

# Siže politike

Autorka: Ana Milinković, istraživačica, Centar za evropske politike - CEP

## Cirkularne Migracije: Da li Srbija ima rešenje?

Cirkularne migracije predstavljaju inovativan odgovor na izazove demografskog opadanja i odliva stanovništva u Srbiji. Ovaj model migracija omogućava zemlji da iskoristi prednosti migracija, prenese znanje i kapital iz inostranstva, i tako doprinese svom ekonomskom razvoju. Međutim, cirkularni migranti se suočavaju sa specifičnim izazovima zbog čestih promena mesta stanovanja, zahtevajući prilagođene usluge i podršku. Upravljanje cirkularnim migracijama zahteva pažljivo razmatranje kako bi se zadovoljile njihove potrebe i stvorili povoljni uslovi za njihov povratak sa novim veštinama i iskustvima, jačajući tako konkurentne prednosti Srbije na globalnom tržištu. Na temelju ovih pretpostavki, ovaj siže politike pruža preporuke za jačanje podrške cirkularnim migrantima, čime se doprinosi ekonomskom i društvenom razvoju Srbije. Siže analizira značaj i efikasnost dve ključne platforme – portala eUprava i Tačka povratka – u podršci cirkularnim migrantima i povratnicima u Srbiju. Kroz detaljnu kvalitativnu i kvantitativnu analizu<sup>1</sup>, istražuju se izazovi i moguća rešenja koja se odnose na korišćenje ovih portala. Pored toga, razmatra se zadovoljstvo korisnika, istražuju se njihove specifične potrebe i predlažu potencijalna poboljšanja.

### *Cirkularne migracije i specifične potrebe cirkularnih migranata*

U eri sve veće globalizacije, demografski izazovi postaju sve izraženiji u Srbiji. Srbija je, u protekloj deceniji izgubila gotovo pola miliona stanovnika. Ovo opadanje broja stanovnika u proteklom periodu posledica je, kako nepovoljne razlike između broja rođenih i broja umrlih, tako i velikog odliva stanovništva. Pri tom, odliv stanovništva ima višestruko nepovoljan uticaj, kako direktno zbog novca koji je Srbija uložila u njihovo obrazovanje, tako i indirektno, zbog propuštenih prilika za rast u budućnosti. Nadalje, veliki gubici proizilaze i iz kidanja socijalnih i porodičnih veza sa domovinom, zbog napuštanja porodice i prijatelja, smanjenja socijalnog kapitala i slično. Dok je negativni prirodni priraštaj fenomen savremenog doba i stanje koje je vrlo teško promeniti, migracijama, čiji značaj zbog olakšanog napuštanja zemlje, kako administrativno, tako i logistički postaje sve veći, je ipak moguće upravljati. Uprkos izazovima koje donosi odliv stanovništva, Srbija ima mogućnost da iskoristi prednosti migracija i usmeri ih ka svom ekonomskom i društvenom razvoju. Ovaj put zahteva sistematsko i efikasno upravljanje, ali može doprineti preporodu zemlje i očuvanju njenih resursa za buduće generacije.

Cirkularne migracije pružaju priliku da se migracijama upravlja na inovativan i efikasan način, kroz iskorišćavanje najboljih strana migracija i izbegavanje onih negativnih. Cirkularne migracije predstavljaju ponovljene legalne migracije jedne osobe iz zemlje matice u zemlje u inostranstvu. Ovaj oblik migracija dobija sve više na značaju, posebno u zemljama, koje su poput Srbije na rubu jednog od najrazvijenijih regiona sveta. One omogućavaju preokretanje trenda odliva stanovništva, na taj način doprinoseći prenosu znanja, iskustava i kapitala iz inostranstva i tako utičući na dalji razvoj zemlje. Omogućavajući svojim građanima da privremeno odu u inostranstvo radi obrazovanja, rada ili usavršavanja, Srbija može da stvori povoljne uslove za njihov povratak sa novim veštinama i znanjima. Dakle, cirkularne migracije, ne samo što pojedincima daju mogućnost da se usavršavaju na ličnom i profesionalnom planu, već omogućavaju jačanje konkurentskih prednosti Srbije na globalnom tržištu.

<sup>1</sup> Podaci prikazani u sklopu ove analize zasnovani su na studiji [Oce- na kvaliteta podrške cirkularnim migrantima u Srbiji](#). U okviru ove analize podaci su prikupljeni korišćenjem dva metoda. Kabinetsko istraživanje obuhvatilo je analizu sadržaja portala eUprava i Tačka povratka. Akcenat je stavljen na analizu dostupnosti i kvaliteta usluga koje su na raspolaganju cirkularnim migrantima. Pored kabinetskog, istraživanje je obuhvatilo i analizu zadovoljstva cirkularnih migranata uslugama koje pružaju ova dva portala. Ovo je realizovano javnom diseminacijom ankete koju su popunjavali cirkularni migranti, sa ciljem prikupljanja informacija o njihovim iskustvima i mišljenju u vezi sa uslugama koje su na raspolaganju cirkularnim migrantima na ova dva portala. Odgovori su prikupljeni tokom decembra 2022. i tokom januara 2023. godine i ukupno je popunjeno 77 upitnika. Zbog šireg opsega usluga namenjenih cirkularnim migrantima i povratnicima, nešto veći fokus je stavljen na analizu portala Tačka povratka.

Zbog specifičnog načina života cirkularnih migranata, koji nikada trajno ne napuštaju mesto stanovanja, jasno je da se izazovi i problemi sa kojima se oni suočavaju razlikuju od onih koje doživljavaju povratni migranti. Cirkularni migranti često menjaju mesto stanovanja, što stvara potrebu za posebnim načinom pristupa uslugama. Učestalo seljenje može rezultirati gubicima vremena i resursa pri obavljanju administrativnih i birokratskih procedura, kao što su podnošenje zahteva ili pribavljanje i dostavljanje dokumentacije. Osim toga, mnoge usluge koje su cirkularnim migrantima neophodne trebalo bi da budu dostupne putem interneta ili izvan standardnog radnog vremena institucija. Veliki izazov za cirkularne migrante je i rešavanje pravnog statusa, kao i rešavanje pitanja oporezivanja, socijalnih usluga i slično. Za razliku od povratnika, koji su se nakon dužeg ili kraćeg boravka u inostranstvu trajno vratili u zemlju i koji ove probleme mogu jednostavnije da reše, cirkularni migranti se suočavaju sa ozbiljnim preprekama. Dakle, lista komplikacija sa kojima se u logističkom, finansijskom ili administrativnom smislu može susresti jedan cirkularni migrant, značajno je duža od one sa kojom se susreću povratnici. Jedinstven način života cirkularnih migranata zahteva od institucija da pažljivo biraju na koji način će pružiti podršku ovoj grupi stanovnika, kako bi u što većem stepenu zadovoljili njihove potrebe.

### **Usluge na dohvat ruke: Šta već sada cirkularnim migrantima nude portali eUprava i Tačka Povratka?**

Portal **eUprava**, kao jedinstveno mesto za pružanje elektronskih usluga u Republici Srbiji, iako u izvesnoj meri koristan za cirkularne migrante, nije im u dovoljnoj meri prilagođen. Na ovom portalu dostupne su informacije i usluge za sve građane, privredu i institucije. Ipak, jedna od **sekcija** portala direktno je namenjena osobama koje žele da se vrate u Srbiju. Ovaj deo portala pruža informacije o nekolicini različitih tema koje su značajne za osobe koje razmišljaju o povratku u Srbiju, uključujući i umrežavanje sa drugim povratnicima, rešavanje pravnog statusa i izdavanje dokumenata, regulisanje zdravstvenog osiguranja, nastavak obrazovanja, rešavanje stambenog pitanja. U okviru ovih oblasti, cirkularnim migrantima pružaju se osnovne informacije koje su od velikog značaja za njihov potencijalni duži ili kraći ponovni boravak u Srbiji, ali ne i detaljna uputstva o rešavanju konkretnih problema sa kojima se mogu suočiti prilikom povratka. U pojedinim oblastima se čak, umesto odgovarajućih informacija pojavljuju linkovi ka portalu Tačke povratka. Dakle, u ovom trenutku, navedene informacije nisu dovoljno detaljno predstavljene i cirkularni migranti ne mogu da dobiju precizan odgovor na mnoga pitanja koja ih brinu.

Ipak, za razliku od portala eUprava koji je široko usmeren na sve građane, nema sumnje da **Tačka povratka** pruža znatno specializovanije i prilagođenije usluge koje direktno zadovoljavaju potrebe cirkularnih migranata. Kao takvo, ono trenutno sprovodi nekoliko inicijativa koje olakšavaju povratak u Srbiju. Možda i najznačajniji program koji je Tačka povratka direktno pokrenula je **Carta Serbica**, program koji je namenjen osobama srpskog porekla koje nemaju državljanstvo Republike Srbije, a žele da žive u Srbiji u dužem ili kraćem periodu. Tačka povratka razvila je i dva vodiča sa vrlo korisnim informacijama o zapošljavanju, obrazovnom sistemu i upisu u škole i na fakultete, izdavanju ličnih dokumenata i mnogim drugim temama, **Vodič kroz mere podrške razvoju inovativne privrede** i **Vodič za povratnike**. Pored toga, jedna od usluga Tačke povratka je i program mentorstva koji dovodi do jačanja socijalnog kapitala mentorisanih povratnika i cirkularnih migranata. Korišćenjem vrlo preciznog formulara, cirkularni migranti i povratnici se povezuju sa mentorima koji na najbolji način mogu da doprinesu njihovoj uspešnijoj reintegraciji. Kroz ove i druge usluge koje Tačka povratka pruža, povratak u Srbiju nakon dužeg boravka u inostranstvu je višestruko olakšan, te se na ovaj način u velikoj meri doprinosi boljem iskorišćavanju prednosti cirkularnih migracija, te podsticanju povratka u Srbiju.

### **Glas cirkularnih migranata: Iskustva sa portalima eUprava i Tačka povratka**

Omanjkavosti usluga koje pruža portal eUprava svedoče i sami cirkularni migranti i povratnici. Cirkularni migranti koji su koristili portal eUprava izrazili su potrebu za proširenjem i unapređenjem informacija i usluga dostupnih na platformi. Ispitanici su, od svih informacija koje ovaj portal pruža, a koje su svrstane u tri grupe – ekonomsko-socijalne, društvene informacije i nauka i tehničko-tehnološke informacije – najbolje ocenili informacije u vezi sa širim društvenim aspektima. One se odnose na veliki broj oblasti, od turističke ponude, kulturno-istorijskog nasleđa, sportskog sadržaja, pa do ozbiljnijih tema kao što su zaštita životne sredine, predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje i bezbednost. Međutim, potrebe za dodatnim informacijama su posebno primetne u oblastima kao što su zapošljavanje, nekretnine, uslovi za otvaranje biznisa i poreska regulativa (grupa ekonomsko-socijalnih informacija). Pored toga, cirkularni migranti pokazali su interesovanje za implementaciju dodatnih usluga, kao što su elektronsko glasanje na izborima i mogućnost elektronske dostave različitih uverenja putem portala. Ovi nalazi ukazuju na veliki jaz između potreba cirkularnih migranata i onoga što su institucije u Srbiji u ovom trenutku spremne da im pruže, kao i na važnost pružanja obimnijih i bolje prilagođenih usluga kako bi se bolje zadovoljile njihove specifične potrebe i podržao proces cirkularnih migracija.

Uprkos raznovrsnim uslugama koje Tačka povratka pruža svojim korisnicima, ispitanici su izrazili izvesne rezerve u vezi sa njihovim kvalitetom. Od svih informacija koje Tačka povratka pruža, ispitanici su najbolje ocenili informacije iz oblasti nauke i tehničko-tehnološkog razvoja, uključujući one o poljoprivredi, istraživanju i razvoju, saobraćajnoj infrastrukturi, energetske bezbednosti, patentima i intelektualnoj svojini, kao i o mogućnostima za razvoj IT sektora u Srbiji. Međutim, čak i u slučaju ove grupe informacija, tek nešto više od 40% anketiranih cirkularnih migranata ocenilo je da je zadovoljno. Još manje zadovoljstvo iskazano je u vezi sa informacijama koje se odnose na ekonomsko-socijalne aspekte. Jedan od razloga što zadovoljstvo uslugama koje pruža Tačka povratka nije veće mogla bi da budu i veća očekivanja cirkularnih migranata zbog toga što je ova organizacija posvećena upravo zadovoljavanju njihovih potreba. Treba uzeti u obzir i to da su ispitanici koji su koristili usluge i jednog i drugog portala, ipak bolje ocenili Tačku povratka od eUprave. Iako je Tačka povratka, kao organizacija koja predstavlja sponu između cirkularnih migranata i države, otvorila brojna pitanja od velikog značaja za cirkularne migrante i napravila pomak za sve one koji žele da se vrate u Srbiju, neophodno je dalje unapređenje kvaliteta usluga.

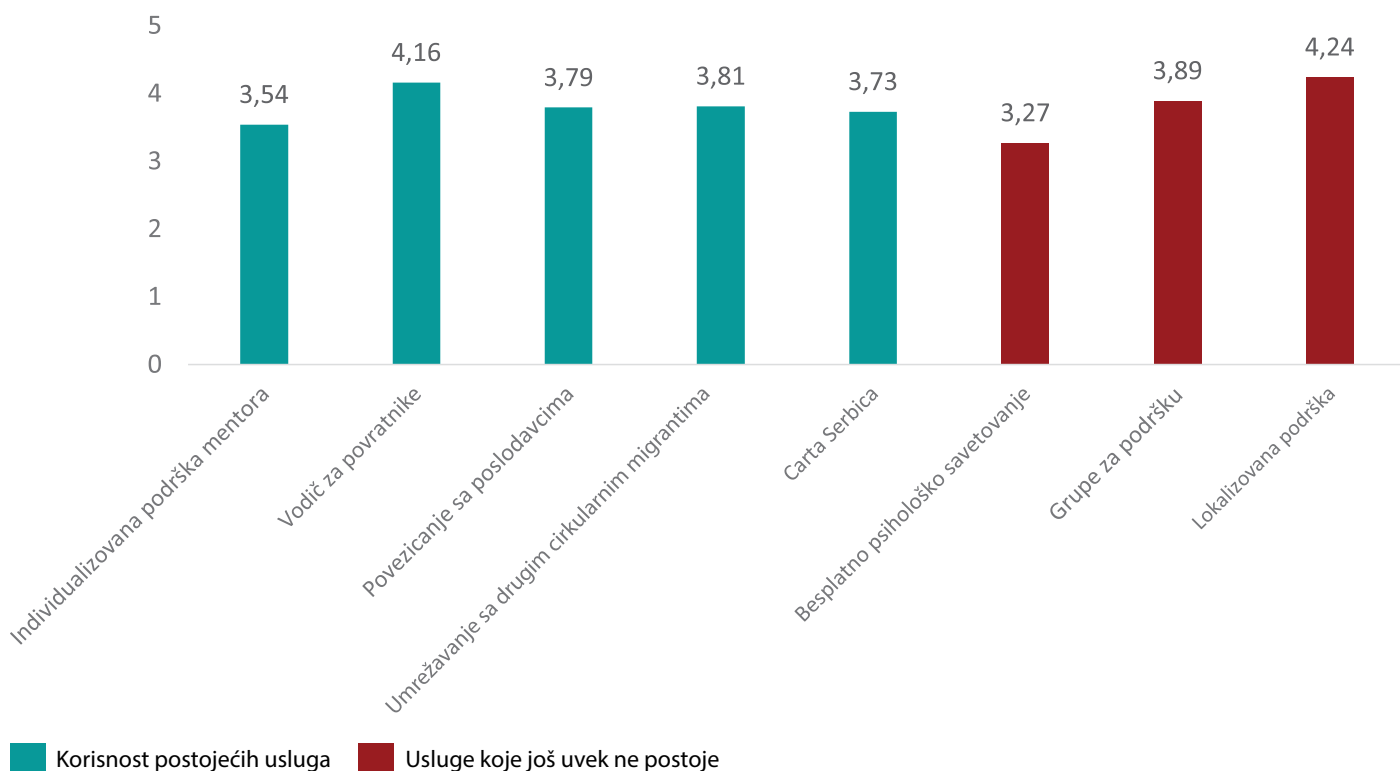
Pored toga, ponuda usluga Tačke povratka, koje stoje na raspolaganju cirkularnim migrantima nije dovoljno široka. Korisnost postojećih usluga ocenjena je vrlo slično korisnosti potencijalnih usluga. Od usluga koje su predložene, najveću korisnost cirkularni migranti očekuju od podrške na lokalnu, jer bi na taj način imali pristup relevantnim informacijama i resursima koji su specifični za lokalni kontekst, što bi značajno olakšalo prilagođavanje i omogućilo njihovu uspešnu reintegraciju. Pored loka-

lizovane podrške, izvestan stepen korisnosti cirkularni migranti vide i u mogućnostima za uključivanje u grupe za podršku, kao i u besplatnom psihološkom savetovanju koje bi bilo namenjeno cirkularnim i povratnim migrantima zbog veoma specifičnih problema sa kojima se oni susreću po povratku u zemlju. Iako postoje visoko ocenjene usluge, postoji potreba za proširenjem ponude kako bi se bolje zadovoljile potrebe korisnika.

## Cirkularni migranti u fokusu: Put ka boljoj podršci

Dovoljno snažna i posvećena sistemski podrška cirkularnim migrantima, kako od strane države, tako i od civilnog sektora, još uvek izostaje, pre svega u pogledu pojednostavljenja administrativnih procedura. Pažnja nadležnih institucija je proteklih decenija bila u mnogo većoj meri usmerena na sprečavanje emigracije, čime je bio zanemaren potencijal povratnih i cirkularnih migracija. U fokusu je bila borba protiv negativnih efekata depopulacije, ali uz ignorisanje činjenice da adekvatno upravljanje migracijama, umesto njihovog obeshrabrivanja, može da ima veoma pozitivan efekat na ekonomsku i demografsku sliku i da značajno bolje rezultate od pukog sprečavanja emigracije, koja se veoma teško može zaustaviti ili usporiti. Podsticanjem cirkularnih migracija i promovisanjem ideje da one mogu da zamene trajni odlazak, Srbija ne samo da ne gubi svoje stanovništvo trajno, već i obogaćuje socijalni kapital, znanja i veštine svojih građana. Boljim pristupom cirkularnim migracijama i pružanjem sistemski podrške koja je u ovom trenutku nedovoljna, nepovoljni efekti emigracije i negativnog prirodnog priraštaja mogu se značajno smanjiti.

Grafikon 1. Prosečna ocena korisnosti pojedinih postojećih i potencijalnih formi podrške, na skali od 1 do 5



Uz mnoge druge korake koje je neophodno napraviti u cilju podsticanja cirkularnih migracija, kako bi se efikasno podržale cirkularne migracije i unapredila trenutna situacija, ključno je razmotriti niz koraka i preporuka koji se mogu primeniti u cilju olakšavanja ovih procesa i unapređenja postojećih usluga koje nude portali eUprava i Tačka povratka. Evo nekoliko ključnih predloga za unapređenje:

- **Proširiti informacijski domen i kvalitet informacija:** Portali eUprava i Tačka povratka bi trebalo da prošire svoju ponudu informacija, fokusirajući se na teme koje su najvažnije za cirkularne migrante. To uključuje oblasti kao što su zapošljavanje, stanovanje, obrazovanje, i pravne usluge. Pored toga, informacije bi trebalo da budu detaljnije u odnosu na one koje su trenutno dostupne na ovim portalima.

- **Poboljšati dostupnost informacija:** Imajući u vidu to da neki cirkularni migranti ne govore srpski jezik, portali eUprava i Tačka povratka trebalo bi da pružaju informacije i na engleskom jeziku kako bi bili pristupačniji širem krugu korisnika.

- **Prilagoditi se potrebama cirkularnih migranata:** Oba portala su trenutno daleko više usmerena na povratne migrante, odnosno pojedince koji planiraju da se trajno vrate u Srbiju. S obzirom na to da se potrebe cirkularnih migranata u izvesnoj meri razlikuju u odnosu na potrebe povratnika, bilo bi potrebno obogatiti ih informacijama koje su specifične za cirkularne migrante.

- **Bolje povezati cirkularne migrante sa lokalnim resursima:** Portali bi trebalo da pružaju informacije o resursima na lokalnu, uključujući organizacije koje pružaju podršku cirkularnim migrantima, zajednice i događaje koji promovišu povratak i cirkularne migracije.

- **Pratiti potrebe i slušati povratne informacije:** Uključivanje sistema za prikupljanje povratnih informacija od cirkularnih migranata može pomoći portalima da neprestano unapređuju svoje usluge u skladu sa njihovim potrebama.

- **Reorganizovati strukturu portala Tačka povratka:** Tačka povratka trenutno sadrži pregršt informacija koje su neadekvatno raspoređene. Trebalo bi razmotriti bolje raspoređivanje sličnih informacija u zajedničkim sekcijama, posebno u delu Vodiča za povratnike.

- **Dalje digitalizovati javnu upravu:** Portal eUprave i sada omogućava pribavljanje određenih dokumenata elektronski. Ipak trebalo bi dalje digitalizovati proces pribavljanja dokumenata, kako bi cirkularnim migrantima bio omogućen pristup elektronskim uslugama bez fizičkog prisustva.

- **Raditi na daljem umrežavanju cirkularnih migranata:** Iako i sada postoje neformalne grupe, iskustva cirkularnih migranata pokazuju da još uvek postoji značajan prostor za napredak. Pre svega, potrebno je produbljivanje aktivnosti u oblasti poslovnog povezivanja.

Srbija se suočava s ozbiljnim demografskim izazovima, no cirkularne migracije nude ključ za očuvanje i unapređenje ekonomske i demografske slike zemlje. Iako su portali eUprava i Tačka povratka od vitalnog značaja u pružanju informacija i usluga cirkularnim migrantima, postojeće usluge na tim platformama nisu dovoljno prilagođene njihovim specifičnim potrebama. Kako bi se ostvarili pozitivni efekti ovih migracija i iskoristile prednosti za prosperitet Srbije, neophodno je sistemski se posvetiti i kontinuirano pratiti potrebe ove grupe stanovništva. To je ključni korak ka stvaranju održivog i prosperitetnog društva koje će privući i zadržati talentovane građane, doprinoseći tako budućem razvoju zemlje.

---

*Siže je nastao u okviru projekta „Cirkularne migracije pre depopulacije! Inovativna rešenja za podsticanje cirkularne migracije kao stub povećane konkurentnosti i ekonomskog razvoja“ koji uz podršku Evropske unije sprovode Centar za evropske politike (CEP) i Fondacija za razvoj ekonomske nauke (FREN). Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo su odgovorni Fondacija za razvoj ekonomske nauke i Centar za evropske politike i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.*