

## **Preporuke za politiku unapređenja podataka o migracijama u Republici Srbiji**

Autori: V. Lukić, V. Nikitović, G. Penev, J. Predojević-Despić, M. Rašević (Institut društvenih nauka) i  
G. Bjelobrk, Z. Jančić, M. Jovanović, G. Jordanovski (Republički zavod za statistiku).



Ove Preporuke za politiku nastale su u okviru projekta SEEMIG - Upravljanje migracijama i posledice migracija u Jugoistočnoj Evropi – transnacionalne aktivnosti ka strategijama zasnovanim na dokumentaciji.

Referentni broj projekta: SEEMIG – SEE/C/0006/4.1/X

Dokument je nastao u okviru aktivnosti *Strategije, izgradnja kapaciteta i transnacionalnog dijaloga*, pod koordinacijom Univerziteta u Trentu i Univerziteta u Beču.

Informacije objavljene u izveštaju odražavaju stavove autora, a njihovo korišćenje ne podleže odgovorosti institucija i Programa angažovanih na realizaciji Projekta.

Ovaj rad je podložan autorskom pravu. Sva prava su zaštićena, bilo da je reč o delu teksta ili celini.

Informacije o reprodukciji delova ovog dokumenta mogu se naći na sajtu **[www.idn.org.rs](http://www.idn.org.rs)**. Zahtevi se mogu uputiti na: Institut društvenih nauka, Beograd, Kraljice Natalije 45 ili putem e-mail adrese [office@idn.org.rs](mailto:office@idn.org.rs) i Republički zavod za statistiku Srbije, Beograd, Milana Rakića 5 ili putem e-mail adrese [seemig.sors@stat.gov.rs](mailto:seemig.sors@stat.gov.rs)

Preporuka za citiranje: IDN, RZS (2014): Preporuke za politiku unapređenja podataka o migracijama u Republici Srbiji nastale su u okviru projekta SEEMIG - Upravljanje migracijama i posledice migracija u Jugoistočnoj Evropi – transnacionalne aktivnosti ka strategijama zasnovanim na dokumentaciji.

Ovaj dokument *Preporuke za politiku unapređenja podataka o migracijama u Republici Srbiji* dostupan je na: <http://www.idn.org.rs>

## 1. UVOD

Republika Srbija beleži jednu od najviših stopa negativnog prirodnog priraštaja u Evropi, sa trogodišnjim prosekom od -4.9 na 1000 stanovnika (2009-2011). Srbija ima i jednu od najstarijih populacija na kontinentu, sa prosečnom starošću od 42,5 godina i spada u grupu bivših komunističkih zemalja koje se suočavaju sa smanjenjem broja stanovnika. Smanjenje i starenje stanovništva su dve jasno identifikovane karakteristike savremene Srbije. Sa demografskog stanovišta, nastavak ovih trendova je dugoročno sasvim izvestan.

Emigracija je prepoznata kao jedan od najvećih izazova u tom smislu i može se posmatrati kao reakcija na trenutne uslove na tržištu rada u zemlji. Ekonomska kriza se smatra kao glavni „push” faktor, posebno za visoko stručna i visoko kvalifikovana lica. Prema nacionalnoj projekciji stanovništva, povećanje stope fertiliteta, samo po sebi, neće biti dovoljno ako Srbija želi da ublaži efekte nepovoljnih demografskih trendova. Potrebna je, takođe, i tranzicija ka neto imigraciji.

Međutim, statistički podaci o međunarodnim migracijama u i iz Srbije nisu u potpunosti dostupni donosiocima odluka, akademskoj zajednici i drugim zainteresovanim stranama u zemlji. Shodno tome, prvi izazov u pogledu poboljšanja i razvoja navedenih oblasti politike odnosi se na unapređenje dostupnosti i kvaliteta podataka o međunarodnim migracijama. Tokom SEEMIG projekta, identifikovana su ključna pitanja koja utiču na proizvodnju i upravljanje podacima u vezi migracija u Srbiji.

### 1.1. O SEEMIG projektu

SEEMIG (Upravljanje migracijama i posledice migracija u Jugoistočnoj Evropi) je transnacionalni strateški projekat finansiran u okviru programa Evropske unije za Jugoistočnu Evropu, u periodu 2012-2014. Da bi se olakšalo donošenje odluka zasnovanih na podacima na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, fokusirajući se na dostupnost i unapređenje podataka, osnovni cilj SEEMIG je bio da se bolje razumeju dugoročni procesi vezani za migracije, ljudski kapital i stanovništvo na području Jugoistočne Evrope, kao i njihov uticaj na tržišta rada i nacionalne / regionalne ekonomije. Težilo se i jačanju kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti da bolje prikupljaju i koriste statističke podatke u svom planiranju i sektorskim politikama, kao i da uvedu donošenje odluka i implementaciju zasnovanu na podacima.

### 1.2. O preporukama za politiku

Ovaj dokument rekapitulira preporuke za politiku koja se tiče unapređenja podataka o migracijama u Srbiji. Preporuke za politiku su uradili saradnici Instituta društvenih nauka, Republičkog zavoda za statistiku i opštine Kanjiža u okviru šestog dela SEEMIG projekta fokusiranog na obezbeđivanje instrumenata koje nacionalna, regionalna i lokalna administracija mogu da upotrebe u planiranju, kao i da im pomogne da jačaju kapacitete za bolje prikupljanje i korišćenje podataka.

Da bi se omogućio participativni pristup u izradi preporuka politike, rezultati vežbe predviđanja koji se tiču budućih migracionih scenarija u Srbiji i socio-ekonomski efekat različitih scenarija su predstavljani i diskutovani sa nacionalnim, regionalnim i lokalnim kreatorima politike u okviru radionica. Radionice su poslužile kao osnova za izradu startegija za unapređenje proizvodnje i korišćenja podataka na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou.<sup>1</sup> Ove strategije imaju za cilj da osnaže donosiocima odluka da prilagode njihove politike posledicama demografskih i migracionih

---

<sup>1</sup> Za više informacija vidi <http://www.seemig.eu/index.php/downloads-projectaoutputs>.

procesa kao i onih na tržištu rada. Da bi se jačali interaktivni, od baze ka vrhu usmereni, doprinosi kreiranju politike kao i da bi se ostvarila održivost strategija, organizovana je fokus grupa sa zainteresovanim stranama. Usledila je revizija strategije kao posledica informacija poteklih sa lokalnog okruglog stola o migracijama koji je održan u opštini Kanjiža. Tako su dobijeni sadržaji od zainteresovanih strana i partnera sa nacionalnog i lokalnog nivoa za izradu preporuka u cilju modernizacije sektorskih politika i programa u Srbiji.<sup>2</sup>

Ovaj kratak i lak za čitanje dokument pomaže donosiocima odluka na nacionalnom nivou i osobama bez specifičnih znanja da razumeju neophodne akcije za reformisanje sistema podataka koji se odnose na migracije, humani kapital i tržište rada u Srbiji. Formulisanje ovih nacionalnih preporuka za politiku će takođe doprineti formulisanju odgovarajućih transnacionalnih preporuka za Jugoistočnu Evropu.

U odeljcima koji slede, utvrđene su glavne oblasti politike vezane za prikupljanje podataka na nacionalnom nivou i njihovo bolje korišćenje kao i ključne akcije i uloge različitih aktera uključenih u ovaj proces. Razmatrana je opravdanost svake akcije i pojašnjeni njeni kratkoročni i dugoročni rezultati, odnosno uticaji. Uključeni su, u slučaju da su identifikovani, i bilo kakvi izazovi vezani za implementaciju ovih akcija.

## **2. PREPORUKE ZA USVAJANJE POLITIKA**

Važan korak ka poboljšanju sistema praćenja migracija na nacionalnom nivou je formiranje potpunog i koherentnog pravnog okvira koji će podržati usaglašavanje sa propisima EU i olakšati komunikaciju između proizvođača statistike migracija. Cilj je da se poboljša nacionalna migraciona politika u smislu usvajanja određenih uredbi na osnovu Zakona o upravljanju migracijama, kojima bi bile definisane institucionalne uloge i obaveze u sistemu prikupljanju podataka, metodoloških usklađivanja statistike migracija, publikovanju podataka i izveštavanju svakog aktera u ovom složenom procesu.

Osim toga, postojeći podaci dobijeni iz državnih administrativnih izvora potrebni za statistiku migracija jesu sadržajni, ali ne i dovoljno prilagođeni standardima EU. Neophodno je njihovo metodološko usklađivanje, kao i dodela ovlašćenog institucionalnog pristupa svim administrativnim podacima zahtevanim od strane proizvođača statistike migracija. Ovo bi moglo da se realizuje formiranjem međuinstitucionalno povezanog registra, koji bi bio regulisan međuinstitucionalnim sporazumom. Međuinstitucionalni sporazum bi trebalo da se zasniva na usvojenom zajedničkom konceptu za unapređenje upravljanja migracijama, podržan obostranim interesom i razumevanjem da su ovi zadaci od nacionalnog značaja.

### **2.1. Usvajanje, unapređenje i efikasnija primena zakona u oblasti upravljanja migracijama**

Registar stanovništva je jedan od dobrih izvora podataka za statistiku migracija, ali njegovo postojanje još nije zakonski definisano. U narednom periodu ovu meru treba regulisati posebnim zakonom. Krajem 2012. godine, usvajanjem Zakona o upravljanju migracijama („Službeni glasnik RS“, broj 107/12) u Republici Srbiji je uspostavljen koordinisani sistem za upravljanje migracijama i definisani su osnovni pojmovi migracija. Različita ministarstva zadužena su za razne kategorije migranata: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Komesarijat za izbeglice i migracije, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo zdravlja i druge javne institucije.

U dosadašnjem funkcionisanju sistema upravljanja migracijama uočen je nedostatak međusobne čvršće integracije nadležnih institucija i definisanje njihovih uloga i zadataka u okviru prikupljanja

---

<sup>2</sup> <http://www.seemig.eu/index.php/downloads-project-outputs-action-plans>

podataka u procesu upravljanja migracijama, uz istovremeno intenziviranje usklađivanja nacionalne migracione politike sa propisima EU koji se odnose na migracije.

### ***1. Obezbeđivanje čvršće međuinstitucionalne integracije donošenjem podzakonskih akata***

Preporuka je da se preciznije definiše integracija pojedinačnih državnih organa u pogledu vrste podataka koje prikupljaju. Ovo bi bilo regulisano posebnim podzakonskim aktima, kako bi se obezbedila međusobna usaglašenost i poboljšao nivo kvaliteta podataka.

Kratkoročni ishod bi bilo unapređenje odgovornosti među institucijama državne uprave osnivanjem Radne grupe za efikasno sprovođenje svih aktivnosti definisanih za razvoj sistema praćenja migracionih tokova.

Dugoročni rezultat bi se odnosio na dobijanje boljih evidencija, unapređeni kvalitet i obuhvat podataka.

Relevantne zainteresovane strane: Komesarijat za izbeglice i migracije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Republički zavod za statistiku, druga ministarstva Republike Srbije, lokalni državni organi.

Mogući izazovi: neprepoznavanje prioriteta u izradi podzakonskih akata na nacionalnom nivou.

### ***2. Unapređenje administrativnih evidencija uz uspostavljanje operativne mreže i platforme za razmenu podataka između državnih institucija***

Parcijalne evidencije različitih državnih institucija su sastavni deo administrativnih izvora podataka o migracijama u Republici Srbiji. Ove evidencije potrebno je unaprediti u smislu metodološke usklađenosti sa međunarodnim standardima, odnosno kvaliteta i kvantiteta podataka, a sa akcentom na integraciji i harmonizaciji različitih baza i izvora podataka. Ovo se odnosi na evidencije Ministarstva unutrašnjih poslova kao glavni izvor podataka o populaciji migranata potrebnih za statistiku migracija.

Međuinstitucionalna razmena podataka bi bila omogućena formiranjem zvanične operativne mreže među relevantnim institucijama, a na zajedničkoj platformi koja bi bila definisana u skladu sa nacionalnim i međunarodnim potrebama. Platformu za razmenu podataka je neophodno regulisati međuinstitucionalnim sporazumom.

Kratkoročni ishod bio bi obezbeđivanje pouzdanih, međunarodno uporedivih podataka.

Dugoročni rezultat bilo bi prevazilaženje nedostataka u sistemu monitoringa migracija i potpuno uspostavljenost međunarodno izveštavanje.

Relevantne zainteresovane strane: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Komesarijat za izbeglice i migracije, Republički zavod za statistiku, druga državna administracija.

Mogući izazovi: finansiranje.

### ***3. Uspostavljanje Registra stanovništva***

Koncept Registra stanovništva bi predstavljao pouzdan osnov za dobijanje sveobuhvatnih podataka o stanovništvu, a u isto vreme bi predstavljao alat za praćenje (monitoring) migracionih tokova.

Registar stanovništva evidentira sve stanovnike jedne opštine. Takav registar se redovno ažurira i pruža sliku realnog stanja stanovništva na datom području u bilo kom trenutku. U okviru ovakvog sistema stalnog popisivanja stanovništva, najvažniji podaci za svako lice se prikupljaju i ažuriraju, a posebno oni koji se odnose na bilo kakve promene o mestu prebivališta, što je od vitalnog značaja za obezbeđivanje informacija u vezi sa boravištem ili najavom odlaska u sistemu koji dobro funkcioniše. Pravni osnov, koji će odrediti sadržaj Registra stanovništva, razmenu, čuvanje, održavanje, zaštitu i korišćenje podataka, uspostavljanje i korišćenje ličnih identifikacionih oznaka i regulisanje drugih pitanja od značaja, trebalo bi da bude definisano Zakonom o registru stanovništva.

Registar bi trebalo da vodi organ državne uprave nadležan za IT, kako bi se osigurala elektronska podrška i razmena podataka iz različitih baza podataka. Podaci bi bili razvrstani prema sadržaju, periodu i teritoriji, mestu registracije vitalnih događaja, prebivalištu, mestu rođenja u inostranstvu, odnosno mestu prethodnog ili budućeg stalnog boravka u inostranstvu u slučaju odlaska u inostranstvo. Državni organi i drugi korisnici podataka ovog registra mogli bi da ih koriste isključivo za obavljanje poslova iz domena svoje nadležnosti.

Podaci iz Registra bi se koristili za statističke, naučne, istraživačke i druge svrhe, bez oznake o identitetu lica na koje se ti podaci odnose. Tako definisan, Registar stanovništva (statističke potrebe i zahtevi moraju biti uzeti u obzir prilikom uspostavljanja registra) predstavljao bi aktuelni i najprecizniji izvor podataka o migracijama, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou.

Kratkoročni ishod u uspostavljanju Registra stanovništva i unapređenju državnih evidencija je obezbeđivanje pouzdanih, sveobuhvatnih, ažurnih podataka o stanovništvu.

Dugoročni ishod bi bilo unapređenje kvaliteta i obuhvata migracionih podataka u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i zakonodavstvom EU.

Relevantne zainteresovane strane: državna administracija na nacionalnom i lokalnom nivou, državne institucije nadležne za upravljanje migracijama.

Mogući izazovi: ova mera još nije zakonski definisana i u velikoj meri zavisi od finansijskih mogućnosti na nacionalnom nivou.

## **2.2. Unapređenje međunarodne saradnje i razmene podataka**

Republika Srbija nije u poziciji da proizvede kvalitetnu migracionu statistiku na redovnoj bazi, imajući u vidu njenu složenost. Trenutno, za većinu zemalja, teže je prikupiti informacije o emigraciji nego o imigraciji, tako da postoji potreba da se pronađe način kako nadoknaditi sistemske slabosti u podacima o emigraciji u zemlji porekla korišćenjem postojećih imigracionih podataka u zemlji prijema/destinacije. Ovo predstavlja obećavajući statistički izvor za podatke o emigraciji, koji bi se koristili za procene nedostajućih podataka ili poboljšanje postojećih podataka unapređenjem njihovog kvaliteta.

### **1. Izrada i ažuriranje postojećih transnacionalnih baza podataka (SEEMIG transnational database)**

Jedan od oblika saradnje i razmene podataka između zemalja je primer razvoja i korišćenja novoformirane transnacionalne baze podataka u okviru projekta SEEMIG.

U cilju poboljšanja korišćenja i razmene svih relevantnih podataka neophodnih za definisanje migracionih tokova, Republički zavod za statistiku mora da naglasi važnost transnacionalne baze podataka SEEMIG. Baza podataka pruža centralizovan i sveobuhvatan pristup demografskim, socijalnim i ekonomskim pokazateljima za zemlje u regionu Jugoistočne Evrope.

Kratkoročni ishod bi bilo poboljšanje kvaliteta, lakše dostupnosti i transparentnosti podataka (razmena izabranih agregiranih podataka).

Kao dugoročni ishod, dobio bi se osnov za bolje razumevanje i razmenu podataka o migracijama na transnacionalnom nivou.

Relevantne zainteresovane strane: Republički zavod za statistiku, Komesarijat za izbeglice i migracije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, druga ministarstva Republike Srbije, zemlje Jugoistočne Evrope (SEE), zemlje EU, međunarodne organizacije.

Mogući izazovi: za dodatnu obradu svih statističkih podataka neophodna su dodatna finansijska sredstva.

## **2. Unapređenje administrativnih kapaciteta državnih institucija**

Statističko praćenje migracija je neophodan uslov za strateško razvojno planiranje zasnovano na evidencijama koje treba da obezbede širok spektar pouzdanih i usklađenih demografskih i socioekonomskih podataka o migrantima. U vezi sa ovim neophodno je sprovesti aktivnosti koje uključuju izgradnju kapaciteta u svim relevantnim državnim organima, u smislu povećanja broja ljudi, unapređenja znanja, obezbeđivanja međunarodne tehničke pomoći itd.

Kratkoročni ishod bi bilo sistematično praćenje migracija prema nacionalnim zahtevima i zahtevima EU.

Dugoročni rezultat bilo bi formiranje efikasnog i održivog sistema za monitoring migracija na nacionalnom nivou.

Relevantne zainteresovane strane: državne institucije zadužene za poslove u vezi sa upravljanjem migracijama.

Mogući izazovi: finansiranje.

## **3. Formiranje organizacione jedinice i uvođenje istraživanja o spoljnim migracijama u RZS-u**

U Republičkom zavodu za statistiku (RZS) je neophodno uspostaviti jedinicu / Grupu za statistiku migracija i uvesti statistička istraživanja o spoljnim migracijama (istraživanje o emigraciji i istraživanje o imigraciji). RZS već radi na centralizaciji, obradi i publikovanju podataka o unutrašnjim migracijama, ali ne postoji statističko istraživanje o spoljnim migracijama. Uvođenjem organizacione jedinice omogućilo bi se efikasno kreiranje centralizovanih baza podataka o svim oblicima migracija u zemlji, u skladu sa međunarodnim standardima. U RZS-u postoje limitirane mogućnosti kod primene dodatnih modula, na primer, u Anketi o radnoj snazi, zbog ograničenih finansijskih mogućnosti.

Kratkoročni rezultati ovih aktivnosti jesu razvijanje sistematičnijeg pristupa statistici migracija u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i zakonodavstvom EU.

Dugoročno gledano, ove aktivnosti bi omogućile uspostavljanje organizovanog i razvijenog nacionalnog statističkog sistema na ekspertskom nivou, kao i kontinuirano praćenje fenomena migracija.

Relevantne zainteresovane strane: Republički zavod za statistiku, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Komesarijat za izbeglice i migracije, druge relevantne državne institucije.

Mogući izazovi: finansiranje.