

**АНАЛИЗА МОБИЛНОСТИ
РАДНЕ СНАГЕ ИЗМЕЂУ
СРБИЈЕ И ЗЕМАЉА
ЗАПАДНОГ БАЛКАНА**



**МОБИЛНОСТ
РАДНЕ
СНАГЕ**

ОБАВЕШТЕЊЕ О АУТОРСКОМ ПРАВУ

© 2024 Институт за развој и иновације – ИРИ

Ову публикацију су припремили истраживачи Института за развој и иновације – ИРИ на челу са Милицом Анђелковић Ђоковић као главном истраживачицом, а све у оквиру пројекта „Мобилност радне снаге између Србије и земаља западног Балкана – Како до повећања мобилности?“ који се реализује уз подршку Фондације за отворено друштво.

Анализе, тумачења и закључци изнети у овој публикацији не морају нужно одражавати ставове Фондације за отворено друштво. Сви напори су учињени како би се осигурала поузданост, тачност и ажурност информација изнетих у публикацији. Институт за развој и иновације – ИРИ не прихвата било какав облик одговорности за евентуалну штету, финансијску или било коју другу, проистеклу у вези са коришћењем ове публикације. Коришћење, копирање и дистрибуција садржаја ове публикације дозвољена је само у непрофитне сврхе и уз одговарајуће назначење имена, односно признање ауторских права Института за развој и иновације – ИРИ.

САДРЖАЈ

I

Сажетак

Страна 1

II

Увод

Страна 2

III

Стратешки, правни
и институционални
оквир радних
миграција у
Републици Србији

Страна 3

IV

Осврт на управљање
миграцијама у
земљама западног
Балкана

Страна 8

САДРЖАЈ

V

О регионалним
иницијативама
Отворени
Балкан и
Берлински
процес

Страна 10

VI

Трендови радних
емиграција из
Србије са освртом
на емиграцију ка
земљама западног
Балкана

Страна 13

VII

Трендови радних
имиграција ка
Србији са освртом
на имиграцију из
земаља западног
Балкана

Страна 21

VIII

Закључак

Страна 28

I САЖЕТАК

Долазак страних радника на српско тржиште рада представља неминовност, имајући у виду недостатак понуде рада у Србији.

Овај тренд ће се наставити и у будућности. Процењује се да ће већ у наредној деценији нашем тржишту рада недостајати између 80 и 100 хиљада радника. Са друге стране, подаци Уједињених нација показују да 15% популације Србије живи ван „матике“ – најчешће у земљама Европске уније – Аустрији и Немачкој, као и другим развијенијим економијама (САД, Аустралија и др).

Србија је једина земља у окружењу која се стратешки бави економским миграцијама. Усвајањем Стратегије о економским миграцијама 2021–2027, између осталог Србија је поставила као циљ и привлачење странаца различитих образовних профила, чиме је и кроз стратешке документе препознато да миграције могу имати позитиван утицај на раст домаће привреде. Додатно, иако и локалне самоуправе доносе своја планска документа за управљање миграцијама, ниједна од њих се до сада није бавила потенцијалима миграната за попуњавање упражњених радних места на локалу.

Значајно унапређење поступка одобравања рада странаца у Србији донело је увођење тзв. јединствене дозволе за боравак и рад странаца која је кренула да се примењује од фебруара 2024. године. Овим је рок за издавање скраћен са преко месец дана, на свега 15 дана у прописима, док је истовремено целокупни поступак дигитализован те ни послодавац, ни страни радник, не морају да се

„шетају“ по шалтерима или конзулатима. Од почетка године закључно са августом 2024. издато је укупно 14.693 јединствене дозволе.

Годинама уназад Србија бележи раст броја страних радника. У 2023. години издато је: 29.442 визе за дужи боравак, 81.710 странаца је имало дозволу за боравак, а Национална служба за запошљавање је издала 52.178 дозвола за рад. Највећи број ових дозвола издаје се држављанима Руске Федерације, НР Кине, Индије и Турске. Веома мали број дозвола издаје се држављанима земаља западног Балкана. Чак ни кроз могућности које пружа Отворени Балкан број дозвола није порастао. У 2024. години издато је свега 174 одобрења за слободан приступ тржишту рада на основу Отвореног Балкана.

Иако је потенцијал за стварање „заједничког тржишта рада“ у земљама западног Балкана велики, у пракси до радних миграција не долази. Највећи део миграција са западног Балкана је усмерен ка земљама Европске уније. Становници Албаније углавном емигрирају ка Италији, из Северне Македоније, поред осталог и ка Грчкој; док становници других земаља на челу са Србијом углавном емигрирају ка Немачкој, Швајцарској или Аустрији.

Потенцијал за повећање мобилности радне снаге постоји код сезонских радника, а поготово у пограничним областима. Потребно је додатно радити на поједностављењу процедура, али и обезбеђивању боље инфраструктуре, како путне и железничке, тако и нових граничних прелаза који би убрзали и скратили време путовања између пограничних општина.

II УВОД

„Као пандан древној „великој сеоби народа“ савремену међународну миграцију можемо назвати „великом сеобом радног народа“ која по степену мобилности не заостаје за својим праузором“.¹ Овако је феномен радних миграција описан у Књизи пописа која говори о Србији у процесу спољних миграција на основу пописа из 2011. године. Иако међународне миграције радне снаге нису феномен новијег доба, у последњих пет деценија добиле су неслућене размере, те су тако постале врло актуелне у стручним круговима али и код доносиоца одлука.

Подаци показују да је сваки седми становник света барем једном током свог живота променио место сталног пребивалишта. На миграције становништва утичу бројни географски, демографски, еколошки, политички, религијски и други фактори. Ипак један значајан део миграција у савременом свету подстакнут је пре свега економским мотивима попут потраге за послом, али и побољшања животног стандарда и услова живота². С обзиром да се миграције, подстакнуте пре свега економским разлозима, одвијају и унутар држава, подаци показују да је чак 700 милиона људи у свету учествовало у унутрашњим пресељавањима.

Имајући у виду депопулацију у Србији, старење становништва, али и емигрирање грађана Србије ка земљама Европске уније (ЕУ), Србија се већ сада суочава са кризом недостатка радне снаге у појединим секторима, а очекује се да се иста само продуби у наредним деценијама. Због тога су доносиоци одлука започели са сетом политика за привлачење страних инвестиција, али и страних радника који ће попунити упражњена радна места.

Главна истраживачко питање на које ова анализа тежи да одговори је: „Да ли постоји потенцијал за већу мобилност радне снаге међу земљама западног Балкана?“. Српска привреда је највећа међу земљама западног Балкана, а стопа незапослености у другим земљама западног Балкана је виша, те се поставља оправдано питање да ли „вишкови“ радне снаге из ових земаља могу да се прелију ка тржишту рада у Србији. Због тога ова анализа најпре приказује стратешки, правни и институционални оквир у Републици Србији, анализирајући евентуалне препреке за лакше ангажовање странаца. Затим даје осврт на политику управљања радним миграцијама у земљама западног Балкана, као и преглед утицаја регионалних иницијатива попут Отвореног Балкана и Берлинског процеса. На крају се анализирају трендови радних емиграција из Србије и радних имиграција ка Србији са фокусом на земље западног Балкана, и представљају закључци анализе.

¹ Књига пописа – Србија у процесу спољних миграција, 2012, Станковић В, РЗС

² Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Fourth Edition. Revised and Updated, Palgrave Macmillan, Hampshire, New York, 2019, Castles, S. & Miller, M.

III СТРАТЕШКИ, ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР РАДНИХ МИГРАЦИЈА У СРБИЈИ

Иако донет 2009. године крвни стратешки документ у области миграционе политике свакако је Стратегија за управљање миграцијама.

Ова стратегија поставила је три стратешка циља: 1) Успостављање и примена механизма за свеобухватно и конзистентно праћење миграционих токова у Републици Србији; 2) Употпуњавање стратешког, правног и институционалног оквира за јединствено управљање миграцијама; 3) Заштита права миграната, стварање услова за интеграцију и социјалну инклузију за подизање свести о значају миграција. Док се као кључни правни оквир поставља Закон о управљању миграцијама, који између осталог регулише рад Комесеријата за избеглице и миграције, улогу локалних самоуправа у управљању миграцијама, смештај и интеграцију избеглица, као и начин прикупљања и обраде података о миграцијама.

Парадоксално, миграцијска кретања најмање зависе од миграцијских политика у ужем смислу, док кључни фактори (push и pull) леже заправо у економским и социјалним разлозима који су често ван домаћаја ових политика. Због тога је врло важно сагледати и бројне секторске политике и њихову усклађеност

са миграционом политиком. У контексту ове анализе то су пре свега стратешки и регулаторни оквир који утичу на тзв. економске миграције. Европска комисија економске миграције дефинише као ситуације где особа напушта своју земљу порекла искључиво због економских разлога који ни на који начин нису повезани са избеглиштвом. Дакле, упрошћено, под економским миграцијама подразумева се сељење становништва услед проналаска послова у другим државама.

Република Србија је тек од 2021. године почела стратешки да се бави економским миграцијама усвајањем Стратегије о економским миграцијама 2021–2027. Као општи циљ Стратегија поставља стварање привредног и друштвеног амбијента за успоравање одласка радно способног становништва, али и јачање веза са дијаспором, подстицање повратних и циркуларних миграција и привлачење странаца различитих образовних профила. На овај начин је и кроз стратешке документе препознато да миграције могу бити и позитиван феномен који се може искористити за развој привреде.

³ Управљање миграцијама на локалном нивоу – локални акциони планови и савети за миграције, 2024, В. Петронијевић, Комесеријат за избеглице и миграције, Међународна организација за миграције, Влада Швајцарске

Посебна пажња у Стратегији посвећена је привлачењу и укључивању странаца на тржиште рада Републике Србије са циљем доношења нових знања и иновација у пословању.

Наиме, кроз посебан циљ 2: Унапређење услова живота и рада у привредном и друштвеном сектору, предвиђена је мера 5: Развој програма за привлачење и укључивање странаца различитих образовних профила на тржиште рада. Под овом мером подразумевају се активности, између осталог, попут: Омогућавања запошљавања кроз развој иновативног предузетништва и оснивања малих и средњих предузећа; Повећање стопа инвестиција са садашњих 17% на преко 20%; Креирање олакшица за покретање сопствених бизниса.

Према Закону о странцима, запошљавање странаца остварује се под условом да странац: а) поседује визу за дужи боравак по основу запошљавања, за оне земље које су у визном режиму, б) поседује одобрење за привремени боравак или стално настањење у Србији, и в) поседује дозволу за рад у Србији уз прописане изузетке. Члан 18. Закона о странцима уређује три врсте виза: а) аеродромску транзитну визу (виза А), б) визу за краћи боравак (виза Ц) и в) визу за дужи боравак (виза Д). Једино виза за дужи боравак, у складу са чланом 22. обезбеђује право на запослење у Србији⁴. У случају да је основ издавања визе запошљавање, од 2020. године, добијање ове визе аутоматски значи и добијање дозволе за боравак и рад у Републици Србији. Међутим, у случају да се виза издаје по другом основу, послодавац мора поднети и захтев за радну дозволу Националној служби за запошљавање, тако да се паралелно

поступци одобравања визе и радне дозволе могу одвијати У случају да странцу није потребна виза за улазак у Србију, потребно је да, пре почетка рада, поднесе захтев за тзв. јединствену дозволу, о чему ће бити више речи у наставку ове анализе. Уколико је странац већ добио одобрење за привремени или стални боравак у Србији по другом основу⁵, он стиче право на рад и без издавања јединствене дозволе. Такође, Закон о запошљавању странаца прописује да право на слободан приступ тржишту рада у Србији и без дозвола за рад имају држављани ЕУ, као и чланови породице држављанина ЕУ под условом да не смеју постати непримерни терет систему социјалне заштите, односно да обезбеђују довољно средстава за издржавање себе и своје породице.

Значајно унапређење поступка одобравања рада странаца у Србији донело је увођење тзв. јединствене дозволе за боравак и рад странаца која је кренула да се примењује од фебруара 2024. године. Наиме, до овог тренутка одобрење за привремени боравак у Србији и дозвола за рад представљала су два одвојена управна поступка, са два различита надлежна органа – Министарство унутрашњих послова (МУП) за привремени боравак и Национална служба за запошљавање (НСЗ) за дозволу за рад. Ово би значило да је сваки орган имао јединствене рокове за издавање дозвола што је доводило до дужег чекања на решавање предмета. Од фебруара 2024. године изменама Закона о странцима, крену је да се спроводи поступак издавања јединствене дозволе која је објединила ове дозволе.

⁵ За више видети Закон о запошљавању странаца, члан 3. Други основи за добијање привременог боравака могу бити, између осталог, спајање породице, власништво над некретнином, хуманитарни боравак, студирање, ангажовање за ауторска дела на фирму и сл.

⁴ Осим у изузетним случајевима када и виза за краћи боравак то може обезбедити.

⁶ На линку <https://welcome-toserbia.gov.rs/>

Захтев за издавање јединствене дозволе подноси послодавац у име странца (будућег запосленог) електронски преко јединственог Портала за странце⁶. Надлежни орган за одлучивање је Министарство унутрашњих послова, уз обавезу укључивања Националне службе за запошљавање, док је укупни рок за издавање свега 15 дана. Додатна флексибилност уведена је кроз могућност странца који је добио јединствену дозволу да у току трајања дозволе мења послодавце што може урадити на основу сагласности коју издаје НСЗ.

Портал за странце омогућава електронско аплицирање за визу, привремени боравак или јединствену дозволу за боравак и рад у Србији. Да би се захтеви поднели електронски неопходно је да послодавац у Републици Србији буде регистрован на порталу еУправе путем јединствене електронске идентификације (еИД). Након попуњавања електронског захтева и прилагања документације, плаћа се републичка административна такса од око 21.000 динара у зависности од државе порекла странца. Додатно, развијена је и услуга еСтранац на порталу еУправе која омогућава електронску пријаву боравишта странаца. Пријаву боравишта послодавац истовремено може поднети за већи број лица по истом основу, односно урадити групну пријаву и тиме уштедети време за административне поступке, а за сваки захтев се плаћа такса од 320 динара.

Док се са једне стране дигитализацијом омогућава флексибилније ангажовање странаца, уведени су контролни механизми заштите домаћег тржишта.

Наиме, да би послодавац запослио или радно ангажовао странца, мора да спроведе тест тржишта. Односно да од Националне службе за запошљавање добије сагласност да на домаћим евиденцијама нема оних који испуњавају услове за конкретно радно место. Члан 16а Закона о запошљавању странаца регулише тест тржишта рада који спроводи НСЗ, на захтев послодавца. Овај тест је саставни део захтева за издавање јединствене дозволе и подноси се електронским путем на порталу за еСтранце. Додатно, уколико је поднео захтев за ангажовање странца, послодавац у року од 90 дана од подношења захтева не сме да отпушта домаће запослене услед технолошких, економских или организационих промена на радним местима где се тражи ангажовање странца.

Странац у Србији може добити дозволу за рад, односно јединствену дозволу ради: а) запошљавања, б) само-запошљавања или в) посебних случајева запошљавања⁷.

Према Закону о запошљавању странаца, странац који је запослен у Србији има једнак положај и права као и домаћи запослени. Са друге стране, члан 24. Закона о запошљавању странаца уводи могућност да Влада одлуком може ограничити број странаца којима се издају јединствене дозволе, односно да уведе квоте како би се заштитило домаће тржиште рада, мада се то до сада није дешавало.

⁷ Попут запошљавања за упућена лица, за кретање у оквиру истог привредног друштва које има различите огранке, за независног професионалца који пружа услуге домаћем послодавцу, за осposбљавање и усавршавање радника.

Сезонским радницима, а нарочито у пољопривреди, омогућено је поједностављено ангажовање без издавања дозволе за рад.

Наиме, Законом о запошљавању странаца у члану 17. прописано је да је за обављање сезонских послова потребно да странац испуни следеће услове: а) да има регулисан боравак, б) да има закључен уговор о раду са послодавцем, в) да се актом послодавца утврђују начин смештаја и исхране. Даље, Закон о сезонском ангажовању радника у одређеним делатностима, који ближе уређује ангажовање сезонских радника у делатности пољопривреде, у члану 3. наводи да се на страног држављанина који се, за време боравка на територији Републике Србије, радно ангажује на сезонским пословима у пољопривреди не примењују посебни услови за запошљавање странаца. У пракси ово значи да послодавци странце сезонске раднике у пољопривреди могу да ангажују преко електронског портала Сезонски радници⁸ уколико ови странци имају пријављено боравиште у Србији, односно имају издат јединствени евиденциони број за странце (ЕБС). Послодавац у име будућег радника подноси захтев за издавање ЕБС-а подручној полицијској управи, а могуће је захтев поднети за до 10 лица истовремено. За овај захтев послодавац плаћа републичку административну таксу од 320 динара.

⁸ На линку <https://www.sezonskiradnici.gov.rs/>

Што се тиче институционалног оквира, а имајући у виду да се ради о феномену који утиче на многе сфере живота, управљање (радним) миграцијама представља област која укључује више институција и министарстава. Одлуком Владе из 2019. године формирано је Координационо тело за праћење токова из области економских миграција, као и Стручна група унутар овог тела са циљем праћења и анализирања токова миграција, пре свега радних миграција.

Међутим, поред Координационог тела као „привременог“ органа, кључну улогу у праћењу миграционих токова у Србији има Комесаријат за избеглице и миграције. Најзначајније надлежности Комесаријата подразумевају праћење спровођења мера миграционе политике, прикупљање, обједињавање и анализу података и показатеља од значаја за управљање миграцијама и др. У вези са радним миграцијама посебну улогу има и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања које, између осталог, има надлежност за запошљавање у земљи и иностранству, праћење стања и кретања на тржишту рада у земљи и у иностранству, евиденције у области рада и запошљавања, предлагање и праћење спровођења стратегија у области миграција на тржишту рада.

Национална служба за запошљавање оперативно спроводи многе послове у вези са запошљавањем радника из Републике Србије у иностранству, али се бави и ангажовањем страних радника у Србији. НСЗ има успостављену мрежу од седам миграционих сервисних центара (Београд, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Краљево, Крушевац и Бор) који мигрантима пружају информације и о процедурама за добијање виза, радних и боравишних дозвола, о могућностима за рад и студирање у Србији, приступу образовању, здравственој заштити и сл. Током 2018. године услуге ових сервисних центара користило је 908 лица, али је највећи број грађана Републике Србије ипак у иностранство отишао индивидуално, без посредовања државе. Министарство унутрашњих послова обавља послове државне управе који се, поред осталог, односе на контролу преласка границе, боравак странаца – односно издавање дозвола за боравак странаца.

Министарство спољних послова обавља послове издавања виза преко дипломатско-конзуларних представништва.

Улогу у ангажовању домаћих радника у иностранству, али и обрнуто, поред јавних имају и друге организације попут Привредне коморе Србије (ПКС) или приватних агенција за запошљавање. На пример, међународни споразум о упућивању радника из Србије потписан са Савезном Републиком Немачком (тзв. деташман) одређује врсте послова и годишње квоте радника који се могу упутити на рад у СР Немачку. За одређивање висине квота задужена је Привредна комора Србије као организација која окупља све привредне субјекте у свом чланству. Додатно, поред НСЗ-а приватне агенције за запошљавање имају велику улогу у упаривању понуде и потражње за радом.

Локалне самоуправе кроз локалне савете за миграције и локалне планове могу утицати на управљање миграцијама на својој територији. Међутим, резултати истраживања из 2024. године⁹ показују да свега око трећине локалних самоуправа има тренутно важеће локалне планове за управљање миграцијама, као и да у Србији тренутно има тек 42 локална савета за миграције. Овакви планови ретко се баве економским миграцијама већ су мере углавном окретнуте ка интеграцији повратника или мера везаних за избеглице. Оцене су чак и да постоји изузетно низак ниво координације локалних планова и уопштено рада локалних савета за миграције са другим локалним политикама, међу којима су и политике подршке запошљавању.

⁹ Управљање миграцијама на локалном нивоу – локални акциони планови и савети за миграције, 2024, В. Петронијевић, Комесаријат за избеглице и миграције, Међународна организација за миграције, Валада Швајцарске

IV ОСВРТ НА УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА У ЗЕМЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Последњи извештај Међународне организације за миграције из 2022. године бележи преко 192 хиљаде миграната у земљама западног Балкана што је повећање за 59,5% у односу на 2021. годину. У питању су углавном мигранти који земље западног Балкана користе као транзитну зону ка својим финалним дестинацијама што су најчешће Немачка (26%), Италија (19%) или Француска (13%). Рута која је најактивнија је улазак кроз Северну Македонију, пролазак

кроз Србију, а затим улазак у земље ЕУ преко границе са Мађарском. Алтернативно се мигранти упућују ка Босни и Херцеговини где уласком у Хрватску улазе у земље ЕУ.¹⁰ У последњим годинама са великим растом мигрантске популације суочавају се готово све земље западног Балкана, а највећи раст је свакако забележен у Србији где је у 2022. години забележено преко 120 хиљада миграната (2/3 укупног броја миграната на западном Балкану).

¹⁰ MIGRATION TRENDS IN THE WESTERN BALKANS IN 2022, Međunarodna organizacija za migracije – IOM

ТАБЕЛА 1. БРОЈ МИГРАНАТА НА ЗАПАДНОМ БАЛКАНУ

	2018	2019	2020	2021	2022
АЛБАНИЈА	1.627	3.067	3.628	18.496	12.216
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА	24.067	29.196	16.150	15.740	27.429
ЦРНА ГОРА	4.645	8.695	3.007	3.336	8.318
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	2.132	19.716	37.937	17.919	22.379
СРБИЈА	8.827	17.611	39.648	63.535	120.883
КОСОВО*	594	2.038	3.001	1.487	1.041
УКУПНО	42.892	80.323	103.371	120.513	192.266

Извор: Извештај Међународне организације за миграције, 2022

Имајући у виду овако велику мигрантску популацију, земље западног Балкана „приморане“ су да се стратешки баве миграцијама. Међутим, већина земаља бави се управљањем миграцијама у области уређивања азила, реинтеграције повратника или реадмисијом. Тако Албанија има Националну стратегију за миграције 2024–2030¹¹ која као циљ поставља ефикасно управљање миграцијама у Албанији, а између осталог препознаје и меру упошљавања мигрантског становништва са циљем утицаја на локални социо-економски развој Албаније. Северна Македонија има Резолуцију о мигрантским политикама Северне Македоније 2021–2025¹², Црна Гора има Стратегију о миграцијама и реинтеграцији повратника у Црној Гори 2021–2025¹³, док Босна и Херцеговина има Стратегију у области миграција и азила 2021–2025¹⁴. Већина мера ових стратегија фокусирана је на подршку повратницима, реадмисију и азил, те не постоје мере усмерене на економске миграције странаца и њихов потенцијални утицај на локалну економију.

Једино Србија, поред Стратегије управљања миграцијама које су транзитне, има стратегију која се бави економским миграцијама и која предвиђа мере и активности које Србији могу помоћи да искористи странце који су на њеној територији за економски раст. Наиме, 2021. године Србија је усвојила Стратегију о економским миграцијама која предвиђа мере како за успоравање одласка радно способног становништва, али и за јачање веза са дијаспором, подстицање повратних и циркуларних миграција, и на крају за привлачење странаца различитих образовних профила што је посебно значајно у контексту демографских проблема са којима се Србија суочава (ниска стопа фертилитета, старење становништва и сл). На овај начин се кроз стратешке документе Србија бави миграцијама свог становништва и препознавањем и јачањем позитивних феномена до којих миграције могу да доведу попут трансфера знања, довођења технологије у Србију, али и ширење српске културе и у земљама домаћинима наших миграната – чиме се јача „глас“ Србије у свету.

¹¹ <https://mb.gov.al/wp-content/uploads/2024/05/Strategija-Komb%C3%ABtare-p%C3%ABr-Migracionin-2024-2030.pdf>

¹² <https://north-macedonia.iom.int/sites/g/files/tmzbd12301/-files/documents/2023-02/Resolution%20on%20Migration%20Policy%20of%20The%20Republic%20of%20North%20Macedonia.pdf>

¹³ <https://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2022/02/strategija-o-migracijama-i-reintegracij-povratnika-u-crnoj-gori-2021-2025g-s-akcionim-planom-za-2021-i-2022-g-1.pdf>

¹⁴ <https://sps.gov.ba/dokumenti/strateski/strategija21-25.pdf>



У О РЕГИОНАЛНИМ ИНИЦИЈАТИВАМА ОТВОРЕНИ БАЛКАН И БЕРЛИНСКИ ПРОЦЕС

¹⁵ The Impact of Regional Organizations and Initiatives in the Western Balkans, 2021, Nedžma Džananović, Donika Emini, Ledion Krisafi, Ivan Nikolovski, Anamarija Velinovska, International Visegrad Fund

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Централноевропски уговор о слободној трговини – ЦЕФТА

¹⁸ Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative (MARRI)

¹⁹ Network of Associations of Local Authorities in South-East Europe (NALAS)

²⁰ Western Balkans Fund – WBF

²¹ Regional Cooperation Council (RCC)

Постоји око 60 регионалних организација и иницијатива којима су прикључене све или део земаља западног Балкана¹⁵.

Регионалне организације и иницијативе су интегрални део савремених међународних односа које подстичу дијалог и сарадњу између економија. У теорији регионалне иницијативе омогућавају да се премости јаз од билатералног модела сарадње ка мултилатералном моделу, омогућавајући стварање великог тржишта, мада ово у пракси зависи од много фактора¹⁶. Неке од најистакнутијих регионалних иницијатива или организација су: Берлински процес, Отворени Балкан, ЦЕФТА¹⁷, МАРРИ¹⁸, НАЛАС¹⁹, WBF²⁰ Савет за регионалну сарадњу²¹ и др.

Берлински процес је платформа која као главни циљ има повећање сарадње између земаља западног Балкана и земаља домаћина Берлинског процеса и уопштено земаља ЕУ, а њени пројекти пре свега су усмерени на грађење инфраструктуре и умрежавање. Платформа је покренута 2014. године и нема формалну структуру у виду централног координационог механизма (канцеларије/организације), а поред земаља западног Балкана чланице су и девет земаља ЕУ (Аустрија, Бугарска, Хрватска, Француска, Грчка, Немачка, Италија, Пољска и Словенија), као и Уједињено Краљевство.

Иако то није једина активност, најпрепознатљивији је годишњи самит, који окупља државне врхове свих земаља западног Балкана, као и земаља ЕУ; док га прате министарски састанци. Додатно су временом организовани и бројни други пратећи догађаји попут Дигиталног самита, Форума младих, Форума цивилног друштва и др. Берлински процес кроз разне активности подржава земље западног Балкана у бројним регулаторним активностима попут економског развоја, енергетске транзиције и стабилности, зелене агенде, борбе против организованог криминала, сајбер безбедности и др.

Отворени Балкан је регионална иницијатива Републике Србије, Републике Албаније и Републике Северне Македоније за успостављање економске зоне са циљем повећања трговине и сарадње и побољшања међусобних билатералних односа, усмерена пре свега на омогућавање слободног кретања људи и робе. Наиме, 2021. године потписани су споразуми између поменутих држава који имају за циљ да уклоне баријере које ометају трговину и слободно кретање људи и омогуће коришћење електронских услуга у оквиру ових иницијатива. Иако је иницијатива покренута још раније, те су и током 2019, 2020. и 2021. године одржани бројни састанци највиших врхова држава, пандемија COVID-19 је успорила имплементацију, те су први споразуми потписани у Тирани у децембру 2021. године.

Тада су потписани Споразум о условима за слободан приступ тржишту рада на Западном Балкану, Споразум о повезивању шема електронске идентификације грађана, Споразум о сарадњи у ветеринарској, фитосанитарној и области безбедности хране и хране за животиње и споразуми о узајамном признавању одобрења овлашћених привредних субјеката за сигурност и безбедност између Србије и Албаније и између Албаније и Северне Македоније. Дакле, у односу на Берлински процес, Отворени Балкан се не фокусира пре свега на инфраструктурне пројекте већ на отварање граница за лакше кретање људи и робе.

У пракси Отворени Балкан доноси грађанима и привреди користи попут: а) могућности путовања без пасоша тј. само са личном картом своје државе, б) могућност коришћења тзв. тагова²² за наплату путарине (Србија – Северна Македонија), в) слободан приступ тржишту рада без издавања дозвола за боравиште и за рад. Ипак, за слободан приступ тржишту рада у оквиру земаља Отвореног Балкана потребно је добити одобрење. Оно се добија електронски путем званичних електронских портала државе у којој грађанин жели да се запосли. Рецимо, уколико би грађани Албаније или Северне Македоније желели да раде на тржишту рада у Републици Србији потребно је да преко српског портала еУправе (<https://euprava.gov.rs/openbalkan>) затраже одобрење које издаје МУП Србије. Како би приступили порталу еУправе неопходно је да грађани буду регистровани на електронским порталима своје матичне државе и добију тзв. идентификациони број Отвореног Балкана.

Захтев за слободан приступ тржишту рада Републике Србије можете поднети било из иностранства, било са територије Републике Србије, а одобрење се добија са роком трајања од две године без икаквих такси за издавање дозвола које постоје при регуларним процедурама. Након добијања одобрења, лице мора пријавити боравиште у року од 24 сата од уласка у Републику Србију. Поред овог одобрења, држављани чланица Отвореног Балкана могу затражити помоћ у запошљавању од стране НСЗ у Србији, а све услуге су им доступне бесплатно. Слично, грађани Републике Србије регистрацијом на еУправи добијају идентификациони број Отвореног Балкана, који даље користе за коришћење услуга на званичним порталима Албаније (e-Albania) и Северне Македоније (Uslugi.gov.mk - Почетна).

Иако је спроведено више десетина заједничких пројеката, посматрано појединачно по земљама западног Балкана, резултати Берлинског процеса и Отвореног Балкана нису свуда јасно видљиви. Наиме, како се наводи на званичном сајту²³ Берлинског процеса, током 10 година постојања имплементирано је више од 37 пројеката у области транспорта/инфраструктуре, 8 енергетских пројеката, 2 пројекта одрживости (обновљиви извори енергије), имплементиран је уговор о регионалном ромингу, улагано у широкопојасну инфраструктуру и др. Међутим, посматрано по појединачним земљама резултати варирају. То је пре свега због специфичних позиција и унутрашњих прилика, па Босна и Херцеговина као и Косово* имају мали број регионалних пројеката те још увек не уживају велике бенефите регионалних иницијатива.

²² Више на: <https://openbalkan-etc.com/home>
<https://www.putevi-srbije.rs/index.php/%D0%B-F%D1%83%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B5-%D0%B1%D0%BB%D0%BE%D0%B3/web-servis-za-elektronsku-naplata-putarine-3>

²³ <https://www.berlinprocess.de/>

Црна Гора, са друге стране, због своје величине и последично зависности од трговине са регионом, је тренутно члан 35 регионалних иницијатива показујући спремност за регионалну сарадњу. Била је иницијатор оснивања „Western Balkan 6” регионалне платформе, која је била, не тако успешна, „претеча” Берлинског процеса. Што се тиче Албаније, иако су очекивања од регионалне сарадње била висока, према неким оценама, Албанија још увек није видела велике ефекте регионалне сарадње²⁴. Како се наводи у студијама, Албанија је и даље пре свега окренута ка земљама ЕУ и Италији када је реч о трговинској размени, него ка другим земљама западног Балкана.

Тек у неколико последњих година, са покретањем Отвореног Балкана, трговина Републике Албаније са Републиком Србијом је кренула да расте, али још увек није надмашила нивое трговине са земљама ван западног Балкана. Додатно, иако је шест инфраструктурних пројеката покренуто под покровитељством Берлинског процеса у Албанији, још увек ниједан није завршен те резултати ових улагања још увек нису видљиви. Што се тиче Северне Македоније, према изјавама државног врха из медија, Берлински процес је донео бројне бенефите земљи и подстакао многе додатне регионалне иницијативе попут Отвореног Балкана, а слично је и са Србијом која је члан бројних регионалних иницијатива. Босна и Херцеговина, Црна Гора и Косово* нису део Отвореног Балкана изражавајући бојазан да је ова иницијатива непотребна, да се преклапа са већ постојећим, као и да није довољно инклузивна. Албанија, Северна Македонија и Србија покренуле су иницијативу Отворени Балкан и потписале бројне конкретне споразуме, пре свега у домену слободног приступа тржишту рада и дигитализацији, које је у кратком року донела „конкретне” и за грађане видљиве резултате те ужива позитиван имиџ.

²⁴ The Impact of Regional Organizations and Initiatives in the Western Balkans, 2021, Nedžma Džananović, Donika Emini, Ledion Krisafi, Ivan Nikolovski, Anamarija Velinovska, International Visegrad Fund

VI ТРЕНДОВИ РАДНИХ ЕМИГРАЦИЈА ИЗ СРБИЈЕ СА ОСВРТОМ НА ЕМИГРАЦИЈУ КА ЗЕМАЉАМА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

Последње три деценије земље западног Балкана су искусиле феномене масовних емиграција где се до 2020. године одселило више од 20% популације²⁵. Наиме, подаци Уједињених нација²⁶ показују да је у 2020. години 4,77 милиона људи са западног Балкана живело у иностранству, од укупне популације од око 17,5 милиона људи. Према овим подацима највећи удео миграната у укупној популацији имају Босна и Херцеговина (49%) и Албанија (44%), а најмањи удео има Србија (15%)²⁷. Што се тиче дестинације одласка – највећи број Албанаца бира Италију (43%) и Грчку (35%) као главне дестинације, с тим да се последњих година Сједињене Америчке Државе, Канада и Уједињено Краљевство јављају као емиграционе дестинације.

Остале емиграционе дестинације су Немачка, Аустрија, Шведска и Швајцарска, док се код Северне Македоније издваја и Турска, коју бира око трећине миграната.

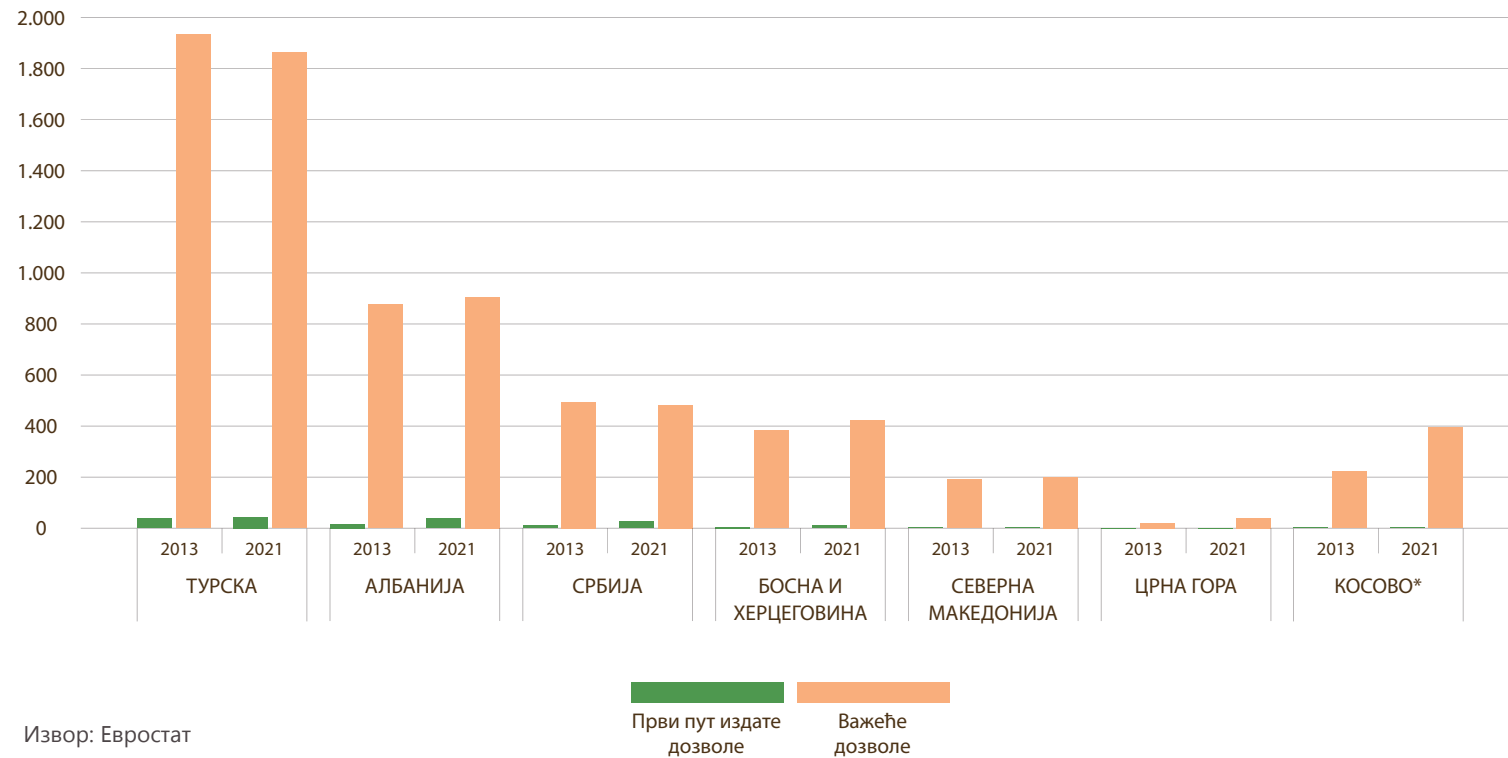
Подаци Евростата показују да је у 2021. години више од 236 хиљада грађана западног Балкана и Турске добило по први пут дозволу за боравак у некој од земаља Европске уније што је повећање за 56% у односу на 2013. годину. Највећи део њих чине грађани Турске (28%), затим следи Албанија са 23%, Србија са 14%, Босна и Херцеговина са 14%, док се остале земље налазе испод 10% (Косово* 9%, Северна Македонија 6% и Црна Гора 1%).

²⁵ Labour Migration in the Western Balkans, 2024, Foundation for European Progressive Studies

²⁶ United Nations Department of Economic and Social Affairs' (UNDESA)

²⁷ Косово* није укључено у податке.

Графикон 1: БРОЈ ПРВИ ПУТ ИЗДАТИХ ДОЗВОЛА ЗА БОРАВАК И УКУПАН БРОЈ ВАЖЕЋИХ ДОЗВОЛА ЗА БОРАВАК, ГРАЂАНИМА СА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА И ТУРСКЕ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У 2013. и 2021. ГОДИНА, у хиљадама



²⁸ Вишеслојна природа депопулације у Србији – нови трендови и изгледи, 2022, В. Никитовић, Извештај о људском развоју, УНДП

²⁹ Књига пописа, Попис 2011 – Србија у процесу спољних миграција, 2014, В.Станковић, РЗС

³⁰ Lutz, W., Gailey, N. (2020). Depopulation as a Policy Challenge in the Context of Global Demographic Trends. Belgrade: UNDP

³¹ Трошкови емиграције младих, 2019, Институт за развој и иновације – ИРИ и Westminster Foundation for Democracy

³² Миграције и тржиште рада, 2022, М. Арандаренко, Извештај о људском развоју, УНДП

³³ Књига пописа, Попис 2011 – Србија у процесу спољних миграција, 2014, В.Станковић, РЗС

Србија је традиционално земља емиграције²⁸. На ранг листи од 50 земаља са највећом емиграцијом, Србија је рангирана као 31.

земља²⁹. Иако прецизни подаци о броју становника који годишње одлазе из Србије не постоје, покушаји процене овог броја се проналазе у бројним радовима. Тако Lutz и Gailey³⁰ наводе да се годишње око 60.000 становника исели из Србије, док се од 15.000 до 20.000 годишње врати у Србију. Институт за развој и иновације у студији Трошкови емиграције младих³¹ из 2019. године ја навео да се из Србије годишње исели између 15.700 и око 49.000 људи, уз ограду у анализи да горња граница није реалан сценарио јер значајан део миграција представљају оне привременог карактера. Арандаренко у студији³² наводи процене између 4.000 и 13.000 становника годишње. На основу Пописа из 2022. године, званичници РЗС су дали процену да је годишње из Србије нето емигрирало између 25.000 и 27.000 људи у периоду од 2011. до 2022. године. Ово је податак који би требало да представља полазну основу за све даље стручне дискусије и креирање економских политика. Разлози емигрирања становништва су различити, а у модерно време, након светских ратова, свакако радне миграције чине велики удео спољних миграција³³.

Почетак праћења српске спољне радне миграције везује се за југословенски Попис становништва из 1971. године када је по први пут извршен попис лица на привременом раду у иностранству. Наиме, тада су се поред редовних питања у обрасцима за попис додала и питања о страном држави у којој лица раде и години последњег одласка из земље, као и о члановима породице који су са њима боравили у иностранству.

У пописима након овог, методологија се донекле мењала додавајући нова питања за лица у иностранству, а 1991. године се из образаца брише придев „привремен“ на шта су указивали подаци о малом броју повратника који су се прикупљали од 1981. године. На питања о лицима која раде и бораве у иностранству одговарали су чланови породице који су у земљи, а поједина питања у обрасцима за попис су методолошки критикована омогућавајући превелику субјективност у одговорима³⁴.

Последњи доступни подаци из пописа 2011. године показују да у иностранству ради–борави преко 310.000 грађана Србије, а још увек незванични подаци из Пописа 2022, добијени директном комуникацијом са представницима РЗС-а, потврђују ову цифру³⁵. Наиме, средина 60-тих година прошлог века представља преломни период у југословенском економском животу који је покренуо таласе спољних радних миграција. Након „отварање привреде“ бројни вишкови радника из социјалистичких предузећа као једини излаз из незапослености видели су одлазак из тадашње Југославије, и запошљавање у некој од развијенијих земаља Западне Европе. У том су им се придружили и пољопривредници, који због убрзане индустријализације нису били у могућности да пронађу посао ван пољопривреде. Према Попису из 1971. године заступљеност индустријских радника и пољопривредника у спољним миграцијама Србије била је готово 75%³⁶. Након ратова из 90-тих година прошлог века број спољних миграната нагло расте са око 270 хиљада у Попису 1991. године на готово 415 хиљада у Попису из 2002. године.

³⁴ Пример је питање „Колико још лице намерава да буде одсутно?“ које се поставља члану породице или комшији који даје информације пописивачу уместо самог лица које је у иностранству.

³⁵ Процена на основу Пописа 2022 је око 300.000 лица добијена мејлом од представника РЗС.

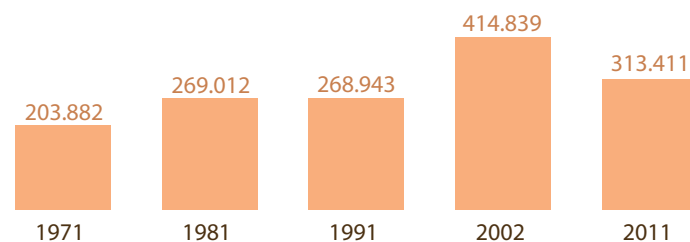
³⁶ Књига пописа, Попис 2011 – Србија у процесу спољних миграција, 2014, В.Станковић, РЗС

Мада подаци из Пописа 2011. године нису упоредиви са претходним таласима, тада се бележи период стабилизације лица на раду– боравку у иностранству на око 313 хиљада колико их је готово и према Попису из 2022. године (око 300 хиљада). Такође, студије указују на то да су се фактори који утичу на спољне миграције донекле изменили са ужих егзистенцијалних потреба и проблема, ка тражењу вишег стандарда за живот савременог човека³⁷.

³⁷ Ibid.

Подаци Евростата указују и на веће бројеве. Крајем 2018. године број лица из Републике Србије са дозволом боравка унутар неке од земаља Европске уније износио је 491.199. Њихов број се у односу на 2008. годину смањио за 1,6%. Само у 2018. години дозвољу 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. години.

Графикон 2: ГРАЂАНИ СА ТЕРИТОРИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ НА РАДУ–БОРАВКУ У ИНОСТРАНСТВУ ПОСМАТРАНО ПО ПОПИСИМА

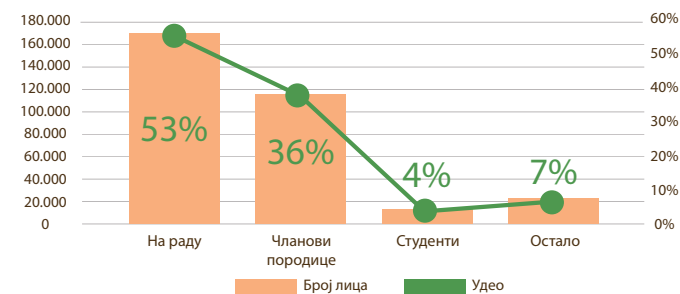


Извор: Републички завод за статистику

Најчешћи разлог боравка грађана Србије у иностранству је рад, и лица која мигрирају из овог разлога је преко 166 хиљада, и у иностранству у просеку остају 12 година. Наиме,

цео контингент лица која раде– бораве у иностранству обухвата поред лица која раде код страног послодавца или су на самосталном раду у иностранству, и чланове њихових породица, али и студенте и лица која из другог разлога бораве у иностранству (нпр. због лечења). Према Попису из 2011. године, од 313.411 лица која раде–бораве у иностранству, њих 53% као разлог наводи рад. У просеку ова лица остају у иностранству 12 година, а након три и по године за собом доводе и своју породицу. Чак 36% од укупног броја лица чине чланови породица радника који у просеку у иностранству остају 8,6 година. Студенти су према Попису из 2011. године чинили свега 4% од укупног броја лица у иностранству, што је око 12.000 лица.

Графикон 3: УДЕО И БРОЈ ЛИЦА НА РАДУ–БОРАВКУ У ИНОСТРАНСТВУ ПРЕМА ПОПИСУ ИЗ 2011. ГОДИНЕ, ПО РАЗЛОГУ ЕМИГРАЦИЈЕ

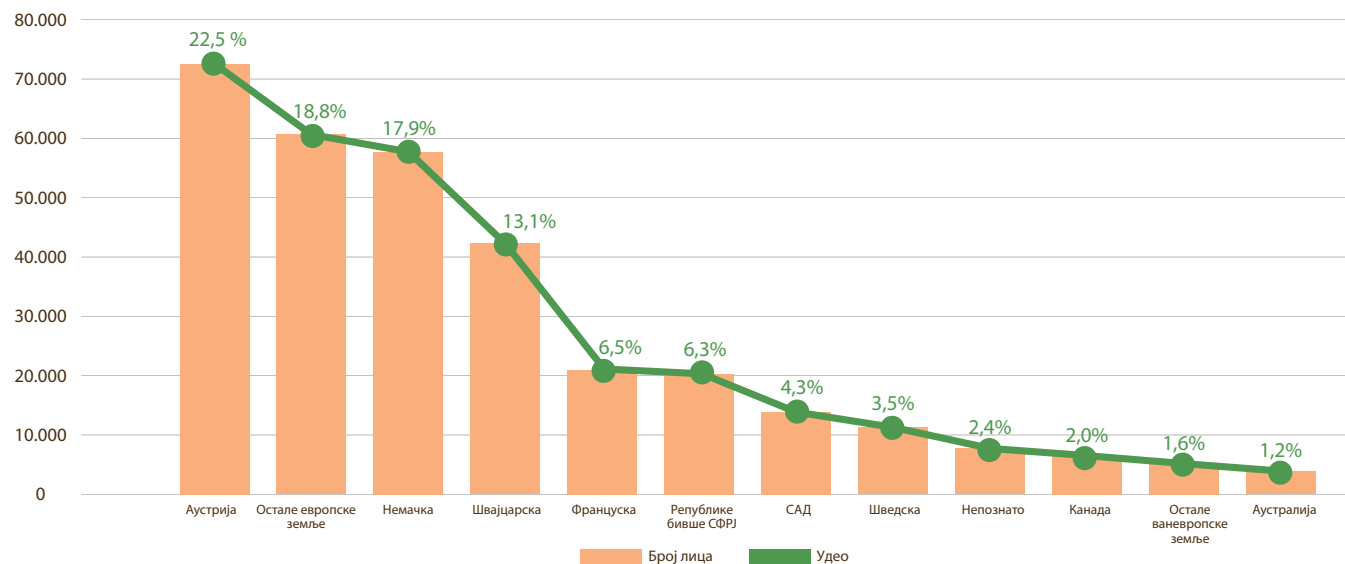


Извор: Републички завод за статистику, Попис из 2011. године

Најчешће дестинације емигрирања за грађане Републике Србије који раде–бораве у иностранству су Аустрија (22,5%) и Немачка (17,9%), мада постоји тенденција смањења ових удела. Прве генерације спољних миграната највећим делом су мигрирала ка Немачкој. Готово половина (46%) свих миграната радила је у Немачкој. Већ деценију касније забележено је значајно смањење броја миграција ка Немачкој, док су се истовремено повећали удели миграната најпре ка Швајцарској, а касније и ка осталим европским

земљама у којима је у 2011. години радило 18,8% српских миграната. Удели миграната ка ваневропским земаљама су током свих пописа били на релативно стабилним нивоима без великих осцилација. Током 90-тих година су забележене значајније промене једино у миграцијама ка „непознатим“ земљама, пре свега услед утицаја почетка распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) и ратова који су касније уследили.

Графикон 4: БРОЈ И УДЕО ЛИЦА НА РАДУ–БОРАВКУ У ИНОСТРАНСТВУ ПРЕМА ПОПИСУ ИЗ 2011. ГОДИНЕ, ПОСМАТРАНО ПО ДРЖАВАМА У КОЈИМА РАДЕ



Извор: Републички завод за статистику, Попис из 2011. године

Велики део спољних миграната Србије у прошлости је мигрирао и ка земљама западног Балкана, односно ка бившим земљама СФРЈ.

Наиме, попис 2011. бележи готово 20.000 грађана Републике Србије који раде у некој од земаља западног Балкана не наводећи детаљније структуру ових миграната. Међутим, додатно се даје преглед из којих региона Србије се најчешће мигрира ка бившим земљама СФРЈ. Наиме, мигранти из региона Јужне и Источне Србије чине већину миграната ка Италији, Аустрији али и С. Македонији. Мигранти из региона Шумадије и Западне Србије чине већину

миграната ка Швајцарској, али и ка Босни и Херцеговини. Регион Војводине усмерен је на Мађарску, као и Хрватску. Док се мигранти из региона Београда углавном усмеравају ван граница Балкана и мигрирају ка САД или Канади. У 2018. години, према подацима Евростата, Немачка је и даље била најчешћа дестинација емиграната из Србије, али је поред ње највише дозвола за боравак грађанима Републике Србије издала Словенија (9,9% од укупног броја од око 12.000 „нових дозвола“) и Хрватска (9% од укупног броја „нових дозвола“)³⁸.

³⁸ Стратегија о економским миграцијама 2021–2027, Извор: Евростат

Илустрација 1: ЕМИГРАЦИОНА КРЕТАЊА ГРАЂАНА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ КА ЗЕМЉАМА НАСТАЛИМ РАСПАДОМ СФРЈ



Извор: Евростат

Дневне миграције такође могу бити добар показатељ отворености тржишта на западном Балкану. У Републици Србији, према резултатима Пописа из 2022, укупно 795 хиљада радника свакодневно мигрира ван насеља у коме живи са циљем обављања занимања, али од тога свега 2.858 радника мигрира ка иностранству. Становништво у пограничним подручјима може искористити отворене радне могућности и у земљама са којима се граничимо. Отворени Балкан чак омогућава да се овакав вид ангажовања ради и без радних дозвола.

Међутим, управо мали удео миграната ка иностранству указује на потешкоће рада ван граница земље. Већина дневних миграната углавном мигрирају ка другим насељима исте општине у којој живе (њих 50%) или у оквиру исте области (њих 29%). Од 2.858 дневних миграната ка иностранству 59% је из Региона Војводине, а 37% из Региона Шумадије и Западне Србије пре свега објашњено кроз граничење ових региона са земљама ЕУ. Са друге стране свега 4% дневних миграната је из Региона Јужне и Источне Србије. Такође, већина ових радника су мушкарци (око 60% у свим регионима).

Табела 2. СТРУКТУРА ДНЕВНИХ МИГРАНАТА ПО РЕГИОНИМА

	УКУПАН БРОЈ ДНЕВНИХ МИГРАНАТА	УДЕО У УКУПНОМ БРОЈУ ДНЕВНИХ МИГРАНАТА КА ИНОСТРАНСТВУ	УКУПНО МУШКАРАЦА	УДЕО МУШКАРАЦА У УКУПНОМ БРОЈУ ДНЕВНИХ МИГРАНАТА
РЕГИОНА ВОЈВОДИНЕ	1.693	59%	1.108	65%
РЕГИОНА ШУМАДИЈЕ И ЗАПАДНЕ СРБИЈЕ	1.057	37%	593	56%
РЕГИОНА ЈУЖНЕ И ИСТОЧНЕ СРБИЈЕ	108	4%	69	64%

Извор: Републички завод за статистику, Попис из 2022. године

³⁹ Подаци који су приказани нису упоредиви међу земљама јер методологије мерења често нису усклађене. За поједине земље доступни су подаци о дозволама за боравак, за поједине су доступне само процене на основу пописа.

⁴⁰ Извор: https://www.in-stat.gov.al/media/13790/publikimi-te-hua-jt-ne-shqiperi-2023_anglisht.pdf

⁴¹ Што не значи да је то тренутни број лица из земаља западног Балкана који борави у Северној Македонији, већ је исто збир свих лица из ових земаља који су од 2005. до данас барем некада боравили у Северној Македонији.

Посматрајући податке о имиграцији странаца у преосталим земљама западног Балкана³⁹ може се закључити да грађанима Републике Србије земље западног Балкана нису међу „омиљеним“ дестинацијама, те да је генерално радна миграција међу земљама западног Балкана на врло ниском нивоу. Званична статистика

Албаније показује да је у 2023. години дозволу за боравак затражило 12.430 лица од чега највише из Италије (2.201), са Косова* (1.343) и из Турске (1.142)⁴⁰, те тренутно у земљи борави преко 20 хиљада странаца. Највећи број странаца (48%) у Албанију долази због посла, али се подаци разликују посматрајући земље порекла миграната. Док је за Турску и Италију најчешћи разлог миграција посао (71% и 49% респективно), за Косово* преовлађује спајање породице као разлог миграције (43%).

Подаци званичне статистике Северне Македоније показују да је током 2023. године укупно 3.176 лица имигрирало у Северну Македонију од чега 16% (522) чине грађани Северне Македоније „повратници“, а остатак од 84% (2.654) су странци. Највећи број странаца долази из Турске (77% или 2.049). Укупно посматрано са простора западног Балкана ка Северној Македонији је током 2023. године мигрирало свега 227 лица. Међутим, посматрајући период од 2005. године, у Северну Македонију доселило се укупно 12.235 становника земаља западног Балкана⁴¹ што је око трећине укупних имиграната ове земље.

Највише њих долази из Албаније (33%), затим из Србије (29%) и са Косова* (25%).

Што се тиче Босне и Херцеговине, последњи доступни подаци из Пописа из 2013. године показују да је у 2013. години 30.408 странаца живело у БиХ, и то највише из Хрватске (37%) и Србије (19%). Међутим, већина ових странаца у БиХ није дошла због посла већински услед породичних разлога (40%).

Црна Гора за запошљавање странаца већ дуже време има уведене квоте како би заштитила домаће тржиште. Међутим, број страних радника који се ангажује се континуирано повећава те се одређени број радника ангажује и преко квота имајући у виду потребе тржишта. Иако нису репрезентативни, услед последица пандемије COVID-19, подаци из 2020. године показују да је издато укупно 19.354 дозвола за привремени боравак и рад странаца од чега 11.289 у оквиру квоте. Од ових дозвола у оквиру квоте 10.942 је издато за ангажовање странаца, а 347 за ангажовање странаца као сезонске радне снаге. У претходним годинама број анагажоване сезонске радне снаге је био знатно већи и кретао се између 2.800 и 3.400 ангажованих сезонских радника. У 2024. години одређена је квота за ангажовање странаца од преко 28 хиљада радника.

VII ТРЕНДОВИ РАДНИХ ИМИГРАЦИЈА КА СРБИЈИ СА ОСВРТОМ НА ИМИГРАЦИЈУ ИЗ ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА

За разлику од података о емиграцији становништва, која се врло често базира на проценама, статистика имиграције у Србију је прецизнија, а пре свега услед обавеза које је Република Србија преузела у процесу визне либерализације и начина праћења имиграционе популације у Србији⁴², али је праћење радних миграција и даље изазов. Како је описано у претходним деловима анализе, у зависности од државе порекла странци имају различите услове за рад у Републици Србији: а) да поседују визу за дужи боравак за оне земље које су у визном режиму, б) да поседују дозволу за привремени или стални боравак, в) да поседују дозволу за рад осим у прописаним изузецима, г) да имају одобрење за слободан приступ тржишту рада за становнике земаља чланица Отвореног Балкана или д) да слободно приступе тржишту рада уколико долазе из неке од земаља чланица ЕУ.

Српско тржиште рада се суочава са кризом недостатка радне снаге, пре свега услед старења становништва, депопулације и емиграције. Процене су да ће већ у наредној деценији Србији недостајати између 80 и 100 хиљада радника⁴³, а решење се назире у „увозу радника“.

Стратегија о економским миграцијама наводи да се Србија у бројним секторима суочава са недостатком квалификоване радне снаге што негативно утиче на продуктивност рада и даљи економски раст привреде. У питању су области попут инжењерства, информатичких технологија, здравствене заштите и сл. Управо због ове чињенице бројне процедуре у вези са радним дозволама су у претходним годинама поједностављене, са циљем привлачења већег броја страних радника.

У периоду од 2010. до 2023. године Србија је издала 178.879 виза, од чега, рекордних, 29.442 током 2023. године. Наиме, званични подаци Министарства спољних послова показују да је, након малог броја издатих виза током 2020. и 2021. године, услед последица пандемије COVID 19, број издатих виза од 2022. године креће нагло да расте. Током 2022. године издата је 21.841 виза, а током 2023. године 29.442. Највећи број виза издат је држављанима НР Кине (35%), Индије (13%) и Египта (6%) и већ неколико година уназад забележен је тренд раста виза за држављане ових земаља, што може бити индикатор да се ради о радним миграцијама.

⁴² Анализа имиграција у Републику Србију, 2021, Институт за развој и иновације

⁴³ Запосленост у светлу бржег економског развоја, 2017, Николић И. и др. Зборник радова са симпозијума одржаног 4. и 5. децембра 2017, Српска академија науке и уметности.

У 2023. години методологија праћења типова виза је коначно измењена, те је сада могуће пратити и колико виза за дужи боравак (тип Д) је издато, што је посебно важно за радне миграције имајући у виду да већински визе типа Д омогућавају запошљавање у Србији⁴⁴. Током 2023. године издато је 20.276 виза типа Д, највише држављанима НР Кине (44%).

⁴⁴ Уз поједине изузетке када исто обезбеђује и виза типа Ц за краћи боравак.

Графикон 5: БРОЈ ИЗДАТИХ ВИЗА ЗА ДУЖИ БОРАВАК, У 2023. ГОДИНИ

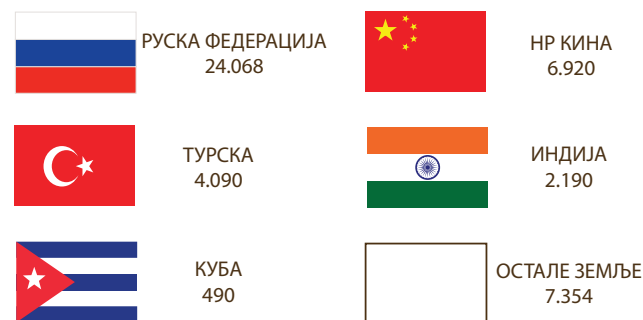


Извор: Министарство унутрашњих послова, Миграциони профил Републике Србије 2023., Комесеријат за избеглице и миграције Републике Србије

Током 2023. године у Србији је боравило укупно 81.710 странаца, а највећи број њих (56%) услед запошљавања. Наиме, број издатих виза може бити само индикатор потенцијала радних миграција у Србији пре свега због чињенице да бројни странци који бораве у Србији немају обавезу прибављања виза, а визе могу бити издате и по другим основама, а не само на основу запослења.

Дозвола за привремени боравак грађана може донети странцима право на рад у Србији у појединим случајевима аутоматски, а у појединим заједно уз дозволу за рад. Подаци Министарства унутрашњих послова показују да је током 2023. године по први пут издато 45.112 дозвола за привремени боравак грађана, а да је истовремено било активно укупно 81.710 дозвола. Уколико посматрамо само дозволе издате у 2023. години највећи број њих издат је држављанима Руске Федерације (чак 24.068) што потврђује тренд из 2022. године када је и нагло повећан број издатих дозвола за привремени боравак Русима пре свега услед рата у Украјини. Чак 59% дозвола за привремени боравак издато је по основу запослења, а 30% по основу спајања породице.

Графикон 6: БРОЈ ИЗДАТИХ ДОЗВОЛА ЗА ПРИВРЕМЕНИ БОРАВАК, У 2023. ГОДИНИ



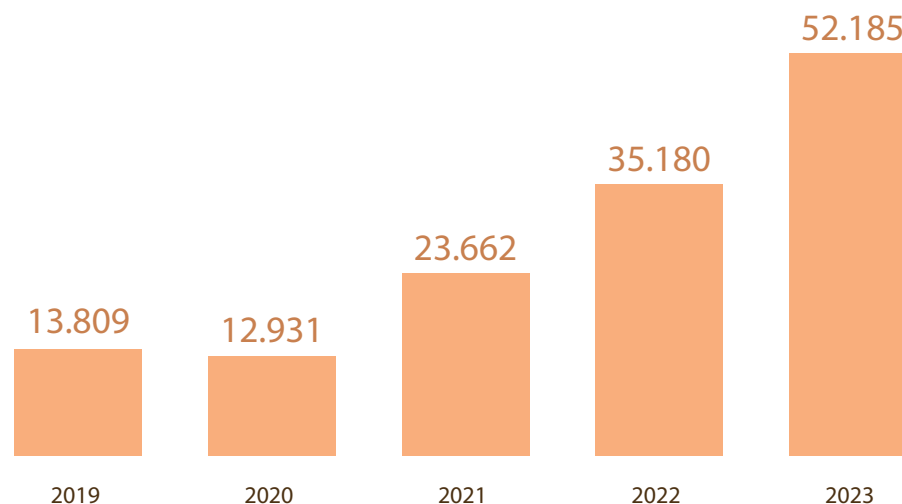
Извор: Министарство унутрашњих послова, Миграциони профил Републике Србије 2023., Комесеријат за избеглице и миграције Републике Србије

У претходним годинама, држављани земаља западног Балкана чине веома мали удео издатих дозвола за привремени боравак у Србији. Наиме, у периоду од 2010. до пандемије COVID-19, држављани Северне Македоније, Босне и Херцеговине, Црне Горе, али и Хрватске, Бугарске врло често су се налазили у 10 земаља са највише издатих дозвола за привремени боравак. Део ових дозвола, (случај Северне Македоније) су током 2022. или 2023. године потенцијално замењене дозволом за приступ слободном тржишту рада Србије услед успостављања Отвореног Балкана.

Али подаци свакако показују да се Србија ипак више ослања на радну снагу из „далеких“ земаља него из земаља са којима се граничи.

У 2023. години Национална служба за запошљавање издала је укупно 52.178 дозвола за рад. Подаци показују да је број издатих дозвола за рад континуирано растао, са изузетком 2020. године услед утицаја пандемије COVID-19. Од 2019. године до 2023. године издато је преко 137 хиљада дозвола за рад, а стопа раста издавања дозвола у последњим годинама је преко 50%.

Графикон 7: БРОЈ ИЗДАТИХ ДОЗВОЛА ЗА РАД У ПЕРИОДУ ОД 2019. ДО 2023. ГОДИНЕ

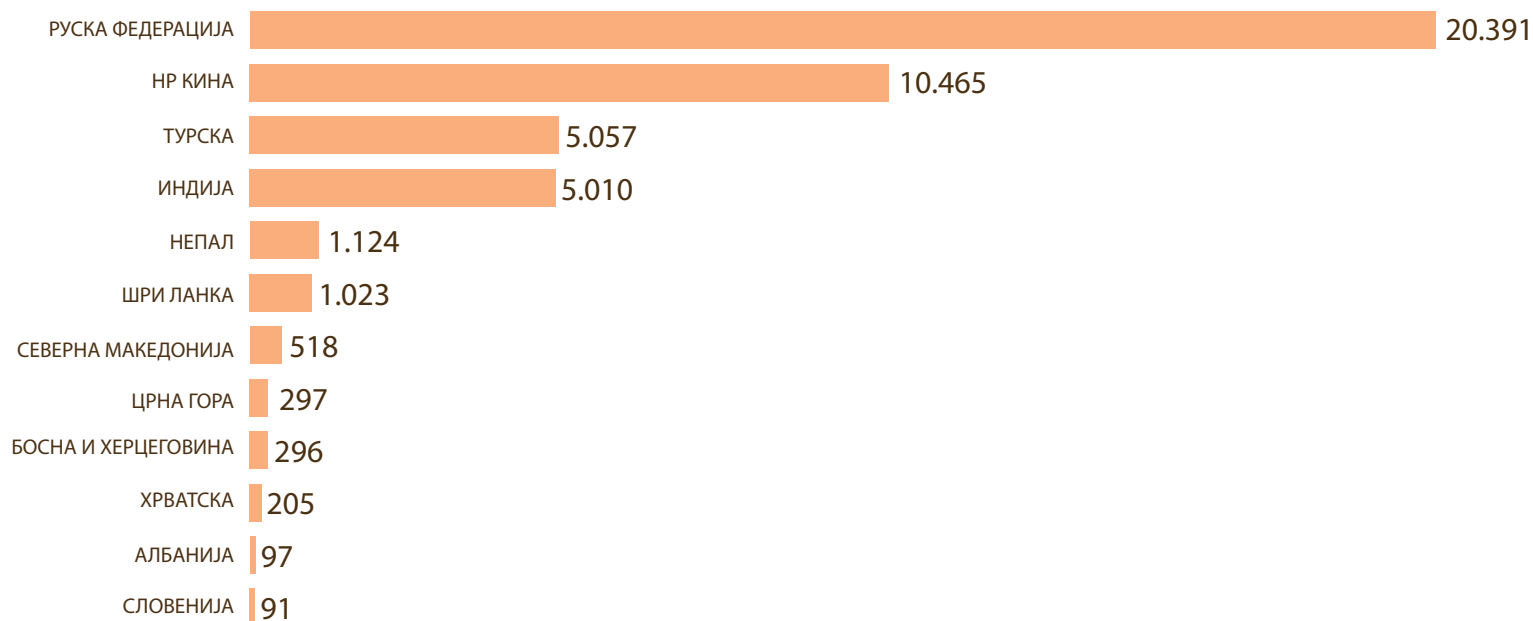


Извор: Национална служба за запошљавање

Највећи број дозвола за рад у 2023. години издато је држављанима Руске Федерације (39%) и НР Кине (20%). Подаци НСЗ-а показују да од укупног броја издатих дозвола у 2023. години, 547 чине личне дозволе које се издају странцима са сталним боравком у Србији, а 51.631 чине дозволе које су издате странцима са привременим боравком у Србији.

Структура дозвола је иста без обзира на врсту боравка странаца. Највећи број странаца долази из Руске Федерације (39%) и НР Кине (20%), а затим и из Турске (10%) и Индије (10%). Укупно посматрано свега 2% дозвола за рад издато је држављанима земаља западног Балкана поново показујући ниску радну мобилност на Балкану.

Графикон 8: БРОЈ ИЗДАТИХ ДОЗВОЛА ЗА РАД ПРЕМА ДРЖАВИ ПОРЕКЛА, У 2023. ГОДИНИ



Извор: Национална служба за запошљавање

За првих седам месеци од увођења јединствене дозволе, издато је укупно 14.693 јединствених дозвола за странце. Јединствена дозвола која обједињује дозволу за рад и боравак кренула је са применом од 1. фебруара 2024. године, и резултати поједностављења ове процедуре тек треба да се учо. Највећи број јединствених дозвола издат је држављанима Руске Федерације 46%, затим НР Кине 18% и Индије 9%.

Од укупног броја издатих јединствених дозвола свега 243 издато је држављанима земаља западног Балкана, док је додатних 174 затражило одобрење за слободан приступ тржишту рада на основу Отвореног Балкана. У том контексту највећи број јединствених дозвола издат је држављанима Северне Македоније (39%), затим Босне и Херцеговине (31%), Црне Горе (31%), а тек 9% из Албаније.

Графикон 9: БРОЈ ИЗДАТИХ ЈЕДИНСТВЕНИХ ДОЗВОЛА У ПЕРИОДУ ОД 1. ФЕБРУАРА ДО 31. АВГУСТА 2024. ГОДИНЕ



Извор: Министарство унутрашњих послова

Графикон 10: БРОЈ ИЗДАТИХ ЈЕДИНСТВЕНИХ ДОЗВОЛА ДРЖАВЉАНИМА ЗЕМАЉА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА У ПЕРИОДУ ОД 1. ФЕБРУАРА ДО 31. АВГУСТА 2024. ГОДИНЕ

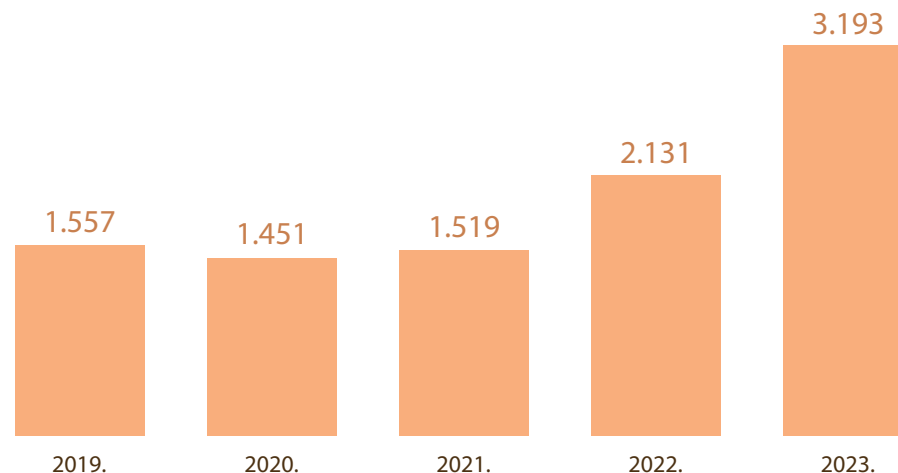


Извор: Министарство унутрашњих послова

Дозволе за привремени боравак издате по основу школовања представљају велики потенцијал за трајну имиграцију странаца у Србију. У последњим годинама примећен је тренд раста ових дозвола и то у просеку за око 20% годишње. Током 2023. године издато је укупно 3.193 дозволе за привремени боравак по основу школовања, што је готово 50% више у односу на 2022. годину. Највећи број дозвола издат је држављанима Руске Федерације (32%), док се све остале земље у првих пет испод 10%. Република Србија по својим условима студирања и универзитетима које поседује,

представља атрактивну дестинацију студентима из региона, пре свега из Црне Горе. Студенти из земаља западног Балкана, иако заступљени, чине мали део студената у Србији. Једино Црна Гора се издваја са 96 издатих дозвола током 2023. године, што је стабилан број студената и у односу на претходне године. Посматрајући нешто дужи рок, а имајући у виду да студије трају 3 или 4 године, види се да је у периоду од 2016. до 2021. године укупан број страних студената био 68.099 од чега највећи део долази из Босне и Херцеговине (54% или 36.983), а затим из Црне Горе (25%, 17.320).

Графикон 11: БРОЈ ДОЗВОЛА ЗА ПРИВРЕМЕНИ БОРАВАК НА ОСНОВУ ШКОЛОВАЊА, У ПЕРИОДУ ОД 2019. ДО 2023. ГОДИНЕ



Извор: Министарство спољних послова, Миграциони профил Републике Србије 2019-2023, Комесеријат за избеглице и миграције Републике Србије

Значајна потреба за страним радницима јавља се и у секторима за које се сматрају да имају сезонски карактер попут пољопривреде, туризма и грађевине. Наиме, у овим секторима је организација рада таква да се очекује да се у релативно кратком периоду треба ангажовати велики број радника. Подаци са портала за ангажовање сезонских радника у пољопривреди показују да је у периоду од 2019. до данас ангажовано 97.775⁴⁵ сезонских радника. Већина тих радника долази из Србије – преко 97%, а свега 3% (односно око 3.000 сезонских радника) су странци. Структура странаца сезонских радника не разликује се превише од структуре радника који долазе на основу дозвола за рад. Највећи део сезонских радника странаца долази из Узбекистана (56%), затим из Египта (17,5%) и Индије (14%). Удео сезонских радника из земаља западног Балкана заједно не прелази 1%. Међутим, у питању је статистика регистрованих сезонских радника. Имајући у виду да је према бројним студијама удео нерегистрованих сезонских радника у пољопривреди веома висок⁴⁶, оправдана је претпоставка да одређени део радника и из иностранства ради у „сивој зони“. Што се тиче података за преостале секторе попут туризма и грађевине, подаци нису лако доступни имајући у виду да се у званичним статистикама не воде подаци о секторима где су радници ангажовани.

⁴⁵ Подаци добијени у сарадњи са НАЛЕД-ом.

⁴⁶ Преко 70%.



VIII ЗАКЉУЧАК И РЕЗУЛТАТИ КОНСУЛТАТИВНОГ ПРОЦЕСА

Иако је потенцијал за стварање „заједничког тржишта рада“ у земљама западног Балкана велики, у пракси до радних миграција не долази. Највећи део миграција из земаља западног Балкана ипак је усмерен ка земљама Европске уније. Док становници Албаније углавном емигрирају ка Италији, становници Северне Македоније поред осталог и ка Грчкој, остатак земаља западног Балкана углавном емигрира ка Немачкој, Швајцарској или Аустрији.



Илустрација 2: ГЛАВНИ ЕМИГРАЦИОНИ ПРАВЦИ

Међутим, резултати консултативног процеса показују да постоји велики потенцијал за повећање мобилности радника пре свега у домену сезонске радне снаге на западном Балкану. С тим у вези, иако не постоје званични подаци, у пракси се примећује да су становници Албаније усмерени ка Црној Гори и Северној Македонији, становници Северне Македоније ка Србији, док се радна снага из Србије усмерава ка Црној Гори током туристичке сезоне. Док је Србија своје процедуре ангажовања радника, а пре свега сезонских радника, у последњим годинама дигитализовала и упростила, то се не може рећи за друге земље западног Балкана. Фокус би требало ставити на Црној Гори где се велики број сезонских радника усмерава током летње сезоне. Додатно би требало радити и на побољшању положаја сезонских радника.

Додатно, искуства са терена показују да је потребно радити на изградњи боље инфраструктуре поготово у пограничним деловима, који би омогућили лакшу мобилност радника. Наиме, разговори са експертима истакли су потребе радника у пограничним пределима за лакшом процедуром преласка границе или боље организованим превозом (идеално железницом).

Додатно су истакнути и инфраструктурни проблеми недостатка граничних прелаза што условљава да радници предуго путују до најближег граничног прелаза иако би се потенцијални посао налазио „одмах преко пута куће“, али и недостатка путне и железничке инфраструктуре која би олакшала мобилност радника.

Анализа показује да се једино Србија стратешки бави економским миграцијама, али се ни она не бави радним миграцијама на нивоу локалних самоуправа где би локална тржишта могла да користе потенцијале мигрантске радне снаге.

Наиме, само Србија од свих земаља западног Балкана има Стратегију о економским миграцијама која у свом акционом плану предвиђа активности за укључивање и мотивисање странаца да приступе тржишту рада Србије. Додатно, иако већина јединица локалне самоуправе има савете за миграције и акционе планове управљања миграцијама, они се углавном баве „транзитним“ мигрантима те не предвиђају никакве активности за потенцијално коришћење миграната за локална тржишта рада.

АНЕКС – МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР АНАЛИЗЕ

Циљ спровођења анализе био је да одговори на главно истраживачко питање: Да ли постоји потенцијал за већу мобилност радне снаге међу земљама западног Балкана?

Додатна истраживачка питања на које је анализа настојала да одговори су:

1. Шта су радне миграције и мобилност радне снаге? Какви су светски трендови и шта се до сада радило у Србији и у земљама западног Балкана по овом питању?
2. Какви су потенцијали за мобилност радне снаге на западном Балкану у контексту развоја тржишта рада појединачних земаља?
3. Каква су била кретања радне снаге ка и из Србије у претходним годинама?
4. Да ли су Берлински процес и Отворени Балкан као регионалне иницијативе утицали на промену обрасца у кретању радне снаге?

У овом раду коришћене су следеће методе истраживања:

ДЕСК ИСТРАЖИВАЊЕ

У циљу описа стратешког, правног и институционалног оквира коришћено је деск истраживање свих прописа који су релевантни за област економских миграција.

Анализиране су две стратегије и шест закона и то:

- Стратегија за управљање миграцијама 2009;
- Стратегија о економским миграцијама 2021–2027;
- Закон о странцима;
- Закон о запошљавању странаца;
- Закон о раду;
- Закон о сезонском ангажовању радника у одређеним делатностима;
- Закон о условима за упућивање запослених на привремени рад у иностранство и о њиховој заштити;
- Закон о пребивалишту и боравишту грађана;
- Локалне акционе планове запошљавања и управљања миграцијама.

За анализу стратешког оквира управљања миграцијама у земљама западног Балкана анализиране су стратегије свих земаља западног Балкана са циљем идентификације

мера и активности усмерених ка подршци економским миграцијама и коришћењу потенцијала које економске миграције имају за локални развој. За представљање регионалних иницијатива Отворени Балкан и Берлински процес анализирани су званичне веб презентације ових иницијатива, као и студије/анализе које су сагледавале њихов утицај на сарадњу међу земљама западног Балкана.

АНАЛИЗА ЈАВНО ДОСТУПНИХ ПОДАТАКА – ДЕСКРИПТИВНИ МЕТОД

За анализу јавно доступних података о демографским кретањима коришћен је дескриптивни метод. Подаци су прикупљени са сајтова званичних статистика:

- Републички завод за статистику Србије <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/>;
- Управа за статистику Црне Горе – Монстат <https://www.monstat.org/cg/>;
- Агенција за статистику Босне и Херцеговине <https://bhas.gov.ba/>;
- Државни завод за статистику Северне Македоније <https://www.stat.gov.mk/>;
- Институт за статистику Инстат Албаније <https://www.instat.gov.al/en/>;
- Еуростат <https://ec.europa.eu/eurostat>.

Додатно су коришћени подаци релевантних институција попут:

- Комесеријата за избеглице и миграције Србије <https://kirs.gov.rs/cir/>;
- Националне службе за запошљавање <https://www.nsz.gov.rs/>.

Затражене су и информације од јавног значаја од Министарства унутрашњих послова о броју издатих јединствених дозвола и броју одобрења за слободан приступ тржишту рада у Србији. Уз подршку НАЛЕД-а, подаци су добијени и из електронског портала за ангажовање сезонске радне снаге којим располаже Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, о броју сезонских радника који долазе из земаља западног Балкана.

ОКРУГЛИ СТОЛОВИ

Са циљем дискусије о темама радних миграција на западном Балкану организована су три округа стола, један са представницима невладиног сектора, удружењем послодаваца и синдиката, један са представницима академске заједнице и један са новинарима. Резултати дискусије коришћени су за фина прилагођавања анализе.

ЛИТЕРАТУРА

1. Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Fourth Edition. Revised and Updated, Palgrave Macmillan, Hampshire, New York, 2019, Castles, S. & Miller, M.
2. Labour Migration in the Western Balkans, 2024, Foundation for European Progressive Studies
3. Lutz, W., Gailey, N. (2020). Depopulation as a Policy Challenge in the Context of Global Demographic Trends. Belgrade: UNDP
4. Migration Trends in the Western Balkans in 2022, Међународна организација за миграције – IOM
5. The Impact of Regional Organizations and Initiatives in the Western Balkans, 2021, Nedžma Džananović, Donika Emini, Ledion Krisafi, Ivan Nikolovski, Anamarija Velinovska, International Visegrad Fund
6. Анализа имиграција у Републику Србију, 2021, Институт за развој и иновације
7. Вишеслојна природа депопулације у Србији – нови трендови и изгледи, 2022, В. Никитовић, Извештај о људском развоју, УНДП
8. Запосленост у светлу бржег економског развоја, 2017, Николић И. и др. Зборник радова са симпозијума одржаног 4. и 5. децембра 2017, Српска академија науке и уметности.
9. Књига пописа, Попис 2011 – Србија у процесу спољних миграција, 2014, В. Станковић, РЗС
10. Миграције и тржиште рада, 2022, М. Арандаренко, Извештај о људском развоју, УНДП
11. Трошкови емиграције младих, 2019, Институт за развој и иновације – ИРИ и Westminster Foundation for Democracy
12. Управљање миграцијама на локалном нивоу – локални акциони планови и савети за миграције, 2024, В. Петронијевић, Комесеријат за избеглице и миграције, Међународна организација за миграције, Влада Швајцарске




МОБИЛНОСТ РАДНЕ СНАГЕ

www.iri.rs

iri@iri.rs

OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS
WESTERN BALKANS

 **ИНСТИТУТ ЗА
РАЗВОЈ И
ИНОВАЦИЈЕ**