

## **ZNAČAJ KREIRANJA MIGRACIONIH PROFILA U JEDINICAMA LOKALNIH SAMOUPRAVA U CILJU OPTIMALNIJEG UPRAVLJANJA MIGRACIJAMA I NJIHOVE INTEGRACIJE U RAZVOJNA DOKUMENTA**

**Danica Šantić<sup>1</sup>, Jovana Konjević<sup>2</sup>, Milica Langović<sup>1</sup>**

**Apstrakt:** Dinamika, obim i karakter savremenih migracionih tokova uticali su na to da prostorna mobilnost stanovništva bude percipirana kao jedan od najvećih izazova 21. veka. S tim u vezi, značaj postojanja adekvatnih statističkih podataka o različitim kategorijama migranata na globalnom, regionalnom i lokalnom nivou postao je sve veći. U procesu kontinuiranog praćenja migracionih tokova posebnu važnost imaju migracioni profili koji čine osnovu upravljanja migracijama. Međutim, ovi izveštaji se formiraju na nacionalnom nivou, dok se malo pažnje posvećuje sagledavanju specifičnostima migracionih obrazaca manjih teritorijalnih jedinica. Iz tog razloga je i cilj ovog rada da sagleda značaj izrade i implementacije migracionih profila na nivou jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji. Takozvani "local turn" (lokalni zaokret) u upravljanju migracijama fokusira se na tome kako i u kojoj meri se pitanja vezana za migraciju odražavaju u strategijama lokalnog razvoja. Sistematično organizovanje podataka na lokalnom nivou omogućilo bi analizu migracionih fenomena, kao i njihovu povezanost sa ostalim segmentima prostornog razvoja, u cilju definisanja adekvatnih mera migracione politike. Iz tog razloga javlja se potreba integrisanog uključivanja migracionih pitanja u programe, planove i strategije razvoja na lokalnom nivou, što je moguće jedino njihovom kompleksnom analizom koja bi se temeljila na podacima migracionih profila.

**Gljučne reči:** migracije, migracioni profil, jedinice lokalnih samouprava, Republika Srbija

### **THE IMPORTANCE OF CREATING MIGRATION PROFILES AT MUNICIPALITY LEVEL FOR OPTIMAL MIGRATION GOVERNANCE AND INTEGRATION INTO DEVELOPMENT DOCUMENTS**

**Abstract:** The dynamic, scope and character of modern migration flows have influenced the spatial mobility to be perceived as one of the greatest challenges of the 21st century. The importance of adequate statistical data on migration at the global, regional and local levels has become increasingly important. In the process of monitoring, migration profiles, as the base for migration governance, have special significance. However, these reports are being formed at the national level, while less attention is paid to considering the specifics of migration patterns of smaller territorial units. For this reason, the aim of this paper is

<sup>1</sup> Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet, Studentski trg 3/3, 11000 Beograd  
danica.santic@gef.bg.ac.rs

<sup>2</sup> Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije, Narodnih heroja 4, 11000 Beograd

## **Značaj kreiranja migracionih profila u jedinicama lokalnih samouprava u cilju optimalnijeg upravljanja migracijama i njihove integracije u razvojna dokumenta**

---

to analyses the importance of creating and implementing migration profiles in local levels in the Republic of Serbia. The so-called "local turn" in migration governance focuses on how and to what extent migration issues are reflected in local development strategies. Systematic organization of data at the local level would enable the analysis of migration phenomena, as well as their connection with other segments of spatial development, in order to define adequate migration policy measures. For this reason, there is a need for integrated implementation of migration topics in development documents, plans and strategies at the local level, which is possible only through their complex analysis based on migration profiles data.

**Keywords:** migration, migration profile, local governments, Republic of Serbia

### **UVOD**

Povećanje obima i intenziteta prostorne mobilnosti stanovništva na globalnom, regionalnom i lokalnom nivou, diferencijacija različitih kategorija migranata, i sve veća složenost uzroka i posledica samog migracionog procesa uticali su na to da navedeni fenomen bude jedan od ključnih predmeta političkih i naučnih diskusija. S tim u vezi, potreba za sagledavanjem višestrukih uticaja migracionog procesa postala je sve veća. Ideja da migracije mogu doprineti razvoju dobila je novu istraživačku dimenziju na početku 21. veka, pri čemu su razvojno orijentisane migracije neretko percipirane i u kontekstu sveukupnog razvoja države porekla migranata. Značaj adekvatnog upravljanja migracionim tokovima i uspostavljanje mera migracione politike, kao kompleksnog postupka zajedničkog delovanja donosioca odluka i naučne zajednice, ogleda se u regulisanju i unapređenju drugih socio-ekonomskih pojava i procesa. Stoga, kreiranje relevantnih dokumenata iz oblasti migracija stanovništva na različitim prostornim nivoima omogućilo bi isticanje specifičnosti datih teritorijalnih jedinica, te u skladu sa tim uspostavljanje strateškog okvira koji bi predstavljao osnovu daljih razvojno usmerenih aktivnosti.

### **MIGRACIJE KAO PODSTICAJ RAZVOJA**

Prepoznavanje migracija kao razvojnog instrumenta je uslovalo potrebu uključivanja ovog fenomena u ključne agende, strategije i planove, što je neophodan uslov za kreiranje pravovremenih i efikasnih mera i aktivnosti. Oblast upravljanja migracijama u Republici Srbiji je po svojoj prirodi multisektorska, stoga se različiti aspekti migracija nalaze u nadležnosti više ministarstava i drugih državnih organa. To je i razlog zašto se u različitim državnim dokumentima ponavljaju određene mere, preporuke i aktivnosti, ali je jasno da se starije dopunjuju novim, da se njihov broj povećava i da sve preciznije adresiraju datu problematiku, što treba da posluži kao osnova institucijama, organizacijama i drugim akterima u efikasnijem upravljanju migracionim fenomenima. Sve veća potreba da se pitanja migracija integrišu u političke agende i nacionalna razvojna dokumenta predstavlja značajan korak ka isticanju uloge koju ovaj fenomen ima na socijalni, ekonomski i prostorni razvoj. Problematika prostorne pokretljivost stanovništva i njeno usmeravanje i sprovođenje, planski i programski je podržano definisanjem i usvajanjem više strateško-razvojnih dokumenata u prethodne dve decenije u okviru kontinuiranog reformskog procesa javnih politika Republike Srbije, koja se direktno ili indirektno odnose na problematiku migracija. Pored dokumenata javnih politika koje uređuju pojedine oblasti migracija ili položaj specifičnih kategorija migranata i u drugim sektorskim dokumentima takođe su sadržani ciljevi, aktivnosti i mere relevantne za oblast migracija i/ili položaja migranata. Dodatni nivo predstavljaju i dokumenta javnih

politika koja su u direktnoj vezi sa procesom pregovora sa Evropskom unijom.

Mere proaktivne migracione politike treba da budu kreirane u cilju usmeravanja poželjnih trendova u razmeštaju stanovništva, unutrašnjim i međunarodnim migracijama i karakteristikama populacionih potencijala. Uz pomoć njih treba stvoriti uslove za smanjenje obima iseljavanja i podsticanja povratnih i cirkularnih migracija, kao i kreiranje posebnih mera za privlačenje strane radne snage, pre svega iz domena deficitarnih zanimanja. Ove mere su podržane zakonima i nacionalnim strategijama i kao takve je neophodno sprovesti i u dokumentima prostornog razvoja na svim teritorijalnim nivoima, kako bi se osigurali uslovi za njihovo ostvarivanje. U Zakonu o upravljanju migracijama iz 2012, Strategiji o upravljanju migracijama iz 2009, kao i Strategiji o ekonomskim migracijama za period 2021-2027. godine (sa pripadajućim Akcionim planom) jasno je istaknuta neophodnost aktivnog odnosa prema migracijama stanovništva, putem formulisanja i sprovođenja mera migracione politike.

Najvažniji dokument o stanju migracionih fenomena na jednoj teritoriji je Migracioni profil, koji predstavlja međunarodno kompatibilan i nacionalno relevantan okvir za praćenje migracionih procesa u skladu sa postojećim regulatornim sistemima, okvirima politika i inicijativama za međunarodnu saradnju. Republika Srbija je u obavezi da svake godine izrađuje migracioni profil na nacionalnom nivou, počev od 2010. godine, što je u skladu sa Mapom puta za viznu liberalizaciju, ali i specifičnim ciljem Strategije za upravljanje migracijama iz 2009. godine („Službeni glasnik RS”, broj 59/09). Ovaj dokument objedinjuje podatke o svim kategorijama migranata u zemlji, razvrstane u skladu sa Uredbom 862/2007 Evropskog parlamenta i Saveta o Statistici zajednice o migraciji i međunarodnoj zaštiti, kao i opis i analizu sveukupnog stanja migracija u Republici Srbiji. Osnovna svrha Migracionog profila je da posluži kao instrument koji će pomoći državnim akterima u planiranju adekvatnih migracionih politika, kao i predstavnicima civilnog društva i akademske zajednice u analizi aktuelnih migracionih tokova (Migracioni profil RS, 2020).

Upravljanje migracijama stanovništva treba da sadrži najcelishodniji odgovor kako da migracije postanu pokretač razvoja nerazvijenih i regiona u razvoju. Stoga je, usled sve većeg usložnjavanja migracionih tokova i povećanja njihovog obima, postalo jasno da je neophodno kreirati mere prema migracijama na lokalnom nivou, koji je prepoznat kao subjekt sprovođenja migracione politike. Cilj je da se migracije percipiraju i realizuju ne kao pretnja, već kao šansa za razvoj od lokalnog do nacionalnog nivoa Srbije.

## **UPRAVLJANJE MIGRACIJAMA NA NIVOU JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA**

Raznovrsnost izazova vezanih za migracije je najočitija na lokalnom nivou. Jedinice lokalne samouprave i lokalne vlasti imale su u prethodnom periodu relativno ograničenu ulogu u donošenju odluka vezanu za migracione procese na njihovoj teritoriji, a pre svega u odnosu na migrantsku i izbegličku krizu od 2015. godine. Uključivanje lokalnih aktera u upravljanje migracijama jeste jedan od stubova Globalnog dogovora o migracijama, ratifikovanog u decembru 2018. godine i treba da predstavlja prioritet u njegovom sprovođenju. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, JLS uređuju i upravljaju javnim poslovima koji su u njihovoj nadležnosti i od interesa za lokalno stanovništvo. Zakon o planskom sistemu Republike Srbije usvojen je 2018. godine i detaljno uređuje obavezu organa lokalne vlasti (i svih ostalih učesnika u planskom sistemu) da planiraju javne poslove u svojoj nadležnosti. Paket propisa o planskom sistemu kao referentni pravni okvir obrađuje sveukupno upravlja-

## **Značaj kreiranja migracionih profila u jedinicama lokalnih samouprava u cilju optimalnijeg upravljanja migracijama i njihove integracije u razvojna dokumenta**

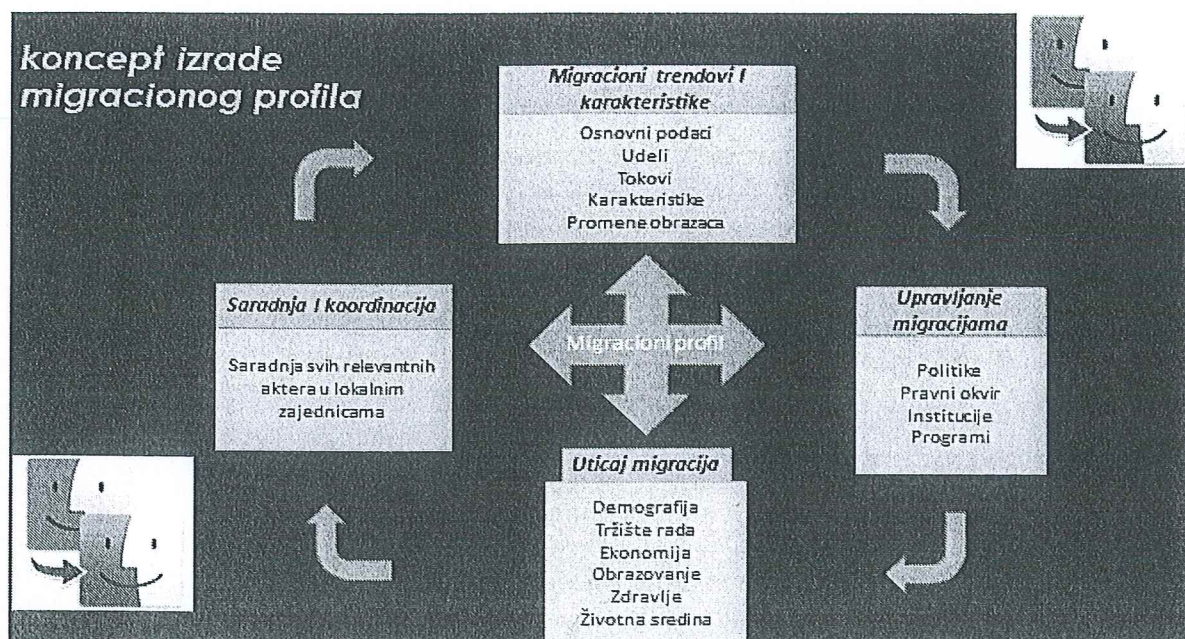
---

nje javnim politikama i srednjoročno planiranje i odnosi se na sva planska dokumenta, koja na posredan ili neposredan način tretiraju demografsku problematiku (uključujući i migracije stanovništva) ([https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web\\_final.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf)).

Tela lokalnih samouprava koja tretiraju problematiku migracija jesu u prvom redu lokalni saveti za migracije koji se sastoje od povereništva za izbeglice i migracije, organa starateljstva, Nacionalne službe za zapošljavanje, policijske uprave i Crvenog krsta. U Republici Srbiji je formirano 157 lokalnih saveta za migracije u lokalnim samoupravama u okviru uspostavljanja sistema za upravljanje migracijama usvajanjem Zakona o upravljanju migracijama 2012. godine. Lokalni akcioni planovi (LAP) za rešavanje pitanja izbeglih, interno raseljenih lica (IRL) i povratnika po osnovu Sporazuma o readmisiji su strateški i akcioni dokumenti lokalnih samouprava kojima se srednjoročno utvrđuje, sagledava i planira rešavanje probleme targetirane populacije uz mere i aktivnosti koje su u potpunosti prilagođene njihovim realnim potrebama. Pripremaju se uz koordinaciju i saradnju svih relevantnih institucija u jednoj opštini/Gradu, te predstavljaju zvaničan stav kojim se pokazuje spremnost jedne zajednice da se reše identifikovani problemi, ali i konkretan instrument koji predviđa rešenja. Priprema LAP, uz izradu analize stanja, jeste obaveza Saveta za migracije. Značaj lokalnih akcionih planova ogleda se u činjenici da su lokalne samouprave njihovom izradom precizno evidentirale probleme i potrebe ove populacije i predložile ili isplanirale rešenja (<https://kirs.gov.rs/cir/lokalni-akcioni-planovi/o-lap-ovima>).

Budući da su migracije stanovništva kompleksan proces sa neretko nepredvidivim ishodom u prostorno-vremenskom pogledu, izrada relevantnih migracionih profila na lokalnom nivou omogućila bi efikasno ublažavanje negativnih i iskorišćavanje pozitivnih efekata istog, što bi se kasnije manifestovalo i u procesu sveukupnog razvoja na nacionalnom nivou. Ipak, važno je ukazati da kreiranje takvih dokumenata zahteva vreme, posvećenost i stručnost angažovanih lica, pri čemu sam postupak može biti otežan određenim izazovima. Iz tog razloga, moguće je identifikovati određene segmente na kojima treba biti fokus, ali i potencijalne izazove prilikom izrade dokumenata:

- S obzirom da migracije predstavljaju složeno i dinamično kretanje, neophodno je kontinuirano praćenje trendova i obrazaca migracija kroz indikatore i njihova kategorizacija prema uzrocima, trajanju i pravcima.
- Neophodno je sakupiti sve relevantne podatke
- Podaci o migracijama su često neuporedivi
- Usvajanje „Bottom-up“ (odozdo prema gore) pristupa, čime se nastoji ohrabriti učešće u sagledavanju aktuelnih problema i predlaganju budućih pravaca razvojne politike svih lokalnih „partnera“ uključujući zajednice u celini, ekonomske i socijalne grupe te predstavnike svih javnih i privatnih institucija.
- Pilotirati i konsolidovati nove metode i pristupe za procenu uticaja migracije na različitim nivoima – mikro uticaj na migrante, njihova domaćinstva i različite socio-ekonomske aspekte života.
- Poboljšanje kvaliteta podataka o migracijama kroz sveobuhvatniji, multisektorski pristup
- Zaštita i poverljivost podataka
- Limitirani kapaciteti i resursi



Slika 1: Koncept izrade migracionog profila

Na osnovu svega navedenog, jasno je da bi migracioni profil kreiran na nivou jedinica lokalnih samouprava predstavljao jedinstveni dokument koji pored prikaza opšteg migracionog i socio-ekonomskog stanja, treba da definiše i određene mere i aktivnosti kojima bi se podržala načela održivog razvoja datog prostora. Podrazumeva se da bi sadržaj predstavljao osnovu implementacije migracione politike na lokalnom nivou. U nastavku je dat detaljan predlog potencijalnih segmenata migracionog profila sa jasno definisanim stavkama:

- Geografski položaj opštine; Stanje razvijenosti u JLS.
- Osnovni demografski podaci: broj stanovnika, gustina naseljenosti, natalitet, fertilitet, mortalitet.
- Osnovni podaci o migracijama: unutrašnje preseljavanje, spoljne migracije, dijaspora, prinudne migracije (izbeglice i interno raseljena lica), povratnici po sporazumu o readmisiji, ekonomske migracije, dobrovoljne povratne migracije. Iregularni migranti i tražioci azila, žrtve trgovine ljudima.
- Ekonomsko okruženje: realni bruto domaći proizvod (BDP, BDV, struktura zaposlenih), stopa rasta po sektoru, struktura privrede, investiciona klima, kapitalne investicije, direktne strane investicije, trgovina: uvoz i izvoz robe i usluga, sektor inovacija i preduzetništva.
- Tržište rada: stanje na tržištu rada, stopa zaposlenosti i nezaposlenosti, nezaposlenost mladih, nivo zarada.
- Obrazovne karakteristike stanovništva: pismenost, nivo obrazovanja, pristup obrazovnom sistemu, identifikovani nedostaci kvalifikovane radne snage po sektoru i profesiji – odnos obrazovne strukture i potražnje na tržištu rada u opštini.
- Analiza situacije u opštini u oblasti migracija: Doseljeni u opštinu – stranci i domaći (doseljeni iz Srbije i doseljeni iz inostranstva (povratnici iz dijaspore), odseljeni iz opštine na teritoriju Srbije i u inostranstvo, dnevne migracije, prinudne migracije (izbeglice, IRL, azil, povratnici po sporazumu o readmisiji), doznake i njihova upotreba.

## **Značaj kreiranja migracionih profila u jedinicama lokalnih samouprava u cilju optimalnijeg upravljanja migracijama i njihove integracije u razvojna dokumenta**

---

- Faktori koji dovode do migracija
- Osnovne karakteristike trenutnih migracionih trendova
- Identifikovanje ključnih pokretača migracija i mogući budući trendovi
- Postojanje i delotvornost migracione politike
- Pregled lokalnog zakonodavstva i strateških dokumenata koji su relevantni za pitanje migracija (lokalni razvoj, održivi razvoj, lokalni akcioni plan zapošljavanja, strategija socijalne zaštite)
- Opis realizovanih programa podrške migrantima – izvor: lokalna samouprava
- Glavni zaključci o trenutnim migracionim trendovima u opštini, uticaj migracija na socio-ekonomski razvoj opštine, preporuke u vezi sa poboljšanjem evidencije o migracionim kretanjima
- Preporuke

Značaj uloge lokalne samouprave u kreiranju i sprovođenju mera proaktivne politike prema migracijama mora biti podstaknut i podržan posebnim načinom finansiranja lokalnih budžeta koji bi uvažavao postignute rezultate populacione politike na lokalnu. U tom smislu bi usvajanje lokalnih akcionih planova usmeravanja demografskog razvoja predstavljalo bitan preduslov organizovanog sistemskog pristupa rešavanju migracionih pitanja. Lokalne samouprave kao nosioci implementacije i evaluacije efekata predviđenih mera bili bi osnovni finansijeri ovih aktivnosti uz podršku republičkog budžeta.

## **ZAKLJUČAK**

Jačanje institucionalnih kapaciteta za praćenje migracionih kretanja ogleda se u činjenici da ne postoji jedna, vodeća institucija koja je odgovorna za koordinaciju i monitoring mera koje se sprovode, što uslovljava nedostatak koordinacije i razmene informacija među različitim institucijama, nedoslednost i pristrasnost u implementaciji politika i mera i izostanak monitoringa i evaluacije uspešnosti sprovedenih programa. Pored uspostavljanja neophodne redovne, ažurirane i dostupne statističke baze o prostornoj mobilnosti, potrebno je valorizovati kvalitativna istraživanja, koja bi bila usmerena na određenu problematiku i ciljne grupe, a podaci jasno i precizno interpretirani i usmereni ka kreiranju preporuka i mera u cilju efikasnijeg upravljanja migracijama. Nove istraživačke teme koje se nameću: polarizacioni efekti gradskih naselja na migraciona kretanja, ekonomska i socijalna integracija migranata koja se ogleda u potrebi obezbeđivanja stambenog prostora i dostupnih javnih servisa, povratne migracije, ali i izazovi u ruralnim, perifernim, planinskim emigracionim regionima zahvaćenim procesom depopulacije ukazuju na neophodnost kompleksnijeg proučavanja ovog fenomena. Jasno je da su neki od osnovnih ciljeva proaktivne migracione politike usporavanje iseljavanja, zadržavanje stanovništva u depopulacionim područjima, unapređenjem kvaliteta života i obezbeđivanje uslova za zapošljavanje. Stoga je neophodno uspostaviti efikasan dijalog na relaciji naučna i stručna zajednica – donosioci odluka sa ciljem postizanja održivog demografskog i sveukupnog razvoja.

## **LITERATURA I IZVORI**

International Organization for Migration (IOM) (2011). Migration profiles – making the most of the process. A Practical Guide. Geneva.

Pavlović, D., Perišić, N. i Šantić, D. (2021). Migracije u nacionalnom kontekstu – mapiranje istraživačkih izazova. Sociologija, LXIII: 669–687.

[https://kirs.gov.rs/media/uploads/Migracioni%20profil%20Republike%20Srbije%202020%20FINAL%20\(1\).pdf](https://kirs.gov.rs/media/uploads/Migracioni%20profil%20Republike%20Srbije%202020%20FINAL%20(1).pdf)

<https://kirs.gov.rs/cir/lokalni-akcioni-planovi/o-lap-ovima>

[https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web\\_final.pdf](https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-lokalnu-samoupravu-web_final.pdf)