

**Nacionalne preporuke za bolju institucionalnu saradnju u oblasti  
migracija mladih**

**Nacionalne preporuke  
SRBIJA**

**Institut društvenih nauka  
Republički zavod za statistiku  
Opština Kanjiža**

**2019**

## REZIME

Republika Srbija je decenijama pogođena emigracijom, pri čemu emigracija mladih predstavlja poseban izazov. U odnosu na druge grupe stanovništva mladi češće migriraju i izražavaju nameru da migriraju. Glavni pokretači migracije mladih su visoke stope nezaposlenosti i težnja ka boljem kvalitetu života. Negativni ekonomski i socijalni efekti emigracije mladih na mesta širom Srbije nameću potrebu za politikama usmerenim ka emigraciji mladih, a koje bi omogućile pozitivne efekte ovih migracija.

U svrhu poboljšanja praćenja i upravljanja migracijama mladih, u okviru projekta YOUMIG testirani su načini za razmenu podataka i znanja, i saradnju između nacionalnih administrativnih institucija, statističkih zavoda, istraživačkih ustanova i opština. Bolja saradnja različitih nivoa upravljanja u funkciji je unapređenja merenja, evaluacije i upravljanja uzrocima, obrascima i posledicama migracija mladih.

Ovaj dokument je usmeren na formulisanje preporuka za institucije na nacionalnom nivou, koje se bave praćenjem i upravljanjem migracijama mladih. Preporuke za politike su, takođe, usmerene i na one institucije koje kroz svoje delovanje mogu uticati na bolje praćenje i upravljanje migracijama, na prevazilaženje negativnih efekata migracije, i bolje korišćenje migracionog potencijala za razvoj. Svrha ovog dokumenta je da olakša lokalnim samoupravama bolje prikupljanje i korišćenje podataka, putem utvrđivanja neophodnih budućih aktivnosti koje će dovesti do bolje saradnje u praćenju i upravljanju migracijama mladih na lokalnom nivou.

Preporuke za politike na nacionalnom nivou obuhvataju sledeće aktivnosti:

### **1. Unapređenje pravnog okvira i potpisivanje neophodnih sporazuma o međuinstitucionalnoj saradnji sa ciljem unapređenja upravljanja migracijama mladih**

Neophodno je da se u dogovoru sa lokalnim samoupravama razvije i primeni specifičan nacionalni i lokalni okvir za kreiranje politika (pravna regulativa, akcioni planovi, strategije) kako bi se na adekvatan i efikasan način odgovorilo na izazove, uslove kao i potrebe migranata, pogotovu mladih. Time bi se obezbedilo opredeljivanje dovoljno materijalnih i ljudskih resursa za primenu navedenih akata, kako bi se iskoristio pun potencijal migracija mladih i stvorila situacija u kojoj je moguće podržati udruženja mladih i kroz konsultativni dijalog uključiti mlade u društvene tokove. Međuinstitucionalni sporazumi treba da obuhvate ceo ciklus kreiranja politike na različitim nivoima uprave, što bi omogućilo jasno praćenje tokova zakonodavnog procesa.

### **2. Prezentacija sprovedene ankete u projektu YOUMIG zainteresovanim opštinama kao primer dobre prakse i podrška u njenoj implementaciji na lokalnom nivou**

U cilju obezbeđivanja neophodnih podataka za opštine koje bi se strateški bavile pitanjima migracija mladih i njihovim upravljanjem, a kako bi se došlo do održivog rešenja, neophodna je institucionalizacija anketnog istraživanja razvijenog u okviru projekta YOUMIG. Anketu je moguće sprovести u saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) i Ministarstvom omladine i sporta (MOS), polazeći od inicijative opština koje su zainteresovane za kreiranje lokalnih strategija za mlade. U procesu institucionalizacije lokalnog istraživanja, RZS bi obezbedio metodologiju i instrumente za sprovođenje lokalne ankete. Svi ovi elementi čine okosnicu za razradu rešenja izrade pravnog okvira i angažovanja neophodnih institucija, a u cilju institucionalizacije istraživanja, kao i stvaranja mogućnosti za formulisanje lokalnih strateških dokumenata koji bi bili u skladu sa usvojenim nacionalnim strategijama.

### **3. Edukacija i razvoj kapaciteta lokalnih samouprava u korišćenju specijalizovanih baza podataka**

Neophodno je da strateške odluke na lokalnom nivou budu zasnovane na pouzdanim i realnim statističkim podacima, koji moraju biti lako dostupni i razumljivi donosiocima odluka. Kao svoju redovnu dugoročnu aktivnost, RZS podržava korišćenje DevInfo baze podataka od strane lokalnih samouprava, kroz obuku njihovih zaposlenih. Imajući u vidu da je jedan od rezultata projekta YOUMIG i alat (*Data Toolkit*), uloga RZS bi bila da pomogne opštinama pri edukaciji kako da ove podatke samostalno preuzimaju, samostalno ažuriraju bazu podataka u *Data toolkit*-u, kao i u obezbeđivanju neophodnih metodoloških objašnjenja vezanih za indikatore i/ili njihovu analizu. Ova aktivnost može biti deo akcionog plana za implementaciju strateškog dokumenta na lokalnom nivou u kojem bi RZS imao koordinativnu ulogu.

### **4. Unapređenje kvaliteta postojećih baza podataka i uspostavljanje novih kroz koordinacionu ulogu RZS u statističkom sistemu**

Republički zavod za statistiku (RZS) je pokrenuo izmene i dopune Zakona o zvaničnoj statistici kako bi obezbedio adekvatan pravni okvir za razvoj efikasnog, profesionalnog, nezavisnog i održivog statističkog sistema. Glavni cilj je da se promeni status i ojača koordinaciona uloga RZS-a među ostalim relevantnim proizvođačima zvanične statistike, da se ojača pozicija RZS-u u korišćenju administrativnih izvora, kao i da se osiguraju obavezne konsultacije sa RZS-om u uspostavljanju novih ili izmenama postojećih administrativnih izvora. Na taj način bi na lokalnom nivou podaci koji su značajni za migracije bili pouzdaniji.

### **5. Uspostavljanje elektronske platforme za lokalne samouprave gde se mogu razmenjivati iskustva u oblasti upravljanja migracijama.**

Uspostavljanje ovakve platforme na nivou jedinica lokalne samouprave, koje bi uključivale različite zainteresovane strane na nacionalnom nivou, olakšalo bi donošenje odluka zasnovanih na podacima u oblasti migracija.

### **6. Lakše zapošljavanje mladih**

Lokalne vlasti treba da pruže informacije o programima koji bi omogućili lakše zapošljavanje, a koji treba da budu dostupni svim stanovnicima date opštine. Formulisanje mera koje bi služile lakšem zapošljavanju mladih zahteva saradnju jedinica lokalne samouprave sa Ministarstvom obrazovanja, Nacionalnom službom za zapošljavanje, privatnim agencijama za zapošljavanje, poslovnim subjektima, odeljenjima za privredu i lokalni ekonomski razvoj, i stanovništva u potrazi za poslom (dobrovoljna registracija u bazu podataka i ažuriranje podataka).

## **YOUMIG - Unapređenje institucionalnih kapaciteta i pospešivanje saradnje u cilju suočavanja i postupanja u skladu sa uticajima transnacionalnih migracija mladih**

Projekat iz Transnacionalnog Dunavskog programa.

- Datum početka: 01-01-2017
- Datum završetka: 30-06-2019
- Budžet: 2.718.853 EUR (Doprinos ERDF: 2.055.179 EUR, doprinos IPA: 255.846 EUR)
- Broj poziva: Poziv 1
- Prioritet: 4 (Dobro upravljanje u Dunavskom regionu)
- Specifični cilj: 4.1. (Unapređene lokalnih kapaciteta za savladavanje izazova velikih društvenih promena)

Partneri na projektu:

- Vodeći partner: Centralni zavod za statistiku Mađarske (HU)
- Rukovodioci radnih paketa: Bečki univerzitet (AT), Lajbnicov institut za istraživanje Istočne i Jugoistočne Evrope (DE), Mariborska razvojna agencija (SI), INFOSTAT – Institut za informatiku i statistiku (SK)
- ERDF partneri: Opština Segedin (HU), Grad Grac (AT), Institut za ekonomska istraživanja (SI), Rumunski institut za istraživanje nacionalnih manjina (RO), opština Sfantu George (RO), Nacionalni statistički institut Bugarske (BG), opština Burgas (BG), gradska opština Rača- Bratislava (SK)
- IPA partneri: Republički zavod za statistiku, Srbija (RS), Institut društvenih nauka (RS), opština Kanjiža (RS)
- Pridruženi strateški partneri: Zavod za statistiku Austrije (AT), Grad Karlsruhe (DE), Savezni institut za populaciona istraživanja (DE)

Cilj projekta YOUMIG, u kojem je saradivalo 19 partnera iz 8 zemalja, je da pruži podršku lokalnim samoupravama da iskoriste razvojni potencijal migracija mladih, što će uticati da Dunavski region bude konkurentniji i ima unapređen sistem upravljanja. Cilj projekta je i da se ojačaju njihovi institucionalni kapaciteti da bi se unapredili oskudni dokazi o migracijama mladih, kao i da se pospeši donošenje politika fokusiranih na ljudski kapital. Zavodi za statistiku i istraživačke ustanove se povezuju sa lokalnim vlastima putem kompleksne, transnacionalne, prilagođene saradnje na više nivoa kako bi se formulisale lokalne strategije razvoja koje su zasnovane na unapređenim indikatorima uticaja migracija mladih, i uveli transnacionalno testirani alati za upravljanje lokalnim izazovima. Rezultat je da institucije i nosioci procesa kroz intenzivnu saradnju postižu što efikasnije jačanje kapaciteta.

Rad u okviru projekta YOUMIG je podeljen na šest radnih paketa (RP). Menadžment (RP1) i komunikacija (RP2) su jedini paketi koji se ne odnose na tematski rad. U skladu sa Konceptualnim okvirom, svi partneri su doprineli razvoju unapređenja na činjenicama zasnovanih znanja o migracijama mladih i njihovom razvojnom uticaju na Evropsku uniju, nacionalni i lokalni nivo razrađivši Lokalne status quo analize za lokalne partnere (RP3). Projekat identifikuje nedostatke u merenju lokalnih izazova na osnovu sveobuhvatne evaluacije lokalno dostupnih indikatora, kao i razrađuje i testira nove ili unapređene indikatore migracija mladih (RP4). Projekat unapređuje kapacitete za upravljanje povezanim procesima na lokalnom nivou putem zajedničkog testiranja i predstavljanja dobrih praksi i institucionalnih jedinica prema potrebama lokala (RP5). Projekat se zaključuje transnacionalno testiranim alatima za sve nivoe upravljanja koji doprinose boljim strategijama, politikama i uslugama vezanim za problematiku migracija mladih (RP6).

Svi rezultati projekta YOUMIG se nalaze na

<http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/youmig/outputs>



## UVOD

### 1.1. O migracijama mladih

Mobilnost mladih ljudi širom sveta se povećala i poprimila različite oblike poslednjih decenija. Zemlje u podunavskom regionu nisu izuzeci u tom pogledu, jer se suočavaju sa izazovima migracija mladih, i odseljavanja i doseljavanja. Osim tradicionalnih uzroka ovog fenomena, pojavili su se novi faktori koji čine migracijske obrasce složenijim. Emigracija mladih ljudi može prouzrokovati ozbiljan gubitak radne snage i ljudskog kapitala, zajedno sa dolaznim transferima kojima se ne može ući u trag (kao što su socijalne i finansijske doznake), dok imigracija, ako se njom ne upravlja na odgovarajući način, može rezultirati marginalizacijom i nedovoljnim korišćenjem ljudskih resursa. Migracije mladih i njihove posledice zahtevaju bolje upravljanje na svim nivoima administracije kako bi olakšali upravljanje na lokalnom nivou i iskoristili potencijale za lokalni razvoj.

### 1.2. O migracijama mladih u Srbiji

Tokom i nakon ratova na Zapadnom Balkanu devedesetih godina prošlog veka došlo je do velikih iseljavanja iz Srbije, uglavnom mladih. Uprkos političkoj stabilizaciji regiona nakon

2000. godine, proces emigracije nastavio se zbog neuspeha ekonomskog oporavka. S druge strane, migracioni prilivi u Srbiju se uglavnom sastoje od državljana Srbije, tj. bivših „gastarbajtera“ koji su se penzionisali, dok stranci (od kojih su građani izvan EU najbrojniji) predstavljaju manjinu. Sveukupno, migracioni bilans zemlje varirao je, prema gruboj proceni, između -10.000 i -15.000 ljudi godišnje tokom perioda 2001-2011, što je potpomoglo nepovoljne demografske procese – smanjenje i starenje stanovništva – izazvano dugotrajnim nivoom rađanja ispod nivoa potrebnog za zamenu generacija. Poslednjih godina, postoje indikacije da je neto emigracija još izraženija, ali to se ne može potvrditi zbog nedostatka statističkih podataka ili reprezentativnog istraživanja o tokovima emigracije.

Prema popisu stanovništva, jedinom nacionalnom izvoru podataka o državljanima Srbije koji žive u inostranstvu, broj emigranata opao je sa 414.839 u 2002. na 313.411 u 2011. S druge strane, statistički rezultati iz najpopularnijih zemalja destinacije ukazuju da je kontingent iseljenika najverovatnije dvostruko veći od broja emigranata obuhvaćenih popisom. Emigranti iz Srbije su obično mlađi od stanovništva u zemlji. Oni koji rade u tradicionalnim evropskim zemljama destinacije uglavnom imaju nisko obrazovanje, dok se „odliv mozgova“ smatra važnim delom emigracijskih tokova ka prekomorskim zemljama, koji su obnovljeni od 1990-ih.

Tokom 1990-ih, u opštini Kanjiža nastanilo se 712 izbeglica, od kojih je 90% izbeglo iz Hrvatske. Ova opština pripada oblasti emigracije u kojoj je Popisom 2011. godine zabeležen znatno veći procenat emigranata (3,4%) nego što je to bio slučaj 1991. godine (1,9%). Njihove glavne zemlje destinacije bile su Mađarska i Nemačka. Opština se bori sa novim talasom emigracije od 2011. godine kada je mađarska etnička zajednica u Srbiji dobila dvojno državljanstvo uz mogućnost dobijanja pasoša EU. To je imalo duboke posledice na opštine kao što je Kanjiža, gde je stanovništvo uglavnom mađarske nacionalnosti. Pored toga, Kanjiža pripada regionu sa najvećom verovatnoćom odliva mozgova u Srbiji, sa preko tri puta većom verovatnoćom emigracije osoba sa višim i visokim obrazovanjem od onih sa nižim nivoom obrazovanja. Bilans unutrašnjih migracija u periodu 2011-2017. je bio zanemarljivo pozitivan, izuzev 2012. godine (-63 osobe). Međutim, u starosnoj grupi 15-34 godine, posebno u grupi 15-24, unutrašnja neto migracija bila je negativna, osim u 2017. godini.

Glavni izazovi i mogućnosti u upravljanju migracijama mladih u Srbiji su u oblasti smanjenja emigracije i podsticanja povratka emigranata, ali i stvaranja primenljivog pravnog okvira za privlačenje imigranata koji bi mogli doprineti razvoju društva. Politike koje bi dovele do poboljšane saradnje između relevantnih institucija zaduženih za praćenje i upravljanje migracijama na svim nivoima uprave mogu olakšati implementaciju relevantnih strategija i političkih akcija usmerenih na poboljšanje ukupne ekonomske i institucionalne stabilnosti, kao ključnih pokretača migracija.

### 1.3. Koncept saradnje između institucija na različitim nivoima uprave

Upravljanje na različitim nivoima uprave, po definiciji Odbora regija Evropske unije označava koordinisano delovanje Evropske unije, njenih članica i lokalnih i nivoa uprave nižih od nacionalnih zasnovano na partnerstvu, i uključuje operacionu i institucionalnu saradnju tokom svih faza ciklusa donošenja politike – od nacрта do primene. To delovanje zahteva koordinaciju i raspodelu nadležnosti na svim nivoima uprave – uglavnom od nacionalnih do lokalnog nivoa. U nekim slučajevima, kao što je EU, uključen je i transnacionalni nivo uprave, koji ima veliki značaj, pogotovo u svetlu sve veće važnosti upravljanja na različitim nivoima uprave u politikama vezanim za migracije i integraciju. Taj vid upravljanja se odnosi i na vertikalnu i horizontalnu disperziju centralne vlasti. Vertikalna se odnosi na aktere na različitim teritorijalnim i administrativnim nivoima, a horizontalna na aktere i oblasti na istom nivou upravljanja.

Regionalni i lokalni nivo uprave nemaju široke ingerencije u donošenju migracionih politika. Međutim, lokalna uprava je dužna da obezbedi određen usluge za migrante. Stoga je usaglašena saradnja na različitim nivoima uprave osnovna potreba lokalnih uprava, a opštine bi trebalo da se posmatraju kao partneri u dijalozima o politikama koje se odnose na ciljeve i indikatore migracija, kao i integraciju na nacionalnom nivou.

### 1.4. Projektna aktivnost čiji je cilj građenje šema saradnje na različitim nivoima uprave

Ovaj dokument je rezultat nastojanja projekta YOUMIG da doprinese mogućnostima olakšavanja saradnje između različitih nivoa upravljanja, dok je istovremeno obezbedio i poligon za testiranje mehanizama za razmenu znanja. Rezultat aktivnosti su predloženi vidovi saradnje između nacionalnih administrativnih tela, statističkih zavoda, naučnih instituta i lokalnih samouprava u cilju boljeg merenja, evaluacije i upravljanja uzrocima, procesima i efektima migracija mladih, odnosno, unapređene saradnje na različitim nivoima uprave. Na osnovu ranijih rezultata projekta (Lokalna status kvo analiza, Setovi novih ili unapređenih indikatora i One-stop-shop pristup) uspostavljeni su kanali institucionalne saradnje na različitim nivoima upravljanja.

Preporuke navedene u ovom dokumentu predstavljaju rezultat rada na navedenim tematskim aktivnostima, kao i zaključaka niza radionica koje su se u sedam zemalja partnera na projektu sprovele na temu institucionalne saradnje. Tokom 2018-2019. organizovane su dve radionice na nacionalnom nivou u svim zemljama učesnicama. Na radionici, Forum o statistici i koordinaciji politika vezanih za migracije, mapirano je postojeće znanje i kompetencije, evaluirane su trenutne prakse saradnje i definisane su potrebe i mogućnosti za unapređenje saradnje između različitih nivoa uprave. Ova radionica je poslužila da se daju primeri uspostavljanja kanala saradnje između institucija uključenih u dijalog. Na narednoj radionici, Forum o statistici i planiranju politika migracija u cilju formulisanja nacionalnih preporuka omogućena je rasprava i finalizacija preporuka za bolju institucionalnu saradnju u

oblasti migracija mladih za politike na nacionalnom nivou. Uključene su dve oblasti intervencije: delovanje sa ciljem unapređenja dostupnosti i kvaliteta indikatora, kao i aktivnosti koje se bave kompleksnim aktivnostima pronalaženja adekvatnog rešenja za izazove u osmišljavanju i sprovođenju politika prema migracijama mladih na različitim nivoima uprave.

## NACIONALNE PREPORUKE ZA BOLJU INSTITUCIONALNU SARADNJU NA RAZLIČITIM NIVOIMA UPRAVE

Preporuke politike sa ciljem boljeg praćenja i upravljanja migracijom mladih uključuju upustva kako da se produbi saradnja i da se unapredi znanje i razmena podataka između statističkih zavoda, istraživačkih institucija, lokalnih samouprava, kao i nacionalnih institucija na lokalnom nivou. Dve oblasti delovanja nacionalnih preporuka su u fokusu: novi ili unapređeni indikatori i pitanja politike migracija mladih.

**2.1. Oblast delovanja br.1** – glavne preporuke/ključne aktivnosti. Neophodne dalje aktivnosti na unapređenju dostupnosti i kvaliteta indikatora migracije mladih u Srbiji

### **Pregled glavnih zaključaka o relevantnim YOUMIG ishodima i rezultatima**

#### ***Evaluacioni izveštaj o indikatorima migracija mladih sa identifikovanim nedostacima***

Danas su mladi jedna od najdinamičnijih i najpokretljivijih migrantskih grupa koja zahteva razvoj različitih načina i modela za praćenje njihove raznovrsnosti i mobilnosti. Sakupljanje indikatora kao osnovni uslov za upravljanje migracijama mladih treba da se poveže sa oblastima od interesa, uključujući demografiju, tržište rada, ekonomski razvoj, zdravstvo i obrazovanje. Cilj je da se evaluacija indikatora kao preduslov za dalje planiranje i implementaciju projekta na lokalnom nivou zaokruži, uz definisanje novih indikatora i evaluaciju efekata mobilnosti mladih na razvoj, pogotovu lokalne zajednice. Tokom prvog dela projekta, sastavljena je lista relevantnih indikatora, na osnovu postojećih i onih koji su važni za upravljanje i merenje uticaja migracije mladih na lokalnu zajednicu. Takođe je procenjena njihova dostupnost, uključujući njihovu metodološku i konceptualnu tačnost i potencijalnu efikasnost, uz identifikovanje nedostataka i procenu potrebe za njima a koje treba da omoguće prepoznavanje prioritarnih oblasti za stvaranje i implementaciju najrelevantnijih politika.

#### ***Transnacionalno testiranje novih/unapređenih indikatora (Srbija)***

S obzirom da je fokus YOUMIG projekta migracija mladih unutar zemalja Dunavskog regiona, projekat obuhvata heterogenu grupu zemalja koje pokazuju velike razlike u funkcionisanju tržišta rada i nivou ekonomske i društvene razvijenosti, kao i u obimu i sastavu migracionih tokova imigracije i emigracije. Stoga je zaključeno da postoji potreba da se kreiraju unapređeni ili novi indikatori koji su u stanju da mere razvojni balans migracija mladih, ukrojenih prema specifičnim potrebama lokalnih samouprava. Izveštaj daje pregled svih preduzetih koraka prilikom testiranja indikatora u okviru *Istraživanja malih razmera (Small scale survey)* sa specifičnom ciljnom grupom i prikupljanjem podataka iz svih relevantnih izvora kao i nastalih izazova tokom stvaranja finalnog seta podataka. Procenjena je tačnost,

relevantnost, dostupnost, razumljivost, koherentnost i pravovremenost indikatora u kontekstu koliko dobro indikatori podržavaju lokalno i nacionalno strateško planiranje i primenu politika imajući u vidu unapređenje upravljanja migracijama mladih. Takođe je opisano moguće transnacionalno usvajanje indikatora koje treba da služi kao input za pilot aktivnosti.

## **1. Unapređenje pravnog okvira i potpisivanje neophodnih sporazuma o međuinstitucionalnoj saradnji sa ciljem unapređenja upravljanja migracijama mladih**

Upravljanje savremenim migracionim tokovima podrazumeva postojanje organizovanog nacionalnog sistema kojim je jasno definisana migraciona politika zemlje i koja je predstavljena precizno formulisanom strategijom za upravljanje migracijama, stvaranjem i definisanjem zakonskog i institucionalnog okvira za njeno sprovođenje kao i postojanjem mehanizma za efikasnu koordinaciju rada svih relevantnih aktera neophodnih za kreiranje i sprovođenje migracione politike.

Stoga je bilo neophodno da se obezbedi koherentan pravni okvir koji će biti usklađen sa EU regulativama i koji će olakšati komunikaciju između proizvođača statistike o migracijama. Usvajanjem Zakona o migracijama 2012. godine (Službeni Glasnik Republike Srbije, broj 107/12) utvrđena je osnovna definicija migracija i uspostavljen je koordinacioni sistem u zemlji sa svim relevantnim institucijama neophodnim za praćenje i upravljanje migracionim tokovima.

Samo unapređenje pravnog okvira koji prati i omogućava upravljanje migracijama na kvalitetniji način podrazumeva sa jedne strane, reviziju i usklađenost sa standardima relevantnog međunarodnog prava koje uključuje radno pravo i prevenciju diskriminacije migranata po bilo kom osnovu kako bi se obezbedila primena pravnog okvira utemeljena u pravu kao i da je socijalno, dobno i polno osetljiva. S druge strane, neophodno je da se u dogovoru sa lokalnim autoritetima i lokalnim upravama razvije i primeni specifični nacionalni i lokalni okvir za kreiranje politika (pravna regulativa, akcioni planovi, strategije i institucionalna struktura) kako bi se na adekvatan i efikasan način odgovorilo na izazove, uslove kao i potrebe migranata, pogotovu mladih. Time bi se obezbedilo alociranje dovoljnih materijalnih i ljudskih resursa za primenu navedenih akata kako bi se iskoristio pun potencijal migracija mladih i tako kreirala tzv. situacija dvostrukog (*win-win*) *dobitka* u kojoj je moguće podržati udruženja mladih i kroz konsultativni dijalog ih uključiti u društvene tokove.

Pored procesa daljeg unapređenja i efikasnije primene zakonskog okvira, neophodno je obezbediti jaču intra-institucionalnu integraciju sa ciljem uspostavljanja zvanične operative mreže za razmenu podataka na svim nivoima čime bi se povećala dostupnost i razumljivost podataka kao i kvalitet izveštaja. Uspostavljanje mreže bi bilo definisano podzakonskim aktima kao i međuinstitucionalnim bilateralnim sporazumima čime bi se unapredio i učinio

transparentnim zakonski osnov, dostupan stakeholdersima i jednostavan za praćenje. Sporazumi treba da su formulisani tako da predstavljaju rezultat institucionalnog konzesusa koji će omogućiti uređenje međusobne saradnje tako da obezbeđuju jednostavnu i brzu komunikaciju među institucijama, efikasnu razmenu podataka i drugih informacija uzimajući u obzir smanjenje administrativnog opterećenja kao i prateći trošak.

Uopšteno govoreći, formulisanje međuinstitucionalnih sporazuma treba da obuhvati ceo ciklus stvaranja politike - dizajn i pripremu politike, usvajanje i primenu, aplikaciju, evaluaciju i reviziju tokom vremena sa uspostavljenom zajedničkom bazom pravnih fajlova koji omogućavaju lako praćenje tokova pravnih procesa.

Važno je napomenuti da je početkom 2019. uspostavljen Koordinacioni tim za praćenje ekonomskog trenda migracija u Srbiji od strane Vlade Republike Srbije. Pored Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, tim uključuje i predstavnike Srpske akademije nauke i umetnosti, Ministarstva ekonomije, Ministarstva finansija, Ministarstva obrazovanja, Ministarstva omladine i sporta, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva bez portfelja – Kabinet zadužen za demografsku i populacionu politiku i Ministarstva spoljnih poslova. Dodatno je osnovana grupa eksperata formirana od predstavnika različitih fakulteta, naučnih instituta, sindikata, asocijacija opština, vladinih tela i institucija, uključujući i Republički zavod za statistiku. Grupa eksperata će se baviti profesionalnim pitanjima, predlažući nova rešenja za unapređenje pravnog okvira u domenu ekonomskih migracija. Od Koordinacionog tima se očekuje da kreira i usvoji strategiju za upravljanje ekonomskim migracijama u Srbiji. Neophodno je da se olakša konstantnost kvaliteta rezultata koji su u stanju da odgovore društvenim potrebama.

## **2. Prezentacija sprovedene ankete u projektu YOUMIG kao primer dobre prakse i podrška njenoj implementaciji na lokalnom nivou**

Kao rezultat projektnih aktivnosti, napravljena je lista indikatora kao osnova za praćenje migracija mladih i konteksta u kojem se one odvijaju u zemljama Dunavskog regiona (16 osnovnih indikatora), a dodatno je izabrano pet novih indikatora za razvoj. U skladu s tim, u opštini Kanjiža sprovedena je anketa za testiranje i proizvodnju podataka prema usvojenoj listi indikatora. Analiza kvaliteta dobijenih podataka iz ove ankete potvrdila je da je predloženi metod prihvatljiv za prikupljanje podataka koji se odnose na mlade (lica starosti 18-34 godine) i njihova domaćinstva, a nepouzdan za prikupljanje podataka o indikatorima zaposlenosti od strane preduzeća.

Kako bi se došlo do održivog rešenja, u cilju obezbeđivanja neophodnih podataka za opštine koje bi se strateški bavile pitanjima migracija mladih i njihovim upravljanjem, institucionalizacija ovog istraživanja je neophodna. Sagledavajući nadležnosti različitih institucija i neophodne kapacitete za sprovođenje ovog istraživanja, tokom radionice *Ka upravljanju migracijama mladih kroz bolju administrativnu saradnju od lokalnog do*

*nacionalnog nivoa* zaključeno je da postoji mogućnost da se implementacija ovog istraživanja obezbedi u saradnji sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvom omladine i sporta i na inicijativu samih opština – koje su zainteresovane za kreiranje lokalnih strategija za mlade.

Na radionici *Ka formulisanju nacionalnih preporuka za bolju administrativnu saradnju u cilju upravljanja migracijama mladih*, prisutnim učesnicima još jednom je predstavljen novi metod prikupljanja nedostupnih podataka u sistemu zvanične statistike. Učesnici su pozitivno ocenili ovaj pristup i podržali da se njegova implementacija predloži Koordinacionom timu za praćenje tokova iz oblasti ekonomskih migracija u Republici Srbiji, koji je viđen kao nosilac ove aktivnosti. Implementaciji istraživanja bi trebalo da prethodi mapiranje opština koje bi primenile ovaj metod u cilju izrade/implementacije lokalne strategije. Ovde je prepoznata uloga Stalne konferencije gradova i opština, čija podrška razvoju opština je prisutna duži niz godina u zemlji (koordinaciona uloga kroz mapiranje specifičnih opština, izradu lokalnih strateških dokumenata, edukacije, podršku implementaciji istraživanja i dr.). Koordinacioni tim za praćenje tokova iz oblasti ekonomskih migracija u Republici Srbiji, koji je osnovala Vlada Republike Srbije, biće upoznat sa iskustvima iz projekta YOUMIG u vezi sa implementacijom istraživanja na lokalnu. Očekuje se da će ovaj način prikupljanja podataka biti preporučan za implementaciju akcionim planom za upravljanje ekonomskim migracijama u Republici Srbiji. Svi članovi Koordinacionog tima viđeni su kao akteri u procesu implementacije istraživanja na lokalnu, a njihove pojedinačne nadležnosti treba definisati dodatnim sporazumima o saradnji.

U procesu institucionalizacije lokalnog istraživanja o migracijama mladih, Republički zavod za statistiku (u skladu sa koordinacionom ulogom definisanom odredbama Zakona o zvaničnoj statistici) bi imao ulogu u njegovoj promociji i obezbeđivanju metodologije i instrumenata u cilju pripreme za njegovu implementaciju na lokalnu (kao primer dobre prakse je stečeno iskustvo u opštini Kanjiža u projektu YOUMIG).

### **3. Edukacija i razvoj kapaciteta lokalnih samouprava u korišćenju specijalizovanih baza podataka**

Za donošenje odluka na lokalnu neophodno je bazirati se na pouzdanim podacima, koji moraju biti lako dostupni i jasni/razumljivi donosiocima odluka. S tim u vezi, RZS je na svom zvaničnom sajtu obezbedio veliki broj raspoloživih podataka iz svoje nadležnosti i njihove detaljne metodološke informacije u SDMX formatu u okviru diseminacione baze, kao i u drugim formatima - na primer DevInfo baze podataka.

DevInfo baze namenjene su za praćenje razvoja, planiranje i izveštavanje u okviru usvojenih nacionalnih strategija. Ovaj sistem se u Republici Srbiji razvija od 2004. godine, a Republički zavod za statistiku (RZS) je nosilac razvoja baze i tesno saraduje sa ostalim državnim institucijama, partnerima na lokalnom nivou i međunarodnim organizacijama. U skladu sa

potrebama praćenja stanja lokalnog razvoja, u RZS je razvijena i DevInfo baza - *Pregled stanja i razvoja opština* koja sadrži 180 indikatora do nivoa opština, za vremenski period od 2010–2018. (trenutno stanje - ažuriranje najmanje dva puta godišnje), dvanaest različitih proizvođača i po temama/oblastima: demografija, društvena participacija, građevinarstvo, ekonomija, zdravstvo, indeksi, informisanje i komunikacije, kultura, obrazovanje, poljoprivreda, pravosuđe, prirodna sredina, saobraćaj i socijalna zaštita. DevInfo format obezbeđuje jednostavan pregled baze podataka i njihovu vizuelizaciju, izradu izveštaja, tabela, grafikona i mapa i namenjen je donosiocima odluka. Takođe, ovi podaci lako se mogu eksportovati u druge formate (npr. *YOUMIG Data Toolkit*), čime se povećava sadržaj svih potrebnih podataka kako bi lokalni nivo mogao odgovoriti na izazove sa kojima se suočava. Kao svoju redovnu dugogodišnju aktivnost, RZS nudi svoju podršku u korišćenju DevInfo baza podataka kroz obuke, gde se svi zainteresovani korisnici (lokalne samouprave) mogu prijaviti na adresu zavoda. Ovde je moguće koristiti kapacitete angažovane na DevInfo treninzima kako bi se obezbedila razmena znanja o statistici migracija sa svim lokalnim samoupravama.

Takođe, svi strateški dokumenti od nacionalnog značaja mogu biti osnov za proširenje postojeće opštinske baze ili kreiranje novih baza koje bi obezbedile podatke za praćenje efikasnosti, kao i efektivnosti usvojenih strategija.

Imajući u vidu da je jedan od prizvoda projekta YOUMIG i alat *Data Toolkit*, gde bi se skladištili svi podaci iz usvojene Liste indikatora (16 osnovnih i 5 dodatnih indikatora), uloga RZS bi bila da pomogne da se ovi podaci redovno ažuriraju sugerišući opštinama kako da ih samostalno preuzimaju, samostalno ažuriraju bazu podataka u *Data Toolkit*-u, kao i da obezbedi neophodna metodološka objašnjenja vezana za indikatore i/ili njihovu analizu. Ova aktivnost bi mogla biti deo akcionog plana za implementaciju strateškog dokumenta na lokalnom nivou u kojem bi RZS imao ulogu.

#### **4. Unapređenje kvaliteta postojećih baza podataka i uspostavljanje novih kroz koordinacionu ulogu RZS u statističkom sistemu**

Da bi se postigli osnovni strateški ciljevi definisani Strategijom razvoja statistike 2016-2020, preporučuje se veće korišćenje administrativnih resursa, kako bi se smanjili troškovi i teret izvještajnih jedinica. U prethodnom periodu, RZS je povećao upotrebu administrativnih resursa za proizvodnju statističkih podataka u različitim domenima, ali još uvek postoji potreba za još većom upotrebom administrativnih podataka.

Zavod je pokrenuo izmene i dopune Zakona o zvaničnoj statistici kako bi obezbedio adekvatan pravni okvir za razvoj efikasnog, profesionalnog, nezavisnog i održivog statističkog sistema. Glavni cilj je da se promeni status i ojača koordinaciona uloga RZS-a među ostalim relevantnim proizvođačima zvanične statistike, da se ojača pozicija RZS-a u smislu korišćenja administrativnih izvora, kao i da se osiguraju obavezne konsultacije sa RZS-

om u uspostavljanju novih ili izmenama postojećih administrativnih izvora. Potrebno je unaprediti saradnju sa drugim proizvođačima zvanične statistike, kao i prilagoditi izvore administrativnih podataka potrebama metodologije koja se primenjuje. Kvalitet registara se mora proceniti – svaki potencijalni izvor podataka mora biti analiziran i proveren u smislu sadržaja, definicija, dostupnosti i kompletnosti. Ako kvalitet nije zadovoljavajući, nedostaci će biti naznačeni nosiocu registra, od koga se očekuje da preduzme aktivnosti u cilju poboljšanja njegovog sadržaja.

Pored činjenice da bi izmene i dopune Zakona o zvaničnoj statistici trebalo da ojačaju koordinacionu ulogu RZS-a, sprovede se i organizaciono prilagođavanje potrebama koordinacije u statističkom sistemu uspostavljanjem organizacione jedinice za koordinaciju u zvaničnom statističkom sistemu.

Unapređenje nacionalnog zakonodavstva i usklađivanje sa međunarodnim propisima, kao i planirane aktivnosti na uspostavljanju statističkog istraživanja o međunarodnim migracijama su od suštinskog značaja za bolje razumevanje i upravljanje migracijama mladih na nacionalnom i lokalnom nivou. U narednom periodu će se nastaviti aktivnosti na uspostavljanju statistike o međunarodnim migracijama (imigracija, emigracija, sticanje i gubitak državljanstva) kroz zajednički rad sa Ministarstvom unutrašnjih poslova na definisanju potrebnih metodoloških i organizacionih instrumenata za sprovođenje istraživanja.

Redovno održavanje Devinfo baza podataka o lokalnom razvoju i profilima opština i planirani razvoj portala Otvoreni podaci - razmena svih postojećih podataka u zvaničnom statističkom sistemu za opštine - mogu biti „lako dostupna mesta“ gde se mogu dobiti podaci na nivou opština.

Uspostavljanje Centralnog registra stanovništva (CPR) – Vlada Srbije je usvojila Predlog zakona o Centralnom registru stanovništva (decembar 2018. Godine) – dovešće do uspostavljanja razmene podataka i znanja između relevantnih institucija. Na osnovu zajedničkih standarda i uključujući potrebe statistike, u 2019. godini, CPR bi trebalo da poveže jedanaest administrativnih evidencija. Uspostavljanje CPR-a će osigurati da podaci iz administrativnih evidencija (npr. Evidencija o državljanstvu, prebivalištu, boravištu, privremenom boravku u inostranstvu, evidencija stranaca) budu dostupni na lokalnom/opštinskom nivou.

Takođe, Vlada je uspostavila „Kordinaciono telo za praćenje tokova ekonomskih migracija u Republici Srbiji“ (osnovano u januaru 2019. godine) koje okuplja Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo bez portfelja zaduženo za demografiju i populacionu politiku, Ministarstvo finansija, kao i predstavnike poslodavaca, sindikata i Srpske akademije nauka i umetnosti.

**2.2 Oblast delovanja br.2** – glavne preporuke/ključne aktivnosti. Neophodne dalje aktivnosti za prevazilaženje izazova u oblasti upravljanja migracija mladih na različitim nivoima uprave u Srbiji

**1. Donošenje odluka na nivou jedinca lokalne samouprave zasnovanih na podacima**

Glavni izazov za donošenje odluka na nivou lokalne samouprave zasnovanih na podacima je nedostatak pristupačnih, aktuelnih i sveobuhvatnih podataka o migracijama mladih.

Da bi lokalna samouprava mogla formulisati i realizovati adekvatne mere, neophodni su podaci o sledećim aspektima migracija mladih na osnovu indikatora razvijenih u projektu YOUMIG:

- broj mladih imigranata i emigranata;
- demografska struktura i školska sprema;
- ekonomska aktivnost osoba koji odlaze/dolaze;
- razlozi migracija.

Komesarijat za izbeglice i migracije ima za cilj da prikuplja, objavljuje i analizira podatke o migracijama, i da izgradi jedinstveni sistem za praćenje migracija. U svakoj opštini u Republici Srbiji postoji Savet za migracije i Povereništvo za izbeglice i migracije. Njihov zadatak je pored ostalog i pružanje pomoći migrantima i njihovo upućivanje nadležnim organima ili civilnim organizacijama koji im mogu pomoći.

Osoba koja je u svakoj opštini zadužena za migrante može biti od vitalnog značaja u procesu obezbeđivanja podataka o migrantima.

Obuka te osobe i obaveštavanje javnosti o zadacima i nadležnostima te uloge su veoma važni – bez toga ne mogu se očekivati značajni pozitivni efekti.

Drugi podaci koji se regularno prikupljaju na lokalnom nivou i mogu biti korisni za upravljanje migracijom treba da budu dostupni lokalnoj samoupravi.

Predlaže se stvaranje *online* platforme za lokalne samouprave koju bi koordinisao Komesarijat za izbeglice i migracije, da bi opštine na taj način mogle da dele iskustva na polju upravljanja migracijama. Ona bi bila prilagođena potrebama svake opštine. Lokalna samouprava bi obezbeđivala podatke za bazu, a KIRS bi ih sakupljao, obrađivao i objavljivao.

Radi stimulacije povratka osoba koje trenutno žive u inostranstvu predlaže se formiranje lokalnog centra (ili u okviru postojeće strukture na lokalnom nivou odrediti osobu odgovornu za pomoć) za osobe koje se vraćaju iz inostranstva. Trebalo bi pružiti kompletne informacije o svim aspektima povratka kući. To zahteva saradnju sa:

- Ministarstvom unutrašnjih poslova (izrada ličnih dokumenta),
- Poreskom upravom (plaćanje poreza),

- Fondom za zdravstveno osiguranje (naći način da osobe koje žive u inostranstvu, a vrate se na kraći ili duži boravak imaju zdravstveno osiguranje u Srbiji)
- Fondom za PIO (priznavanje staža stečenog u inostranstvu)
- Ministarstvom za obrazovanje (pojednostavljenje procesa nostrifikacije diplome stečene u inostranstvu)
- Nacionalnom službom za zapošljavanje (aktuelne informacije o slobodnim radnim mestima, o merama za samozapošljavanje mladih).

Kako je trenutno u Srbiji izražena tendencija emigracije mladih, potrebne su i druge mere. Mladi koji razmišljaju o iseljenju u inostranstvo obično ne dolaze u kontakt sa osobom koja je u lokalnoj samoupravi zadužena za migrante. Zato bi lokalna samouprava trebalo da izradi posebne mehanizme za komunikaciju sa osobama koji planiraju emigraciju.

Rezultati istraživanja o stavovima mladih u opštini Kanjiža pokazuju da je glavni razlog odlaska ekonomske prirode, nemogućnost zapošljavanja, niske plate i nepostojanje perspektive za budućnost.

Zato bi bilo korisno da lokalna samouprava regularno obaveštava stanovnike o razvojnim planovima opštine, o planiranim merama zapošljavanja i ostalim stavkama koje mogu biti presudne u procesu donošenja odluke o migraciji. U tom procesu pored klasičnih medija predlaže se korišćenje interneta i društvenih mreža da bi poruka što efikasnije stigla do mladih.

Predlaže se stalna komunikacija sa mladima, radi sticanja saznanja o njihovim stavovima o migracijama. Lokalna samouprava bi mogla redovno da sprovodi istraživanje na osnovu *online* upitnika, poput onog koji je nastao u okviru projekta YOUMIG koji je dobar za praćenje trendova vezanih za migracije i razvoj. Stoga, predlažemo prilagođavanje ovog upitnika za ostale opštine u Srbiji, što može biti praćeno radionicama, debatama, internet forumima i drugim modernim metodama komunikacije. Dobijeni podaci mogu da pružaju veoma vrednu bazu podataka o stavovima mladih o migracijama, o njihovim planovima i motivima.

Društveni mediji i različite lokalne online platforme dodatno i značajno unapređuju komunikaciju sa ljudima koji ne žive na teritoriji lokalne samouprave.

Ključ uspeha u ovom procesu predstavlja formiranje baze podataka o mladima i poslodavcima – prijavljivanje u bazu za komunikaciju trebalo bi da bude dobrovoljno, na bazi informativne kampanje lokalne samouprave.

Rezultati o stavovima, motivima i planovima mladih o migracijama mogu predstavljati osnovu za definisanje raznih mera lokalne samouprave za upravljanje migracijama i to na bazi dostupnih podataka.

## 2. Lakše zapošljavanje mladih

Kako je glavni razlog emigracije mladih iz Republike Srbije ekonomske prirode, zbog neadekvatnog zapošljavanja, teškoća u pronalaženju adekvatnog posla i niskih zarada, mere lokalne samouprave sa ciljem olakšavanja zapošljavanja predstavljaju važan element u procesu upravljanja migracijama mladih.

Lokalne samouprave imaju posredničku ulogu u procesu olakšavanja zapošljavanja. Država ima glavnu ulogu u omogućavanju lakšeg zapošljavanja mladih. Lokalna samouprava treba da omogućava informisanje zainteresovanih o programima lakšeg zapošljavanja dostupnih za stanovnike date opštine.

Bitno je da zainteresovani na jednom mestu mogu dobiti sve bitne informacije o zapošljavanju na teritoriji lokalne samouprave – slobodna radna mesta, zahtevi poslodavaca, zakonski propisi, kursevi obuke itd. Ovaj zadatak može da obavi ispostava Nacionalne službe za zapošljavanje ili može biti organizovan u okviru civilnog udruženja. Međutim, postoji prostor za unapređenje saradnje između Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ), njenih lokalnih ogranaka i lokalnih samouprava. Predlaže se inicijativa od viših ka nižim instancama: jačanje kapaciteta zaposlenih u NSZ, unapređenje komunikacije između ogranaka NSZ i lokalne samouprave da bi se utvrdila ravnoteža između potreba i mogućnosti na lokalnom nivou. Komunikacija treba da bude dvosmerna. Tokom Foruma o statistici i planiranju politika migracija je postalo očigledno da je bilo velikih neslaganja između podataka koje NSZ ima o stopi nezaposlenosti u Kanjiži i situacije u gradu. Prema NSZ-u, nema velike potražnje radne snage, i malo je registrovanih nezaposlenih, a po podacima Odeljenja za lokalni ekonomski razvoj ima potrebe za 200 radnika u lokalnim preduzećima. Razlog za ta neslaganja je to što ni tražioci posla ni poslodavci nemaju poverenja u pomoć koju može da pruži lokalni ogranak NSZ. Da bi se to promenilo, NSZ, njeni ogranaci i lokalne samouprave moraju da budu u stalnom kontaktu i da obnove poverenje lokalne zajednice.

U ovom procesu je neophodno da Nacionalna služba za zapošljavanje stvori i redovno ažurira bazu podataka otvorenih radnih mesta. Uspeh zavisi od toga da li će potencijalni poslodavci i potencijalni kandidati/zaposleni shvatiti značaj ovog poduhvata i dobrovoljno poslati svoje podatke u bazu lokalne samouprave.

Da bi lokalna samouprava podstakla mlade koji su studirali u inostranstvu da se vrate u svoju domovinu, bitno je da pruža adekvatnu pomoć i njima. Informacije o priznavanju visokoškolskih diploma, obezbeđivanje letnje prakse u toku studiranja, intenzivni kursevi stručne terminologije, kratak prikaz zakonskih propisa može biti od presudnog značaja prilikom donošenja odluke o povratku. Bitno je da mladi na jednom mestu mogu dobiti sve potrebne informacije na njima odgovarajući način (korišćenjem savremenih *on-line* medija). Formiranje baze podataka o mladima koji studiraju u inostranstvu, obaveštavanje o

dešavanjima na lokalnom nivou i redovna komunikacija sa njima može da stvori poverenje prema aktivnostima lokalne samouprave.

Centralna vlada bi takođe trebalo da podrži lokalne samouprave u njihovim pokušajima da stimulišu povratak onih koji su studirali u inostranstvu. Mogla bi, putem zajedničkog rada i saradnje sa lokalnim odeljenjima za ekonomski razvoj, da obezbedi povoljne kredite za kupovinu nekretnina, započinjanje privatnog biznisa, da deli informacije i pruža pomoć sa transnacionalnom podrškom (grantovima) za mlade preduzetnike. Ta vrsta pomoći bi trebalo da bude usmerena na naselja sa najvećim udelom mladih koji studiraju van zemlje.

Lokalna samouprava treba da vodi računa i o preduzetnicima, o mladima koji razmišljaju o osnivanju sopstvenog biznisa. Formiranje i razvoj poslovnih inkubatora i *co-working* prostora je bitno za njih. Uspeh mladih preduzetnika u velikoj meri zavisi i od stručne pomoći koji će dobiti u okviru navedenih institucija.

Mere za lakše zapošljavanje mladih zahteva saradnju lokalne jedinice samouprave sa sledećim institucijama:

- Ministarstvom obrazovanja (nostrifikacija diploma)
- Nacionalnom službom za zapošljavanje (aktuelna slobodna radna mesta)
- Privatnim agencijama za zapošljavanje (aktuelna slobodna radna mesta)
- Privrednim subjektima (o njihovim poslovnim planovima koji utiču na broj i strukturu potrebnih kadrova u budućnosti)
- Odeljenjem za privredu i lokalni ekonomski razvoj,
- Sa osobama koje traže posao (dobrovoljno javljanje u bazu i ažuriranje podataka)

Opisane mere radi lakšeg zapošljavanja mladih mogu da stvore poverenje u tome da i na radnom mestu postoji šansa za adekvatno zapošljavanje – za uspeh preduzetničkih poduhvata. To može da smanji emigraciju mladih i da podstakne mlade koji već žive u inostranstvu da se vrate u svoj rodni kraj.