48. Највише дозвола боравка 2018. године издала је Немачка, 31%, Словенија 9,9% и Хрватска 9%, а све остале државе Европске уније преосталих 50%49.

Посматрано укупно, нешто већи удео мушкараца учествује у међународним миграцијама у односу на жене и то 58% мушкараца

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Bobić, M., Vesković Anđelković, M. & V. Kokotović Kanazir (2016), *Studija o spoljnim i unuttrašnjim migracijama građana Srbije sa posebnim osvrtom na mlаde*. Beograd: IOM.
2. Станковић, В. (2014). *Србија у процесу спољних миграција*. Београд: Републички завод за статистику.
3. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/
4. [https://www.destatis.de/](http://www.destatis.de/)
5. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/

Образовна структура емиграната показује значајан напредак

у последњем попису. Наиме, он се огледа у све већој заступље- ности виших нивоа образовања и драстичном смањењу спољних миграната без школе. Готово свако пето лице (15,7%) има дипло- му више или високе школе. Највише високообразованих људи у овом периоду иселило се у Немачку, САД, Аустрију, Швајцарску и Канаду. Магистри и доктори наука, њих око 5.625 су у највећем износу емигрирали у САД, Немачку, Велику Британију, Аустри- ју, Канаду. Према извештају OECD-а удео високообразованих у укупном броју емиграната из Републике Србије био је највећи у Немачкој (9,3%), а потом следе Аустрија, Швајцарска, Француска, Италија, Канада и Аустралија.

„Одлив мозгова” (brain drain) је термин који се односи на одлазак високообразованог становништва који се одвија у два правца: један ка иностранству, а други ка већим градовима унутар

– – – – – – – – – – – – – – –

1. OECD (2015) *Connecting with Emigrants: A Global Profile of Diasporas.*
2. Станковић, В. (2014). *Србија у процесу спољних миграција*. Београд: Републички завод за статистику
3. Станковић, В. (2014). *Србија у процесу спољних миграција*. Београд: Републички завод за статистику

Републике Србије. У оба случаја реч је о миграцијама из неразви- јених и мање развијених у развијенија подручја. На тај начин, по- једини региони не само да се демографски празне већ остају и без неопходног развојног потенцијала, чиме се озбиљно угрожава њи- хов економски и демографски опстанак. Миграција високообразо- ване радне снаге је најчешће последица стања на тржишту рада у земљи порекла и боље плаћених послова и услова рада у земљама дестинације, али и могућности за усавршавање и напредовање. Све већи број високообразованих и висококвалификованих лица у иностранству може бити капитал Републике Србије. Успешни и интегрисани мигранти су по правилу мотивисани и имају ресурсе (знање, вештине, идеје, новац, контакте) да допринесу развоју зе- мље порекла53. Са друге стране, исељавање виокообразоване рад- не снаге може изазвати поремећаје на тржишту рада, јер негатив- но утиче на економски развој и успешност спровођења реформи. Овај тип миграција узрокује и фискалне губитке, који се рефлекту- ју пре свега кроз губитак пореских прихода.

Истраживање под називом *Миграције студената*54 имало је за циљ да испита планове студената у вези са будућим миграци- оним кретањима. У истраживању је учествовало укупно 11.013 студената. Чак трећина испитаника је одговорила да планира да по завршетку школовања оде у иностранство, а међу њима више од 90% има за то апсолутну подршку родитеља, док 70% њих има рођаке и пријатеље у иностранству на чију помоћ рачунају. Као основне разлоге за одлазак у иностранство студенти наводе не- могућност налажења посла у струци (27%), слабо плаћен посао у струци (21%) и низак животни стандард (20%). Када је реч о пла- нираној дужини боравка у иностранству, 50% оних студената који би да оду из Републике Србије не планира да се врати, 19% би да се врати када обезбеде довољно новца за покретање сопстве- ног посла, док би се 13,8% вратило када економска ситуација у Републици Србији буде боља и стабилнија. Међу студентима који планирају да оду из Републике Србије предњаче студенти инфор- мационо-комуникационих технологија 36,5% и студенти из обла- сти медицинских наука више од 30%, док је мањи удео студената из области друштвених наука. Најпожељнија држава дестинације међу студентима је Немачка где планира да се исели сваки четврти студент, следе САД (11%), Швајцарска (10,7%), Аустрија (8,7%) и Норвешка (6,3%). Најдрастичнији податак из целог истраживања је тај што је четвртина оних студената који би да оду већ решена у одлуци да то и учини, без обзира на мере које би предузела држава у намери да их задржи у Републици Србији.

Друштвене последице емигрирања младих видљиве су и кроз губитак уложеног капитала у њихово васпитање и образовање. Млади који се исељавају односе са собом претходне инвестици- је друштва и породице у њихово васпитање и школовање. Држава им омогућава школовање, добрим студентима додељује стипенди- је, те омогућава професионално усавршавање, али врло је честа појава да управо такви стручњаци који су друштву најпотребнији одлазе и проналазе боље запослење у другим земљама. До данас није прецизно утврђено колико држава издваја за образовање по- јединца у целокупном образовном циклусу, али се процене крећу око 100.000 евра по једном дипломираном студенту. Само за обра- зовање студената држава издваја 30.000 –35.000 евра по особи. Одлазак високообразованих у иностранство значи да је држава дестинације ових миграната добила стручњака уз минималне тро- шкове.

Истраживање *Трошкови емиграције младих у Србији*55 је показало да услед непостојања адекватне базе података о струк- турним карактеристикама спољних миграната, није могуће из- рачунати укупне губитке Републике Србије услед исељавања становништва. Зато је урађено шест могућих сценарија, од најоп- тимистичнијег до најпесимистичнијег. Резултати истраживања су показали да укупни трошкови које држава и породица издвајају за завршетак основног образовања износе 13.572 евра по особи, до краја средње школе тај износ расте на 20.854 евра, основне студи- је повећавају новчана давања на 34.139 евра, док је за целокупан образовни циклус закључно са докторским студијама потребно уложити 54.576 евра. Када се то примени на податке из могућих

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Rašević, М. (2016). Migracije I razvoj u Srbiji. Međunarodna organizacija za migraci- je (IOM), Beograd.
2. [www.mdpp.gov.rs](http://www.mdpp.gov.rs/)
3. <http://iri.rs/uploads/documents/projects/institut-za-razvoj-i-inovacije-troskovi-emi-> gracije-mladih-u-srbiji.pdf

сценарија миграција, у најповољнијем случају, улагање које ће ко- ристити нека друга земља вредно је укупно око 300 милиона евра, а у најпесимистичнијој варијанти чак 1,2 милијарде евра. Утврђе- но је и да држава не губи само због тога што одлазе људи у чије је образовање уложен значајан капитал, већ се и потенцијал за стварање БДП умањује за 19.446 евра по особи сваке године, а за број отишлих умањује се и потрошња, па самим тим и способност економије да отвара нова радна места, и најзад индуковани ефекат који указује да се због исељавања претежно младих смањује де- мографски потенцијал, а самим тим и могућност привреде да се озбиљније развија. По том основу потенцијал БДП-а је умањен за 0,9 милијарди евра. Када се томе дода износ уложен у образовање оних који су отишли, јавља се губитак од 1,2 до преко 2 милијарде евра годишње. Спроведено истраживање је указало и на позитив- не последице исељавања, а то су у првом реду новчане дознаке чији износ на годишњем нивоу сврстава Републику Србију међу водећим у региону.

Младо становништво које одлази, рађаће децу, склапати бра- кове, оснивати породице, разводити се и умирати у месту одре- дишта. Поред демографских последица емигрирања младих, врло су важне и последице економског карактера које се огледају у економском развоју места или државе порекла. Ако је емиграција високообразованих и високостручних кадрова, из једне земље пре- комерна с тенденцијом непрекидног раста, њени ефекти ће бити негативни и имати утицај на привреду и друштво матичне држа- ве миграната. Ефекти одласка младих у иностранство укључују губитке пореских прихода, потенцијалних будућих предузетни- ка, недостатак квалификованих радника, иновативних идеја, уло- женог новца у образовање и губитак здравствених и образовних услуга. Тиме држава губи оно што је инвестирала у васпитање, школовање, образовање и обучавање људи који постижу врхунске резултате, али исто тако губи и то што се инвестициони капитал у образовање и обучавање не враћа матичној држави, већ се по- клања земљи пријема високообразованих и стручних кадрова. Реч је, дакле, о очекиваној, а пропуштеној добити од образованих и стручних људи. С тога су неопходне позитивне промене у економ- ској слици Републике Србије у догледној будућности, које би нај- више могле утицати на токове ових миграција.

* + - 1. Запошљавање емиграната из Републике Србије Слобода кретања и мобилност радне снаге, као основно на-

чело функционисања унутрашњег тржишта Европске уније, пред-

стављају део преговарачког процеса за приступање Републике Србије Европској унији. Иако још увек нису отворена адекватна поглавља за упућивање радника из Републике Србије у државе чланице Европске уније, број упућених радника се повећао у по- следње три године, након увођења у законодавство56. Деташман, односно међународни споразум о упућивању радника из Републи- ке Србије, потписан је са Немачком и он регулише врсте послова и годишње квоте радника (око 2.000 лица). За одређивање висина квота је задужена Привредна комора. Поред тога, закључени су и билатерални споразуми о привременом раду и споразуми о соци- јалној заштити, којима је регулисано социјално осигурање. Посло- ве посредовања у Републици Србији, поред приватних агенција за запошљавање, којих има 127, обавља и Национална служба за за- пошљавање (НСЗ), односно носиоци послова запошљавања. Над- зор над радом Националне службе за запошљавање и агенција за запошљавање врши Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања.

Подаци о лицима у иностранству 2011. године према актив- ности указује да је већа заступљеност радно-активних миграната (56,6%), у односу на неактивне мигранте (43,4%). Међу активним спољним мигрантима чак 95,9% лица је обављало неко занимање, док је међу неактивним лицима највеће релативно учешће деце млађе од 15 година (37,5%), затим око 20% студената и 12,3% пен- зионера. Међу спољним мигрантима који су 60-их година одла- зили у иностранство готово половина њиховог укупног броја су били пољопривредници, док је данас тај удео испод 1%, што јасно говори о замени пољопривредних занимања непољопривреним. Са друге стране, сваки пети исељеник је припадао проширеној

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Закон о условима упућивања запослених на привремени рад у иностранство и њиховој заштити, 2015/2018

категорији „стручњаци и уметници”, односно категорији занима- ња са високим образовањем57.

Миграције из економских разлога обухватају економски ак- тивно становништво које емигрира због запослења, вишег дохотка или бољих услова рада. У току 2018. године посредством Наци- оналне службе за запошљавање на захтев страних послодаваца, запослено је 60 лица у Немачкој, 15 у Словенији, 19 у Хрватској, 4 у Португалији. Поред наведеног у Немачкој је запослено и 106 лица након спроведених поступака посредовања у оквиру Пројек- та „Triple Win”, као и 351 држављанин Републике Србије за потре- бе познатог послодавца у Немачкој. На основу извештаја агенција за запошљавање, у иностранству се у току 2018. године запослило

6.580 држављана Републике Србије код иностраних послодаваца.

Према подацима Централног регистра обавезног социјалног осигурања за 2018. годину, 901 послодавац из Републике Срби- је је упутио укупно 15.503 запослених на привремени рад у 107 земаља. То је значајно повећање броја у односу на 607 радника упућених у 2015. години58. Највише запослених упућено је на при- времени рад у Немачку (5.205), Словачку (3.704), Хрватску (679),

Руску Федерацију (541), Мађарску (519), Црну Гору (472), Аустри-

ју (217), Чешку (195) и Словенију (180)59.

Кроз установљену мрежу седам миграционих сервисних цен- тара (Београд, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Краљево, Крушевац и Бор), формираних при Националној служби за запошљавање, мигрантима и потенцијалним мигрантима пружају се информаци- је о правима миграната, процедурама за добијање виза, радних и боравишних дозвола, могућностима за запошљавање и студирање у иностранству, приступу здравственој заштити и образовању у иностранству, ризицима ирегуларне миграције, и др. Тиме се до- приноси ефикасном информисању о легалним токовима миграци- ја и припремљености за евентуални одлазак кроз што адекватније прилагођавање условима и прописима у земљи одредишта. Током 2018. године услуге ових сервисних центара је користило 908 лица (66,5% мушкараца и 33,5% жена). Међу корисницима услуга било је 70,7% незапослених лица, од којих је највећи број из руралних средина. Међутим, највећи број грађана Републике Србије је у иностранство отишао индивидуално, без посредовања државе.

Обим исељавања становништва Републике Србије на почетку XXI века је све интензивнији, те уз данашње забрињавајуће демограф- ске трендове, има значајне последице на тржиште рада, дестабили- зацију економског, здравственог, социјалног, образовног и пензионог система у дугорочном смислу због очекиваног губитка пореске и фи- скалне базе. Поремећаји на тржишту рада као последица исељавања укључују дестабилизацију базе и структуре радне снаге, смањење броја и удела радно способног становништва, смањење стопе запосле- ности те последично и смањење продуктивности и бруто друштвеног производа. У фокусу пажње домаће стручне и шире јавности налази се

„одлив мозгова”, односно одлазак високообразованог становништва у иностранство, с обзиром на то да се претежно ради о млађим људима у чије је школовање држава уложила значајна средства. Несумњиво је да ова појава има врло негативан утицај на економску и демографску ситуацију у Републици Србији, али чини се да је још погубније по- следице проузроковала управо миграција неквалификоване, мануелне радне снаге, која се континуирано одвија већ пола века60.

Тренд исељавања ће се наставити и у будућем периоду и то најмање из два разлога. Узроци и емиграционе намере у Репу- блици Србији се споро мењају, а потреба за радном снагом, а пре свега за стручним кадровима у Европи, је све израженија. Чак и уколико би се потражња за радном снагом у развијеном делу света квантитативно смањила, квалитативно би се издиференцирала и усмерила ка привлачењу најквалитетније и најобразованије радне снаге и најтраженијих профила радника, који могу да буду носио- ци повећања продуктивности и конкурентности привреде.

*3.2.4. Карактеристике имиграције у Републици Србији*

Имиграција или досељавање је дефинисана чланом 2. Закона о управљању миграцијама („Службени гласник РС”, број 107/12)

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Станковић, В. (2014). *Република Србија у процесу спољних миграција*. Београд: Републички завод за статистику
2. Ђурић, К. & Тиодоровић Г. *Деташман радника у Источној Европи* (EEPOW) [(https://www.euro.centre.org/projects/](http://www.euro.centre.org/projects/) detail/1673).
3. Миграциони профил Р[С (2019) www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs/)
4. Станковић, В. (2014). *Србија у процесу спољних миграција*. Београд: Републички завод за статистику

као пресељавање у Републику Србију из неке друге државе, које траје или се очекује да ће трајати дуже од 12 месеци. Између два последња пописа становништва у Републику Србију се из ино- странства доселило 67.600 лица, од чега је готово трећина била из Босне и Херцеговине (31%), а потом следе Црна Гора (17,2%), Хр- ватска (9,1%) и Немачка (8,2%). Поред имиграната досељених из Европских држава, досељавала су се и лица из САД-а и НР Кине. Основна карактеристика овог контигента становништва јесте да међу досељеницима преовлађују Срби из окружења и они који су се вратили из иностранства углавном као пензионери. Међу до- сељенима је било повратника по Споразуму о реадмисији, али и оних који су се након боравка у иностранству добровољно врати- ли у земљу. Страни држављани су чинили мањи део популације досељеника, односно тек сваки четврти имигрант није био поре- клом из Републике Србије (13.800 лица)61.

Aнализом података Миграционих профила од 2011. до 2019. године62, уочава се тренд пораста броја страних држављана који се досељавају у Републику Србију. Као и претходних година, и у 2018. највећи број имиграната је био из НР Кине (32,5%), Румуни- је (25,6%) и Русије (13,5%). Оно што се јасно уочава јесте готово двоструко већи удео имиграната из НР Кине и чак четвороструко већи удео имиграната из суседне Румуније у односу на претходну годину. Имигранти из Северне Македоније и Либије бележе ду- плирање броја у посматраном периоду, док је удео имигрантске популације из Русије уједначен. За разлику од почетка деценије, држављани Украјине нису у значајном проценту регистровани као имигранти на територији Републике Србије.

У 2018. години у Републици Србији је било 7.866 стално настањених странаца, што представља пораст у односу на 2017. годину, када их је било 7.369. Међу стално настањеним странци- ма највећи број је држављана НР Кине (22,9%), Румуније (13,8%) и Русије (10,2%). Највећи број странаца је стално настањен по основу брака (69,6%), што значи да су породични разлози дале- ко најдоминантнији у подношењу захтева за стално настањење у Републици Србији. Запошљавање је заступљено са 16,7%, што је сразмерно мали проценат ако се зна да су економске миграци- је најзаступљенији тип миграција, како у Републици Србији, тако и у свету. Највише лица са сталним боравком којима је одобрена дозвола за рад су држављани НР Кине (29%), а потом следе држа- вљани Северне Македоније и Русије, међу којима доминира жен- ско становништво.

Исте године, издато је укупно 21.102 одобрења привреме- ног боравка за странце и уочава се минималан пораст у односу на 2017. годину (20.524). Највећи број одобрења издат је за државља- не НР Кине (15,5%) и Русије (14,2%), а значајан је и удео лица из република бивше СФРЈ, највише из Северне Македоније (1.315 лица). Такође, издато је 7.591 одобрења привременог боравка први пут. Највећи број ових одобрења издат је држављанима НР Кине (13,2%) и Русије (10,7%). На крају 2018. године 1.683 странца на- лазило се у Републици Србији на привременом боравку по основу школовања, што представља минимални пад у односу на 2017. го- дину, када их је било 1.753. Највећи број ових лица су држављани Либије (28,1%), док су у знатно мањем уделу заступљени држа- вљани Руске Федерације (6,8%), Црне Горе (4,3%) и Грчке (4,2%). Држављани Либије су готово читаву једну деценију убедљиво нај- бројнија група лица са важећим дозволама за привремени боравак по основу школовања. Посматрано по полу, међу лицима којима је одобрен привремени боравак, први пут по основу рада доминира мушка популација, код спајања породица доминира женска попу- лација, док је код захтева за школовање удео оба пола уједначен.

3.2.4.1. Запошљавање странаца у Републици Србији Привремени боравак по основу запошљавања, у 2018. годи-

ни, имало је 8.283 странаца, што је повећање у односу на 2017.

годину када је тај број износио 7.550 лица. Од укупног броја стра- наца највише дозвола овог типа издато је држављанима НР Кине (27%), Русије (8,6%) и Турске (6,8%). У току 2018. године Наци- онална служба за запошљавање издала је укупно 8.990 дозвола за рад страним држављанима и то: 1.254 личних радних дозво- ла, 3.851 радних дозвола за запошљавање, 572 радне дозволе за

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Миграциони профил Р[С (2019), www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs/)
2. Миграциони профили 201[1-2019. www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs/)

упућена лица, 1.012 радних дозвола за кретање у оквиру привред- ног друштва, 11 радних дозвола за независног професионалца,

2.256 радних дозвола за самозапошљавање и 34 радне дозволе за оспособљавање и усавршавање. Највише радних дозвола је изда- то у Филијали за град Београд (62,0% од укупног броја). У 2018. години странцима са сталним боравком је издато 300 дозвола за рад, од чега 55% женској популацији. Посматрано према држа- вљанству, држављани НР Кине су на првом месту. Запошљавање је присутније у секторима који традиционално запошљавају нај- већи број стране радне снаге: у грађевинском сектору и трговини и услугама. На евиденцији Националне службе за запошљавање са стањем на дан 31. децембра 2018. године налазило се укупно

552.513 незапослених лица од којих је 0,13% регистровано као страни држављани (733 лица). Највећи број незапослених припа- дао је групи средовечног становништва, односно између 30 и 49 година (62,2%).

Графикон 3: Дозволе за рад страним држављанима, 2015-2019.

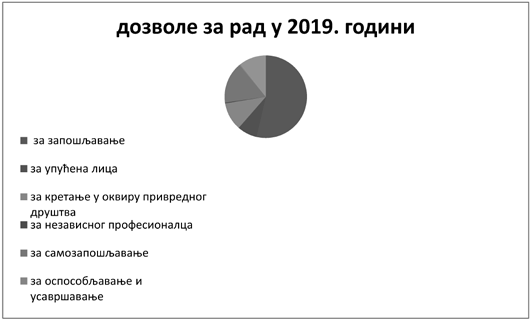


Извор: НСЗ

Иако су економски подстицај и могућности за запослење имиграната у Републици Србији и даље сувише мали да би се при- вукао већи број њих, ситуација ће се вероватно променити у на- редном периоду, слично некадашњим емигрантским земљама као што су Шпанија, Италија, Ирска и Чешка, које данас представљају државе имиграције радне снаге.

У 2019. години, са укупно издатих 13.809 дозвола за рад, може се закључити да је настављен тренд све веће заинтересова- ности страних држављана да раде у Републици Србији63. Од поме- нутих 13.809 дозвола за рад колико је издато у 2019. години, 2.684 (19,4%) дозвола за рад издато је женској популацији.

Графикон 4: Дозволе за рад према типу, 2019.



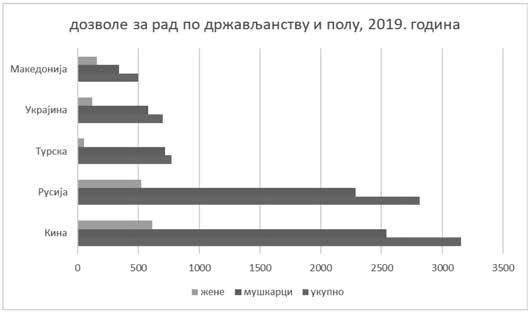
Извор: НСЗ, 2019.

Странцима са сталним боравком издате су 442 дозволе за рад, од чега 47,7% женској популацији. Према држављанству, др- жављани НР Кине (22,83%) су и даље на првом месту, затим следе држављани Руске Федерације (20,37%), Турске (5,59%) и Украјине (5,05%)64.

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Миграциони профили 201[1-2019. www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs/)
2. НСЗ, 2019, документационе табеле.

Графикон 5: Дозволе за рад према држављанству и полу, 2019.



Извор: НСЗ, 2019

# Присилне миграције

* + - 1. *Избеглице*

Избеглица је, сходно Закону о избеглицама („Службени гла- сник РСˮ, број 18/92, „Службени лист СРЈˮ, број 42/02 – СУС и

„Службени гласник РСˮ, број 30/10), лице које је услед догађаја у периоду од 1991. до 1998. године и њихових последица избегло или прогнано из бивших југословенских република на територију Републике Србије. Према Попису избеглица 1996. године на тери- торији Републике Србије је било 537.937 лица са овим статусом. Од тада је њихов број значајно смањен и то за више од 80%, па у Републици Србији тренутно борави 26.502 избеглих лица. Смање- ње броја избеглица углавном је резултат њихове интеграције у Ре- публици Србији. Од 537.937 избеглица и 79.791 ратом угрожених лица, регистрованих на Попису из 1996. године, више од 350.000 лица стекло је држављанство Републике Србије што представља највећи процес интеграције избеглица у савременој Европи.

Иако је велики број избеглих, прогнаних и ратом угроже- них лица интегрисан, овим лицима је и даље потребна помоћ у решавању питања становања, као и помоћ у остваривању права у земљи порекла, чиме би се знатно олакшао економски аспект про- цеса интеграције у локалним заједницама у Републици Србији. И поред остварених великих помака, првенствено у решавању егзи- стенцијалних питања ове популације и динамици обезбеђивања трајних стамбених решења, избегличко питање на овим простори- ма још није затворено65.

* + - 1. Интерно расељена лица

Под појмом интерно расељена лица подразумевају се поје- динци или групе људи, који су присиљени да беже или напусте своје домове или пребивалишта, а који нису прешли међународно признату државну границу. Комесаријат за избеглице и миграције је 2000. године у сарадњи са Високим комесаријатом Уједињених нација за избеглице (UNHCR) организовао Попис интерно расе- љених са АП Косова и Метохије, када је регистровано 187.129 лица. У периоду од 2000. до 2005. године, са АП Косова и Метохи- је је расељено још око 20.000 лица, тако да је крајем 2005. године број интерно расељених лица у Републици Србији без АП Косова и Метохије износио 209.021 лице, а тренутно их је 199.58466.

* + - 1. Избеглице према Закону о азилу и привременој заштити и тражиоци азила

Република Србија је због географског положаја који заузима значајно транзитно подручје миграната из Азије и Африке на путу ка Европској унији. Из тог разлога је и једна од земаља које су највише погођене „мигрантском кризом”, будући да се налази на Балканској мигрантској рути. То је било посебно уочљиво током 2015. и 2016. године, када је дошло до кулминације масовних ме- шовитих миграција преко територије Балкана. Према подацима

– – – – – – – – – – – – – – –

1. [www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs/)
2. [www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs/)

Министарства унутрашњих послова преко територије Републике Србије је прошло 2015. године 577.955 лица. Са формалним затва- рањем Балканске миграционе руте у марту 2016. године, обим ми- грација је смањен, али није заустављен, већ је боравак миграната на територији Републике Србије продужен. Мигранти су смеште- ни у пет Центара за азил и 14 прихватно транзитних центара, док су три прихватно транзитна центра у стању мировања због рацио- нализације трошкова. Према подацима из јануара 2019. године, у овим центрима је било смештено 4.212 лица. Највећи број лица је из Авганистана и Ирана67.

У 2018. години било је 8.410 изражених намера за азил у Ре- публици Србији. Земље порекла највећег броја тражилаца азила су Авганистан (31,2%), Пакистан (21,8%) и Иран (19,2%). Међу- тим, свега 341 лице, или 4,1% укупног броја поднело је захтев за азил и то највише држављани Ирана и Авганистана. Канцеларија за азил је донела 17 одлука којима се усваја захтев за азил (за 25 лица) и 34 одлуке којима се одбацује захтев за азил (за 45 лица). Треба истаћи да је за највећи број тражилаца азила обустављен поступак, с обзиром да већина лица наставља да мигрира даље, не сачекавши првостепену одлуку о захтеву за азил68.

* + - 1. Повратници по Споразуму о реадмисији

Према евиденцији Министарства унутрашњих послова, у 2018. години, примљено је 2.396 захтева за реадмисију, од чега је 1.721 захтев добио сагласност, а у истом периоду повратак је остварило 2.489 држављана Републике Србије. Oд укупнoг брoja примљених зaхтeвa зa рeaдмисиjу у 2018. гoдини, 62,6% је подне- то из Немачке, а потом следе Аустрија са 177 захтева (7,4% укуп- ног броја) и Француска са 165 захтева (6,9% укупног броја).

# 3.3. Основне карактеристике тржишта рада у Републици Србији

На тржишту рада је дошло до значајних побољшања током последњих година, али структурне проблеме и демографске иза- зове и даље треба решавати. У 2018. години, на основу јачег еко- номског раста, показатељи тржишта рада постигли су најбоље ре- зултате од почетка (ревидираног) истраживања радне снаге у 2014. години. Стопе активности и запослености су биле на највишем нивоу док је незапосленост (15 и више година) ишла до 12,7%. Иако је дуготрајна незапосленост и незапосленост жена и младих наставила тренд пада, стопа активности за младе је опала. Удео младих у старосној групи од 15 до 24 године који нису запослени смањио се на 16,5% у 2018. години. Удео неформалног запослења, од којих је две трећине било у пољопривреди, опао је на око 20%.

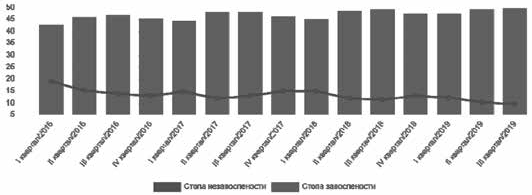
У трећем кварталу 2019. године број запослених износио је 2.938.700, а број незапослених 308.400. Стопа запослености за дати период износи 49,6%, а стопа незапослености 9,5%. У односу на трећи квартал 2018. године, стопа запослености већа је за 0,4 процентна поена (п. п.), а стопа незапослености мања је за 1,8 п. п. Међугодишњи раст броја запослених износиo je 9.500, док je међугодишњи пад броја незапослених износиo 63.400. Смањење незапослености се делимично прелило на раст запослености (за 9.500), али је већим делом последица повећања неактивности (за 23.000) и смањења броја становника узраста 15 и више година (за 31.000) у последњих годину дана69.

Међутим, опадање броја радно способног становништва има негативне ефекте на понуду радне снаге. Сталан пад популације, заједно са исељавањем и одливом мозгова, остају кључни средњо- рочни и дугорочни економски изазови. Поред тога, неусклађеност вештина и велике регионалне разлике и даље су главни проблем тржишта рада што је резултирало високом структурном незапо- сленошћу.

– – – – – – – – – – – – – – –

1. [www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs/)
2. Миграциони профил Р[С, 2019; www.kirs.gov.rs](http://www.kirs.gov.rs/)
3. [https://www.stat.gov.rs/vesti/20191129-kretanja-na-trzistu-rada-u-trecem-kvartalu-](http://www.stat.gov.rs/vesti/20191129-kretanja-na-trzistu-rada-u-trecem-kvartalu-) 2019/?s=2400

*Графикон 6: Кретање стопе запослености/незапослености становништва старости 15+, 2019*



Извор: РЗС, 201970

* 1. МИГРАЦИЈЕ И РАЗВОЈ

Потреба за бољим условима рада и живота миграната је основа везе миграције и развоја. Препознавање миграција као ра- звојног инструмента није откривено недавно. Поједини аспекти миграција и развоја истраживани су и пре Другог светског рата. Међутим, у протекле две деценије, са интензивирањем међуна- родних миграција и порастом прилива девизних дознака, мигра- ционо-развојни нексус, односно допринос миграција развоју, је доспео у сам врх светских агенди.

Однос миграција и развоја је комплексан, те се са једне стра- не миграције могу сагледати као ограничавајући фактор развоја, а са друге стране у функцији развоја. Агенда одрживог развоја за 2030. годину препознаје миграције као снажни покретач одрживог развоја, и за мигранте и за њихове заједнице. Мобилност доприно- си значајној добробити у погледу вештина, јачања радне снаге, ин- вестиција и културне разноликости и побољшања услова живота у заједницама одакле мигранти потичу, кроз трансфер вештина и финансијска средства. Међутим, добробит се не може посматрати само из перспективе онога што мигранти могу да донесу на одре- ђену територију. Однос миграције и развоја је много сложенији: политички, социјални и економски процеси у државама дестина- ције ће такође одредити како, где и када се миграција дешава. По- ред тога, лоше управљање миграцијама може негативно утицати на развој. Мигранти могу бити изложени ризику и заједнице могу бити под притиском. Како би миграције заиста биле у функцији развоја, потребна је пре свега одлучност државе у креирању јасне миграционе политике, јер миграције саме по себи не доприносе развоју71.

Веза миграција и развоја се може посматрати кроз 3Р плат- форму, која представља регрутовање радника, дознаке и повратак (recruitment, remittances and returns). Ко се исељава, колико ми- гранти шаљу новца у земљу порекла и како се користе та сред- ства, као и када се мигранти враћају и шта раде након повратка, утиче на развој и тиме на будуће миграционе токове. Развој тако- ђе утиче на миграцију, посебно када економска интеграција, коју представљају слободна трговина и инвестиције, убрзава промене у земљама порекла. Емиграција не треба да буде губитак за др- жаву порекла, јер та држава може на најбољи начин да користи дознаке и повратак миграната са новим вештинама као покрета- че развоја. У ери глобализације, која се карактерише слободним трговинским споразумима и споразумима о инвестирању, морају се узети у обзир обим, трендови и токови миграција, нарочито у оним просторима где долази до промена на тржиштима рада и из- мештања послова. Уколико се миграционим токовима не управља правилно, може доћи до успоравања економске интеграције, која представља сигуран пут ка просперитету и развоју. Такође, не по- стоји јединствен и опште прихваћен механизам за управљање 3Р платформом и миграционим токовима. Уместо тога, међународни режим управљања миграцијама је неопходно трансформисати из билатералних у регионалне споразуме, јер су најбољи елементи у

– – – – – – – – – – – – – – –

1. [https://www.stat.gov.rs/oblasti/trziste-rada/anketa-o-radnoj-snazi/](http://www.stat.gov.rs/oblasti/trziste-rada/anketa-o-radnoj-snazi/)
2. [https://www](http://www.iom.int/migration-and-development).iom.i[nt/migration-and-development](http://www.iom.int/migration-and-development)

њима уграђени у глобални оквир споразума о раду и институција, што је један од највећих изазова Међународне организације рада у савременом периоду72.

Међународне миграције доприносе развоју миграната – њи- ховог знања и вештина, развоју заједница у које одлазе, али и заједница које напуштају, те у савременом периоду питање ми- грација и развоја постаје широко заступљено међу креаторима политика. С обзиром да све више људи прелази границе држава у циљу проналаска посла, неопходно је креирати, усвојити и при- мењивати ефикасне политике које штите права радника миграна- та и смањују трошкове радне миграције. Укључивање миграција у развојне политике ће бити од суштинског значаја за постизање економског раста и побољшање услова живота, како за раднике мигранте и чланове њихових породица, тако и за земље порекла и одредишта. Миграције се морају укључити у развојну компонен- ту држава, с тим што треба имати у виду да се утицај и после- дице миграција пре свега рефлектују на локалном нивоу, било да се ради о интеграцији, условима на тржишту рада или стварању могућности за пословање миграната. Из тога следи да су локал- ни актери ти који имају кључну улогу за одрживост и реализацију концепта миграција и развоја73.

Питање миграција и развоја у Републици Србији је третира- но кроз неколико пројеката и програма и то: регионални пројекат *Миграције за развој на Западном Балкану (MIDWEB)* 2011 –2012. године, чији је циљ био пружање помоћи легалним миграцијама са Западног Балкана у земље чланице Европске уније и допринос позитивном утицају радне миграције на социо-економски развој региона; глобални пројекат *Укључивање миграција у националне развојне стратегије* (IOM), који треба да допринесе јачању капа- цитета држава за укључивање везе миграција и развоја у развојне стратегије, као и пружању помоћи државама о питањима везаним за миграције и развој; програм Немачке организације за међународну сарадњу (ГИЗ) *Миграције и развој* који третира миграције као цир- куларни процес и добитак за земљу, уколико се људи који су оти- шли на усавршавање врате у земљу порекла и укључе у њен развој. Потребно је да се мигранти препознају као важни агенти про- мена, односно развојни потенцијал друштва. Неопходно је подста- ћи развој државе кроз економску, научну, технолошку, културну и просветну сарадњу са дијаспором, али и да дијаспора помогне у интегративним процесима у Европску унију и унапреди углед Ре- публике Србије у свету. Међутим, истраживање о ставовима и на- мерама становништва о пресељавању у четири изабране јединице локалне самоуправе у Србији74 је показало да чак 56,1% испита- ника види феномен миграција као претњу развоју и то највише у Зајечару чак 65.9%, потом у Лесковцу 56,8%, Зрењанину 53,8%, док је тај удео најмањи у Ужицу и износи 50,6%. Свега 6,6% види позитивну везу између миграција и развоја на нивоу локалних са- моуправа и целе државе. Генерално се може закључити да станов- ништво Републике Србије недовољно сагледава значај новчаних средстава од дознака, као и да не види могућност и добробит од повратних и циркуларних миграционих кретања, трансфера знања и иновација. То потврђује и чињеница да највећи удео испитаника нема јасно дефинисан став управо по овом питању, те чак 19,6% укупног броја испитаника није знало одговор. Притом, 16,7% укуп- но анкетираних лица миграције становништва доживљава истовре- мено и као претњу и као могућност за развој локалне самоуправе. То показује да су едукација, дијалог и сарадња неопходни како би се максимизирале предности миграција и осигурало да миграција

доприноси развоју, којим се креирају могућности за све.

* 1. ДИЈАСПОРА

Дијаспора се у савременом периоду сагледава као један од кључних партнера за унапређење развоја матичне земље. Владе

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Martin, P. L. (2004). Migration and development: Toward sustainable solutions. International Institute for Labour Studies, Decent Work Research Programme, *Discussion paper*, DP/153/2004
2. Mitrović, O. (2017). *Priručnik o migracijama i lokalnom razvoju*. Globalni zajednički program IOM-UNDP: Uključivanje migracija u nacionalne razvojne strategije, IOM, SDC, UNDP.
3. Шантић, Д. и др. (2019). Истраживање ставова и намера становништва о пресе- љавању и утицај миграција на демографско старење у четири јединице локалне самоуправе у циљу креирања мера популационе политике према миграцијама. Кабинет Министра без портфеља задуженог за демографију и популациону по- литику, Универзитет у Београду – Географски факултет.

држава широм света интензивно развијају политике за ангажовање својих дијаспора, било да се ради о олакшавању трансфера дозна- ка, промовисања инвестирања у матичну земљу или иницијатива за привлачење високообразованих и циркулацију знања. Конкре- тан допринос дијаспоре зависи од тога који актери су укључени, од облика њиховог деловања, од разлога зашто су укључени у развојни процес и од природе њихових активности. Слање дозна- ка, преношење вештина и знања, инвестиције и стварање транс- националних веза су све механизми који доприносе развоју места порекла. Припадници дијаспоре, који су и сами транснационални актери, могу на различите начине бити укључени у процес разво- ја: из места одредишта, у случају трајног повратка у место поре- кла, кроз привремени повратак или кроз виртуелни повратак и циркулацију знања. За активирање потенцијала и успостављање сарадње са дијаспором, неопходно је прво мапирање дијаспоре и постојећих удружења, али су нужне и опсежне консултације са припадницима дијаспоре пре него што се приступи конкретним облицима сарадње.

# Основне карактеристике дијаспоре Републике Србије

Према Закону о дијаспори и Србима у региону (члан 2. став 1), дијаспора обухвата држављане Републике Србије који живе у иностранству, припаднике српског народа и исељенике са терито- рије Републике Србије и из региона, као и њихове потомке. Пре- ма томе, дијаспору чине сви припадници српског народа и лица српског порекла, независно од места рођења и дужине боравка у иностранству. Српска дијаспора није хомогена група и обухва- та неколико генерација миграната као што су радни мигранти од 1960-их надаље, избеглице из 1990-их, као и талас високообра- зованих млађих емиграната који су недавно напустили земљу у потрази за бољим економским приликама у иностранству. Према уделу припадника дијаспоре у односу на укупан број становника у држави, Република Србија спада у ред земаља са изузетно број- ном дијаспором, јер се процењује да ван државе живи око 4,5 –5 милиона становника. Овако велики број припадника дијаспоре у иностранству и Срба у региону резултат је дуге историје исељава- ња становништва из различитих разлога у различитим периодима, од економских, политичких, верских, културних, породичних ра- злога, па до присилних миграција и исељавања пред насиљем и прогоном.

Емиграција из Републике Србије и региона одвија се дуже од једног века. До средине XX века исељавање је било усмере- но углавном преко океана, у САД и Јужну Америку (Аргентину, Чиле, Венецуелу, Бразил). У последњих 50 година миграциони токови су преусмерени ка европским државама: Немачкој, Фран- цуској, Швајцарској, Аустрији, Великој Британији, Скандинавији, Белгији, Данској итд. У овим миграцијама су углавном учествова- ли неквалификовани и ниско квалификовани радници и чланови њихових породица. Последњу деценију прошлог и почетак новог века обележило је значајно повећање емиграције високообразова- них стручњака, а све већи удео међу мигрантима је чинила и жен- ска популација. Свеобухватан попис припадника дијаспоре и Срба у региону75 никада није извршен, те се процењује, као што је већ речено, да њихов број износи између 4,5 и 5 милиона људи. Од тога, око милион и по су држављани Републике Србије, а значајан број има двојно држављанство, односно поседује држављанство и земље порекла и дестинације. Највећи број лица живи у региону, односно бившим југословенским републикама и суседним држа- вама. Изван региона највећи број живи у Западној Европи, Север- ној Америци, Аустралији и Новом Зеланду.

# Дијаспора као агент развоја

Дијаспора може имати кључну улогу у садашњем и будућем развоју државе, пре свега преко инвестирања и трансфера знања. Сагледава се као важан канал који олакшава двосмерни проток ка- питала – социјалног, односно хуманог, интелектуалног, политич- ког, културног и финансијског. Мигранти представљају мостове који повезују места порекла и дестинације, који могу да унапреде

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Према Закону о дијаспори и Србима у региону (,,Службени гласник РС”, број 88/09), израз „Срби у региону” означава припаднике српског народа који живе у Словенији, Хрватској, БиХ, Црној Гори, Северној Македонији, Румунији, Албанији, и Мађарској (члан 2.).

дијалог захваљујући транснационалним везама које одржавају, преношењем знања и искуства и финансијским ресурсима којима могу побољшати стање у локалној заједници. На тај начин помажу остваривању сарадње и подстичу развојне идеје. Међународна ми- грација се одвија кроз 3Т приступ, односно преко три трансфера који имају развојну димензију и доприносе да мигранти буду пре- познати као важни агенти промена, односно развојни потенцијал друштва76:

* 1. Трансфер социјалног капитала ‒ Социјални капитал омо- гућава да се преко мигрантских мрежа размењују информације, вредности и идеје. Њиме се могу повезати различите групе – од мигрантских породица, завичајних удружења, до професионалних мрежа и група окупљених око локалних иницијатива или чак зва- ничних група за дијаспору. Социјални капитал је основни елемент концепта миграција и развоја, јер управо кроз ове мреже иде ток других ресурса: људски, финансијски и културни капитал. Тран- сфер културног капитала. Норме, идеје, вредности и навике које мигрант поседује и стиче током свог миграционог искуства и које одређују начин на који се мигрант идентификује, перципира себе и друге, на основу којих бива идентификован у месту одредишта представља културни капитал. Имајући у виду да он подразумева припадност, културни капитал представља кључни елемент у ус- постављању мигрантских заједница и удружења. Адекватно окру- жење и локалне и националне политике омогућавају друштвену и политичку интеграцију и на тај начин максимизирају развојни потенцијал мигранта. Рачуна се да у дијаспори делује преко 1.300 различитих асоцијација које окупљају емигранте из Републике Ср- бије на свих пет континената, а највише их је у земљама Европске уније, Северној Америци и Аустралији.
  2. Трансфер знања – Рефлектује се преко карактеристика људског капитала. Образовање миграната, усавршавања и обуке, знање и вештине које мигрант поседује представљају предност за развој. Осим квалификација и пословних способности, људски капитал укључује и вештине које особа поседује. Вештине и зна- ња миграната одређују њихову способност да нађу посао. Ипак, вештине нису увек довољне у случају када нису признате. Често се говори о губитку мозгова („brain waste”) када мигранти раде по- слове за које су преквалификовани. Ако је успостављен мултила- терални систем признања диплома и квалификација, институције признања квалификација могу значајно да допринесу коришћењу ресурса миграната на прави начин. Такође, ефикасан процес но- стрификације стечених диплома доприноси и потенцијалном по- вратку висококвалификованих стручњака у земљу.
  3. Трансфери финансијских средстава ‒ финансијски ка- питал. Због обима дознака које су мигранти на глобалном нивоу послали земљама у развоју, финансијски капитал миграната је привукао највећу пажњу током протекле деценије. Упркос економ- ској и финансијској кризи, запажен је континуирани раст дознака. Иако се под финансијским капиталом најчешће мисли на дознаке и инвестиције, ова врста капитала укључује и успостављање трго- винских односа између земље порекла и земље одредишта, уште- ђевину миграната, улагања у бизнис, куповину некретнина, па и хуманитарне донације.

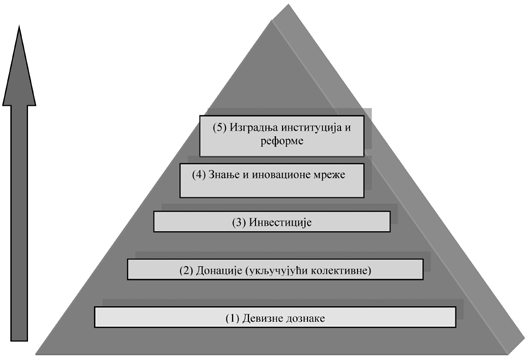
# Доприноси дијаспоре у државама порекла

Једна од полазних премиса у разматрањима о дијаспори, јесте анализа њеног могућег већег доприноса развоју матичне државе. Резултати истраживања из 2013. године77 (слика 1), указују на пра- вац који би требало следити, а представља хијерархију доприноса дијаспоре у државама у развоју: почев од девизних дознака на дну пирамиде, до изградње институција и реформи на врху. Јасно је да ће побољшани институционални контекст подржати даље и дубље ангажовање дијаспоре и њене иницијативе за ангажовање у матич- ној држави, а фокус може бити на онима са највећим оствареним резултатима у раду.

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Mitrović, O. (2017). Priručnik o migracijama i lokalnom razvoju. Globalni zajednički program IOM-UNDP: Uključivanje migracija u nacionalne razvojne strategije, IOM, SDC, UNDP.
2. Kuznetsov, Y. (2013). *How Can Talent Abroad Induce Development at Home? Towards a Pragmatic Diaspora Agenda*. Migration Policy Institute, Washington, D.C.

# Слика 1: Хијерархија утицаја дијаспоре



*(а) Девизне дознаке*

Када се говори о дознакама уопште, мисли се пре свега на трансфер новца исељеника у земљу порекла. Новац се преноси формалним и неформалним каналима. Девизне дознаке нису зна- чајне само за породице миграната и исељеника него и за биланс плаћања у земљи порекла, па и за њену макроекономску стабил- ност, која је битан предуслов отварања нових радних места. По- слодавци имају подстицај да отворе радна места када имају ста- билан хоризонт свеукупне политике. У литератури се помињу различити типови/облици дознака. Постоје две основне врсте до- приноса дијаспоре и то кроз:

1. дознаке у материјалном облику;
2. дознаке у нематеријалном облику.

Материјални облик дознака из дијаспоре обухвата новчане и неновчане трансфере (разне врсте предмета, укључујући одећу, обућу, спортску опрему, књиге и др.). Новчано-материјалне дозна- ке садрже све монетарне и материјалне видове и то:

– Породично/индивидуалне дознаке;

– Колективне дознаке;

– Директне инвестиције припадника дијаспоре у новцу;

– Увоз средстава за производњу и средстава за потрошњу.

Три су кључна питања у контексту постизања максималних ефеката девизних дознака:

– Како повећати њихов прилив?

– Како стимулисати и олакшати њихов трансфер?

– Како их што рационалније и што продуктивније користити? У протеклим деценијама, новчане дознаке су биле једини ток међународног новца који је упркос светској кризи растао, од 149,4 милијарде долара 2002. године на 689 милијарди долара 2019. годи- не78. Износ званичних дознака је тако троструко премашио укупни ниво међународне помоћи, која одлази земљама у развоју. Иако се дознаке првенствено користе за приватну потрошњу, у међународ- ним донаторским круговима је завладала „еуфорија дознака”, а стал- ни раст и обим дознака је довео до тога да се оне перципирају као извор финансирања за развој79. У односу на друга средства развоја, присталице коришћења дознака у развојне сврхе истичу позитивне стране дознака: ради се о стабилном извору девизног прилива на кра- так рок, директно утичу на смањење сиромаштва и могу се користити за остваривање Циљева одрживог развоја, усмерена су директно ка домаћинствима. Такође, будући да представљају директну помоћ, код дознака нема опасности од условљавања, као када се ради о донатор- ским средствима. Важно је напоменути и негативне стране дознака: повећавају неједнакост и стварају јаз унутар руралних средина, не- гативно утичу на тржиште рада тако што креирају „културу зависно- сти” на нивоу домаћинства и државе што доводи до губитка подстре-

ка за тражењем посла, и изазивају могућност додатне емиграције80.

– – – – – – – – – – – – – – –

1. IOM (2019). The World Migration Report 2020 (https://publications.iom.int/books/ world-migration-report-2020)
2. Mitrović, O. (2017). Priručnik o migracijama i lokalnom razvoju. Globalni zajednički program IOM-UNDP: Uključivanje migracija u nacionalne razvojne strategije, IOM, SDC, UNDP.
3. Mitrović, O. (2017). Priručnik o migracijama i lokalnom razvoju. Globalni zajednički program IOM-UNDP: Uključivanje migracija u nacionalne razvojne strategije, IOM, SDC, UNDP.

Девизне дознаке миграната представљају канал за генериса- ње позитивних ефеката за земљу порекла. Чињеница је да деви- зне дознаке радника и исељеника често чине значајан допринос БДП-у и битан извор прихода у земљама у развоју. Припадници дијаспоре су у Републику Србију 2019. године послали више од 4 милијарде USD, што је 7,8% националног БДП-а81*.* Процене су да сваки грађанин Републике Србије у просеку годишње прими око 700 USD из дијаспоре. Прилив девизних дознака миграната у матичну државу често је већи од прилива страних директних ин- вестиција у Републику Србију (2016. године чак за 36%). Дознаке су у 64% случајева стизале из земаља Европске уније. Главни ко- ридори трансфера дознака из европских земаља су Швајцарска – Република Србија и Немачка – Република Србија. Трансфер новца од емиграната њима блиским особама у земљи порекла, свакако доприноси бољем животу прималаца. Истовремено, постоји ма- кро економска и социјална добит од ове врсте ресурса. Баш као и шездесетих и седамдесетих година 20. века када су гастарбајте- ри слали своје новчане дознаке у домовину и тиме прехрањивали, издржавали, помагали своје породице, треба претпоставити да је исти тренд у одређеном смислу присутан и данас. Међутим, жеље- ни циљ већине земаља, па и Републике Србије, је да оне мерљиво допринесу развоју земље.

Нематеријалне дознаке се односе на дифузију различитих ти- пова друштвене праксе:

– навике, идеје које се преносе у земљу порекла миграната;

– техничко-технолошке трансфере (знање, вештине, техноло- шка решења), нарочито када се одвијају заједно с повратком ми- гранта.

Нематеријалне дознаке обухватају идеје, понашање и дру- штвени капитал који се преноси из земаља дестинације миграната у земље њиховог порекла. Постоје три врсте нематеријалних до- знака: нормативне структуре, системи праксе и друштвени, одно- сно социјални капитал82. Размена нематеријалних дознака врши се на неколико начина:

– када се мигранти врате у земљу порекла или када долазе у посете;

– када рођаци и пријатељи одлазе мигрантима у посету;

– преко друштвених мрежа.

Нематеријалне дознаке се преносе између појединаца, у оквиру организација или преко неформално организованих група и социјалних мрежа које повезују формалне организације. Меха- низми преноса нематеријалних дознака разликују се од других типова глобалног ширења културе, јер се пренос нематеријалних дознака обавља између појединаца који се лично познају или који су повезани једни с другима узајамним социјалним мрежама83.

*(б) Донације из дијаспоре*

Филантропија дијаспоре се односи на приватне донације припадника дијаспоре за подржавање различитих активности у матичним државама, пре свега у области образовања и здрав- ствене заштите. Мотивација, циљеви и капацитети донатора из дијаспоре се разликују, као и утицај њихових донација. Некада се донације усмеравају преко посредника, као што су завичајна удружења, верске организације, професионалне мреже, фондације дијаспоре или добротворне платформе84. У неким иницијативама, владе су радиле заједно са приватним корпорацијама и удружењи- ма миграната да привуку средства за одређене развојне пројекте у земље или заједнице порекла миграната.

У Републици Србији нема прецизних података о износу и врсти донација. Припадници дијаспоре донирају новац за објекте јавног добра. Међутим, ретко објављују колико и где су донира- ли. Истраживање USAID-a је показало да припадници дијаспоре донаторство усмеравају на конкретне особе којима је потребна по- моћ. Највећи број донација упућен је управо за решавање здрав- ствених проблема, и то углавном лично особама којима је била по- требна хитна медицинска помоћ, а најчешћи начин донирања био

– – – – – – – – – – – – – – –

1. World Bank Group, Knomad (2019). Migration and Remittances, Recent develop- ments and Outlook. Migration and Development, Brief 31, April.
2. Levitt, P. (1998). Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural Diffusion. *International Migration Review*, 32 (4): 926-948.
3. Agunias, D. & Newland, К. (2012). *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*. Washington D.C. and Geneva: Migration Policy Institute and International Organization for Migration.

је уплата на банковни рачун. Сваки пети припадник дијаспоре је на овај начин донирао у Републику Србију у 2018. години85. Сле- де донације социјално угроженим особама и жеља да се помогне унапређењу економије, образовања, здравства и спорта у Републи- ци Србији. Црвени крст Србије је организација која има највеће поверење међу припадницима дијаспоре. Сваки трећи испитаник сматра да ова институција ради у интересу српског друштва, док само 16% њих сматра да то чине државне институције. Донатори из дијаспоре углавном виде државне установе као непрофесионал- не, неефикасне и нетранспарентне. Због тога новац донирају лич- но, кроз фондације или путем хуманитарних акција.

*(в) Директне инвестиције припадника дијаспоре*

Директне инвестиције припадника дијаспоре могу бити зна- чајне за економски раст и развој земаља порекла, а који је данас недовољно искоришћен. Успешни примери повратка припадника дијаспоре у Ирску и у Индију одражавају стварни и потенцијални утицај овог облика коришћењем транснационалних мрежа. Дозна- ке, циркуларна миграција и прилив високо образоване радне сна- ге су делови тих мрежа које могу послужити у сврху свеукупног развоја земаља порекла. Ови делови су такође природни преду- слови за директне инвестиције, ресурс који може да послужи под- стицању већих страних инвестиција. Њихова карактеристика је што смањују неизвесност између инвеститора и инвестиција због претходно постојећих социјалних и емоционалних веза.

Тзв. „хоризонтална преливања” се дешавају када локалне фирме желе да примене праксу страних инвеститора или дома- ћи радници напуштају стране компаније да започну сопствени бизнис, односећи са собом напредну технологију и *know-how* инвестицију. Поред тога, могу се јављати када мултинационал- не инвестиције подстичу улазак других међународних компанија на тржиште рада, као што су брокерске и консултантске фирме. Неки страни предузетници често не желе да поделе своју техно- логију или институционално знање са локалном радном снагом, сматрајући да ти радници на неком другом месту могу ово знање да користе и постану потенцијални конкуренти. Тзв. „вертикално преливање” се јавља када мултинационалне компаније снабдевају новим технологијама локалне добављаче и купце. Ово је стратеги- ја за изградњу ефикасних ланаца снабдевања за мултинационалне компаније, чиме се побољшава квалитет и снижавају цене. Страни инвеститори понекад настоје да спрече ова „преливања” сматрају- ћи да је то лоше за њихову економију86.

Инвестиције дијаспоре у Републику Србију су до 2000. годи- не достигле преко 80 милијарди USD, док је дијаспора у периоду 2000 –2012. године инвестирала 550 милиона USD. Процењује се да је овим капиталом основано преко 1.000 малих и средњих пре- дузећа, у којима је било запослено око 25.000 радника87. Међутим када се има у виду да је у другим државама уобичајен однос до- знака и инвестиција 50 –50%, у Републици Србији је 90 –10% у ко- рист дознака, те је јасно да инвестиције из дијаспоре и даље остају неискоришћен потенцијал. Истраживања су показала да постоји велико интересовање припадника дијаспоре за улагање у Репу- блику Србију, али за њихов интензивнији ангажман неопходно је усвојити сет мера којима би припадницима дијаспоре био пружен економски подстицај за инвестирање.

*(г) Знање и иновационе мреже*

Земље порекла са израженим процесом емиграције станов- ништва, а пре свега исељавањем високообразованих и талентова- них лица могу изградњом и одржавањем веза, преко неформал- них мрежа или конкретних програма, трансфером знања добити приступ знању и вештинама које поседује њихова дијаспора88. Због значаја овог процеса, све више држава порекла миграната

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Истраживање фондације „Ана и Владе Дивац”, спроведено на репрезентативном узорку од 5.281 испитаник из 83 државе света, у периоду од 11. септембра до 9. октобра 2018. године.
2. Ardovino, M. (2009). DDI: Direct Diaspora Investment – The Untapped Resource for Development, *Technical Report*. United States Agency for International Development,.
3. https://grupa484.org.rs/wp-content/uploads/2013/06/Dijaspora-kao-resurs-lokalnog- razvoja-2013.pdf
4. Agunias, D.& Newland, К. (2012). *eveloping a Road Map for Engaging Diasporas in Development: A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries*. Washington D.C. and Geneva: Migration Policy Institute and International Organization for Migration.

креира миграционе политике које су усмерене ка што квалитет- нијем остваривању трансфера људског капитала из дијаспоре. Идентификоване су три категорије таквих политика: политика која има за циљ да попуни кључне секторе кадровима повратницима из дијаспоре, било трајно или привремено, политика ангажовања дијаспоре као партнера кроз дугорочну размену средстава и знања и политика стварања или подршке научне, техничке и пословне мреже која може повећати истраживање, бизнис и инвестиционе могућности у земљи порекла миграната89.

Међу првим програмима који су покушали да искористе ве- штине и таленте из дијаспоре били су они који су охрабривали по- вратак, било привремено или трајно. Неки од тих програма су се ослањали само на алтруизам чланова дијаспоре да помогну својој земљи порекла, предвиђајући да волонтирају неко време и пружа- ју стручне услуге за конкретне пројекте90. Насупрот томе су друге мере које имају за циљ да подстакну повратак талентованих исе- љеника и нуде олакшице, како материјалне, тако и нематеријалне природе. Након идентификовања успешних исељеника, владе су покушале да их привуку у државу порекла подстицајним мерама, како би обављали истраживачке послове или покренули бизнис. Олакшице су се огледале у финансирању трошкова пресељења, за- довољавајуће личне дохотке, пружање *start-up* средстава или дру- ге финансијске подршке за предузећа у које желе да улажу.

*(д) Институционални развој и реформе*

Дијаспора је често повезана са институционалним разво- јем државе порекла, с обзиром на то да може подстицати конку- рентније окружење и може бити од значаја у процесу спровођења реформи у различитим областима, као што су јавне финансије, образовање, иновације, здравствена заштита и изградња инфра- структуре. Припадници дијаспоре су често идентификовани као потенцијални извор талената и способности91. Ова два фактора су важна зато што омогућавају потенцијални економски раст92. Ипак намеће се питање како да се мобилише висококвалификова- на и високостручна дијаспора по овим питањима, јер креативна дијаспора до сада није имала одговарајућу улогу у изградњи ин- ституција и у реформама. Због тога је потребно посветити пажњу успешним припадницима дијаспоре, који су каријерно остварени (оverachievers)93.

Припадници заједница исељеника, нарочито они са највећим достигнућима, могу дати свој допринос месту и држави порекла преко јаке мотивације да допринесу развоју иако имају шансе, знање и стручност којом могу да остваре успех у било којој др- жави. Познавање локалних прилика и појединости им отвара нове могућности за покретање развојних процеса. Када се комбинују ресурси у земљи порекла и земљи дестинације утицај на развој матичне државе може бити значајан. По дефиницији каријерно остварени чланови дијаспоре су већ стекли одређени статус у дру- штву. Стога, када се посматра њихово ангажовање у држави поре- кла, где им се пружају нове професионалне могућности, они могу обезбедити потребне професионалне и финансијске ресурсе, знат- но више него што су имали у разним фазама своје професионалне каријере.

Искуства земаља, које су оствариле добре резултате у пројек- тима у којима су били ангажовани каријерно остварени стручњаци из дијаспоре, показују да су се оне фокусирале на прву генераци- ју исељеника, што подразумева да је то учињено из практичних разлога, јер те особе остају чврсто везане за државу. Они имају тенденцију да остваре пословне подухвате, да улажу у државу по- рекла, без обзира на постојеће препреке, али због дугорочног на- чина планирања они постају први и прави покретачи развоја (first movers)94.

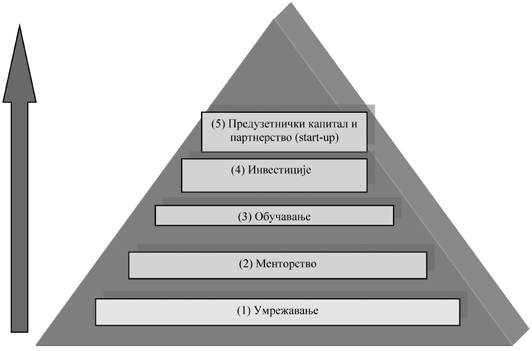
– – – – – – – – – – – – – – –

1. Ibid.
2. Ibid.
3. .Kuznetsov, Y. (2013).*How Can Talent Abroad Induce Development at Home? Towards a Pragmatic Diaspora Agenda*. Policy Migration Institute, Washington, DC,
4. Rodriguez-Montemayor, E. (2012), Diaspora direct investment: policy options for de- velopment. Inter-American Development Bank Washington DC.
5. Kuznetsov, Y. (2013). *How Can Talent Abroad Induce Development at Home? Towards a Pragmatic Diaspora Agenda*. Migration Policy Institute, Washington, DC.
6. Kuznetsov, Y. (2013). *How Can Talent Abroad Induce Development at Home? Towards a Pragmatic Diaspora Agenda*. Migration Policy Institute, Washington, DC.
   * 1. *Облици пословног организовања сарадње дијаспоре и држава порекла*

Многе организације су последњих година промовисале актив- ности које су укључивале умрежавање, менторство, инвестиције, улагање капитала и стратешка партнерства. Умрежавањем органи- зација промовише се предузетништво дијаспоре, пружајући јој мо- гућности да се повеже са пословним људима и професионалцима у земљи порекла или у локалној заједници, да ступе у контакт једни са другима (лично или путем интернета) и размотре потенцијалне пословне и инвестиционе могућности. Умрежавања се могу одно- сити и на умрежавање појединаца: оних који су остали у земљи по- рекла и оних који су отишли или умрежавање пословних лидера дијаспоре за подстицање партнерстава у земљи порекла95.

Организације које подржавају предузетништво дијаспоре имају вишеструку улогу, понекад стварајући могућности за умре- жавање међу пословним лидерима, формирају стратешка инсти- туционална партнерства за подстицање дугорочног економског раста у секторима који интензивно користе знања. Пет типова или нивоа укључивања наведених предузетништва ‒ умрежава- ње, менторство, обука, инвестиције и улагање у нова, технолошки усмерена предузећа (*start-up*) и узајамно партнерство ‒ описују нивое растуће посвећености предузетничког пројекта (слика 2). Комбинација свих пет нивоа ангажовања је подстицајна за преду- зетништво укључујући и доступност ресурсима, као и различитим актерима на свим нивоима96.

# Слика 2: Нивои посвећености предузетништву дијаспоре



Извор: Newland, K &Tanaka, H. (2010). *Mobilizing Diaspora Entrepreneurship for Development.* Washington, DC: Migration Policy Institute, p. 18.

Дијаспора може да помогне да се убрза развој земље поре- кла. Међутим, дијаспора не може бити алтернатива за развојне су- бјекте матичне државе.

* + 1. *Повратак из дијаспоре*

Повратне миграције представљају процес у којем учествује лице или лица која се враћају у своје место или земљу порекла након одређеног периода проведеног у другој земљи или неком другом месту у својој земљи и који намеравају да остану најмање годину дана. Разлози за повратак могу бити различити:

1. *Повратак неуспелих* (*Return of failure*): мигранти који нису могли да нађу запослење;
2. *Повратак конзервативаца* (*Return of conservatism*): ми- гранти који нису успели да се интегришу и прихвате различите услове живота и културне услове у држави дестинације;
3. *Повратак пензионера* (*Return of retirement*): након пензио- нисања мигранти се одлучују да се врате у државу порекла и

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Newland, K. & Tanaka, H. (2010). *Mobilizing Diaspora Entrepreneurship for Development*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
2. Ibid.
3. *Повратак иноватора* (*Return of innovation*): израз који од- говара изразу *brain gain*, а који се односи на групу људи који су се вратили у државу порекла како би покренули развој.

Последњи Попис становништва показује да је број поврат- ника са рада – боравка у иностранству износио 234.932 лица. Највећи број повратника је из Немачке (23,5% укупног броја по- вратника) и Аустрије (12,7%), а потом следе Швајцарска (8%), Италија (7,5%), Француска (6,4%), Русија (6,1%), САД (6,1%), Шведска (2,2%), Канада (2,1%) и друге. У контингенту повратника релативни удео мушкараца је 56,9%. Највише повратника је било са основном (22,4%) и средњом школом (39,8%). Са вишом и ви- соком школом било је 18,9% од укупног броја. Разлози повратка су: породични разлози (59,4%), посао (14,6%), школовање (3,9%), споразум о реадмисији (0,5%) и остало (21,8%).

Гледано по старосним групама, постоје значајне разлике из- међу контигента спољних миграната и повратника. Што се тиче деце од 0 до 14 година, међу спољним мигрантима је њихово ре- лативно учешће 16,2%, а међу повратницима само 2,2%. Виши је удео радно способног становништва (15 –64 година) у контин- генту спољних миграната, него међу повратницима (80,5% према 67,7%). У групи најстаријих (65 и више) огледа се највећа старо- сна разлика између спољних миграната и повратника, јер је удео најстаријих међу повратницима виши за близу 27% од истог удела међу спољним мигрантима. Од укупног броја повратника 62,9% припада неактивном становништву, међу којима доминирају пен- зионери, односно лица са личним приходима, која чине две трећи- не (66,2%) повратника97.

* + 1. *Интеграција стране радне снаге и повратника из дијаспоре*

Република Србија не поседује посебне програме и механизме интеграције повратника из иностранства и стране радне снаге у националну привреду и друштво. Међутим, овакав један документ би требало да буде полазна тачка за развој свеобухватне стратеги- је интеграције. Кључни принципи би се заснивали на одредбама Устава Републике Србије и других закона. Јавне политике које су усмерене на унапређење стања у области спољних миграција за- снивају се на следећим принципима:

– партнерски однос између владе и невладиних актера у тре- тираној области;

– веза између политике интеграције и мера шире социјалне инклузије, стратегија и иницијатива;

– јасна јавна политика усмерена на избегавање стварања па- ралелних друштава, заједница и гетоизираних делова градова, пре свега у погледу јавних услуга од Владе до локалних јединица јав- не управе;

– посвећеност креирању ефикасних механизама на локалном ни- воу како за емигранте и повратнике, тако и за домицилну заједницу;

– нагласак на улогу локалних власти, спортских удружења, верских група уз поштовање принципа равноправности, у изград- њи интегрисане заједнице, нарочито када је у питању финансијска подршка у овим областима.

Република Србија је у ситуацији када треба да започне упра- вљање економским миграцијама на свеобухватан начин како би их претворила у позитивну компоненту даљег економског и социјал- ног развоја земље, као и обострано корисну компоненту како за земље порекла тако и за земље одредишта. Да би се то постигло, неопходно је израдити јасну и кохерентну стратегију за управља- ње економским миграцијама као и институционални оквир који би дао подстицај за спровођење доследне политике. Укључивање ди- јаспоре у подстицање економског развоја Републике Србије (кроз продуктивне инвестиције или пренос вештина) није једноставан задатак и захтеваће знатне напоре у дужем временском периоду, како би се повратило поверење у политичке и економске институ- ције Републике Србије.

# . ПРОМЕНЕ КОЈЕ ТРЕБА ПОСТИЋИ СПРОВОЂЕЊЕМ МЕРА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Креирање ефикасних мера и препорука за управљање еко- номским миграцијама једно је од највећих изазова националних,

– – – – – – – – – – – – – – –

1. Станковић, В. (2014).*Србија у процесу спољних миграција*. Београд: Републички завод за статистику Србије.

регионалних и глобалних политика. Нераскидиво је повезано са питањима економског и социјалног развоја, са аспектима попула- ционе политике, људским правима, питањима безбедности и са регионалном и међурегионалном сарадњом. Mиграције се могу разумети као циклус од тренутка када мигрант донесе одлуку о мигрирању, па све до његовог евентуалног повратка. Миграцио- ни циклус се састоји од четири фазе: фаза пре доношења одлуке о пресељавању (превентивна фаза), фаза доношења одлуке (фаза уочи одласка), фаза миграција и фаза повратка. Свака фаза овог циклуса састоји се из изазова, али и могућности за развој, те је од изузетног значаја да политика према миграцијама обухвати све његове сегменте. Ублажавање исељавања, промоција повратних миграција и преношења знања дијаспоре, креирање стручних обу- ка и регулатива на тржишту рада, равномеран регионални развој, као и развој приватног сектора само су нека од значајних аспеката развојa државе.

# ВИЗИЈА

Република Србија је држава у којој се остварују циљеви одр- живог развоја уз пуни допринос исељеника, странаца који у њој живе и радно способног становништва које у њој жели да остане.

*Идентификација проблема*

На основу података о тренду eкономских миграција у Репу- блици Србији и правног и институционалног оквира, издвојени су следећи кључни проблеми:

– недостатак системског одговора на проблем економских миграција;

– неопходност дефинисања приоритета и унапређивање ме- ђусекторске сарадње;

– изостанак примене постојећих закона и стратегија, њихо- вих препорука, мера и активности, који директно или индиректно третирају проблематику економских миграција, као и саветодав- них тела која нису никада функционално успостављена;

– изостанак проактивног приступа решавању ове проблема-

тике;

– непостојање свеобухватних мера за смањење узрока за еми- грацију;

– непостојање консензуса око питања економских миграција;

– недостатак јединственог система за прикупљање података о економским миграцијама;

– повећање обима економских миграција како унутар, тако и изван Републике Србије;

– неискоришћени развојни потенцијали дијаспоре;

– недовољно подстицање повратних и циркуларних миграција;

– неопходност едукације о значају миграционих процеса за развој одређеног простора;

– непостојање развијених мера и програма за (ре)интеграцију повратника;

– недовољно развијене мере и програми за привлачење стра- них студената и стручњака, као ни програма њихове интеграције у друштво.

# ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

Стратегија има за циљ идентификовања најефикаснијих ре- шења за управљање економским миграцијама, а заснована је на низу општих принципа, као што су законитост, одговорност, су- веренитет, сарадња и кохерентност, поштовање основних људских права и слобода, заједничко деловање и транспарентност. Страте- гија покрива низ тема у вези са феноменом економских миграци- ја, њиховим управљањем, корелацијом миграција и развоја, као и улогом дијаспоре као покретача (локалног) развоја.

Како би стратешки циљеви били реализовани, кључне циљне групе су:

– радно способно становништво;

– дијаспора и повратници из иностранства;

– странци различитих образовних профила.

Заинтересоване стране за успешну реализацију Стратегије су:

– доносиоци одлука на националном и локалном нивоу;

– привредни субјекти регистровани у Републици Србији;

– потенцијални повратници и инвеститори из дијаспоре;

– целокупно друштво.

* 1. ОПШТИ ЦИЉ

Општи циљ Стратегије је стварање привредног и друштвеног амбијента за успоравање одласка радно способног становништва, ја- чање веза са дијаспором, подстицање повратних и циркуларних ми- грација, као и привлачење странаца различитих образовних профила. Овако дефинисан општи циљ, захтева системски приступ у проучава- њу и праћењу наведених феномена, а у сврху креирања најефикасни- јег одговора на постојеће трендове економских миграција, уз промо- висање регулисаних, сигурних и безбедних миграција.

Показатељи: квантитативни показатељи смањења исеља- вања, број повратника, пораст инвестиција из дијаспоре, пораст броја стране радне снаге из иностранства са дефицитарним зани- мањима.

* 1. ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ

Сагласно визији, а у складу са наведеним принципима стра- тегије и општим циљем, утврђени су посебни, стратешки развојни циљеви, идентификовани анализом феномена:

1. **ПОСЕБАН ЦИЉ 1:** Изградња и јачање институционал- них капацитета за праћење и унапређење квалитета података о економским миграцијама.
2. **ПОСЕБАН ЦИЉ 2:** Унапређење услова живота и рада у привредном и друштвеном сектору.
3. **ПОСЕБАН ЦИЉ 3:** Усклађивање система образовања са потребама привреде, са акцентом на праћење иновација које носи са собом четврта индустријска револуција, посебно у сфери ра- звијања нових занимања и стручних профила и стварање услова за привлачење страних студената.
4. **ПОСЕБАН ЦИЉ 4:** Унапређење сарадње дијаспоре и ма- тице и подстицање транснационалног предузетништва.
5. **ПОСЕБАН ЦИЉ 5:** Стварање услова за праћење, подсти- цање и подршку циркуларним и повратним миграцијама.
6. **ПОСЕБАН ЦИЉ 6:** Стварање услова за ефикасније упра- вљање унутрашњим миграционим токовима.

# ПОСЕБАН ЦИЉ 1: Изградња и јачање институционал- них капацитета за праћење и унапређење квалитета података о економским миграцијама.

МЕРЕ:

1. Јачање капацитета институција надлежних за праћење ми- грационих кретања, (по типу комбинована: регулаторна и упра- вљачко-организациона);
2. Доградња односно реформисање постојећег институци- оналног оквира у складу са потребама за ефикасније управљање економским миграцијама, (по типу комбинована: регулаторна и управљачко-организациона);
3. Успостављање већег степена координације за подршку укључивања концепта економских миграција у развојне политике, (по типу комбинована институционално-управљачка и обезбеђење добара и услуга);
4. Успостављање редовне, ажуриране, синхронизоване стати- стичке базе за праћење миграционих токова у Републици Србији, (по типу комбинована институционално-управљачка и обезбеђење добара и услуга).

Потребно је:

– да постојеће Координационо тело за праћење токова из области економских миграција разматра сва питања везана за овај тип миграција и усмерава рад органа државне управе у вези са економским миграцијама;

– јачати људске ресурсе у смислу додатног ангажовања запо- слених у кључним институцијама Републике Србије у овој обла- сти (министарства, организације, дипломатско-конзуларна пред- ставништва, Национална служба за запошљавање, Републички завод за статистику, Савети за миграције итд.);

– додатно едуковати државне службенике који су ангажовани на пословима из области управљања економским миграцијама;

– јачати улогу и проширивање надлежности делокруга рада Миграционих сервисних центара, полазећи од чињенице да је њи- хова улога од великог значаја у информисању потенцијалних ми- граната, пружање информација о заштити на раду у иностранству, опасност од експлоатације и др.;

– постићи већу координацију на локалном нивоу, односно стратешко и оперативно повезивање локалних Савета за миграције са Канцеларијама за младе и Локалним саветима за запошљавање;

– закључити билатералне споразуме са органима и организа- цијама у земљама дестинација, у циљу ефикаснијег праћења токо- ва економских миграција;

– јачати људске и материјалне ресурсе за извештавање и реа- лизацију Стратегије, као и за прикупљање релевантних статистич- ких података, а посебно Групе за нормативне и студијско-анали- тичке послове у области запошљавања и економских миграција и надзор у области запошљавања и Републичког завода за статистику. ПОКАЗАТЕЉИ: успешност имплементације подстицајних мера; број обука и експертиза запослених у области економских миграција; закључени билатерални споразуми; ажурирана база података; web платформа за праћење овог феномена; публиковани статистички извори; број спроведених квалитативних истражива-

ња и њихови резултати.

# ПОСЕБАН ЦИЉ 2: Унапређење услова живота и рада у привредном и друштвеном сектору

МЕРЕ

1. Наставак примене структурних реформи и подизање ефи- касности јавног сектора, (по типу комбинована институционал- но-управљачка и обезбеђење добара и услуга);
2. Јачање институционалних капацитета за креирање подсти- цаја ради привлачења директних инвестиција, (по типу комбино- вана институционално-управљачка и обезбеђење добара и услуга);
3. Развој програма за задржавање људских капацитета из ка- тегорије дефицитарних занимања, (по типу подстицајна);
4. Унапређивање капацитета тржишне економије у складу са стратешким препорукама Европске уније, (по типу подстицајна);
5. Развој програма за привлачење и укључивање странаца ра- зличитих образовних профила на тржиште рада Републике Срби- је(по типу комбинована: регулаторна и подстицајна );
6. Јачање борбе за владавину права, против корупције и не- потизма, (по типу комбинована: регулаторна и управљачко-орга- низациона).

Потребно је:

– омогућити запошљавање кроз развој иновативног предузет- ништва и оснивања малих и средњих предузећа;

– повећати стопе инвестиција са садашњих 17-18% на пре- ко 20%, на нивоу просечне стопе у земљама Централне и Источне Европе;

– креирати олакшице за покретање сопственог бизниса;

– развијати економију засновану на знању и иновацијама;

– ускладити привредни развој са трендовима развоја Европ- ске уније.

ПОКАЗАТЕЉИ: износ домаћих и страних инвестиција, број новоотворених малих и средњих предузећа, број нових радних ме- ста, кретање просечне зараде на нивоу вредности потрошачке кор- пе, број издатих радних дозвола, број досељених странаца.

# ПОСЕБАН ЦИЉ 3: Усклађивање система образовања са потребама тржишта рада, са акцентом на праћење иновација које носи са собом четврта индустријска револуција, посебно у сфери развијања нових занимања и стручних профила и ства- рање услова за привлачење страних студената.

МЕРЕ:

1. усклађивање система уписне политике са потребама тржи- шта рада, (по типу комбинована: регулаторна и управљачко-орга- низациона);
2. изградња механизама за сарадњу науке и привреде, кроз увођење подстицајних мера за веће издвајање привреде за истра- живање и развој, као и повећања броја истраживача у привреди, број патената и техничких решења, (по типу комбинована: инсти- туционално-управљачка и подстицајна);
3. израда посебних програма и пројеката за повратак висо- кообразоване радне снаге, (по типу комбинована: институционал- но-управљачка и подстицајна);
4. омогућавање одговарајућег стручног оспособљавања и стручног усавршавања младих и стварање услова за њихов повра- так, (по типу комбинована: регулаторна и управљачко-организаци- она и подстицајна);
5. подстицање мобилности студената и истраживача и јача- ње капацитета високошколских установа за привлачење страних студената и истраживача, (по типу комбинована: институционал- но-управљачка и подстицајна);

Потребно је:

– даље усклађивати образовни систем са потребама привреде;

– наставити реформе система образовања пре свега у инови-

бије.

– укључивање дијаспоре у развојне пројекте Републике Ср-

ПОКАЗАТЕЉИ: дизајнирана web платформа/портал; интен-

рању наставних програма свих видова и нова образовања, као и на креирању образовног система према потребама друштва, са фоку- сом на исходе учења;

– нагласити значај дуалног образовања;

– обезбедити подршку даљем развоју каријерних инфоцента- ра за младе;

– развијати сарадњу са студентским организацијама у ино- странству;

– интензивирати активности на успостављању и јачању ме- ђународне сарадње са научно-истраживачким институцијама из иностранства кроз образовање и размену знања и искустава, а које се могу реализовати преко мобилности студената и научних рад- ника;

– промовисање фондова који пружају подршку за даља уса- вршавања ученика и студената, подстичу развоју иновативног пре- дузетништва и јачају везе између науке, технологије и привреде;

– наставити са отварањем научно-технолошких и индустриј- ских паркова, као напредних инструмената регионалног развоја, који су сада у фази градње у универзитетским центрима, потребно је ставити у функцију привлачења високообразованог кадра, а у складу са искуствима и моделом развијеним у НТП Београд, кроз понуду повољнијих услова и различитих услуга (оснивање start up компанија, отварање развојних одељења страних компанија до ин- вестиционих улагања у иновације).

ПОКАЗАТЕЉИ: усклађеност образовних профила и тржи- шта рада, повећан удео БДП за истраживање, развој и иновације од садашњих 0,87% на преко 2% у 2027; број запослених у обла- сти истраживања и развоја; број високообразованих повратника и стручњака; ефикасан трансфер знања.

# ПОСЕБАН ЦИЉ 4: Унапређење сарадње дијаспоре и ма- тице и подстицање транснационалног предузетништва.

МЕРЕ:

1. унапређивање механизама за on-line информисање дија- споре о свим релевантним информацијама (по типу комбинована: регулаторна и едукативно-информативна);
2. подстицање материјалних и нематеријалних улагања дијаспо- ре и наставак израде инвестиционих водича, (по типу подстицајна);
3. стварање услова за оптимизацију потенцијала дијаспоре кроз формалне токове девизних дознака, повећање утицаја деви- зних дознака на развој и већег ангажовање дијаспоре на локалном нивоу (по типу комбинована: институционално-управљачка и под- стицајна);
4. jачање транснационалног предузетништва са повратници- ма, као и припадницима дијаспоре који одржавају пословне везе са Републиком Србијом, (по типу комбинована: институционал- но-управљачка и подстицајна).

Потребно је:

– враћање поверења дијаспоре према матичној држави;

– активирање и усмеравање развојног потенцијала дијаспоре у земљи порекла у циљу јачања привредног, економског, научног, технолошког и другог развоја земље;

– јачати сарадњу стручњака различитих профила у држави порекла и у дијаспори на заједничком доношењу мера и њиховој реализацији у циљу одрживог развоја;

– израда инвестиционих пројеката и анализа о потенцијал- ним инвеститорима, као и о примерима инвестирања дијаспоре на регионалном и локалном нивоу (пример: Инвестициони водич за дијаспору: Преглед услова пословања и инвестирања у Источној Србији, Регионална агенција за развој Источне Србије);

– посветити већу пажњу питањима девизних дознака и ра- звоја, уз смањење цене трансфера новца из дијаспоре у матичну државу;

– подстицати развој транснационалног предузетништва кроз повољне услове пословања;

– креирати програме попут „Повратак Бизниса” (Република Ирска) или олакшавање повратка након стицања нових знања и ве- штина, као и посредовање у инвестиционим и другим пословима;

– креирати проактиван став локалне самоуправе према дија- спори и процене које се врсте сарадње и политика развоја могу успешно имплементирати;

зивирање транснациналног предузетништва; број инвестиционих пројеката и програма; број инвестиционих водича, повећан износ девизних дознака.

# ПОСЕБАН ЦИЉ 5: Стварање услова за праћење, подсти- цање и подршку повратним и циркуларним миграцијама.

МЕРЕ:

1. успостављање и институционализација програма поврат- них и циркуларних миграција и њихова већа друштвена афирма- ција, (по типу комбинована: институционално-управљачка и под- стицајна);
2. развој механизама редовног праћења повратних и цирку- ларних миграција, (по типу комбинована: институционално-упра- вљачка и подстицајна).

Потребно је:

– јачати одговарајуће техничке и људске капацитете у циљу унапређења прикупљање података о повратним и циркуларним миграцијама;

– спровести квантитативна и квалитативна истраживања фе- номена, јер ови типови кретања нису у довољној мери препознати као развојна шанса;

– креирати мере и програме подршке за укључивање поврат- ника, сагледане као динамичан, двосмерни процес међусобне ин- теракције, који захтева не само активности националних, регио- налних и локалних власти, већ и посвећеност локалне заједнице и повратника.

ПОКАЗАТЕЉИ: праћење показатеља релевантних за цирку- ларне миграције и повратак попут броја признатих страних дипло- ма, број локалних заједница који су укључени у мере и програме за укључивање повратника.

Проблематика повратних и циркуларних миграција је трети- рана и у Програму економских реформи (ERP) 2020 –2022. године и обухвата стварање услова за праћење, подстицање и подршку циркуларним миграцијама. У њeму се наводи да је неопходно креирање механизма за праћење кретања висококвалификоване српске дијаспоре уз олакшавање процедуре за повратак дијаспоре у земљу и стварање подстицајног окружења за привлачење висо- коквалификованих српских и страних држављана за дефицитарна занимања.

# ПОСЕБАН ЦИЉ 6: Стварање услова за ефикасније упра- вљање унутрашњим миграционим токовима.

МЕРЕ:

1. унапређење вештина и компетенција радне снаге у рурал- ним срединама, са циљем подизања предузетничког потенцијала, (по типу комбинована: регулаторна и едукативно-информативна);
2. креирање подстицајних политика запошљавања у циљу трансформације ових простора у имиграционе, пре свега за младе, (по типу комбинована: подстицајна, регулаторна и управљачко-ор- ганизациона);
3. јачање капацитета локалних актера у планирању и спрово- ђењу пројеката миграција и развоја, (по типу комбинована: регула- торна и едукативно-информативна).

Потребно је:

– улагати у мере полицентричног и уравнотеженог простор- ног развоја, пре свега малих и градова средње величине, њихове инфраструктурне опремљености, као предуслова за смањење ре- гионалних разлика у животном стандарду, а тиме и интензивног исељавања;

– креирати мере и програме за ефикасније коришћење људ- ских ресурса за развој земље у циљу смањења незапослености и сиромаштва, као и регионалних диспаритета.

ПОКАЗАТЕЉИ: ефикасније управљање токовима унутра- шњих миграција; показатељи равномернијег регионалног развоја.

# АНАЛИЗА ОПЦИЈА ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА

Проблематика везана за економске миграције није сасвим предвидива. На факторе који детерминишу унутрашње и спољне миграције Републике Србије се не може много утицати у кратком временским периоду, али се јавним политикама може управљати

миграционим процесима, нарочито у погледу ризика које оне носе са собом и у извесној мери, допринети циркуларној миграцији. Исељавање из Републике Србије, као и из осталих земаља није могуће нити пожељно потпуно спречавати, али је неопходно си- стемским мерама утицати да се динамика исељавања смањи, по- себно међу популацијом најзначајнијом за будући демографски и свеукупни развој.

Полазећи од ограничења демографског оквира, а имајући у виду глобалне промене миграционих праваца, као и стратешки циљ прикључења Републике Србије Европској унији, није нереално да до средине века овај регион постане усељенички, према теорији мигра- ционог циклуса. Иако на том путу постоје бројне, пре свега економ- ске, препреке, чини се да су највеће оне које се односе на спремност локалног становништва на прилив имиграната. Управо би ту уло- га јавних политика могла бити кључна, као што показују искуства других земаља које су прошле или пролазе путем миграционе тран- зиције. Могло би се говорити о циркулацији мозгова или размени интелектуалног капитала, те би Република Србија могла привући ви- сокообразоване људе из земаља сличног нивоа економског развоја.

Негативан индиректни утицај миграција на популациону динамику би се знатно умањио у условима имиграције. Стога ће транзиција миграција ка уравнотеженом и позитивном миграцио- ном салду све више добијати на значају током наредних деценија имајући у виду негативан популациони моментум у коме се нала- зимо. Штавише, дугорочно достизање позитивног миграционог салда требало би уврстити у крајње циљеве политика које се тичу популационог развоја наше земље. Међутим, Република Србија је тренутно далеко, како од значајнијег пораста фертилитета, тако и од привлачности за имигранте. Из тог разлога, поред стимулатив- них мера за пораст стопа рађања, смањење емиграције би требало да буде један од примарних задатака популационих и економских политика у наредном периоду.

Позитиван ефекат смањења емиграције и евентуалног пове- ћања имиграције је најбитнији краткорочно, док би резултати по- литике повећања фертилитета могли постати видљиви тек након нешто дужег времена. Међутим, најбоље резултате би дала симул- тана имплементација свих политика (подстицање рађања, промена миграционог обрасца, смањење смртности одојчади, али и стари- јих средовечних, пораст економске активности), па би је требало препоручити као избор, будући да истовремено ефикасно смањује коефицијент економске зависности, успорава смањење популације и подмлађује је. У случају Републике Србије, то би значило да би већ смањење емиграције на минимум, уз претпостављени економ- ски опоравак, убрзало пут којим се иде ка остварењу одрживог де- мографског развоја имајући у виду дубоку укорењеност феномена недовољног рађања. У том смислу, потпуно је јасно колики би зна- чај могла имати миграциона транзиција за дугорочну одрживост овог простора у целини.

# СПРОВОЂЕЊЕ, ПРАЋЕЊЕ, ИЗВЕШТАВАЊЕ И ОЦЕЊИВАЊЕ

*Спровођење стратегије*

Имплементација Стратегије представља интерну, оперативно вођену активност која укључује буџетирање, мотивацију, праћење, извештавање и оцењивање и води ка испуњењу свих задатих ци- љева Стратегије, ослањајући се на Акциони план. Примена спро- вођења стратешког документа подразумева дефинисање процеса, инструмената и процедура, који ће омогућити да се прикупљају одговарајући подаци, ангажују људски ресурси и прецизира вре- ме и на тај начин обезбеде услови за несметано праћење напретка у реализацији. Стратегије захтева планирање и координисано ан- гажовање институција на националном, регионалном и локалном нивоу. Ову стратегију спроводе државни органи и органи локал- не самоуправе Републике Србије у оквиру својих надлежности. У случајевима када је активност у надлежности више органа, онај орган који има претежну надлежност преузима одговорност за њено извршење, а сви остали су именовани као партнери.

*Праћење, извештавање и оцењивање*

Управљање Стратегијом састоји се од праћења, извешта- вања и оцењивања спровођења Стратегије, чиме се процењује

ефективност, ефикасност и релевантност спроведених активно- сти. На наведени начин се такође, детаљније анализирају пробле- ми и препреке које су настале у процесу спровођења Стратегије, препознају остварена побољшања у раду како би се створили услови за предлагање нужних измена и допуна. Ради праћења и извештавања о примени Стратегије, у оквиру Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, у оквиру Групе за нормативне и студијско-аналитичке послове у области запошља- вања и економских миграција и надзор у области запошљавања, систематизовани су и послови у области економских миграција, односно праћења и реализација ове стратегије и исте треба јачати. Такође, реализацију и праћење реализације ове стратегије вршиће и Координационо тело за праћење токова из области економских миграција у Републици Србији.

Праћење и оцењивање реализовања планираних реформских активности су неопходни за перманентно прилагођавање про- цеса, односно омогућавање благовременог реаговања и увођења корективних мера у случају утврђених кашњења или одступања. Праћење и оцењивање ће се користити за праћење успешности стратегије за мерење степена реализације њених циљева, нарочи- то утврђених активности. Систем праћења овог процеса заснива се на редовној обради прикупљених података из редовних и ван- редних извештаја. Стога је неопходно извршити успостављање потпуног и ефикасног система праћења и вредновања резултата спроведених активности. Процес мониторинга се врши од стране институција уз широко учешће заинтересованих страна.

У складу са Законом о планском систему Републике Србије, према коме орган државне управе, односно Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања извештава Владу о ре- зултатима спровођења стратегије најкасније у року од 120 дана по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања, као и фи- налним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене стратегије.

Поред периодичних (шестомесечних) извештаја о спроведе- ном мониторингу, надлежна служба на крају године израђује и Го- дишњи извештај у наративној форми, који садржи:

– резиме битних информација о реализацији Стратегије и Акционог плана са најважнијим оствареним резултатима у посма- траној години, који ће моћи да се дистрибуира јавности и заинте- ресованим странама;

– процену најважнијих активности које нису реализоване по плану и утицаја које то може да има на имплементацију Страте- гије;

– предлоге мера и активности за превазилажење одступања од плана;

– приоритетне акције за наредну годину и дефинисање евен- туалних измена и допуна Акционог плана на бази спроведеног мо- ниторинга.

Координационо тело за праћење токова економских мигра- ција у Републици Србији усмерава рад органа државне управе у циљу сагледавања стања у области економских миграција и про- налажењу решења за унапређење ове области, с циљем превенције даљег одласка грађана Републике Србије у иностранство и под- стицања повратка стручњака из дијаспоре, као и стварања послов- ног и привредног амбијента за долазак страних стручњака. Поред тога, у делокругу рада Координационог тела је и предлагање но- вих решења у смислу унапређења прописа из области економских миграција. Координационо тело има Стручну групу Координаци- оног тела, са задатком да врши стручне послове у вези са теку- ћим питањима из области економских миграција, предлаже нова решења у смислу унапређења прописа из области економских ми- грација.

Координационо тело подноси извештај о свом раду Влади сваких 90 дана. Координационо тело састаје се једном у два месе- ца и по потреби.

# СПРОВЕДЕНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ ЗА ЗАИНТЕРЕСОВАНИМ СТРАНАМА

У поступку израде Стратегије достављене су Полазне основе у области спољних миграција, а за израду Стратегије о економ- ским миграцијама за период 2021-2027. годинe члановима Коор- динационог тела за праћење токова из области економских мигра- ција у Републици Србији и стручној групи која је формирана од

стране Владе, а састављена је од представника државних органа, академика, државних институција, синдиката, послодаваца, про- фесора и других стручњака из области економских миграција. Су- гестије и примедбе чланова Координационог тела и Стручне групе су уграђене у текст Стратегије.

Такође, Министарство за рад, запошљавање, борачка и соци- јална питања је у оквиру председавања Републике Србије Јадран- ско-јонском иницијативом (ЈЈИ) и Стратегијом Европске уније за Јадранско-јонски регион (ЕУСАИР) од 1. јуна 2019. године, орга- низовао Округли сто на тему емиграције радне снаге, у сарадњи са Секретаријатом Јадранско-јонске Иницијативе и уз подршку Министарства спољних послова Републике Србије. На састанку су присуствовали, између осталог и чланови Координационог тима, као и представници ГИЗ-а. На састанку су представљене Полазне основе за израду Стратегије о економским миграцијама за период 2021-2027. годинe, као и сама стратегија о којима су имали прили- ку да се изјасне сви присутни и да изнесу своје мишљење о пред- стављеном материјалу. На округлом столу су поред представника државних институција, били присутни и представници цивилног сектора. Организовани су како групни тако и појединачни састанци на којима се са заинтересованим лицима размењивала мишљења.

Након израде Предлога стратегије о економским миграција- ма за период 2021 –2027. године, организоване су јавне расправе у периоду од 13. децембра 2019. године до 3. јануара 2020. године, а текст Предлога стратегије био je постављен на интернет страни- ци Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална пи- тања и на порталу е-Управе. У току јавне расправе, у сарадњи са Привредном комором Србије, одржано је шест округлих столова под називом „Представљање и дискусија о Предлогу стратегије о економским миграцијама за период 2021. до 2027. године”, и то:

16. децембра у Нишу, 17. децембра у Новом Саду, 18. децембра у Суботици, 20. децембра у Новом Пазару, 23. децембра у Кра- гујевцу и 24. децембра у Београду. На организованим округлим столовима велики број учесника поздравило је доношење Стра- тегије чији је циљ проналажење решења за унапређење области економских миграција, с крајњим циљем успостављања што ефикасније превенције даљег одласка грађана Републике Срби- је у иностранство и подстицања повратка стручњака из дијаспо- ре, као и стварања пословног и привредног амбијента за долазак страних стручњака. Предложено јасније и прецизније дефинисање предложених мера за остваривање циљева на начин да се Стра- тегија допуни описом сваке од наведених мера и анализом ефек- та мера, као и идентификацијом механизма за њихово спровође- ње, а у циљу ефикаснијег управљања економским миграцијама (детаљније о закључцима погледати у Извештају о спроведеној јавној расправи о Предлогу стратегије о економским миграција- ма за период 2021 –2027. године, [https://www.minrzs.gov.rs/sr/doku-](http://www.minrzs.gov.rs/sr/doku-) menti/ostalo/javna-rasprava-o-predlogu-strategije-o-ekonomskim-mi- gracijama-za-period-od-2021-do-2027).

# ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ МЕРА И ФИНАНСИЈСКИ ЕФЕКТИ

**РЕАЛИЗАЦИЈЕ**

Финансијски ефекти за спровођење ове стратегије биће де- таљно дати у Акционом плану, који ће бити донет у року од 90 дана од дана доношења Стратегије, а који ће бити усклађен са средњорочним оквиром расхода из буџетске процедуре за 2020. годину, као и у складу са лимитима које Министарство финансија одреди за наредне године за одговарајуће разделе. Стратегијом се пре свега успоставља боља координација између ресорних мини- старстава приликом израде годишњих програма рада и финансиј- ских планова који претходе састављању Меморандума о буџету, са пројекцијама за наредне две фискалне године и самих годишњих закона о буџету Републике Србије. Ово је неопходно због разли- читих ресора који се у свом раду сусрећу са питањима из области очувања и јачања односа матичне државе и дијаспоре, као и ма- тичне државе и Срба у региону, ради неопходне реализације зајед- ничких пројеката из наведене хетерогене области.

# АКЦИОНИ ПЛАН

Влада ће донети трогодишње акционе планове за спровођење ове стратегије.

Први трогодишњи Акциони план за спровођење ове страте- гије донеће се у року од 90 дана од дана доношења Стратегије.

Акциони план, биће сачињен у складу са чланом 58. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19).

ЕФЕКТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ МЕРА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

На основу SWOT анализе представљене су снаге и слабости система управљања економским миграцијама, као и могућности и претње.

– Република Србија поседује потребну снагу да применом мера јавне политике оствари динамичнији развој – атрактиван и разноврстан пословни амбијент, аутентичну научнотехнолошку перспективу (и напредак) и да главни град, са привлачном култур- ном баштином, препознатим имиџом на Западном Балкану, поста- је конкурентнији за стручне и образоване кадрове.

– Правна регулатива даје оквир за савремену и ефикасну ор- ганизацију науке, развој и иновације и са овим сектором повезане индустрије;

– Упркос доброј законској основи, сектор још није на задово- љавајући начин уређен, управљање (професионални менаџмент) и национални маркетинг имају мањак капацитета, а изостају и ну- жне јавне инвестиције, што успорава процес развоја и иновација.

– Слабости углавном произлазе из интерних препрека које је нужно отклонити у кратком року. Претње су повезане са даљим нечињењем и некоординацијом, као и изостанком активније улоге локалних власти, што је битно за јачање конкурентности Републи- ке Србије на иностраном и домаћем тржишту, јер се на тај начин капитализују значајне прилике које се отварају савременим трен- довима на европском економском простору и даљим процесом на- претка на путу ЕУ интеграције.

# Табела 1: SWOT анализа

|  |  |
| --- | --- |
| **Снаге**  Постоји Координационо тело за праћење токова из област економских миграција  у Републици Србији, са континуитетом у координацији активности,  Постоје основне инфраструктуре неопходне за спровођење активности, Пораст свести о значају економских миграција на националном, регионалном и локалном нивоу, Дугорочни тренд позитивног социо- економског развоја,  Бројна и распрострањена дијаспора. | **Слабости**  Не постоји системски приступ,  Не постоји дугорочна посвећеност државних органа ,  Недовољни људски и материјални капацитети,  Непрепознавање значаја економских миграција на локалном нивоу, Повећан обим спољних миграција,  Недовољна информисаност дијаспоре о могућностима повезивања и улагања. |
| **Могућности**  Подизање свести о значају проблема код већине актера у систему,  Постављање одговарајућег националног правног оквира за функционисање система,  Имплементација националних стратегија које су усмерене на креирање повољнијих привредних и друштвених услова у земљи,  Равномернији регионални развој којим би се смањила емиграција и подстакао повратак младих у места порекла, Преусмеравање миграционих токова унутар државе,  Повратак високообразоване радне снаге и стручњака из иностранства,  Развој транснационалног предузетништва,  Привлачење директних инвестиција, Усклађивање са политиком и праксом Европске уније. | **Претње**  Изостанак координације и активније улоге јединица локалне самоуправе, Недовољна и нередовна статистичка евиденција,  Неуједначене дефиниције,  Недовољна координација са екстерним актерима,  Ниска свест грађана о значају економских миграција за развој државе, Исељавање младог, репродуктивно и радно способног становништва, Губитак људског капитала исељавањем, Недостатак атрактивних развојних шанси за повратнике из иностранства, Неконтролисано одвијање миграција које убрзава биолошку депопулацију у емиграционим просторима. |

* 1. **ЗАВРШНИ ДЕО**

Ову стратегију објавити на интернет страници Владе, интер- нет страници Министарства за рад, запошљавање, борачка и соци- јална питања и порталу е-Управе, у року од седам радних дана од дана усвајања.

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 број 019-1819/2020-3

У Београду, 27. фебруара 2020. године

# Влада

Председник,

**Ана Брнабић,** с.р.