

UNIVERZITET U BEOGRADU
GEOGRAFSKI FAKULTET



UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF GEOGRAPHY

UDK 314

ISSN 1820 - 4244
eISSN 2560 - 5011

Demografija

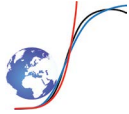


Godina **XVIII**
Volume

Beograd **2021**
Belgrade



demografija.gef.bg.ac.rs



IZDAVAČ

Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK

Aleksandar KNEŽEVIĆ, Odsek za demografiju, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu

GOSTUJUĆI UREDNIK

Ivan MARINKOVIĆ, Institut društvenih nauka Beograd

ČLANOVI UREDNIŠTVA

Marija ANTIĆ, Odsek za geografiju, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu; Biljana APOSTOLOVSKA TOŠEVSKA, Institut za geografiju, Prirodno-matematički fakultet, Univerzitet Sv. Kiril i Metodij, Skopje; Daniela ARSENOVIĆ, Departman za geografiju, turizam i hotelijerstvo, Prirodno-matematički fakultet, Univerzitet u Novom Sadu; Florian BIEBER, Zentrum für Südosteuropastudien, Karl-Franzens Universität, Graz; Ivan ČIPIN, Katedra za demografiju, Ekonomski fakultet, Sveučilište u Zagrebu; Dragica GATARIĆ, Odsek za geografiju, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu; Vera GLIGORIJEVIĆ, Odsek za demografiju, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu; Klára HULIKOVA TESARKOVA, Katedra demografie a geodemografie, Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova, Praha; Damir JOSIPOVIĆ, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana; Sanja KLEMPIĆ BOGADI, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb; Vladimir NIKITOVIĆ, Centar za demografska istraživanja, Institut društvenih nauka, Beograd; Mateja SEDMAK, Inštitut za družboslovne študije, Znanstveno raziskovalno središče Koper; Danica ŠANTIĆ, Odsek za geografiju, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu; Dragan UMEK, Dipartimento di Studi Umanistici, Università degli studi di Trieste; Petar VASIĆ, Odsek za demografiju, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu

IZDAVAČKI SAVET

Mirjana BOBIĆ, Odeljenje za sociologiju, Filozofski fakultet, Univerzitet u Beogradu; Mirjana DEVEDŽIĆ, Odsek za demografiju, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu; Mirko GRČIĆ, Odsek za geografiju, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu; Goran PENEV, Centar za demografska istraživanja, Institut društvenih nauka, Beograd; Gordana VOJKOVIĆ, Odsek za demografiju, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu

TEHNIČKA UREDNICA

Ivana INJAC, Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu

Štampa:

Birograf Comp d.o.o, Beograd

Adresa:

Demografija

Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet
Studentski trg III/3, 11000 Bograd,
Republika Srbija

Tiraž:

200

Kontakt:

Tel: +381 (0)11 2637421

e-pošta: demography.editor@gef.bg.ac.rs

demography.editor@gmail.com

URL: <http://demografija.gef.bg.ac.rs/>

Demografija izlazi jednom godišnje. Mišljenja autora ne odražavaju nužno gledišta uredništva.

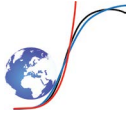
Objavljeni prilozi se indeksiraju u sledećim bazama:

- DOAJ (Directory of Open Access Journals, Lund)
- CEEOL (Central and Eastern European Online Library, Frankfurt am Main)
- SCIndeks (Srpski citatni indeks, Beograd)

Izdavanje časopisa *Demografija* finansijski je podržalo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Prilozi objavljeni u časopisu mogu se koristiti samo pod uslovima licence *Creative Commons Autorstvo – Nekomercijalno – Bez Prerade 4.0. međunarodna (CC BY-NC-ND 4.0)*





PUBLISHER

University of Belgrade - Faculty of Geography

EDITOR-IN-CHIEF

Aleksandar KNEŽEVIĆ, Department of Demography, Faculty of Geography, University of Belgrade

GUEST EDITOR

Ivan MARINKOVIĆ, Institute of Social Sciences Belgrade

EDITORIAL BOARD

Marija ANTIĆ, Department of Geography, Faculty of Geography, University of Belgrade; Biljana APOSTOLOVSKA TOŠEVSKA, Institute of Geography, Faculty of Science, Ss. Kiril and Metodij University, Skopje; Daniela ARSENOVIĆ, Department of Geography, Tourism and Hotel Management, Faculty of Science, University of Novi Sad; Florian BIEBER, Centre for Southeast European Studies, University of Graz; Ivan ČIPIN, Department of Demography, Faculty of Economics & Business, University of Zagreb; Dragica GATARIĆ, Department of Geography, Faculty of Geography, University of Belgrade; Vera GLIGORIJEVIĆ, Department of Demography, Faculty of Geography, University of Belgrade; Klára HULIKOVA TESARKOVA, Department of Demography and Geodemography, Faculty of Science, Charles University, Prague; Damir JOSIPOVIĆ, The Institute for Ethnic Studies, Ljubljana; Sanja KLEMPIĆ BOGADI, Institute for Migration and Ethnic Studies, Zagreb; Vladimir NIKITOVIĆ, Centre for Demographic Research, Institute of Social Sciences, Belgrade; Mateja SEDMAK, Institute for Social Studies, Science and Research Centre, Koper; Danica ŠANTIĆ, Department of Geography, Faculty of Geography, University of Belgrade; Dragan UMEK, Department of Humanities, University of Trieste; Petar VASIĆ, Department of Demography, Faculty of Geography, University of Belgrade

ADVISORY BOARD

Mirjana BOBIĆ, Department of Sociology, Faculty of Philosophy, University of Belgrade; Mirjana DEVEDŽIĆ, Department of Demography, Faculty of Geography, University of Belgrade; Mirko GRČIĆ, Department of Geography, Faculty of Geography, University of Belgrade; Goran PENEV, Centre for Demographic Research, Institute of Social Sciences, Belgrade; Gordana VOJKOVIĆ, Department of Demography, Faculty of Geography, University of Belgrade

LAYOUT AND DESIGN

Ivana INJAC, Faculty of Geography, University of Belgrade

Printed by:

Birograf Comp d.o.o, Beograd

Address:

Demografija

University of Belgrade – Faculty of Geography
Studentski trg III/3, 11000 Belgrade,
Republic of Serbia

Circulation:

200

Contact info:

Tel: +381 (0)11 2637421

e-mail: demography.editor@gef.bg.ac.rs

demography.editor@gmail.com

URL: <http://demografija.gef.bg.ac.rs/>

Demografija is issued annually. The opinions of the authors do not necessarily reflect the viewpoint of the Editorial Board.

The journal is indexed in:

- DOAJ (Directory of Open Access Journals, Lund)
- CEEOL (Central and Eastern European Online Library, Frankfurt am Main)
- SCIndeks (Serbian Citation Index, Belgrade)

The Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia provides financial support for the printing of the journal.

The articles are licensed under a *Creative Commons Attribution - Non Commercial - No Derivatives 4.0 International* (CC BY-NC-ND 4.0).



SADRŽAJ

ČLANCI

- I **Predgovor**
Goran PENEV
- 1 **Demografski bilans Srbije u prvoj godini pandemije COVID-19**
Petar VASIĆ
- 19 **COVID-19 i rađanje u Srbiji - gruba procena uticaja pandemije**
Ivan MARINKOVIĆ
- 39 **Regionalna analiza smrtnosti od COVID-19 u Srbiji 2020**
Marko GALJAK
- 57 **Efekti COVID-19 pandemije na prevremenu smrtnost u Srbiji 2020.**
Jelena PREDOJEVIĆ-DESPIC
- 71 **Mere za regulisanje privremenih i cirkularnih migracija i reintegracije: dodatni izazovi za zemlje zapadnog balkana u vreme COVID-19 pandemije**
Vesna LUKIĆ
- 93 **Položaj međunarodnih migrantkinja na tržištu rada i COVID-19 pandemija**
- DODACI**
- 109 **Beleške o autorima**
- 113 **Politika časopisa**

CONTENTS

ARTICLES

- 1 **Foreword**
Goran PENEV
- 1 **Demographic summary of Serbia in the first year of the COVID-19 pandemic**
Petar VASIĆ
- 19 **COVID-19 and fertility in Serbia - rough pandemic impact assessment**
Ivan MARINKOVIĆ
- 39 **Regional analysis of COVID-19 mortality in Serbia**
Marko GALJAK
- 57 **The effects of COVID-19 pandemic on the premature mortality in Serbia in 2020**
Jelena PREDOJEVIĆ-DESPIĆ
- 71 **Labour Migration, Covid-19 Pandemic and the Western Balkans: Measures to Encourage Temporary, Circular and Return Migration**
Vesna LUKIĆ
- 93 **International female migrants in the labour market, with regard to COVID-19 pandemic**

ADDITIONAL INFORMATION

- 109 **Notes on the Authors**
- 113 **Journal Policy**



Originalni naučni rad

Primljen: 27.10.2021.
Prihvaćen: 28.11.2021.

UDK: 314.7:616-036.21(292.464)
doi: 10.5937/demografija2118071P



MERE ZA REGULISANJE PRIVREMENIH I CIRKULARNIH MIGRACIJA I REINTEGRACIJE: DODATNI IZAZOVI ZA ZEMLJE ZAPADNOG BALKANA U VREME COVID-19 PANDEMIJE

Jelena PREDOJEVIĆ-DESPIĆ

Institut društvenih nauka Beograd, e-mail: jpredojevic-despic@idn.org.rs

Sažetak: Cilj rada je razmatranje mera koje doprinose regulisanju privremenih i cirkularnih migracija, kao i reintegracije u zemljama Zapadnog Balkana, koje se dugo suočavaju sa brojnim i raznolikim izazovima emigracije radne snage. Neposredno po izbijanju COVID-19 pandemije veliki broj radnih migranata se vratio u zemlje Zapadnog Balkana. Radni migranti, a naročito oni koji u inostranstvu borave privremeno, suočili su se sa iznenadnim i brojnim migracionim izazovima, ali i pored toga žele da se vrate na rad u inostranstvo čim se za to steknu uslovi. Stoga, kako bi se ubuduće što efikasnije unapređivao položaj i štitila prava međunarodnih migranata potrebno je razvijati mere koje mogu da upotpune aktivnosti država Zapadnog Balkana za regulisanje i podsticanje privremenih i cirkularnih migracija, kao i reintegracije radnih migranata po povratku u zemlju. To je naročito bitno u kontekstu složenih izazova nastalih usled COVID-19 pandemije, jer se pokazalo da je doprinos kako visokokvalifikovanih, tako i niskokvalifikovanih stranih radnika, sastavni deo održivosti državnog sistema u imigracionim zemljama. One će sve više usmeravati imigracione politike ka merama za privlačenje potrebnih kadrova. Stoga, emigracione zemlje, između ostalog, treba da unapređuju zakonodavstvo, razvijanju međuinstitucionalnu saradnju i koordinaciju, jačaju kapacitete aktera kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou uprave, i razvijaju pristupe koji uključuju saradnju celog državnog aparata, uključujući naučne institucije i civilni sektor. Nakon izbijanja COVID-19 pandemije pokazalo se da migraciona politika treba ubrzano da razvija i mere koje troškove i negativne efekte migriranja svode na što niži nivo, kako za migrante, tako i za njihove porodice koje neretko ostaju u zemlji porekla.

Ključne reči: privremene i cirkularne migracije, reintegracija, Zapadni Balkan, COVID-19 pandemija

Abstract: The aim of this paper is to consider measures that contribute to the regulation of temporary and circular migration, as well as reintegration in the countries of the Western Balkans, which have long faced numerous and diverse challenges of labor emigration. Immediately after the outbreak of the COVID-19 pandemic, a large number of migrant workers returned to the countries of the Western Balkans. Migrant workers, especially those who are staying abroad temporarily, have faced sudden and numerous migration challenges, but they also want to return to work abroad as soon as the conditions are met. Therefore, in order to improve the position and protect the rights of international migrants as efficiently as possible in the future, it is necessary to develop measures that can complement the activities of the Western Balkan countries to regulate and encourage temporary and circular migration,

as well as reintegration of migrant workers upon return. This is particularly important in the context of the complex challenges posed by the COVID-19 pandemic, as the contribution of both highly-skilled and low-skilled foreign workers has been shown to be an integral part of the sustainability of the state system in immigration countries. They will increasingly direct immigration policies towards measures to attract the necessary foreign workers. Therefore, emigration countries should work on improving legislation, developing inter-institutional cooperation and strengthening the capacity of actors at both national and local levels of government and building an approach that includes cooperation of whole of government approach, including the scientific and civil sector. After the outbreak of the COVID-19 pandemic, it was shown that migration policy should rapidly develop measures that reduce the costs and negative effects of migration to the lowest possible level, both for migrants and their families who often remain in the country of origin.

Keywords: temporary and circular migrations, reintegration, Western Balkans, COVID-19 pandemic

UVOD

Zapadni Balkan se dugo suočava sa brojnim i raznolikim izazovima međunarodnih migracija i naglašenom radnom emigracijom. Međutim, iako je to značajno uticalo na razvitak brojnih negativnih demografskih, ekonomskih, socijalnih posledica, donosioci odluka u zemljama Zapadnog Balkana su te probleme dugoročno zanemarivali. Takođe, nisu planski razmatrali moguće dobrobiti uticaja migracija na razvoj, niti posvećeno radili na poboljšanju položaja svojih građana na radu u inostranstvu (Grečić, 1998).

Tek u poslednjih desetak godina se uočava vidljiv zaokret, sve obimnija istraživanja i spremnost državnih institucija da se sistematičnije bave pitanjima migracija. Uočavaju se pozitivni stavovi usmereni na razvojni potencijal međunarodnih migracija, kao i podizanje svesti o uticaju migracija na sve segmente društva. Iako je pozitivno što složena tematika upravljanja migracijama u Regionu¹ počinje da se sagledava kroz pristup koji uključuje celokupni državni aparat, napredak se uglavnom odnosi na razvoj pravnog i institucionalnog okvira² za sprovođenje migracione politike, dok

¹ Region Zapadnog Balkana je razmatran prema definiciji Evropske unije. Detaljnije videti na <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/western-balkans/>

² U tom smislu, u zemljama Zapadnog Balkana usvojeni su važni strateški dokumenti i politike. Na primer, u Bosni i Hercegovini je 2017. godine usvojena Politika o saradnji sa iseljeništvom. Takođe, pripremljen je i nacrt Okvirne strategije saradnje sa iseljeništvom Bosne i Hercegovine, koji je trenutno u proceduri za usvajanje. Među najvažnijim strateškim dokumentima u Severnoj Makedoniji su usvojene Rezolucija o migracionoj politici za period 2009-2014 i Akcioni plan, kao i Rezolucija o migracionoj politici za period 2015-2020, kao i Nacionalna strategija za saradnju sa dijasporom 2019-2023. Crna Gora je određene migracione teme inkorporirala u Nacionalnu strategiju održivog razvoja do 2030. godine, usvojenju 2016. godine, kao i Zakon o saradnji Crne Gore sa dijasporom – iseljenicima, usvojen 2018. Kosovo* pored Strategije o migracijama 2013-2018, ima i Strategiju za dijasporu 2013-2018, kao i za period 2019-2023. Albanija je pored Nacionalne strategije o migracijama i akcioni plan 2019 – 2022, usvojila i Nacionalnu strategiju o dijaspori 2018-2024. U Srbiji 2011. usvojena je Strategija očuvanja i jačanja odnosa matične države i dijaspore i matične države i Srba u regionu, a 2020. Strategija o ekonomskim migracijama Republike Srbije za period 2021-2027. godine.

je implementacija mera daleko ispod zadovoljavajućeg nivoa. Treba naglasiti da je do sada u celom Regionu najveći broj mera, programa, projekata i inicijativa u tom domenu sprovedeno uglavnom uz podsticaj i saradnju sa međunarodnim organizacijama i Evropskom unijom (Predojević-Despić, 2021). Međutim, od velike je važnosti što se na Zapadnom Balkanu migraciona agenda u strateškim dokumentima proširuje na teme koje i na svetskom nivou pridobijaju sve veću pažnju. Među njima je podsticanje povratka, razvitak privremenih i cirkularnih migracija, i neophodnost njihovog boljeg razumevanja radi efikasnijeg upravljanja i iskorišćenja za dobrobit svih učesnika u migracionom procesu.

Nove iznenadne probleme izaziva i ogroman negativan uticaj COVID-19 pandemije na društvo i ekonomije većine zemalja, kao i na globalna migraciona kretanja i mobilnost stanovništva (Anderson, Poeschel & Ruhs, 2021). Zemlje porekla dodatno se suočavaju sa velikim prilivom svojih građana na radu u inostranstvu koji su bili primorani da se vrate u zemlju. To dovodi do brojnih poteškoća, kako finansijsko-materijalnih, tako i u funkcionisanju zdravstva, sistema socijalne zaštite, mogućnosti reintegracije migranata na tržište rada i dr. (Moroz et al., 2020; Guadagno, 2020).

U tom smislu, cilj rada je razmatranje mera koje u Srbiji i drugim zemljama Zapadnog Balkana, koje se suočavaju sa značajnom emigracijom, mogu da unaprede regulisanje i upravljanje radnim migracijama, naročito u kontekstu kompleksnih izazova nastalih usled COVID-19 pandemije. U radu se posebno razmatraju mere koje doprinose regulisanju, a time i proširenju mogućnosti za podsticanje privremenih i cirkularnih migracija, kao i reintegracije, i njihovo što efikasnije iskorišćenje u korist društvenog i ekonomskog razvitka, i dobrobiti za same migrante i njihove porodice.

IZAZOVI RADNIH MIGRACIJA NAKON IZBIJANJA COVID-19 PANDEMIJE

Jedan od najvažnijih razloga za značajan porast interesovanja donosilaca odluka za boljim upravljanjem privremenim i cirkularnim radnim migracijama je što se smatra da one mogu da doprinesu stvaranju fleksibilnih tržišta rada i imaju snažan potencijal da obezbede dodatnu razvojnu korist (Wickramasekara, 2011). Međutim, regulisanje ovih vidova migracija je značajno otežano, jer njihove definicije nisu međunarodno usaglašene. Ponekad se među državama one značajno razlikuju, ili čak i ne postoje. Jedna od najvećih prepreka usaglašavanju su različite definicije trajanja boravka u zemljama prijema (UNECE, 2012). Stoga, ni podaci o privremenim i cirkularnim migracijama uglavnom nisu međunarodno uporedivi (UNECE, 2016).

Sa druge strane, potreba za boljim regulisanjem privremenih i cirkularnih migracija postaje sve veća, kako za zemlje destinacije, tako i porekla, ali i same migrante. Naime, omogućavanje povoljnijih uslova za useljavanje i cirkulaciju migranata koji poseduju visoko obrazovanje, znanja i veštine, kao i investicione resurse, jedan je od najvažnijih ciljeva imigracionih politika ekonomski razvijenih zemalja (Predojević-Despić, 2018). Međutim, čak i za te migrante mogućnosti da privremeni boravak preraste u stalno nastanjenje postaju sve manje (Clibborn & Wright, 2020; Yeoh, 2020). Niskokvalifikovani državljani trećih zemalja, imaju vrlo ograničene zakonske mogućnosti za ostvarivanje čak i privremenog radnog boravka, uprkos velikoj potrebi za njihovim radom. Takođe, većina legalnih kanala za zapošljavanje u inostranstvu je rezervisana za delatnosti u kojima dominiraju muškarci. To dodatno ugrožava ionako težak položaj niskokvalifikovanih žena migranata, koje uglavnom obavljaju slabo plaćene poslove, kao što su nega i rad u domaćinstvu (Newland & Riester, 2018; Lukić, 2020).

Pre izbijanja COVID-19 pandemije ni donosioci odluka, ni naučna javnost nisu razmatrali na koji način migranti mogu uticati na sistemsku održivost osnovnih usluga u slučajevima globalne krize (Anderson, Poeschel & Ruhs, 2021). Međutim, nagle promene na tržištima rada nastale usled COVID-19 pandemije, pokazuju da i niskokvalifikovani, neretko smatrani kao neželjeni, predstavljaju kategorije radnika koje su od suštinske važnosti za održivost privrede (Andriescu, 2020). To se naročito odnosi na radnike i radnice u zdravstvu, negovatelje, čistače, sezonske poljoprivredne radnike i dr. Stoga, u tradicionalnim zemljama destinacije sve su prisutniji zahtevi o potrebi redefinisanja imigracionih programa i mera, kao i da se imigracija razmatra ne samo kao činilac ekonomskog napretka, već i na sasvim novi način, tj. da bude deo strategije koja će voditi obezbeđivanju stabilnog zdravstva i strateške odbrane zemlje (First Policy Response, 2020).

Migracioni izazovi i negativne zdravstvene i socio-ekonomske posledice sa kojima se suočavaju migranti i njihove porodice nakon izbijanja pandemije su ogromni. Ovo se naročito odnosi na migrante sa privremenim radnim statusom ili neregulisanim boravkom u zemljama destinacije, jer su dodatno bili izloženi nesigurnosti, zdravstvenom riziku, kao i stigmatizaciji, kako u zemljama destinacije, tako i po povratku u zemlju porekla (Moroz et al., 2020; Guadagno, 2020). Samo neki od problema su prekid privremenih radnih ugovora, što je pored umanjenja ili neisplaćene zarade, neretko prouzrokovalo i gubitak mogućnosti legalnog statusa, smeštaja, pristupa socijalnoj zaštiti i zdravstvenim uslugama. Posebne probleme su izazvale mere ograničavanja kretanja i zatvaranje granica, što je migrantima dodatno otežalo povratak u zemlje porekla i pored napora država i destinacije i porekla da donesu privremene mere i organizuju pomoć svojim građanima u inostranstvu. O tome svedoče i podaci Granične policije Srbije da se u toku

aprila 2020, tj. u vreme prvog zatvaranja granica širom sveta, u zemlju vratilo više od 50.000 državljana Srbije koji su uoči izbijanja pandemije boravili u inostranstvu i isto toliko stranih državljana se nalazilo u tranzitu kroz Srbiju³. Anketno istraživanje (Vesković-Andelković, 2021) je pokazalo da je za skoro trećinu povratnika koji su se tokom prvog talasa zaključavanja vratili u Srbiju motiv povratka ugrožena materijalna egzistencija, bilo da su ostali bez prihoda, bez posla, poslani na prinudni odmor i dr. Takođe, istraživanje putem intervjuva među migrantima sa privremenim radnim statusom u Srbiji i Severnoj Makedoniji (Lukić et al., 2021) pokazuje da su privremeni migranti, a naročito oni koji često ponavljaju boravak u inostranstvu, uključujući i nedokumentovane radne migrante, kao i dnevni migranti, bili izloženi najvećoj nesigurnosti nakon zbijanja COVID-19 pandemije. Većina je među prvima dobila otkaze, i to pre isteka radnog ugovora. Takođe, skoro svi su ostali bez socijalne i zdravstvene zaštite. Jedan od razloga nagle promene radnog i socijalnog statusa je što privremeni migranti uglavnom rade u sektorima koji su bili pogođeni krizom neposredno nakon izbijanja pandemije (Lukić et al., 2021).

Iako je još uvek rano da se donose zaključci o tome na koji način će COVID-19 pandemija uticati na globalne radne migracije, smatra se da uticaj migracija na socio-ekonomski razvitak i zemalja destinacije, i zemalja porekla neće biti manji nego pre izbijanja pandemije (Goldin, 2021). Procenjuje se da su migracioni tokovi ka zemljama OECD-a, na osnovu podataka o novim radnim dozvolama, smanjeni za skoro polovinu u prvoj polovini 2020, što može da ostavi vidne negativne demografske efekte (OECD, 2021). Međutim, iako se očekuje da će radne migracije doživeti preobražaj, prema Goldin (2021) smatra se da neće doći do uspostavljanja novih migracionih oblika ili značajno izmenjenih trendova, već samo do njihovog vremenskog sabijanja. Procesi koji su ranije trajali deceniju ili dve, smatra se da će nakon pandemije biti višestruko skraćeni (Goldin, 2021). Takođe, kompleksan uticaj pandemije na svetsku ekonomiju može dovesti do regionalizacije migracija, kao i ubrzanog razvitka novih centara koji će privlačiti različite grupe radnih migranata i studenata (Gamlen, 2020). Predviđa se i da će doći do sve većih razlika u kategorijama migranata koje će imati mogućnost dobijanja legalnog radnog boravka u inostranstvu.

Tehnološki napredak će sve više uticati i na selektivnost migranata, naročito zato što je dodatno podstaknut izazovima pred kojima su se našle nacionalne ekonomije tokom pandemije. Automatizacija dobija sve više na značaju i postaje sve zastupljenija u sferi rada, naročito u poljoprivredi, nezi i drugim srednje i niskokvalifikovanim poslovima koji su se pokazali kao esencijalni. Međutim, to ne znači da će i potreba za značajnim udelom

³ Podaci su dobijeni na zahtev od Uprave granične policije Srbije.

rada migranata da bude promenjena. Istraživanje u Japanu je pokazalo da automatizacija u nezi bolesnika nije smanjila potrebu za radom migranata, već su roboti poslove migranata spustili na još niži nivo, a oni zauzeli njihov (Wright, 2019). S obzirom da se tokom pandemije pokazalo da domaće stanovništvo ne želi da obavlja teške i slabo plaćene poslove i pored toga što su ostali bez posla, udeo niskokvalifikovanih migranata u imigracionim zemljama bi mogao i da se uveća u skoroj budućnosti (Martin, 2020). Digitalizacija i mogućnosti rada na daljinu tokom poslednjih godinu i po dana su značajno pomogli da se u društvu umanje negativne posledice pandemije. Međutim, i pored toga što je u mnogim zemljama dosta usluga prebačeno na internet platforme, za sada poslovi koji mogu da se obavljaju na daljinu su rezervisani samo za mali deo privilegovanih zanimanja. Takođe, istraživanja u Srbiji su pokazala da velika većina ispitanika koji su se vratili u Srbiju uprkos brojnim problemima sa kojima su se suočili iskazuje želju da opet ode na rad u inostranstvo (Predojević-Despić, Lukić, 2021; Vesković-Anđelković, 2021) što će verovatno i učiniti čim im se za to stvore uslovi, na legalan ili nelegalan način.

Imajući u vidu navedene izazove, može se zaključiti da će ekonomski razvijene zemlje napraviti zaokret u definisanju imigracionih politika. S jedne strane, sve otvorenije će se voditi oštra borba za privlačenje i zadržavanje migranata čija će znanja i kvalifikacije moći da se najoptimalnije iskoriste za socio-ekonomski razvitak. Sa druge strane, predviđa se veća selektivnost i rast nesigurnosti niskokvalifikovanih stranih radnika, uz povećanje udela migranata sa kratkoročnim radnim vizama ili neregulisanim radnim statusom (Gamlen, 2020).

Takva situacija će zemlje porekla voditi u sve nepovoljniji položaj. Stoga, kako bi i zemlje porekla i sami migranti imali značajne koristi od migracija, blagovremeno treba sagledavati moguće negativne posledice i preduzimati mere koje će regulisati i unaprediti položaj i prava međunarodnih radnih migranata i njihovih porodica. Ovo se naročito odnosi na niskokvalifikovane, privremene i cirkularne migrante, s obzirom da se nakon izbijanja COVID-19 pandemije pokazalo da su oni neizostavni privredni činilac, a ne samo njen pratilac (Andriescu, 2020).

PROGRAMI PRIVREMENIH I CIRKULARNIH MIGRACIJA MORAJU BITI SHVAĆENI MNOGO ŠIRE OD UOBIČAJENIH PRIVREMENIH RADNIH PRAKSI

Privremene migracione inicijative i programi tokom proteklih decenija često su nailazili na snažne kritike javnosti širom sveta, koje su se uglavnom odnosile na brojne primere eksploatacije i kršenja prava radnih migranata. Istovremeno, primeri dobrih praksi su bili retki i/ili kratkotrajni. Sa druge

strane, razvitak okvira i šira zastupljenost dobro osmišljenih cirkularnih migracionih programa, kao što je npr. šema migracione cirkulacije u EU i partnerstvo za mobilnost, koji uvećava izgleda za sigurnije legalne radne migracije veoma su retki (Newland & Agunas, 2007). Stoga, da bi bili uspešni, programi cirkularne migracije zahtevaju precizno pravno regulisanje i usaglašeno upravljanje (Hugo, 2013). Međutim, treba naglasiti da istraživanja pokazuju da privremene i cirkularne migracije ne mogu rešiti sve nedostatke na tržištu rada, odnosno, one mogu biti jedna od radnih strategija koje treba razvijati, kako u zemljama destinacije, tako i u zemljama porekla (Venturini, 2008).

1. Posvećeno raditi na zaštiti prava radnih migranata u toku celog migracionog procesa

Upravljanje radnim migracijama u ogromnoj meri potpada pod ingerencije nacionalnog zakonodavstva. Za mnoge zemlje bilateralni sporazumi predstavljaju najučestaliji način za regulisanje odnosa u tom domenu, i pored toga što nisu obavezujući (Newland & Riester 2018). Za razliku od izbeglica, za radne migrante ne postoji jasan normativni i institucionalni okvir koji reguliše njihov pristup pravima. Iako postoji napredak, poštovanje prava migranata u nacionalnim zakonodavstvima zemalja destinacije je daleko od zadovoljavajućeg (Crepeau & Atak, 2016). Eksploatacija, loši uslovi rada, dugo radno vreme, niske zarade i visoke provizije agencija za zapošljavanje ili drugih, neretko nelegalnih posrednika, samo su neki od oblika kršenja prava migranata uključenih u privremene radne programe. Stoga je potrebno posvećeno raditi na zaštiti prava radnika u toku celog migracionog procesa, kao i smanjenju zavisnosti od volje agencija ili poslodavaca.

Nakon iniciranja nemačkog Pravila za Zapadni Balkan, u kratkom periodu je zabeleženo veliko povećanje broja agencija za zapošljavanje u celom Regionu. U nekim slučajevima primenjivane su i sumnjive strategije zapošljavanja (Bither & Ziebarth, 2018). Stoga, potrebno je obezbediti jasne i dostupne informacije za sve učesnike u migracionom procesu, a naročito same migrante. Dobro planirane komunikacione strategije značajno bi smanjile rizike od zloupotrebe. Otuda je uspostavljanje sistema koji registruje, kontroliše i prati rad poslodavaca koji žele da angažuju imigrante veoma bitno. Tako bi se značajno doprinelo i rastu poverenja javnosti u sistem, što je ključna odrednica svake migracione politike (Bither & Ziebarth, 2018).

Takođe, potrebno je raditi na proširenju legalnih kanala za međunarodno regrutovanje radnika. U tom smislu je ključna dobra saradnja između zemalja porekla i destinacije, jer se na taj način mogu i efikasnije otkloniti mnoge prepreke za razvijanje programa privremenih i cirkularnih migracija.

Brojni akteri uključeni u omogućavanje međunarodnih migracija, poznati kao migraciona industrija, mogu značajno da pomognu u obezbeđivanju boljih uslova za migrante, kao i efikasnijem iskorišćenju migracija za razvitak. Međutim, za mnoge od njih migracije su samo posao koji donosi profit, a nedovoljno definisan pravni okvir i komunikacione strategije za njih su čak i poželjni jer pružaju „mogućnost“ velike koristi (Hugo, 2013).

Mogućnosti za proširenje cirkularnih migracionih programa treba razvijati i kroz primere dobre prakse. Među njima je i iskustvo saradnje Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) i Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ). Važno je da se u Srbiji i na Zapadnom Balkanu dalje razvija potencijal koji imaju savetodavni centri, u kojima migranti, između ostalog, mogu dobiti pouzdane informacije i savete o različitim migracionim pitanjima. Takođe, treba dalje jačati kapacitete kadrova u NSZ. U cilju zaštite prava migranata, i primeri dobrih praksi u drugim zemljama mogu da se primenjuju. Na Haitiju, npr., za radnike u poljoprivredi agencije za zapošljavanje nisu naplaćivale uobičajeno visoke provizije. U nekoliko zemalja u okviru Programa za sezonske i poljoprivredne radnike Međunarodna organizacija za migracije (IOM) je učestvovala u regrutovanju radnika kroz bilateralne ugovore. U nekim zemljama angažovane su samo državne agencije za posredovanje u pronalaženju zaposlenja u inostranstvu (Newland & Riester, 2018).

2. Privremene i cirkularne migracije su uspešne samo ukoliko podjednako uzimaju u obzir razvojne efekte i zemalja destinacije i porekla

Razvitak politike cirkularnih migracija može se smatrati uspešnim samo ukoliko podjednako u obzir uzima interese i razvojne efekte i zemalja destinacije i zemalja porekla migranata. Jedna od preporuka za unapređenje nemačkog Pravila za Zapadni Balkan (Bither & Ziebarth, 2018) je da treba sprečiti potencijalne nedostatke na tržištima rada zemalja porekla, naročito u ponudi stručnih radnika, kao i moguću neiskorišćenost kapaciteta angažovanih migranata u zemljama destinacije. Stoga, razvitak politika u zemljama destinacije treba da ide ka građenju modela sa usaglašenim odnosom cirkularnih migracionih kanala i mogućnosti za stalno nastanjenje. To bi takođe uticalo i na podsticanje međunarodne radne mobilnosti. Treba da se grade mogućnosti za fleksibilne vizne režime koji će da pojednostave administrativne procedure i skrate vreme potrebno za dobijanje radnih viza. Na taj način bi se dao i značajan impuls privremenim i cirkularnim migracijama. Iako su vizni režimi za srednje i visoko obrazovanu radnu snagu povoljniji, trebalo bi i u tom smislu napraviti iskorak kroz značajno unapređenje saradnje zemalja porekla i destinacije. Proširivanje agende na programe povoljnijih viznih režima za radnike koji obavljaju zanimanja koja su se tokom COVID-19 pandemije pokazala kao esencijalna, ali tako da se u

obzir uzimaju interesi i zemalja porekla i destinacije, značajno bi unapredilo funkcionisanje tržišta rada.

Za uspostavljanje fleksibilnih viznih režima treba omogućiti i što manju zavisnost migranata od poslodavca, kao što je to slučaj sa migrantima koji borave u SAD na osnovu H-1B viza. Omogućavanje privremenim migrantima da dobiju vize pomoću kojih bi mogli da ponove privremeni boravak neretko se pokazalo kao veoma korisno, jer migranti nisu morali dugo da budu odvojeni od svojih porodica, a iskustva su pokazala da kada migranti mogu slobodno da cirkulišu, oni se uglavnom tako i ponašaju. Takođe, program Novog Zelanda za podršku sezonskim migracijama imao je za cilj podsticanje razvitka zemalja porekla. Ostvario je značajne efekte, pre svega na povećanje visine plata migranata, koje su po povratku iskorišćene za razvojne projekte u zemljama porekla. Španija je podstakla cirkularne migracije kroz mogućnost da sezonski migranti koji se četiri godine uzastopno vraćaju u zemlje porekla i registruju pri španskim konzulatima dobiju dozvolu stalnog boravka (Newland, Mendoza & Terrazas, 2008). Jedna od strategija koja u kontekstu COVID-19 pandemije, gde je evidentan smanjen obim migracija radne snage, bila bi omogućavanje viza i radnih ugovora na duži vremenski rok, uz poboljšanje mogućnosti za sticanje novih veština. Na taj način bi se izbegle i periodične posredničke naknade koje migranti plaćaju za svaki radni angažman, a dovelo bi i do poboljšanja i humanog kapitala migranata, kao i produktivnosti rada (Yeoh, 2020).

Migraciona politika treba da uključi i mere koje troškove i negativne efekte migriranja svode na što niži nivo. Među najznačajnijima su mere koje minimiziraju negativne posledice razdvajanja porodice usled cirkularnog migriranja (Hugo, 2013). Važno je raditi i na omogućavanju boljih uslova života u inostranstvu, kao npr. da migranti imaju smeštaj prihvatljivog standarda dok periodično borave u zemljama destinacije. Među merama koje značajno mogu da podstaknu cirkularne migracije, ali i povratak migranata u zemlje porekla je razvitak mogućnosti za posebno osmišljene beneficije socijalne zaštite, prenosivo penziona, zdravstveno i životno osiguranje, a koje mogu da se lako prilagode potrebama cirkularnih migranata (Newland & Riester, 2018). Takođe, umesto kapitalizacije beneficija, bolje rešenje bi bilo uvođenje mogućnosti privatnog socijalnog osiguranja koje omogućava određenu nadoknadu svakog meseca. Marketi i drugi (Marchetti, Piazzalunga & Venturini, 2013) ističu da bi takve mere naročito unapredile položaj povratnica, jer se pokazalo da je glavni rizik sa kojim se one suočavaju potrošena ušteđevina i pritisak porodice da ponovo odu na rad u inostranstvo.

3. Reintegracija je jedan od najvažnijih ali i najzahtevnijih procesa

Reintegracija migranata nakon povratka u zemlju porekla predstavlja

jedan od najzahtevnijih procesa. U svetu samo veoma mali broj migranata ima priliku da prođe kroz programe reintegracije. Takođe, većina programa se usmerava na uključivanje povratnika na tržište rada, dok se zanemaruje poboljšanje uslova na strukturnom nivou. Programi treba da budu rodno odgovorni i omoguće širok spektar usluga (Wickramasekara, 2019). Proces reintegracije zahteva dugoročnu podršku i značajna sredstva, što postojeći programi obično ne mogu da ispune (Newland & Salant, 2018). Stoga se i dugoročni efekti programa reintegracije dovode u pitanje. Na primer, tokom trajanja IOM programa Lepo Kosovo – faza II (IOM Office of the Inspector General, 2016) postignuti su dobri rezultati u kratkoročnom zapošljavanju. Međutim, nakon okončanja infrastrukturnih projekata dalje zapošljavanje bez međunarodne pomoći nije nastavljeno. Takođe, za niskokvalifikovane radnike je važno da budu dobro podržani i u mogućnostima za reintegraciju, i u pronalaženju pouzdanih i legalnih načina za privremene radne programe. Stoga je inicijativa GIZ-a da se u Srbiji uspostavi elektronska registracija sezonskih radnika u poljoprivredi veoma bitna. Planirano je da se elektronske baze prošire i na sezonska zanimanja u drugim sektorima, i da uključe nova zanimanja, kao što je rad u kući (spremačice, bebisiterke i dr.). To bi značajno uticalo na poboljšavanje položaja žena migranata i zaštitilo prava najugroženijih kategorija migranata. Takođe, omogućilo bi i nove vidove legalnog ulaska na tržišta rada zemalja destinacije, a uspostavljanje baze i u drugim zemljama Zapadnog Balkana bi podstaklo i bolju cirkulaciju radne snage u okviru Regiona.

Saradnja sa privatnim sektorom može dati veoma značajan stimulans razvitku programa reintegracije. Zapažen je program podrške sezonskim poljoprivrednim radnicima iz Kolumbije u Španiji, gde im je van radnog vremena pružana instruktaža za razvijanje biznis plana koji bi migranti mogli da ostvare po povratku kući. Povezivanje povratnika sa kompanijama iz zemalja destinacije koje posluju u zemljama porekla migranata, takođe je opcija koju treba razvijati (Hooper, 2019). Primer inženjera povratnika u Tunis, koji su nakon instruktaže u Nemačkoj dobili posao u nemačkim kompanijama u Tunisu treba istaći, iako se radi o pilot projektu sa malim brojem povratnika. Velike kompanije mogu da omoguće obuku povratnicima, kao u slučaju saradnje Švedske međunarodne razvojne agencije za saradnju sa Skanija korporacijom, koja posluje u mnogim zemljama (Newland & Salant, 2018). Takođe, i sami migranti i povratnici se mogu udružiti u osnivanju novih kompanija.

Kako bi migracije mogle da imaju pozitivan uticaj na zemlje porekla neophodno je da povratnici imaju mogućnosti da znanje i veštine stečene u inostranstvu aktiviraju i dalje razvijaju i u zemlji porekla. Međutim, često je prisutan nedostatak ekonomskih mogućnosti, nepodudaranje ponuđenih i potrebnih kvalifikacija na tržištu rada, kao i problemi sa priznavanjem

diploma stečenih u inostranstvu. Pored toga, neretko je prisutno nepoverenje iseljenika i povratnika u državne institucije, kao i problemi da se ponovo aktiviraju socijalne i profesionalne mreže, što je važno za osećaj pripadnosti društvu (Soto et al., 2019).

4. Privremene i cirkularne migracije integrisati u razvojne programe

U cilju što bolje iskorišćenja razvojnih mogućnosti, zemlje porekla takođe treba da usmere politike i ka merama koje privremene i cirkularne migracije integrišu u šire razvojne programe. Takođe, uspešnost politika ne treba da se meri samo prema razmerama povratka, već mora da se uzme u obzir i uticaj koji povratne migracije imaju na standard migranata i njihovih porodica (Schoch, Litchfield & Tsegay, 2020). Pored toga, treba stvarati i uslove u zemlji koji će podstaći iseljenike na povratak, da iskoriste humani i socijalni kapital stečen u inostranstvu i investiraju u zemlju porekla. U tom smislu, već započeti razvitak saradnje između vlada zemalja porekla i destinacije kroz migracione programe i agencije treba razmatrati u širem kontekstu. Smatra se da razvojne agencije i u zemljama porekla i destinacije treba kroz zajedničke napore da integrišu migracije u svoje akcije i programe (Hugo, 2013).

Jedan od najvećih izazova za donosiocima odluka je na koji način osmisliti programe i strategije koje će podržati ne samo povratnike, već i lokalne zajednice u koje se vraćaju. Razvitak efikasnih programa i drugih usluga potrebnih za reintegraciju je među najvažnijim koracima u tom smeru. Zato su ključni napor za blagovremeno identifikovanje socio-demografskih osobina povratnika i karakteristika njihovog migracionog procesa. To bi omogućilo da se što brže i bolje osmisle mere prilagođene potrebama migranata (Hugo, 2013).

Iskustva Meksika i zemalja Latinske Amerike (Soto et al., 2019) pokazuju da je za razvijanje centara za prijem i reintegraciju povratnika ključno da mogu da pruže različite vrste usluga, i onih koje se odnose na sve povratnike, ali i usluga koje su prilagođene svakom korisniku ponaosob. Takođe, veoma je važna i usaglašenost u koordinaciji velikog broja aktera uključenih u njihov rad, kao i da uslugama bude obuhvaćen što veći broj korisnika, odnosno da usluge tih centara budu lako dostupne na lokalnom nivou. Pored toga, za uspešne rezultate je bilo ključno što država organizuje rad prihvatnih centara. Naglašava se da su u ovom domenu dobra organizacija i koordinacija između vlade i organizacija civilnog društva bile od izuzetne važnosti (Soto et al., 2019). Civilni sektor je obezbeđivao usluge korisnicima u slučajevima kada to državne službe nisu mogle, i u velikoj meri zaslužan za formulisanje svrsishodnih specifičnih usluga prema individualnim potrebama povratnika. Takođe, preko nevladinog sektora su se uglavnom formirale mreže psihološke podrške i pomoći povratnicima. Ti servisi su

zamišljeni uglavnom po *one-stop* principu, a njihovi centri su se nalazili uglavnom u okviru zgrade opštinske uprave, kako bi bili što dostupniji migrantima (Soto et al., 2019).

Iskustva pilot projekta u cilju formulisanja *one-stop* pristupa za mlade migrante i povratnike, kako u imigracionim, tako i u emigracionim sredinama, sproveden u okviru Projekta YOUMIG (Soltész, 2019), takođe mogu biti dobra osnova za dalji razvitak ovog pristupa na prostoru Zapadnog Balkana. Kako bi osnažili mlade migrante pružanjem relevantnih informacija o njihovim pravima, obavezama i mogućnostima, kao i administrativnim procedurama koje treba preduzeti na lokalnom nivou, obezbeđena je transnacionalna saradnja velikog broja nacionalnih, regionalnih i lokalnih institucija za omogućavanje različitih migracionih usluga.

S obzirom da povratne migracije predstavljaju jedan od glavnih činilaca neraskidivog odnosa migracija i razvitka (zajedno sa doznakama i jačanjem saradnje sa dijasporom), potrebno je razvijati mere među domaćim stanovništvom koje ističu značaj migranata za društvo i promovisati njihovu (re)integraciju. Takođe, treba naglašavati da prenošenje veština i znanja od strane iseljenika i povratnika, kao i imigranata, predstavlja značajan dobitak za zemlju porekla (Cassarino, 2014). U tom smislu, treba razvijati pilot programe koji naglašavaju važnost naučnih i kulturno-umetničkih projekata sa emigrantima, imigrantima i povratnicima, kao i projekte koji podstiču privrednu saradnju, transnacionalno i povratničko preduzetništvo.

Uloga naučno-tehnoloških parkova u privlačenju elitnih struktura radne snage i njihovih investicija je veoma bitna. Oni su prečica za povezivanje međunarodnih preduzetnika sa porastom broja radnih mesta u privatnom sektoru i olakšavanju uspostavljanja poslovnih aktivnosti u naučnom i tehnološkom sektoru (Hooper & Sumpton, 2016). Istraživanje u Holandiji (Eckardt, 2017) je pokazalo da naučni parkovi treba da budu shvaćeni kao višedimenzionalne mreže koje značajno privlače visokostručne migrante i podstiču regionalni ekonomski razvoj. Navodi se i da je stimulisanje međunarodne atmosfere, i građenje lokalno-globalne interakcije, kao i širokih mreža saradnje među najvažnijim faktorima za privlačenje stranih stručnjaka u naučne parkove. Stoga, treba jačati ulogu države u njihovom daljem strateškom razvitku. U tom smislu, gradovi i regioni takođe treba da imaju značajnu ulogu (Eckardt, 2017).

Takođe, za pridobijanje poverenja dijaspore i povećanja šansi za povratak, ali i smanjenje emigracionog pritiska, neophodno je da su ekonomski i socijalni uslovi u zemljama porekla zadovoljavajući. Stoga, u Srbiji, kao i ostalim zemljama Zapadnog Balkana treba da se značajno intenziviraju procesi evropskih integracija i ubrzano grade evropski standardi u svim domenima privrede i društva (Predojević-Despić, 2021).

5. Proaktivan stav države za fleksibilnost i održivost migracionih mera

Postizanje dobrih rezultata migracionih politika nije jednostavno ostvarivo čak i u slučaju kada postoji jasno definisan i koherentan sistem upravljanja. Kako bi se obezbedila održivost, migracione mere moraju da budu u saglasnosti sa drugim razvojnim strategijama. Mere treba da budu širokog obima, ali i specifične po sadržini. Takođe, za postizanje rezultata je potrebno razviti efikasne strategije komunikacije i koordinacije između zemalja porekla i destinacije, što je na polju migracija za sada više izuzetak nego pravilo (Newland & Salant, 2018).

Između veoma velikog broja institucija uključenih u implementaciju mera mora da postoji jaka međusektorska saradnja i jasan plan saradnje i odgovornosti (Soto et al., 2019). U mnogim zemljama Zapadnog Balkana se pokazalo da saradnja kako državnih i vandržavnih institucija, tako i institucija na različitom nivou uprave treba značajno da se unapredi. To se naročito odnosi na saradnju sa određenim ministarstvima, kao npr. Ministarstvo unutrašnjih poslova, ili javne institucije koje imaju ingerencije i na nacionalnom i lokalnom nivou uprave, kao npr. Nacionalna služba za zapošljavanje (Soltész, 2019). Stoga, potreban je i znatno veći broj kadrova koji imaju znanje i iskustvo da dobro razumeju i uspešno upravljaju zahtevnim migracionim sistemima (Hugo, 2013). Zato je u domenu migracija važno razviti strategije i politike koje podstiču saradnju između brojnih i različitih institucija i nivoa uprave, kao i efikasnu koordinaciju između nacionalne i lokalne administracije, neretko i transnacionalnog nivoa, sektora civilnog društva i drugih relevantnih aktera.

Osmisliti, uspostaviti i primenjivati efektivne i održive migracione mere koje se sastoje od dobro osmišljene mešavine stalnih, privremenih / sezonskih, cirkularnih i povratnih migracija je ogroman izazov za svaku zemlju. Stoga, potrebno je mnogo inovativnosti, jasne vizije, velike posvećenosti, dobre komunikacije, saradnje i kompromisa. Naročito je bitan proaktivan stav vlade i svih državnih institucija kako bi se postigla visoka fleksibilnost mera, koje će se lako prilagođavati i individualnim potrebama i promenama na tržištu rada (Newland & Riester, 2018). Zato je potrebno omogućiti uslove za redovno i posvećeno sprovođenje evaluacija migracionih i (re)integracionih programa. Međutim, u ogromnoj većini zemalja, i porekla i destinacije, to nije slučaj. Među najvažnijim razlozima se navode ograničena finansijska sredstva, izbor nedovoljno pouzdanih, odnosno dostupnih indikatora.

Jedan od osnovnih problema u građenju efikasnog sistema upravljanja migracijama je nepostojanje i/ili nedovoljna dostupnost relevantnih i međunarodno uporedivih podataka o migracijama i (re)integraciji.

Iako je to veliki kamen spoticanja u svim zemljama Zapadnog Balkana, kompleksni nedostaci migracione statistike su globalni problem. Tako, kao

jednu od glavnih oblasti intervencije većina zemalja navodi unapređenje sistema praćenja i kvaliteta podataka, kao i razmenu migracionih i drugih relevantnih podataka (UNECE, 2016).

Naročiti problem predstavlja nedostatak podataka o tokovima i razmerama emigracije i karakteristikama emigranata. U svim zemljama Regiona popisna statistika, uprkos svojim brojnim nedostacima, je najvažniji izvor statističkih podataka o kontingentu stanovništva koji boravi u inostranstvu. S obzirom da se u većini zemalja iz Regiona ubrzano radi na značajnom unapređenju demografske statistike i građenju uslova za uspostavljanje popisa stanovništva baziranim na registrima, paradoksalno zvuči što će se na taj način možda izgubiti mogućnosti da se u domaćim izvorima nađu bilo kakvi podaci o emigrantima i njihovim karakteristikama na regionalnom i lokalnom nivou. Takođe, važni su i strani statistički izvori o spoljnim migracijama, uključujući i podatke međunarodnih organizacija. Međutim, ti podaci su teže dostupni, po sadržaju manje obuhvatni i pre svega prilagođeni potrebama stranih korisnika (Predojević-Despić & Penev, 2016). Stoga, u cilju rešavanja ovog problema bitno je jačanje i proširivanje saradnje između nacionalnih statističkih zavoda zemalja porekla i zemalja destinacije migranata, kao i međunarodnih organizacija. Od izuzetne je važnosti i da se u Srbiji, kao i drugim zemljama u Regionu, uspostavi redovna, ažurirana i sinhronizovana statistička baza podataka za praćenje migracionih tokova (Predojević-Despić & Penev, 2016). Takođe, treba naglasiti da je migraciona statistika u ogromnoj većini zemalja definisana prema principima stalnog nastanjenja u zemljama destinacije, tako da i globalno treba uspostaviti sistem koji kontinuirano i pouzdano može da prati međunarodne migracije, a naročito privremene i kratkoročne radne boravke u inostranstvu (UNECE, 2016).

Na kraju, ali ne i na poslednjem mestu, možda je najveći izazov obezbediti potrebna finansijska sredstva i kontinuiranu podršku države za efektivnu migracionu politiku. Da bi se obezbedilo finansiranje i sprovođenje takvih inicijativa i izbeglo da one budu sporadične i dugoročno nepouzdana, zemlje Zapadnog Balkana, kao i druge države sa naglašenom emigracijom, moraju da obezbede finansiranje kroz kombinaciju javnih i privatnih fondova, kao i kroz donacije i saradnju sa zemljama imigracije. Pored toga, od ključnog značaja je i da Evropska unija, međunarodne organizacije i civilni sektor kontinuirano doprinose dugoročnoj i stabilnijoj finansijskoj podršci migracionim merama.

ZAKLJUČAK

Kako bi razvojni efekti mogli da se osete i u zemljama destinacije i porekla, ali i da sami migranti budu zadovoljni radnim aranžmanima u

inostranstvu, upravljanje privremenim i cirkularnim migracijama mora biti shvaćeno mnogo šire od uobičajenih privremenih radnih praksi, koje se u većini emigracionih zemalja uglavnom ostvaruju bez jasno osmišljenog plana i sagledavanja negativnih razvojnih efekata. Nagle, velike i kompleksne promene u tokovima migracija nakon izbijanja COVID-19 pandemije pokazale su da mnoge nacionalne privrede, čak i velikih imigracionih zemalja nisu u stanju da obezbede održivost privrednih sistema bez uobičajenog priliva strane radne snage.

Vlade zemalja Zapadnog Balkana u poslednjih desetak godina vidno menjaju stav i počinju posvećenije da rade na pronalaženju sistemskog odgovora na dugoročne probleme emigracije stanovništva. Jedan od pravaca je i iskorišćenje privremenih i cirkularnih migracija u cilju razvitka. Međutim, za sad se to uglavnom odnosi na razvitak pravnog okvira za širu primenu privremenih i cirkularnih migracija. Takođe, predviđene mere se uglavnom odnose na visokostručne povratnike i imigrante za čijim potrebama vlada neposredna potreba. Međutim, COVID-19 pandemija je nedvosmisleno pokazala da je u imigracionim zemljama doprinos niskokvalifikovanih stranih radnika sastavni deo temelja ne samo u ekonomskom, već i zdravstvenom smislu. Stoga, očekuje se da će se dalji razvitak imigracionih mera i politika u imigracionim zemljama ubrzano kretati ka obezbeđivanju što boljih uslova za pridobijanje potrebnih kadrova. U tom smislu, emigracione zemlje, među kojima se nalaze sve zemlje Zapadnog Balkana, moraju da učine velike napore u smislu donošenja strateških mera za smanjivanje emigracionog pritiska, ali i omogućavanje što lakšeg povratka i regulisanje privremenih i cirkularnih migracija. Međutim, kako bi one počele da se sprovode, potrebno je savladati kompleksne izazove između formulacije i donošenja odluka, i njihovog kontinuiranog i posvećenog sprovođenja.

Unapređenje zakonodavstva, razvijanje međuinstitucionalne saradnje i jačanje kapaciteta aktera kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou uprave, mora da se usmeri ka građenju pristupa koji uključuje saradnju celog državnog aparata. U tom smislu za efikasno upravljanje potrebno je uvesti više migracionih modela u čiju implementaciju će biti uključen značajno veći broj aktera. Stoga je ključno da se unapređuje saradnja sa naučnim organizacijama, civilnim sektorom, međunarodnim organizacijama, i donatorima, kako bi se prevazišao dosadašnji fragmentirani odgovor u formulisanju i sprovođenju migracione politike. U prvom redu treba značajno unaprediti statistiku praćenja migracija, a naročito u domenu uporednog praćenja kratkoročnih privremenih i cirkularnih migracija. Potrebno je uspostaviti jaku međusektorsku saradnju, podeljenu odgovornost, kao jasnu raspodelu kompetencija ne samo među različitim ministarstvima i institucijama na različitim nivoima uprave, već i među

brojnim drugim akterima iz javnog i privatnog sektora. Između ostalog, od izuzetnog značaja je da se kontinuirano radi i na jačanju kapaciteta aktera koji tek počinju da se bave migracionim upravljanjem. Takođe, za postizanje rezultata je potrebno razvijati migracionu saradnju u Regionu, kao i sa zemljama destinacije.

Iako su mere usmerene na jačanje privremenih i cirkularnih migracija u svim zemljama Zapadnog Balkana još uvek u ranoj fazi, i većinom nije početo sa njihovim sprovođenjem, važno je dalje razvijati već postojeće inicijative, kao i uvoditi nove načine koji će da unaprede stratešku koordinaciju i implemetaciju, koja se pokazala kao ključna u kriznim situacijama, kao što je COVID-19 pandemija.

Efikasne mere za regulisanje privremenih i cirkularnih migracija, treba da imaju okvir koji se odnosi na ceo migracioni proces, da budu fleksibilne kako bi se lako prilagodile potrebama migranata, kao i da budu definisane u odnosu na rodne razlike i potrebe. Bitno je stalno unapređenje položaja migranata i zaštite njihovih prava dok borave u inostranstvu uz jaču kontrolu agencija za zapošljavanje i poslodavaca u inostranstvu. U tom smislu, bitno je proširivati legalne mogućnosti za dobijanje radnih angažmana u zemljama destinacije i unapređivati fleksibilnost postojećih viznih režima. Nakon izbijanja COVID-19 pandemije pokazalo se da migraciona politika treba da uključi i mere koje troškove i negativne efekte migriranja svode na što niži nivo, kako za migrante, tako i za članove njihovih porodica koje neretko ostaju u zemlji porekla. Među njima su beneficije socijalne zaštite, prenosivo penziono, zdravstveno i životno osiguranje, koji treba da budu prilagođeni potrebama migranata.

Građenje mogućnosti za povratak i razvitak programa reintegracije predstavljaju najbitnije, ali i najzahtevnije procese. Takvi programi i strategije treba da podrže ne samo povratnike, već i lokalne zajednice u koje se vraćaju. Stoga, zahtevaju dugoročnu podršku i značajna sredstva. U tu svrhu treba praviti partnerstva sa različitim akterima nevladinog sektora, kao i integrisati ih u šire razvojne programe i međunarodu saradnju.

Kako bi migracije mogle da imaju pozitivan uticaj na zemlje porekla neophodno je da povratnici po dolasku u zemlju imaju mogućnosti da iskoriste humani, socijalni, kao i kulturni i finansijski kapital stečen u inostranstvu. Međutim, nedostatak ekonomskih mogućnosti, nepodudaranje njihovih kvalifikacija i potreba na tržištu rada, neretko i nepoverenje u državne institucije samo su neki od problema na čijem prevazilaženju treba posvećeno raditi u svim zemljama Zapadnog Balkana. U tom smislu, treba da se značajno intenziviraju procesi evropskih integracija, ubrzano grade evropski standardi u svim domenima privrede i društva, a naročito insistira na vladavini prava.

Rad je napisan u okviru programa straživanja Instituta društvenih nauka za 2021. godinu koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

LITERATURA

- Agunas, D. & Newland, K. (2007). Circular Migration and Development: Trends, Policy Routes and Ways Forward. *Migration Policy Institute Policy Brief*, April. Preuzeto sa <https://www.migrationpolicy.org/research/circular-migration-and-development-trends-policy-routes-and-ways-forward>
- Anderson, B., Poeschel, F. & Ruhs, M. (2021). Rethinking labour migration: Covid-19, essential work, and systemic resilience. *Comparative Migration Studies*, 9, 45(2021). DOI <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00252-2>
- Andriescu, M. (2020). Pandemic, Europe feels the pinch from slowed Intra-EU Labor Mobility. *Migration Policy Institute Feature*, May. Preuzeto sa <https://www.migrationpolicy.org/article/covid19-europe-feels-pinch-slowed-intra-eu-labor-mobility>
- Bither, J. & Ziebarth, A. (2018). *Creating Legal Pathways to Reduce Irregular Migration? What We Can Learn from Germany's "Western Balkan Regulation"*. Bertelsmann Stiftung, German Marshall Fund of the United States, Robert Bosch Stiftung: Migration Strategy Group on International Cooperation and Development. Preuzeto sa <http://www.gmfus.org/sites/default/files/Creating%20Legal%20Pathways%20to%20Reduce%20Irregular%20Migration.PDF>
- Cassarino, J.P. (Ed.). (2014). *Reintegration and Development*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute, Florence. Preuzeto sa <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/30401>
- Clibborn, S. & Wright, C.F. (2020). 'COVID-19 and the Policy-Induced Vulnerabilities of Temporary Migrant Workers in Australia'. *Journal of Australian Political Economy*, 85, 62-70. Preuzeto sa https://www.ppesydney.net/content/uploads/2020/06/12_Clibborn-and-Wright.pdf
- Crepeau, F. & Atak, I. (2016). Global Migration Governance. Avoiding Commitments on Human Rights, yet Tracing a Course for Cooperation. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 34(2), 113-146. Preuzeto sa https://www.canlii.org/en/commentary/doc/2016CanLIIDocs4561#!fragment/zoupio-_Toc3Page2/BQCwhgzIbcwMYgK4DsDWszIQewE4BUBTADwBdoAvbRABwEtsBaAfX2zg-GYAFMAc0IBMASgA0ybKUIQAiokK4AntADkykREJhcCWfKWFr1m-7SADKeUgCEIAJQCAGVsA1AIIA5AMK2RpMACNoUnYhISA
- Eckardt, F. (2017). The multidimensional role of science parks in attracting international knowledge migrants. *Regional Studies, Regional Science*, 4(1), 218-226. DOI:10.1080/1681376.2017.1383181
- First Policy Response (2020). *COVID-19 Six Months Later: A conversation with Senator Ratna Omidvar. Canada must make it easier for essential workers to immigrate*. Preuzeto sa <https://policyresponse.ca/canada-must-make-it-easier-for-essential-workers-to-immigrate/>

- Gamlen, A. (2020). COVID-19 and the transformation of migration and mobility globally - Migration and mobility after the 2020 pandemic: The end of an age? *International Organization for Migration-Publications Platform*. August. Preuzeto sa <https://publications.iom.int/books/covid-19-and-transformation-migration-and-mobility-globally-migration-and-mobility-after-2020>
- Goldin, I. (2021). The future of work and migration. *Migration and the Future of Work. Canadian and Comparative Perspectives in Pandemic Times. Annual Conference of the Canada Excellence Research Chair in Migration and Integration*. Online Conference, February 22-25, 2021. Preuzeto sa <https://www.ryerson.ca/cerc-migration/futureofwork/>
- Grečić, V. (1998). *Jugoslovenske spoljne migracije*. Beograd: Savezno ministarstvo za rad, zdravstvo i socijalnu politiku, Institut za međunarodnu politiku i privredu i Savezni zavod za tržište rada i migracije.
- Guadagno, L. (2020). Migrants and the COVID-19 pandemic: An initial analysis. *International Organization for Migration-Publication Platform: Migration Research Series*, 60. Preuzeto sa <https://publications.iom.int/books/mrs-no-60-migrants-and-covid-19-pandemic-initial-analysis>
- Hooper, K. (2019). *Exploring New Legal Migration Pathways: Lessons from Pilot Projects*. Washington: Migration Policy Institute. Preuzeto sa <https://www.migrationpolicy.org/research/exploring-new-legal-migration-pathways-lessons-pilot-projects>
- Hooper, K. & Sumpton, M. (2016). Reaching a "Fair Deal" on Talent: Emigration, Circulation, and Human Capital in Countries of Origin. *Migration Policy Institute*. Preuzeto sa www.migrationpolicy.org
- Hugo, G. (2013). What We Know About Circular Migration and Enhanced Mobility. *Migration Policy Institute Policy Brief*, September.
- IOM Office of the Inspector General (2016). Evaluation of the Employment through the Beautiful Kosovo Programme (EU-BK II). Geneva: IOM. Preuzeto sa <https://publications.iom.int/>
- Lukić, V. (2020). Rodni aspekt migracija. U V. S. Kostić, S. Đukić Dejanović i M. Rašević (Ur.), *Srbija: Rod, Politike, Stanovništvo* (str. 142-169). Beograd: Srpska akademija nauka i umetnosti i Institut društvenih nauka.
- Lukić, V., Predojević-Despić J., Janeska V. & Lozanoska A. (2021). How is COVID-19 reshaping temporary and circular labour migration: Serbia and North Macedonia perspectives. *Forum geographic*, 20(1), 55-65. DOI 10.5775/fg.2021.051.i
- Martin, P. (2020). *Food supply resilience and migrant workers* (MigResHub Think Pieces, 2020/03). Migration Policy Centre, RSCAS, European University Institute. Preuzeto sa <https://hdl.handle.net/1814/70317>.
- Marchetti, S., D., Piazzalunga & A. Venturini (2013). Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries: ITALY COUNTRY STUDY. IZA DP No. 7635. Preuzeto sa <http://ftp.iza.org/dp7635.pdf>
- Moroz, H. et al. (2020). Potential Responses to the COVID-19 Outbreak in Support of Migrant Workers (June 19, 2020). COVID-19 Living Paper Washington, D.C.: World Bank Group. Preuzeto sa <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33625>

- Newland, K., Mendoza, D. R. & Terrazas, D. (2008). Learning by Doing: Experiences of Circular Migration. *Migration Policy Institute Policy Brief*, September. Preuzeto sa <https://www.migrationpolicy.org/research/learning-doing-experiences-circular-migration>
- Newland, K. & Riester, A. (2018). Welcome to work? Legal Migration Pathways for Low-Skilled Workers. *Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective*, 3. Preuzeto sa <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/LegalPathwaysLowSkilledWorkers-finalweb.pdf>
- Newland, K. & Salant, B. (2018). Balancing Act. Policy Framework for Migrant Return and Reintegration. *Towards a Global Compact for Migration: A Development Perspective*, 6. Preuzeto sa https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/GlobalCompact-Returning%20Migrants_FinalWeb.pdf
- OECD et al. (2021). *International Migration Outlook 2021*, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/29f23e9d-en>.
- Predojević-Despić, J. (2018). Privlačenje i zadržavanje visokoobrazovanih: dva primera imigracionih politika. *Zbornik Matice srpske za društvene nauke*. 167, 627–638. DOI: <https://doi.org/10.2298/ZMSDN1867627P>
- Predojević-Despić, J. (2021). Migration and the Western Balkan Countries: Measures to Foster Circular Migration and Re-Migration, Southeast Europe in Focus. *Emigration from the Western Balkan, Southeast Europe in Focus. Emigration from the Western Balkan*, 1/2021, 1–142, Berlin and on-line, 28–30. Oct, 2020. Preuzeto sa https://www.sogde.org/site/assets/files/17416/seeinfocus_1_2021_migration.pdf
- Predojević-Despić, J. & Penev, G. (2016). Population of Serbia Abroad by Destination Countries: Regional Approach, *Glasnik Srpskog geografskog društva*, 96(2), 83–106, DOI: 10.2298/GSGD1602082P.
- Predojević Despić, J. & Lukić, V. (2021). Challenges faced by Serbian migrants caused by the Covid-19 pandemic, *Teme*.
- Schoch, M., Litchfield, J. & Tsegay, A. H. (2020). The Effect of Return Migration on the Household Welfare: Evidence from Ethiopia. *Migrating out of Poverty Working Paper*, 66. Preuzeto sa <http://www.migratingoutofpoverty.org/files/file.php?name=wp66-martaschoh-et-al-2020-the-effects-of-return-migration-on-household-welfare.pdf&site=354>
- Soto, R. et al. (2019). *Sustainable Reintegration: Strategies to Support Migrants Returning to Mexico and Central America*. Washington: MPI. Preuzeto sa <https://returnandreintegration.iom.int/en/resources/report/sustainable-reintegration-strategies-support-migrants-returning-mexico-and-central>
- Soltész, B. (2019). *Youth Migration and Local Governance in the Danube Region. Challenges and Novel Approaches*. (YOUNIG Working Papers, No.4). Preuzeto sa http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/approved_project_output/0001/32/a8afd-33b12e8e57a0735556acc260449908d8621.pdf
- UNECE (2012). *Report of the UNECE Task Force on analysis of international migration estimates using different length of stay definitions*. Preuzeto sa http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.10/2012/WP_15_Poulain_01.pdf
- UNECE (2016). *Defining and Measuring Circular Migration*. New York, Geneva: UN. Preuzeto sa https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2016/ECECESSTAT20165_E.pdf

- Yeoh, B.S.A. (2020). *Temporary migration regimes and their sustainability in times of COVID-19*. International Organization for Migration (IOM). Geneva. Preuzeto sa <https://publications.iom.int/system/files/pdf/temporary-migration.pdf>
- Venturini, A. (2008). *Circular migration as an employment strategy for Mediterranean countries*. (Research report in CARIM analytic and synthetic notes 2008/39, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence). Preuzeto sa http://migration4development.org/630eImp01.blackmesh.com/sites/default/files/A_Venturini_2008_Circular_Migration_as_an_Employment_Strategy_for_Mediterranean_Countries.pdf
- Vesković Andelković, M. (2021). The experiences and expectations of returnees to Serbia during the COVID-19 pandemic. *Stanovništvo*, 59(1), 47–60. DOI: <https://doi.org/10.2298/STNV2101047V>
- Wickramasekara, P. (2011). *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End?* Geneva: ILO. Preuzeto sa <http://www.migration4development.org/sites/m4d.emakina-eu.net/files/no15-mar11-circular-migration-a-triple-win-or-a-dead-end.pdf>
- Wickramasekara, P. (2019). *Effective return and reintegration of migrant workers with special focus on ASEAN Member States*. Bangkok: ILO. Preuzeto sa https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-bangkok/documents/publication/wcms_733917.pdf
- Wright J. (2019). Robots vs migrants? Reconfiguring the future of Japanese institutional eldercare, *Critical Asian Studies*, 51(3):1-24 DOI: 10.1080/14672715.2019.1612765

LABOUR MIGRATION, COVID-19 PANDEMIC AND THE WESTERN BALKANS: MEASURES TO ENCOURAGE TEMPORARY, CIRCULAR AND RETURN MIGRATION

Jelena PREDOJEVIĆ-DESPIĆ

SUMMARY

In the last decade, the governments of the Western Balkan (WB) countries are beginning to work more dedicatedly to find a systemic response to the long-term problems of emigration. Important national strategic documents and policies on migration and on strengthening relations and cooperation with the diaspora are adopted. However, critical actions are needed to enable the adopted measures to be implemented continuously. It is necessary to introduce more models of migration governance in the implementation of which a significantly larger number of government actors, civil society organizations and private sector will be involved. Therefore, it is crucial to develop innovative approaches to effectively regulate and manage labour migration. It is necessary to establish strong cross-sector collaboration, shared responsibility, as well as a clear division of competencies not only between different ministries and public bodies at the national level, but also at other levels of government (regional and local).

It is also important to support and further develop initiatives that already exist and that can improve operational and strategic coordination. Therefore, it is needed to continuously work on strengthening institutional capacities and actors new to migration-related issues. In order to achieve results, efficient communication and coordination strategies between the WB countries and destination countries need to be further developed. The impact of different categories of migrants on the development of both destination countries and countries of origin is a topic that has so far not been in the focus of decision-makers. The sudden changes in labour markets caused by the Covid-19 pandemic and the lockdown show that the lack of certain categories of workers in the labour market, including precarious workers, can seriously shake the socio-economic foundations of both destination and origin countries. After the outbreak of the Covid-19 pandemic, it was shown that great efforts are also needed to significantly improve the rights of migrant workers and their families who often remain in the country of origin, as well as to combat fraud throughout the recruitment process. In this sense, providing clear and accessible information to participants throughout the migration process is extremely important.

For the WB countries, as emigration areas, it is important to develop temporary migration programmes in cooperation with destination countries, which will also provide stimulation for wider representation of circular migration that for now have only a strong potential to provide development benefits for countries of origin and migrants. The WB countries should also direct policy development towards measures that integrate circular migration into wider migration programmes, but also develop cooperation between development agencies in countries of origin and destination through the integration of migration into development activities. Such a development strategy would also contribute to a more significant stimulation of return migration. Therefore, it is very important to design useful programmes and strategies that support not only returnees, but also the local communities to which they return.

In order for migration to have a positive impact on countries of origin, it is necessary that, upon arrival in the country, returnees have the opportunity to use the knowledge and skills acquired abroad. However, the lack of economic opportunities, the mismatch between their skills and labour market needs and distrust in government institutions are just some of the challenges that need to be worked on devotedly in all WB countries.

Keywords: temporary and circular migration, reintegration, Western Balkans, COVID-19 pandemic