



Funded by EU  
Project number: 101126535

## POLICYBRIEF

# JUSTMIG

## Privremena radna emigracija: Slučaj Srbije

Mihail Arandarenko i Dragan Aleksić



UNIVERSITY OF BELGRADE  
Faculty of Economics

### SAŽETAK

Ovaj kratak izveštaj oslanja se na studiju slučaja Srbije koja je obrađena u okviru projekta JUSTMIG. Rezultati pokazuju da su obrasci emigracije iz Srbije pretrpeli velike promene od početka prošle decenije. Tokom 2010-ih, emigracija ka većini starih zemalja članica (SZČ) se usporila, dok su se nove zemlje članice (NZČ) pojavile kao važne zemlje odredišta za srpske emigrante. Istovremeno, emigracija je dominantno postala privremena i cirkularna. U 2020-im, podsticaji za emigraciju iz Srbije u NZČ su se smanjivali zbog poboljšanja situacije na tržištu rada u Srbiji i postepenog smanjenja razlike u platama u evrima u odnosu na NZČ. Iako se čini da nivo emigracija iz Srbije počinje da stagnira, Srbija treba da se pozabavi problemom emigracije na više strateški način, sa dvostranim pristupom – direktnim merama usmerenim

na to da (1) alternativa emigracije postane manje atraktivna i (2) povratna migracija postane održivija opcija za njenu veliku dijasporu. Ove mere treba da budu usmerene na poboljšanje realnih plata i mogućnosti zapošljavanja, ali i na poboljšanje kvaliteta javnih usluga u zdravstvu, obrazovanju i uslovima rada, uključujući unapređenje mogućnosti za balansiranje porodičnog i poslovnog života. Paralelno sa tim, trebalo bi uložiti dodatne napore i na nacionalnom i na transnacionalnom nivou kako bi se poboljšala zaštita privremenih radnika emigranata. Konačno, da bi se uspostavio efikasan proces upravljanja migracijama, Srbija mora da poboljša svoj sistem praćenja migracija, posebno kada je u pitanju praćenje cirkularnih i privremenih emigranata.

## UVOD I REGULACIJA U VEZI SA MIGRACIJAMA

Srbija je tradicionalno zemlja emigracije. Prema procenama Ujedinjenih nacija, ukupan broj srpskih emigranata čini oko 14% stanovništva zemlje. Ovaj procenat je više nego tri puta veći od udela emigranata na globalnom nivou. Kao zemlja emigracije, Srbija je razvila skup alata za praćenje, strateških dokumenata i propisa. Najvažnija je Strategija za ekonomske migracije 2021–2027 koja je usvojena početkom 2020. godine. Sprečavanje emigracije visokokvalifikovanih radnika, podrška visokokvalifikovanim migrantima u povratku i privlačenje visokokvalifikovanih imigranata bili su primarni ciljevi početnog nacrtu Strategije. Međutim, Strategija koja je na kraju usvojena imala je dosta sveobuhvatniji pristup.

Srbija je takođe potpisala nekoliko bilateralnih sporazuma o radu i zapošljavanju sa državama članicama EU, različitog pravnog značaja. Najstariji i najvažniji bilateralni sporazum je Međunarodni sporazum o raspoređivanju (upućivanju) radnika, zaključen između Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) i Savezne Republike Nemačke (SRN) 1988. godine (ratifikovan 1989. godine), koji je Srbija preuzela kao država naslednica SFRJ. Klauzule u sporazumu omogućavaju srpskim firmama da godišnje upućuju unapred odobreni kontingent radnika u Nemačku radi izvođenja građevinskih i sličnih radova na način koji odredi Privredna komora Srbije (PKS). Slovenija i Srbija su 2018. godine potpisale i sprovele bilateralni Sporazum o zapošljavanju državljana Republike Srbije. Sporazum služi kao pravna osnova za rad punoletnih srpskih državljana u Sloveniji. Protokol o saradnji je sklopljen između Srbije i Slovačke krajem 2017. godine kao rezultat problema sa često nezakonitim upućivanjem i radom u Slovačkoj. Deklarisani cilj Protokola je sprečavanje ilegalnog zapošljavanja srpskih radnika u Slovačkoj.

## SRPSKA EMIGRACIJA U KONTEKSTU PROJEKTA JUSTMIG

Većina srpskih emigranata boravi u zemljama EU. Prema bazi podataka Evrostat-a, ukupan broj emigranata u EU-27 koji su državljani Srbije iznosio je oko 515.000 na kraju 2022. godine, od čega je oko jedne trećine boravilo u šest zemalja obuhvaćenih projektom JUSTMIG (Slovenija, Slovačka, Holandija, Finska, Austrija i Estonija). S druge strane, oko 69.500 prvih dozvola izdato je 2022. godine građanima Srbije u okviru EU. Nivo i trend godišnjeg odnosa između izdatih prvih dozvola i svih važećih dozvola u zemlji ukazuje na obim privremene (radne) migracije. Što je veći odnos između prvih dozvola (bruto priliv) i ukupnih dozvola (ukupnih emigranata), to je kraće prosečno trajanje emigracije u zemlji odredišta. Što se tiče udela izdatih prvih radnih dozvola u ukupnom broju svih prvih dozvola, ističu se Slovenija i Slovačka - 2022. godine ovaj udeo se približio 90% u Slovačkoj i bio preko 70% u Sloveniji. Relativno visoki odnosi priliva emigranata i ukupnih emigranata iz Srbije koji su zabeleženi u NZČ ukazuju na veoma visok udeo kratkoročne emigracije. Od 2018. godine, odnos priliva i ukupnih

emigranata se blago povećao u slučaju EU, ali se smanjio u Holandiji i Slovačkoj. Iako je odnos u Slovačkoj i dalje dvostruko veći od proseka EU, on opada jer postoji manje interesovanje među srpskim radnicima za emigraciju u Slovačku zbog smanjenja razlike u platama.

Za potrebe ovog istraživanja, privremene radne emigrante aproksimirali smo sa onima koji poseduju prve radne dozvole kraće od godinu dana. Broj oavko definisanih privremenih radnih emigranata iz Srbije u EU značajno je porastao - sa 18.683 u 2018. na 24.584 u 2022. godini. Istovremeno, smanjenje je zabeleženo u šest posmatranih zemalja (sa 2.779 na 1.662). Ipak, relativno posmatrano, udeo privremenih radnih emigranata je opao sa 37% na 35% u EU i sa 36% na 23% u šest posmatranih zemalja.

## ANALIZA I DISKUSIJA

Za analizu trenutne migracione situacije u Srbiji koristili smo mešoviti metodološki pristup. On se sastoji od analize statističkih podataka o emigraciji iz Srbije, analize relevantnih politika i propisa, kao i informacija prikupljenih putem istraživanja i intervju a o ključnim pitanjima i izazovima sa kojima se suočavaju institucije tržišta rada i industrijskih odnosa.

**Podsticaji za emigraciju iz Srbije nedavno su smanjeni.** Povećanje bruto emigracionih tokova iz Srbije u drugoj polovini 2010-ih uglavnom je bilo vođeno velikim i u to vreme rastućim razlikama u platama između Srbije i većine drugih zemalja EU, posebno NZČ i Nemačke. U međuvremenu je došlo do umerene konvergencije između Srbije i ovih zemalja, jer se razlika u prosečnim platama između Srbije i zemalja destinacija značajno smanjila. Takođe je dobro poznata činjenica da privremeni radni emigranti uglavnom rade za platu koja je niža od prosečne. Stoga, umesto prosečne plate, zakonska minimalna zarada mogla bi biti bolja aproksimacija za praćenje relativnog položaja radnika sa niskim platama i njihove podsticaje za emigraciju. Ispostavlja se da su srpski radnici sa niskim platama postigli najveće dobitke u poređenju sa svojim kolegama iz posmatranih zemalja. Dok se minimalna zarada u Srbiji više nego udvostručila od 2016. godine, povećanje je bilo manje značajno u posmatranim zemljama destinacija - od oko polovine u Nemačkoj do dve trećine u Slovačkoj.

**Srednje i niskoobrazovani radnici dominiraju u strukturi srpskih emigranata.** Višestruke studije pokazale su da najveću verovatnoću da emigriraju iz Srbije imaju oni sa diplomom srednje škole. Analizirajući kohorte sklone migraciji u Srbiji, Lajtner (2021) je otkrila pozitivnu neto migraciju među onima sa fakultetskom diplomom i negativnu neto migraciju za one sa srednjim nivoom obrazovanja. Arandarenko (2021) je podelio glavne zemlje odredišta prema dominantnom tipu veština srpskih emigranata. Koristio je „statistiku ogledala“ da bi pratio trend migracije u tim zemljama i otkrio da je rast broja srpskih emigranata bio najveći među zemljama koje uglavnom primaju nisko i srednjekvalifikovane imigrante. Bruker i dr. (2021) analizirali su efekte Uredbe o Zapadnom Balkanu koja je olakšala zapošljavanje radnika bez stručnih kvalifikacija ako su imali obavezujući ugovor sa nemačkim poslodavcem. Rezultati ukazuju na to da je većina emigranata sa Zapadnog Balkana u Nemačkoj bila zaposlena u građevinskom sektoru sa platama koje su, u proseku, bile samo 20% veće od minimalne zarade u zemlji. Konačno, prema podacima poslednjeg popisa stanovništva Republike Srbije, udeo stanovništva starosti 25-64 godine sa visokim obrazovanjem povećao se sa 20% na 27,8% između 2011. i 2022. godine, dok je u istom periodu udeo osoba sa niskim obrazovanjem smanjen sa 24% na samo 14,4%. Ovo je gotovo spektakularno poboljšanje i dodatno podržava skepticizam prema hipotezi o odlivu mozgova.

**Pored redovnih i direktnih migracija, prisutne su i indirektne trouglaste migracione rute.** Jedan popularan način za ljude iz Srbije da rade u Zapadnoj Evropi jeste preko agencija za privremeni rad sa sedištem u NZČ, poput Slovenije, koje šalju radnike u bogate zapadnoevropske zemlje. Druga ruta uključuje sticanje državljanstva EU ili stalnog boravka putem etničkih veza, uživajući u slobodi kretanja i slobodnog rada u EU. Na primer, etnički Srbi rođeni u Hrvatskoj i državljani Hrvatske ili manjina u Srbiji, poput Mađara i Slovaka, često koriste ovu rutu, ne za trajnu emigraciju u svoju „matičnu“ zemlju, već za privremeni rad negde drugde u EU. Naši sagovornici su potvrdili ove migracione kanale. Posebno zanimljiv slučaj su građani Srbije koji koriste svoje slovačko etničko poreklo da bi dobili stalni boravak u Slovačkoj i registrovali preduzetničku radnju, što im omogućava da slobodno rade kao negovatelji u zapadnoevropskim zemljama, uključujući Holandiju. Ovaj proces posreduju agencije za privremeno zapošljavanje i u Slovačkoj i u Holandiji. Ovi radnici dele svoje vreme između Srbije, kao svoje matične baze; Slovačke, gde su zvanično registrovani kao samozaposleni radnici; i Holandije (ili negde drugde u Zapadnoj Evropi), gde zapravo rade.

## ZAKLJUČCI

Emigracija iz Srbije u Evropsku uniju značajno se promenila od početka 2010-ih. Prvo, migracioni tokovi su se intenzivirali bez značajnog povećanja ukupnog broja srpskih emigranata u EU, a posebno u šest zemalja koje su uključene u projekat (osim Slovačke i Slovenije). Drugo, veći procenat svih emigranata sada odlazi na ime radnih dozvola, odnosa razloga koji se tiču posla. Treće, i povezano sa drugim, sezonski i privremeni migracioni obrasci su dobili na značaju. Četvrto, struktura veština srpskih emigranata u EU ostala je slična ili nešto lošija od strukture veština rezidentnog stanovništva, delimično zbog izguravajućih faktora (destimulacije za ostanak u Srbiji) za nisko ili srednje kvalifikovane radnike, a delimično kao odgovor na potražnju za veštinama zemalja domaćina. Ovaj donekle iznenađujući nalaz dodatno potvrđuje pretpostavku o povećanju privremenog i inače ranjivog zaposlenja među nedavnim srpskim emigrantima u Evropsku uniju. Konačno, postoji jasan trend konvergencije zaposlenosti i plata između Srbije i zemalja EU, što sugerise da je emigracija iz Srbije zbog zaposlenja dostigla vrhunac i, ukoliko se trenutni trendovi nastave, počće da opada do kraja ove decenije.

## PREPORUKE ZA POLITIKU

- Kao emigraciona zemlja, Srbija bi trebalo da teži poboljšanju sopstvenog praćenja trendova emigracije i da sprovede sistematsko praćenje migracija, posebno privremenih radnih migracija, u EU-27. Pored „ogledalske“ statistike, trebalo bi razviti autonomne procedure procene, uključujući uparivanje lokalno prikupljenih informacija o emigraciji iz Nacionalne službe za zapošljavanje (npr. detašmani i upućivanje na rad) i Ministarstva unutrašnjih poslova, sa podacima diplomatskih predstavništava i informativnih službi dijaspore. Pored toga, trebalo bi koristiti različite izvore „velikih podataka“, kao što su trendovi u ponudi poslova i oglasima za traženje posla koji potiču sa specijalizovanih platformi, statistiku agencija za privremeno zapošljavanje i slično.
- Sindikati i organizacije civilnog društva trebalo bi da pokrenu i aktivno sprovedu regulatornu reformu kojom se poboljšava zaštita privremenih radnika emigranata i zaključuju novi bilateralni sporazumi sa zemljama koje se oslanjaju na srpske

privremene radnike (uključujući na primer Slovačku, Hrvatsku, Austriju itd.) u okviru transevropske akcije.

- Srbija bi trebalo da teži razvoju sveobuhvatnog okvira za zaštitu privremenih migrantskih radnika sa 3 glavne komponente:
  - regulatorni sistem za posrednike kao što su agencije za privremeno zapošljavanje, platforme za regrutovanje i drugi akteri u poslovanju privremenog zapošljavanja
  - obezbeđivanje institucionalnih struktura i mehanizama za zaštitu radnika; i
  - program reintegracije za radnike koji se vraćaju.

