

# Migracije stanovništva - neiskorišćavajuća prilika za lokalni razvoj na Kosovu





Autor:	Sami Behrami
Urednik:	INDEP
Program:	Održivi razvoj
Publikacija:	avgusta 2022
Dizajn	KUKU Creative



**Zhvillimi i Qëndrueshëm**  
Sustainable Development

Institut za razvojne politike (INDEP)

Publikacija Instituta za razvojnu politiku (INDEP) koju podržava GIZ. Sva prava su zadržana. Nijedan deo ove publikacije se ne može reprodukovati, sačuvati u sistemu za čuvanje podataka niti preneti, u bilo kom obliku ili na bilo koji način, bez prethodnog pristanka izdavača. Publikacija se može distribuirati elektronskim putem, ali samo u celosti i samo u nekomercijalne svrhe.

Sadržaj ovog dokumenta, uključujući izražena mišljenja, ne odražava nužno stavove donatora, INDEP-a, njihovog osoblja, saradnika ili Borda. Ovaj rad je objavljen uz podršku Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH u ime nemačkog saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ). Sadržaj ovog dokumenta, uključujući i izražena mišljenja, ne odražavaju nužno mišljenja INDEP-ovih donatora, njihovog osoblja, saradnika ili odbora.



Ovaj izveštaj posebno obrađuje Cilj održivog razvoja (COR) 10 Smanjivanje nejednakosti.

## Sadržaj

Uvod .....	4
1. Emigracija stanovništva i COR iz Agende 2030. ....	5
2. Sprega između migracija i lokalnog razvoja .....	6
2.1. Lokalni razvoj i migracije .....	8
2.2. Uloga emigranata u lokalnom razvoju i vrste kapitala.....	9
2.3. Uloga emigracije u lokalnom razvoju .....	10
3. Trendovi migracija i prirodnog priraštaja u uzorkovanim opštinama - Mitrovica, Vučitrn, Srbica, Glogovac i Obilić.....	11
3.1. Trendovi prirodnog priraštaja i migracija.....	12
3.2. Trendovi emigracija 2011–2020. ....	15
3.3. Emigracije i njihov uticaj na obrazovni sistem.....	16
3.4. Emigracija i siromaštvo.....	17
3.5. Emigracija i urbanizacija .....	17
4. Uloga lokalnog nivoa u osnaživanju emigranata .....	19
4.1. Osnaživanje emigranata.....	19
4.2. Uloga lokalne samouprave u oblasti migracija i razvoja na Kosovu .....	20
4.3. Uključivanje migracionog potencijala u opštinske strateške dokumente - situacija u opštinama Mitrovica, Vučitrn, Srbica, Glogovac i Obilić .....	21
4.4. Lokalni/opštinski nivo .....	22
4.5. Centralni nivo.....	23
5. Uloga lokalnog nivoa vlasti u integrisanju dijaspore .....	25
5.1. Stvaranje uslova za uspešnu reintegraciju .....	25
5.2. Mogućnosti saradnje sa dijasporom i iskorišćavanje potencijala za lokalni razvoj .....	25
5.3. Značaj doznaka i investicija po lokalni razvoj .....	27
5.4. Saradnja sa dijasporom - smernice opštinskim organima za unapređenje saradnje sa dijasporom.....	28
5.5. Aktivnosti u cilju jačanja saradnje sa dijasporom .....	28
5.6. (Moguće) institucije lokalnog nivoa za saradnju sa dijasporom.....	31
6. Glavni izazovi za stavljanje migracionog potencijala u funkciju razvoja .....	31
7. Preporuke .....	34

## Uvod

Postoji široka lepeza faktora koji utiču na napredovanje Agende 2030, počevši od ekonomskih, socijalnih i ekoloških. Već dugi niz godina, emigracija predstavlja jednu od stvarnosti Kosova, iz koje kosovsko društvo može izvući brojne koristi. Ista se može smatrati jednom od glavnih pokretača održivog razvoja, tako što emigrantima pruža priliku da podignu svoje kapacitete i veštine u određenim oblastima i promovišu kulturu zemlje, angažovanjem u različitim zanimanja i zajednicama.

Uprkos činjenici da su uloženi napor da se sastave smernice za stvaranje institucionalnih mehanizama za unapređenje i produbljivanje saradnje između lokalne vlasti i dijaspor, kako lokalni tako i centralni nivo, ne koristi njen potencijal na pravi način, što ide na uštrb kako razvoju tako i promociji Kosova u ove dve ravni. Upravo je iz tog razloga ovaj izveštaj priređen u nameri da analizira situaciju, ulogu i značaj emigracije po održiv razvoj Kosova, sa posebnim naglaskom na napredovanju Agende 2030.

Izveštaj se bavi pod-temama kao što su: emigracija i lokalni razvoj, njihova međusobna povezanost, uloga lokalnog nivoa u osnaživanju emigranata, uloga lokalnih vlasti u integrisanju i povećanju doprinosa dijaspor, mogućnosti saradnje sa dijasporom i korišćenje potencijala za lokalni razvoj, institucionalni mehanizmi saradnje jedinica lokalne samouprave sa dijasporom, glavni izazovi za stavljanje potencijala migracija u funkciju razvoja, trendovi na polju emigracije i nataliteta u uzorkovanim opštinama itd. Takođe, zaključak nudi preporuke sa ciljem da poboljšaju situaciju u kosovskim opštinama.

Osnaživanje emigranata za lokalni razvoj podrazumeva stvaranje uslova u kojima emigranti postaju delotvorni pokretači održivog razvoja u svojim zemljama porekla i odredišta. Kada emigranti žive u dostojanstvenim uslovima, ostvaruju svoja prava i uključeni su u zajednicu, oni su u stanju da iskoriste svoj potencijal za razvoj društva.

Takođe, za postizanje ciljeva održivog razvoja (COR) Ujedinjenih nacija (UN), emigracija igra važnu ulogu u ispunjavanju brojnih ciljeva, stoga je, kako bi se maksimalno iskoristili pozitivni efekti migracija, neophodno imati i adekvatne emigracione politike. Čak i agenda od osam tačaka za zaštitu prava emigranata iz 2013. godine *zahteva uvrštavanje migracija na razvojne agende u cilju održivog razvoja*.<sup>1</sup>

Poseban je cilj ovog izveštaja da približi temu emigracije lokalnom razvoju kako bi se: 1) stvorila veza između emigracije i lokalnog razvoja; 2) produbili vidovi saradnje sa dijasporom i iskorišćavanje potencijala dijaspor za lokalni razvoj; 3) lokalne vlasti angažovale u osnaživanju emigranata; 4) integrisao i olakšao povratak kvalifikovanih stručnjaka ili reintegracija povratnika; 5) emigracioni potencijal uvrstio u opštinske strateške dokumente itd.

Ovaj izveštaj daje konkretne preporuke namenjene lokalnom nivou u cilju produbljivanja saradnje između jedinica lokalne samouprave i dijaspor i stvaranja lokalnih mehanizama koji doprinose povećanju koristi koje dijaspora ima u odnosu na održivi razvoj u zemlji porekla. Za potrebe analize uvrštavanja emigracije u lokalni razvoj na Kosovu, za uzorak je uzeto 5 opština na Kosovu, odnosno: Mitrovica, Vučitrn, Srbica, Glogovac i Obilić (odabrane metodom nasumičnog izbora), koje mogu poslužiti za aproksimaciju procene situacije u drugim opštinama.

Najvažniji rezultat ovog izveštaja je da može poslužiti kao vodič i koristiti lokalnoj upravi na Kosovu, u funkciji informisanja o načinima i rešenjima za stvaranje i produbljivanje saradnje sa dijasporom i iskorišćavanje potencijala u korist ekonomskog razvoja opština.

---

<sup>1</sup> UN. (2013). „Making migration work: an eight-point agenda for action”. Dostupno na engleskom jeziku na: [https://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/migration\\_8points\\_en.pdf](https://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/migration_8points_en.pdf) (pristupljeno jula 2022)

## 1. Emigracija stanovništva i COR iz Agende 2030.

Širom sveta, kretanje stanovništva već dugo predstavlja karakteristiku svakog društva. Duž istorije razvoja, migraciona kretanja vođena su nizom ekonomskih, socijalnih i političkih faktora, koji su bili uslovljeni i povezani u vremenu i prostoru. Pozitivne veze između nivoa ekonomskog razvoja (npr. siromaštvo, ekonomski problemi, nezaposlenost itd.), s jedne strane, i migracionih kretanja stanovništva s druge, pokazuju da su ekonomski faktori glavni, ali ne i jedini koji utiču na migraciona kretanja, pretvarajući migraciju u složen proces.

Migracije se mogu podeliti na osnovu nekoliko kriterijuma, kao što su:

1. Prostor koji obuhvataju: unutrašnje (unutar države) i spoljne (između država);
2. Vreme koje obuhvataju: dnevne, nedeljne, mesečne, sezonske, privremene i trajne;
3. Motiv ili uzroci: ekonomske i neekonomske;
4. Volja: dobrovoljne ili nasilne;
5. Organizacija: organizovane i neorganizovane (stihijske).

Kretanje stanovništva uključuje zemlju porekla (prethodno mesto prebivališta) i zemlju dolaska, pa se iz tog razloga migranti mogu podeliti na emigrante (iseljenike) i imigrante (useljenike). Sve vrste migracija imaju dvostruke efekte, prvo u zemlji porekla, i drugo u zemlji dolaska, utičući na promenu opšte populacije, distribuciju strukture stanovništva, ekonomski razvoj itd.

Kao društvena pojava, na osnovu dokaza i statistika, migracije stanovništva se, usled njihove masovnosti u današnje vreme, mogu smatrati svetskim procesima. U ovaj proces, prema statistikama UN-a iz 2019. godine, je u različitim oblicima uključeno više od 1 milijardu stanovnika (svaki 6. stanovnik), od kojih 272 miliona (ili 3.5% ukupnog stanovništva planete) pripada grupi međunarodnih migracija. Na osnovu ovih brojk, otprilike polovinu čine žene, svaki deseti emigrant ima manje od 15 godina, 4 od 10 emigranata žive u zemljama u razvoju, a oko 62% su ekonomski emigranti<sup>2</sup>.

Nedostatak političke stabilnosti i razlike u stepenu ekonomskog razvoja među državama važni su faktori koji povećavaju priliv političkih i ekonomskih migracija. Shodno tome je u periodu 1990 - 2000. broj međunarodnih emigracija povećan za oko 21 miliona, da bi se ovaj uzlazni trend nastavio u periodu 2001 - 2010. sa oko 46.2 miliona, dok je samo tokom 2011 - 2019. ovaj broj takođe porastao za 51.5 miliona emigranata<sup>3</sup>. Od ukupnog broja međunarodnih emigracija, više od 60% potiče iz zemalja u razvoju.

Iseljavanje stanovništva sa Kosova u evropske zemlje nije nova pojava. Tokom XX i početkom XXI veka, Kosovo je bilo i ostalo tipična emigrantska teritorija. Glavni uzročnici koji su primorali stanovništvo da emigrira bili su i ostali: niska stopa privrednog razvoja, razaranja izazvana ratovima, nepovoljna politička situacija, izgradnja sistema baziranog na stranačkim kriterijumima i nepotizmu, zaobilaženje sistema zasluga i vrlina u izgradnji sistema itd.

Međutim, glavni razlog emigracije i dalje ostaje nezadovoljstvo građana Kosova perspektivom socio-ekonomske budućnosti i opštim nivoom blagostanja, manifestovano kroz visoku stopu nezaposlenosti (posebno među mladima) i visok procenat ljudi koji žive u siromaštvu. Shodno tome, ekonomska pitanja u vezi sa nezaposlenošću i siromaštvom glavna su pitanja koja preokupiraju građane Kosova. Poslednja istraživanja javnog mnjenja pokazuju da ova dva ekonomska parametra čine i pretnje po nacionalnu bezbednost sa kojima se Kosovo suočava. Prema ovim podacima, oko 70% ispitanika veruje da je visoka stopa nezaposlenosti najveća pretnja Kosovu<sup>4</sup>. Uzimajući u obzir visoku stopu nezaposlenosti i veliki broj ljudi koji žive ispod nivoa siromaštva, građani Kosova vide emigraciju kao priliku da pronađu bolju socijalnu i ekonomsku

---

<sup>2</sup> „International Migration 2019- Report“, Department of Economic and Social Affairs–Population Division, United Nations, New York, 2019, str. 3-10.  
[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019\\_Report.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf)

<sup>3</sup> „International Migration 2019- Report“, Department of Economic and Social Affairs–Population Division, United Nations, New York, 2019, str. 4-10.  
[https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019\\_Report.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf)

<sup>4</sup> Behrami S. (2019). „Emigrimet! A po rrezikohet Kosova nga ky fenomen?“. Kosova Sot. Dostupno na: <https://www.kosova-sot.info/opinione/431875/emigrimet-a-po-rrezikohet-kosova-nga-ky-fenomen/> (pristupljeno avgusta 2022.)

perspektivu van zemlje, pretvarajući emigraciju u rizik koji pretil demografskim, socio-ekonomskim i bezbednosnim dešavanjima u zemlji.

Iako se verovalo da će se slobodom i nezavisnošću Kosova priliv emigranata ublažiti, brojke su, nažalost, nastavile da poprimaju zabrinjavajuće srazmere i nakon ratnog perioda 1999. godine. Prema statistikama Agencije za statistiku Kosova, samo u periodu od 2000. do 2020. godine Kosovo je napustilo 380,033 stanovnika, sa prosekom od po preko 19,000 stanovnika u toku jedne godine. Međutim, kontingent emigranata je nesumnjivo veći od ovih brojki, imajući u vidu činjenicu ilegalnog iseljavanja građana Kosova i iseljavanja sa pasošima drugih zemalja.

Još više zabrinjava činjenica da je, na osnovu različitih anketa sprovedenih u zemlji, više od 50% ispitanika izrazilo želju da ode sa Kosova, prevashodno iz mladih generacija (20 do 40 godina), koja čini glavni kontingent kada je reč o demografiji i natalitetu, radu, bezbednosti itd, koji dovodi do pada *ljudskog kapitala*, kao glavnog nosioca socio-ekonomskog razvoja.

Migracije stanovništva će predstavljati odrednicu demografskih kretanja XXI veka, koje značajno doprinose svim aspektima ekonomskog i društvenog razvoja, te će kao takve biti od suštinskog značaja za postizanje ciljeva održivog razvoja. Agenda za održivi razvoj 2030. posebno naglašava doprinos migracije ekonomiji i održivom razvoju. Veza između održivog razvoja i uloge migracije važna je za sve dimenzije održivog razvoja. Činjenica da je migracija važna za 10 od 17 COR-a<sup>5</sup> i većinu od 169 zadataka, samo podvlači ulogu i značaj migracija u ispunjavanju ciljeva Agende 2030.

Agenda 2030, posebno COR 10, zadatak 10.7, zahteva: „omogućavanje uredne, bezbedne i odgovorne migracije i kretanja ljudi, uključujući sprovođenje dobro planiranih i vođenih migracionih politika“<sup>6</sup>. Činjenica da su migracije važne za ispunjenje većine COR-a, učinila je da emigracija ne predstavlja samo potrebu, već je njeno postupanje i uvrštavanje učinila nužnim, kako bi se ispunila Agenda 2030.

Još jedna potvrda te bliske povezanosti COR-a i migracija jeste činjenica da su emigranti, izbeglice i raseljena lica grupe socijalno ugroženih lica, čije se potrebe moraju rešiti tako da „niko ne bude ostavljen po strani“, kao jedan od osnovnih principa Agende 2030. UN-a. U cilju zaštite prava emigranata 2013. godine sastavljena je agenda od osam tačaka, koja poziva međunarodnu zajednicu da poboljša nivo zaštite prava svih emigranata, da smanji troškove migracije, stane na put eksploataciji emigranata, radi na rešavanju situacije nezbrinutih migranata, poboljša percepcije javnosti o emigrantima, uključi migracije u razvojne agende u cilju održivog razvoja, osnaži bazu podataka dokaza o migracijama i produbi partnerstva i saradnju na polju migracija.

Agenda 2030. tretira migracije stanovništva, posebno međunarodne, kao veliku priliku za celokupan razvoj zemalja porekla, tranzita i odredišta ka održivom razvoju. Međutim, njima se mora dobro upravljati i moraju biti praćene istinskim merama i politikama koje nažalost nedostaju na Kosovu a koje su uticale da, osim doznaka, pozitivni efekti migracija u sferi razvoja na Kosovu budu minimalni, dok su negativni efekti mnogo veći počevši od demografskih, socio-ekonomskih i bezbednosnih dešavanja u zemlji<sup>7</sup>. Kako bi se emigracija pretočila u razvojni potencijal, u kontinuitetu su učinjeni naporu da se dočaraju putevi kojim lokalna samouprava mora poći kako bi ih osnažila za lokalni razvoj.

## 2. Sprega između migracija i lokalnog razvoja

Odavno je zabeležena sprega između ekonomskog razvoja i migracija, međutim ovoj povezanosti se u poslednje dve decenije pridaje još veći značaj, prepoznavanjem doprinosa migracija, kako od strane donosilaca politika tako i od strane donatorske zajednice (posebno međunarodne), u razvoju samih emigranata - njihovog znanja i veština, razvoju zajednica u koje odlaze, ali i razvoju porodica i zajednica iz kojih se udaljavaju.

Konstatujući težinu ove sprege na relaciji migracije - ekonomski razvoj, Generalna skupština UN-a je 2006. i 2013. godine u cilju zaštite prava emigranata izradila agendu od osam tačaka koja poziva

<sup>5</sup> COR (17) na koje utiče migracije su: cilj 1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11, 16 i 17.

<sup>6</sup> UN. COR 10. Dostupno na engleskom jeziku na: <https://sdgs.un.org/goals/goal10> (pristupljeno jula 2022).

<sup>7</sup> Behrami S., Bajraktar F. (2021). „Dimenzioni Demografik i Agjendës 2030 - Perspektivat dhe Sfidat e Kosovës“. Strana 32-33. Institut za razvojnu politiku - INDEP. Prishtinë. Dostupno na: <https://www.kosova-sot.info/opinione/431875/emigrimet-a-po-rrezikohet-kosova-nga-ky-fenomen/> (pristupljeno avgusta 2022)

međunarodnu zajednicu da *uključi migracije u razvojne agende s ciljem održivog razvoja*<sup>8</sup> i da produbi partnerstva i saradnju oko migracija. Uključivanje migracija u razvojne politike bila je i preporuka Globalne komisije za međunarodne migracije (The Global Commission on International Migration)<sup>9</sup>.



Slika 1. Doprinos emigranata lokalnom razvoju

Gorenavedena slika jasno predstavlja potencijalne doprinose emigranata u lokalnom razvoju i može se uočiti da emigranti predstavljaju važan potencijal za promenu i razvoj društva. Međutim, brojne međunarodne prakse su pokazale da akteri lokalne samouprave igraju ključnu ulogu u inicijativama i održivosti sprege migracija - razvoj, što naglašava i Zajednička inicijativa za migracije i razvoj (ENG: Joint Migration and Development Initiative - JMDI). Razlog za to je činjenica da se uticaj i posledice migracija prvobitno osećaju na lokalnom nivou, bilo da se radi o integraciji, uslovima na tržištu rada ili stvaranju mogućnosti emigranata da otvore svoje privredne subjekte. Iz tog razlog, spregu između migracija i razvoja najbolje može isplanirati i rešiti lokalna uprava, upravo zbog činjenice da su lokalne vlasti bliže i u boljoj poziciji da odgovore na uticaje i izazove migracija, kako kada je reč o negativnim stranama ove pojave tako i kada je reč o koristima koje emigracije donose lokalnom nivou.

Da bi se dijaspora uključila u lokalna zbivanja, potrebno je da lokalne samouprave preduzmu neke konkretne korake, kao što su:

- Lobiranje i zagovaranje u institucijama i lokalnoj zajednici da se stvore svi tehnički preduslovi i obezbede:
  - najlakši načini za dobijanje svih dozvola,
  - stvaranje kanala komunikacije i transparentnosti i
  - imenovanje stručnih radnika koji će biti direktno uključeni u ovu oblast.
- Sveobuhvatna kampanja na nacionalnom nivou koja bi bila uperena ka različitim grupama: mediji, dijaspora, građani, lokalna zajednica itd. Ovo bi bilo veoma važno u stvaranju pozitivne slike o mogućnostima na raspolaganju predstavnika dijaspore, da ulože u svoju domovinu.

<sup>8</sup> UN. (2013). „Making migration work: an eight-point agenda for action“. Dostupno na engleskom jeziku na: [https://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/migration\\_8points\\_en.pdf](https://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/migration_8points_en.pdf) (pristupljeno avgusta 2022)

<sup>9</sup> Global Migration Group. (2010). Mainstreaming Migration into Development Planning- A Handbook for Policymakers and Practitioners.



- Institucije na lokalnom, ali i na centralnom nivou moraju promeniti svoj odnos prema dijaspori, imajući u vidu da konsultovani strateški dokumenti na oba nivoa pokazuju koliko se malo pažnje posvećuje ulozi dijaspore u ekonomskom razvoju.
- Promovisanje uspešnih projekata koje su realizovali predstavnici dijaspore u domovini i podsticanje drugih ulaganja.
- Uključivanje dijaspore u planiranje lokalnog razvoja počevši od pripreme faze, pripreme strateških razvojnih dokumenata, konsultacija, prezentacije i određivanja razvojnih mera i prioriteta.
- Prilikom planiranja i pripreme strateških razvojnih dokumenata, dijasporu treba uključiti kroz identifikaciju, imenovanje i uključivanje odgovornog/ih lica za dijasporu na nivou lokalne samouprave u formiranje i pripremu razvojnih timova.<sup>10</sup>

Ovi koraci se mogu primeniti ako raspoložemo bazom podataka dijaspore, što se može postići proaktivnom komunikacijom i upućivanjem poziva članovima dijaspore da učestvuju drugim kanalima (na zvaničnoj internet prezentaciji opštine i u medijima putem društvenih mreža i sl.). U slučaju uključivanja dijaspore u lokalne razvojne timove, treba pridati značaj trima glavnim elementima, a to su:

- a) da su stručni u strateškim, razvojnim oblastima - ekonomskoj, socijalnoj, ekološkoj, javnoj, uslužnoj i infrastruktornoj,
- b) da predstavljaju različite sektore - javni, privatni, građanski i akademski sektor (ako su aktivni u tim sektorima van i/ili u zajednici), i
- c) da u okviru mogućnosti budu adekvatno zastupljeni prema polu i starosnoj dobi.

U konkretnoj situaciji u kojoj se nalaze lokalne i centralne institucije Kosova (i na osnovu razvojnih dokumenata) potrebno je preispitati razvojna dokumenta sa ciljem uključivanja predstavnika dijaspore kao članova lokalnog razvojnog tima, a prema dijaspori se treba ophoditi kao prema razvojnom potencijalu, u skladu sa njenim kapacitetima i mogućnostima.

## 2.1. Lokalni razvoj i migracije

I na Kosovu, kao i u mnogim drugim zemljama, pristup migraciji i razvoju je obično dužnost i obaveza na nacionalnom nivou, gde se osmišljavaju i sprovode politike u oblasti migracija i razvoja. Ovo odgovara percepciji da je migracija predmet nacionalnog suvereniteta, uključujući sporazume između zemalja i poštovanje međunarodnih konvencija.

Međutim, pristup na nacionalnom nivou ne oslikava stvarnost različitosti razvoja i migracionog kontekstu koji postoji unutar zemalja, vođen nejednakostima koje postoje, ne samo među zemljama, već i unutar samih zemalja, koji shodno tome čine lokalni kontekst emigracija unutar zemlje. Upravo ovo predstavlja razlog zašto je kada je reč o vezama između migracije i razvoja potreban integrisan pristup odozdo-naviše, odnosno sa lokalnog nivoa koji se nažalost često zaobilazi, kao što je slučaj na Kosovu, pretvarajući emigracije iz *veoma velike razvojne mogućnosti u veoma malu korist*, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Iskorišćavanje prednosti migracije za lokalni razvoj takođe iziskuje političku, ekonomsku, socijalnu i kulturnu podršku. Poslednjih decenija, s obzirom na lokalnu dimenziju migracija i uspehe koji su se pokazali u praksi, u mnogim zemljama lokalne i regionalne vlasti prerastaju u odlučujuće aktere u upravljanju migracijama.

*Kako se ovaj uticaj može optimalno iskoristiti?*

Sada sve više slučajeva pokazuje da doprinos emigranata lokalnom razvoju u velikoj meri zavisi od odnosa uspostavljenih između lokalnih aktera i emigranata i od sistema upravljanja koji postoji na lokalnom nivou. Iz tog razloga, lokalni institucionalni nedostaci mogu sprečiti razvojni potencijal emigranata. Shodno tome, od suštinske je važnosti da institucije upravljanja na lokalnom nivou stvore pogodno i uključivo okruženje, nudeći emigrantima prostor da se čuju njihova mišljenja i

<sup>10</sup> Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine. „Uključivanje dijaspore u lokalni razvoj“. Dostupno na bosanskom jeziku na: <http://www.obuke.adsfbih.gov.ba/index.php/kljucni-dokumenti/kljucni-dokumenti/najcesce-postavljena-pitanja-na-edukacijama/ukljucivanje-dijaspare-u-lokalni-razvoj> (pristupljeno avgusta 2022)

ideje, uspostavljajući transparentne okvire koji povećavaju poverenje između zainteresovanih strana na lokalnom nivou i udruženja emigranata.

Jasno je da će lokalne vlasti imati mnogo više prostora za delovanje u decentralizovanoj zemlji nego u zemlji u kojoj se sve odluke donose na centralnom nivou<sup>11</sup>.

## 2.2. Uloga emigranata u lokalnom razvoju i vrste kapitala

Emigranti zapravo predstavljaju most između zemlje porekla i zemlje odredišta, koji mogu podstaći dijalog između ove dve zemlje, kao posledica veza koje održavaju sa zemljom porekla, prenošenjem svog iskustva i znanja i finansijskih sredstava koja mogu poboljšati situaciju u zemlji. Na taj način, oni podržavaju i podstiču saradnju na razvojnim idejama u zemlji porekla.

Međunarodne migracije doprinose lokalnom razvoju kroz pristup poznat kao 3T, koji podrazumeva tri vrste transfera:

1. Transfer društvenog kapitala - mreže emigranata,
2. Transfer znanja - ekspertize,
3. Transfer finansijskih sredstava – doznake koje imaju razvojnu dimenziju, pretvarajući emigrante u veoma važan element promene, odnosno razvojnog potencijala društva, uključujući u prvom redu lokalni nivo uprave.

### *Vrste kapitala u posedu emigranata*

Emigranti, kao i druge kategorije društva, poseduju ljudske, socijalne, finansijske i kulturološke veštine, koje se razvijaju, usavršavaju i obogaćuju tokom njihovog iskustva života u iseljeništvu. Njihova sposobnost i motivacija da se integrišu u primajuću zajednicu, s jedne strane, i njihova posvećenost očuvanju veza sa svojom zemljom porekla, s druge strane, pretvaraju emigrante u aktore koji utiču i doprinose lokalnom razvoju obeju zajednica. Upravo, ova dvostruka priroda predstavlja i razlog zašto se emigranti nazivaju mostovima koji povezuju društva, privrede i kulture zemalja porekla i odredišta, koji se produbljuju kroz njihove fizičke veze, priče, iskustva i prakse.

Svi ovi elementi su važni imajući u vidu da emigrantima daju legitimnost da budu prepoznati, prihvaćeni, tretirani i podržani kao važni akteri lokalnog razvoja i da kao takvi budu uključeni u sve strateške razvojne dokumente na lokalnom nivou (i ne samo na istom).

---

<sup>11</sup> Zajednička inicijativa za migraciju i razvoj (JMDI). „Uvodni modul o migracijama i lokalnom razvoju“. Strana 8- 9. Dostupno na engleskom jeziku na: <https://returnandreintegration.iom.int/en/learning/e-courses/my-jmdi-e-toolbox-migration-and-local-development> (pristupljeno avgusta 2022).



Slika 2. Vrste kapitala u posedu emigranata

Na lokalnom nivou postoje još dve vrste kapitala u posedu emigranata, koje se prevashodno odnose na teritorijalni aspekt i u sprezi su sa socijalnim i kulturološkim kapitalom, a to su:

- duhovni kapital, koji predstavlja emocionalnu vezu emigranta i određuje spremnost emigranta da održi veze sa zemljom porekla čak i razmatranjem mogućnosti eventualnog povratka u nju zauvek, i
- lokalni kapital, koji podrazumeva znanje emigranata o lokalnim razvojnim potrebama i koji postaje jači kad god emigranti imaju jake veze sa svojom maticom.

Međutim, glavni izazov uključivanja emigranata u lokalni razvoj zavisi od njihove želje i volje da postanu pokretači lokalnog razvoja, mogućnosti i kapaciteta koje im nudi država porekla, i upravo tu se može sagledati uloga lokalne samouprave u olakšavanju ili čak otklanjanju ovih izazova.

### 2.3. Uloga emigracije u lokalnom razvoju

Lokalni nivo predstavlja prvi segment u administrativno-teritorijalnoj hijerarhiji koji trpi efekte emigracija, bilo da se radi o pozitivnim ili negativnim, uključujući lokalne administrativne jedinice, demografska kretanja, efekte na tržištu rada, obrazovni sistem itd. Stoga je potrebno posvetiti potrebnu pažnju analizi i ulozi koju nivoi upravljanja mogu imati u stvaranju pozitivnih efekata migracija po razvoj.

Uloga emigracije u ekonomskom razvoju, bilo na lokalnom ili nacionalnom nivou, predstavlja izazov, ali i priliku za lokalnu vlast da kroz razvojne programe i strategije emigraciju pretoči u mogućnost razvoja. Drugim rečima, lokalne politike koje u svoje strateške dokumente uključe emigraciju kao komponentu razvoja, stvaranjem povoljnog okruženja za migracioni kapital, biće okarakterisane intenzivnijim razvojem jedinica.

Nažalost, Kosovu, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, nedostaju istinske politike kada je reč o racionalnom korišćenju i uključivanju emigracionih i razvojnih strategija koje svode na minimum ulogu i značaj emigracije u razvoju zemlje i njenih sastavnih jedinica.



Slika 3. Faze razvoja emigracije

U svakoj od ove četiri gore predstavljene faze, zadatak je lokalnih vlasti da informativnim kampanjama preduzmu konkretne aktivnosti kao odgovor na izazove iseljništva po razvoj zajednice, kako bi se emigranti upoznali sa načinima pružanja usluga, informacionim uslugama i centrima za informisanje i savetovanje, pružanje elektronskih usluga, informativne telefonske linije, terenske sastanke itd.

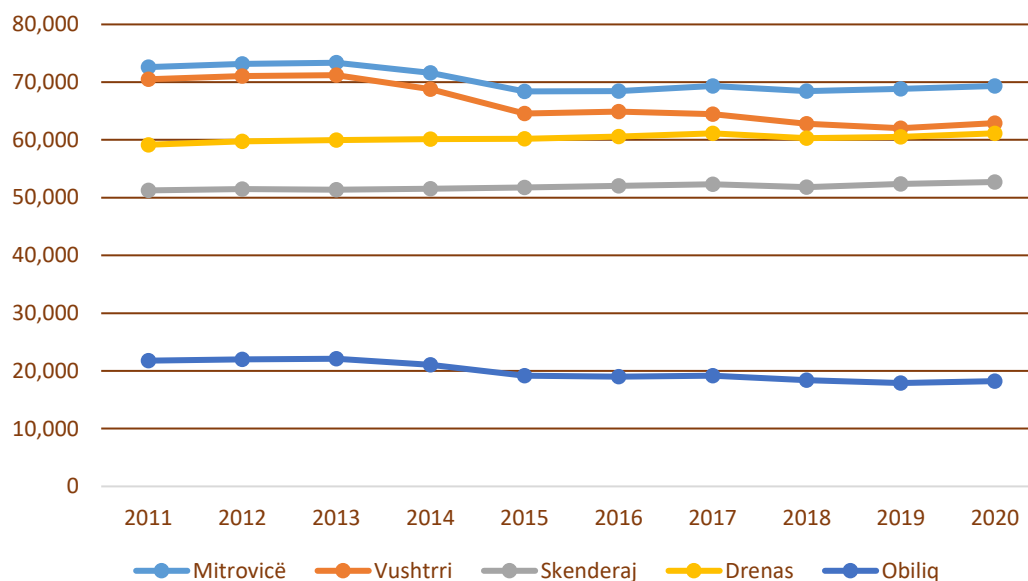
Migracije predstavljaju međusektorsko pitanje koje dotiče i na koje utiču politike u mnogim sektorima upravljanja, uključujući zdravstvo, obrazovanje i pristup pravdi, te pristup u svakoj fazi razvoja emigracije mora biti međusektorski.

### 3. Trendovi migracija i prirodnog priraštaja u uzorkovanim opštinama - Mitrovica, Vučitrn, Srbica, Glogovac i Obilić

Uprkos težini i značaju porasta emigracija, statistika kretanja stanovništva je ograničena i manjkava u poređenju sa drugim statistikama stanovništva, posebno sa vitalnom statistikom, uprkos činjenici da je u ovom pravcu ostvaren značajan napredak u poslednjoj deceniji. Ograničenja i nedostaci kada je reč o statistikama o emigracionim tokovima posebno su izraženi u slučaju emigracije u inostranstvo.

Glavni izvor statistika o migracijama (takođe i o emigracijama u inostranstvo) je popis stanovništva i procene stanovništva koje obavlja ASK. Ukupan broj stanovnika oslikava promene koje se dešavaju u dinamici i strukturi stanovništva neke teritorije u datom trenutku, pod uticajem različitih faktora kao što su natalitet, mortalitet, emigracija, imigracija, ratovi, epidemije itd, čineći tako kretanja vidljivim u brojčanom smislu.

Na osnovu trenda rođenih, umrlih, iseljenika i useljenika, može se zaključiti da analizirane opštine karakteriše stagnacija stanovništva. Međutim, dok je stanovništvo opština Mitrovica, Vučitrn i Obilić u poslednjoj deceniji okarakterisano silaznim trendom, opštine Srbica i Glogovac karakteriše veoma nizak uzlazni trend.



Slika 4. Promene u ukupnom broju stanovnika u opštinama: Mitrovica, Vučitrn, Srbica, Glogovac i Obilić 2011-2020.<sup>12</sup>

Na osnovu popisa stanovništva iz 2011. godine i procene ASK-a, se može zaključiti da je 31. decembra 2020. godine opština Obilić pretrpela pad u broju stanovnika od -16.3%, opština Vučitrn -10.7% i Mitrovica -4.5%, dok je opština Glogovac zabeležila porast od 3.4% a Srbica 2.8%<sup>13</sup>.

### 3.1. Trendovi prirodnog priraštaja i migracija

U periodu 2011 - 2020, većinu opština na Kosovu karakterisao je pozitivan prirodni priraštaj (broj rođenih je veći od broja umrlih, iako je stopa nataliteta u strmoglavom padu), ali je očigledno da je na smanjenje i stagnaciju ukupnog broja stanovnika uticalo iseljavanje stanovništva.

#### Trendovi nataliteta

Na Kosovu je 2020. godine zabeležen najmanji broj rođenih od 1920. godine, odnosno 1939. godine. Broj rođenih na Kosovu u periodu 2011 - 2020 je opao sa 27,626 (2011) na 21,925 (2020)<sup>14</sup>, što podrazumeva pad od 5,701 rođenih ili -20.6% ili smanjenje za 1/5 broja rođenih u periodu od 10 godina.

U periodu 2011 - 2020, broj rođenih je pretrpeo pad od -25.8% u Mitrovici, -10.1% u Vučitrnu, -19.3% u Srbici i -22.4% u Glogovcu. Samo opštinu Obilić u odnosu na 2011. karakteriše pozitivan rast od 6.8%, iako to može biti posledica akumulacije rođenja (iz prethodne godine, kao posledica pandemije), pošto u odnosu na 2019. godinu ova opština takođe beleži pad broja rođenih za -33.4%.

U istom periodu, broj umrlih u svim opštinama je zabeležio brzi trend rasta, odnosno za 97.3% u Mitrovici, 82.5% u Vučitrnu, 99.4% u Srbici, 35.6% u Glogovcu i 106.4% u Obiliću. Iz prikazanih podataka se vidi da sa izuzetkom Glogovca, u svim ostalim opštinama imamo skoro dvostruko veći broj umrlih u 2020. godini u odnosu na 2011. godinu.

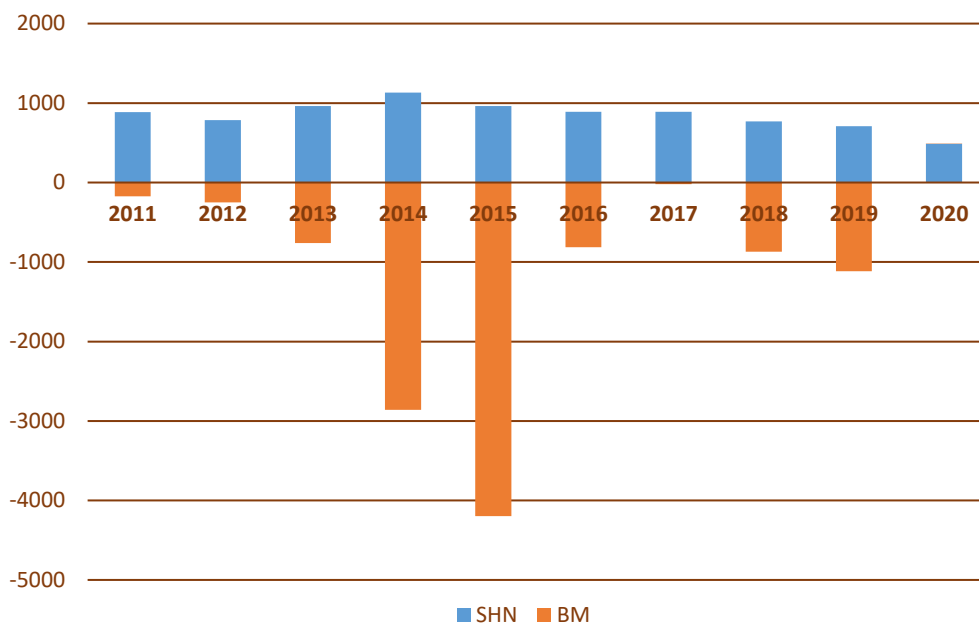
U 2019. godini, u poređenju sa 2011. godinom, smrtnost beleži trend rasta za 21.3% u Mitrovici, 43.8% u Vučitrnu, 44.1% u Srbici, 9.9% u Glogovcu i 5.5% u Obiliću. Ako se upoređi srazmera umrlih u 2020. i 2019. sa onima iz 2011. godine, može se uočiti da je uticaj pandemije na rast umrlih u svim opštinama bio značajan.

<sup>12</sup> „Procena: Kosovsko stanovništvo, za godine 2011-2020”, Agencija za statistiku Kosova, relevantne godine.

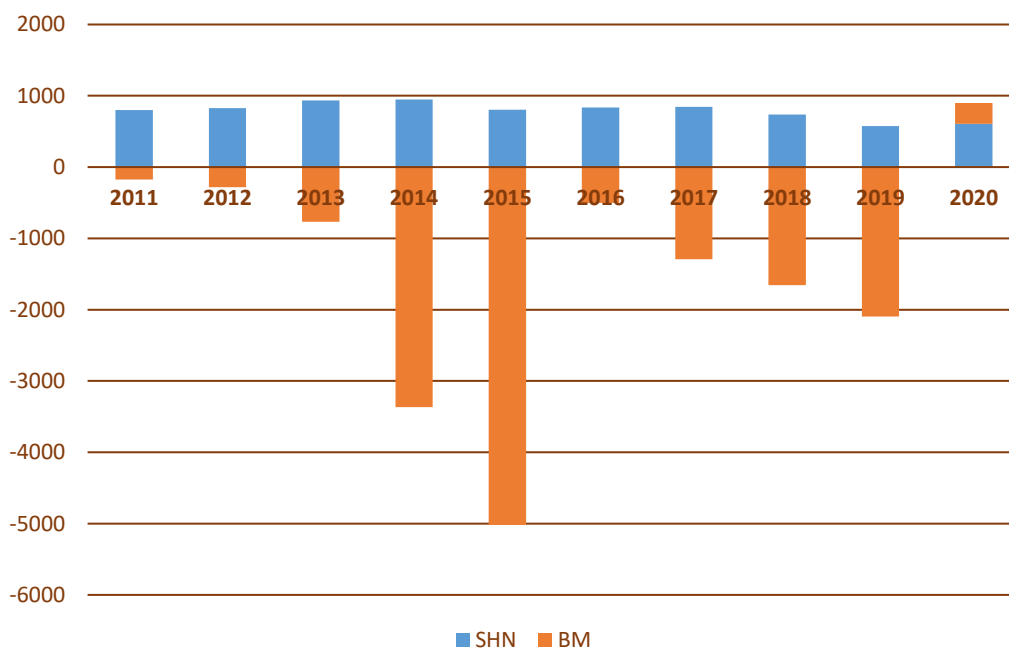
Dostupno na <https://ask.rks-gov.net/sq/agjencia-e-statistikave-te-kosoves/sociale/vleresimi-i-populise>

<sup>13</sup> „Procena: Kosovsko stanovništvo, za godine 2011-2020”, Agencija za statistiku Kosova, relevantne godine. Pojašnjenje: u odnosu na 2011. godinu u 2020. godini oko 40% opština Kosova pretrpelo je pad ukupnog broja stanovnika.

<sup>14</sup> „Statistički godišnjak Republike Kosovo, 2021”, Agencija za statistiku Kosova (ASK), Priština 2021, str. 57. Dostupan na: <https://ask.rks-gov.net/media/6800/vjetari-statistikor-2021f.pdf>



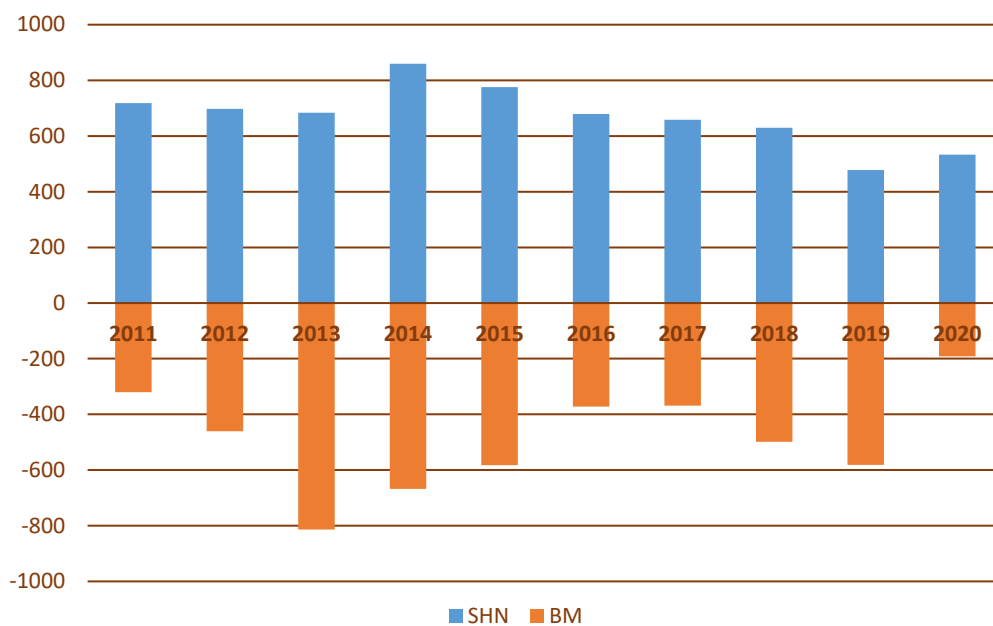
Slika 5. Prirodni priraštaj i bilans migracija u Mitrovici 2011-2020<sup>15</sup>



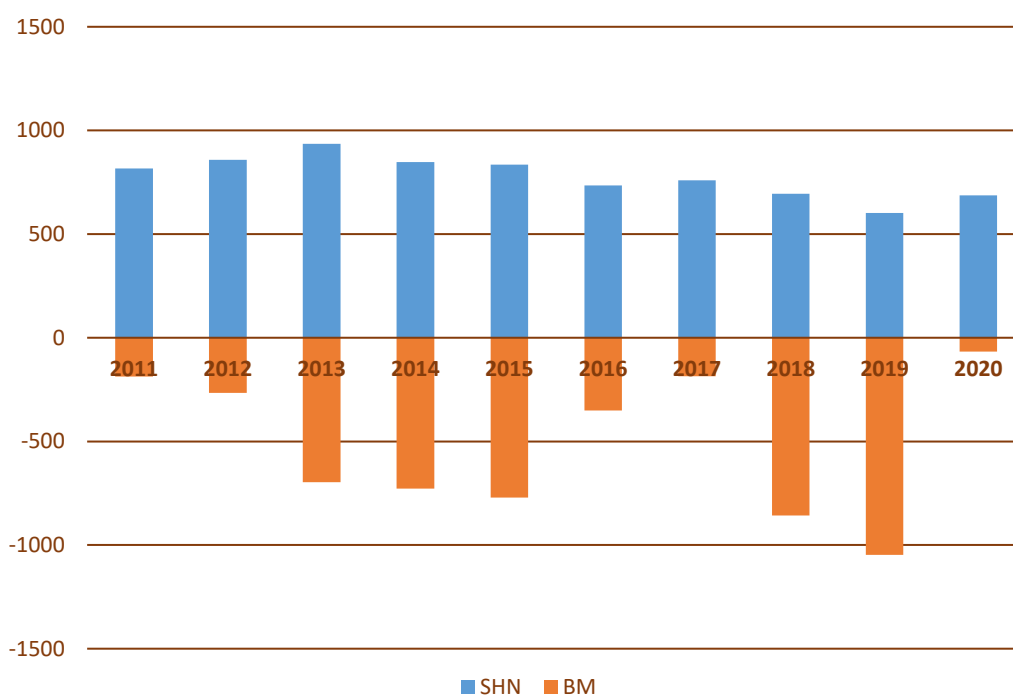
Slika 6. Prirodni priraštaj i bilans migracija u Vučitrnu 2011-2020<sup>16</sup>

<sup>15</sup> „Procena: Kosovsko stanovništvo, za godine 2011-2020“, Agencija za statistiku Kosova, relevantne godine. Dostupno na <https://ask.rks-gov.net/sq/agjencia-e-statistikave-te-kosoves/sociale/vleresimi-i-populsise> Podatke obradio autor

<sup>16</sup> „Procena: Kosovsko stanovništvo, za godine 2011-2020“, Agencija za statistiku Kosova, relevantne godine. Dostupno na <https://ask.rks-gov.net/sq/agjencia-e-statistikave-te-kosoves/sociale/vleresimi-i-populsise>

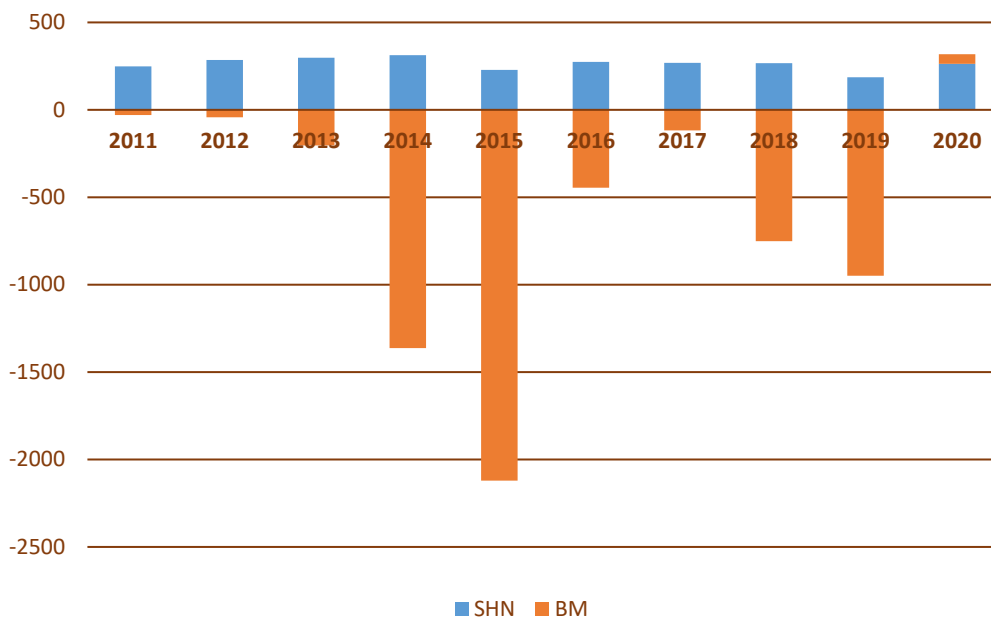


Slika 7. Prirodni priraštaj i bilans migracija u Srbici 2011-2020<sup>17</sup>



Slika 8. Prirodni priraštaj i bilans migracija u Glogovcu 2011-2020<sup>18</sup>

<sup>17</sup> „Procena: Kosovsko stanovništvo, za godine 2011-2020”, Agencija za statistiku Kosova, relevantne godine. Dostupno na <https://ask.rks-gov.net/sq/agjencia-e-statistikave-te-kosoves/social/vleresimi-i-populsise>  
<sup>18</sup> „Procena: Kosovsko stanovništvo, za godine 2011-2020”, Agencija za statistiku Kosova, relevantne godine. Dostupno na <https://ask.rks-gov.net/sq/agjencia-e-statistikave-te-kosoves/social/vleresimi-i-populsise>



Slika 9. Prirodni priraštaj i bilans migracija u Obiliću 2011-2020<sup>19</sup>

### 3.2. Trendovi emigracija 2011-2020

Emigracija stanovništva sa Kosova u evropske zemlje nije nova pojava. Tokom XX i početkom XXI veka, Kosovo je bilo i ostalo tipična emigrantska teritorija. Glavni uzročnici koji su primorali stanovništvo na emigraciju bili su i ostali: nizak stepen ekonomskog razvoja, razaranja izazvana ratovima, kao i nepovoljna politička situacija itd. Postoje i drugi razlozi vezani za emigraciju, kao što je izgradnja sistema zasnovanog na nepotističkim kriterijumima, delovanje mimo zasluga i vrlina u izgradnji sistema itd.

Kao što je naglašeno i na samom početku ovog izveštaja, glavni razlog emigracije je nezadovoljstvo građana Kosova trenutnim stanjem socio-ekonomske perspektive i opštim nivoom blagostanja, koji se manifestuju visokim stopama nezaposlenosti i siromaštva. Postoji vrlo tesna povezanost između spoljnih migracija i formiranja dijaspore. Zapravo, bez ove vrste migracija nema dijaspore<sup>20</sup>.

Prema zvaničnim statistikama ASK-a, više od 550.000 stanovnika emigriralo je sa Kosova u evropske i preokookeanske zemlje u periodu 1969 - 2011. godine, koji zajedno sa svojim potomcima dostižu brojku od preko 703.978<sup>21</sup> što je blizu 40% ukupne populacije. Na osnovu nekih sporednih analiza<sup>22</sup> zaključuje se da je taj broj još veći i dostiže 965.000 osoba.

Uzorkovane opštine u ovom izveštaju karakteriše visoko učešće broja iseljenog stanovništva (spoljna emigracija) u odnosu na stanovništvo koje živi u opštini. Tako Mitrovica ima 33%, Vučitrn 26%, Srbica 25%, Glogovac 16% i Obilić 29% stanovništva koje je migriralo<sup>23</sup>. Kao i u slučaju Kosova, i u ovim opštinama se, na osnovu sporednih analiza, može zaključiti da je ovaj broj veći.

Emigracije, posebno one u inostranstvo, nastavile su se značajnim intenzitetom u periodu 2011-2020. Tokom ovog perioda, sve razmatrane opštine karakteriše negativan migracioni bilans (unutrašnji i spoljni), izuzimajući 2020. godinu usled pandemije (u vreme kada su kretanja, posebno van zemlje, bila ograničena) opštine Vučitrn, Obilić i Mitrovicu karakteriše pozitivan bilans.

<sup>19</sup> „Procena: Kosovsko stanovništvo, za godine 2011-2020“, Agencija za statistiku Kosova, relevantne godine.

Dostupno na <https://ask.rks-gov.net/sq/agjencia-e-statistikave-te-kosoves/sociale/vleresimi-i-populsiise>

<sup>20</sup> Islami, H. (2012). „Aspekti etnik i migrimeve - Shqiptarët në rrjedhat e shpërnguljeve të dhunshme“. Strana 39. Akademia e Shkencave dhe e Arteve e Kosovës. Prishtinë.

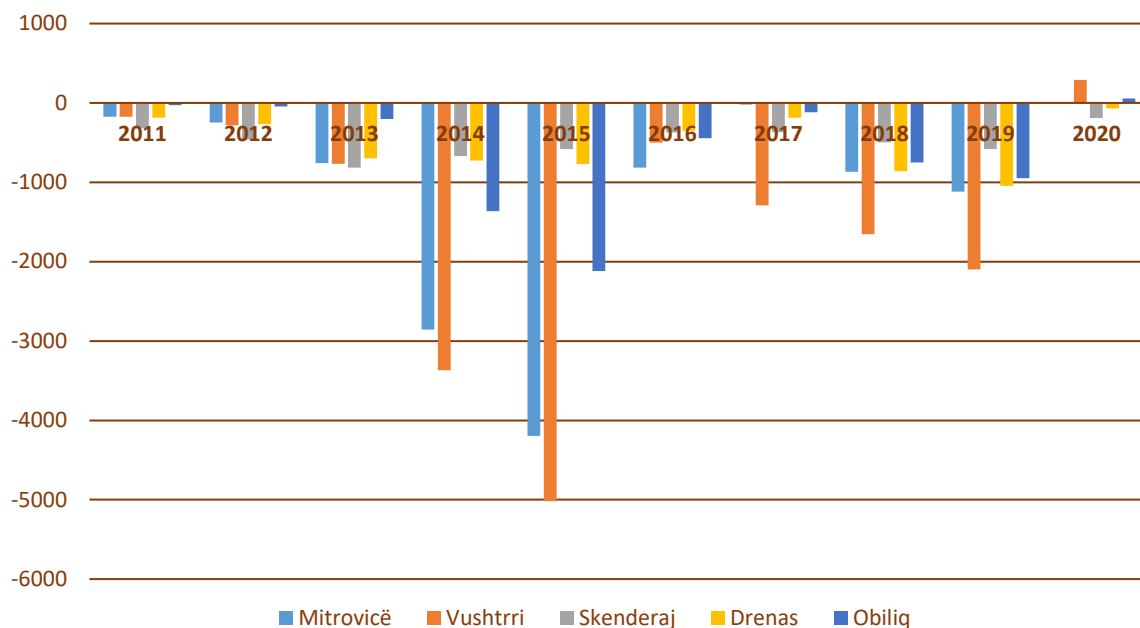
<sup>21</sup> „Kosovske migracije“, Agencija za statistiku Kosova, Priština 2014, str. 75. Dostupno na: <https://ask.rks-gov.net/media/1379/migrimi-kosovar-2014.pdf>

<sup>22</sup> Do ove brojke možemo doći ako uporedimo opštinsku statistiku stanovništva iz popisa 2011. godine i registraciju koju je sproveo OEBS 2008. godine (razlike) gde je, u saradnji sa opštinama i seoskim savetima, registrovan ukupan broj stanovništva na nivou naselja i opština, što uključuje i lica koja borave u inostranstvu.

<sup>23</sup> „Kosovske migracije“, Agencija za statistiku Kosova, Priština 2014, str. 19. Dostupno na: <https://ask.rks-gov.net/media/1379/migrimi-kosovar-2014.pdf>



Takođe, treba naglasiti da je spoljna emigracija dominantan oblik emigracije u ovim opštinama i čini: u Mitrovici 93%, Vučitrnu 96%, Srbici 43%, Glogovcu 72% i Obiliću 98% migracionog bilansa. Samo u opštini Srbica je bilans unutrašnjih migracija veći od spoljnih.



Slika 10. Bilans migracija u odabranim opštinama 2011-2020<sup>24</sup>

Iz prikazanih podataka se može konstatovati da Kosovo, ali i većina njegovih opština, uključujući i odabrane opštine, karakteriše veliki broj pripadnika dijaspor, koji može predstavljati veoma važan faktor razvoja, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou, ako je podržan istinskom politikom saradnje koja, nažalost, Kosovu nedostaje.

### 3.3. Emigracije i njihov uticaj na obrazovni sistem

Kosovo je u poslednje tri decenije okarakterisano kao teritorija sa strmoglavi padom nataliteta i prirodnog priraštaja, visokom stopom emigracije, praćene promenama u strukturi stanovništva prema starosnoj dobi, koje posledično dovode do smanjenja grupa školskog uzrasta, posebno u poslednjoj deceniji. Demografska kretanja su toliko nepovoljna da se mogu definisati čak i kao demografska kriza.

Najtežim posledicama demografske krize smatraju se: posledice po kretanje radne snage ili tržište rada, sistem socijalne zaštite, zdravstveni sistem itd. U stvarnosti, nizak natalitet i dugotrajna emigracija najviše pogađaju grupe stanovništva školskog uzrasta.

Projekcije dinamike stanovništva Kosova u narednim decenijama pokazuju da će se obrazovni sistem suočiti sa ozbiljnim izazovima uzrokovanim nepovoljnim demografskim trendovima, koji posebno mogu uticati na raspoloživost i kvalitet obrazovanja, kao pojave koje su već danas pogodile brdsko-planinska područja, dok se u budućnosti očekuje njihov porast, širenjem demografske krize i procesom starenja stanovništva<sup>25</sup>.

Za obrazovni sistem najvažnije su grupe osoba školskog uzrasta, te je, da bi se obezbedila održivost u obrazovnom sistemu, potrebno osigurati demografsku održivost.

#### Posledice po obrazovni sistem

Obrazovni sistem je prvi sektor u kojem se efekti negativnih demografskih trendova osećaju kroz smanjenje broja učenika na svim nivoima obrazovanja. U opštini Mitrovica, u periodu 2008-2021,

<sup>24</sup> „Procena: Kosovsko stanovništvo, za godine 2011-2020”, Agencija za statistiku Kosova, relevantne godine.

Dostupno na <https://ask.rks-gov.net/sq/agjencia-e-statistikave-te-kosoves/sociale/vleresimi-i-populsise>

<sup>25</sup> Behrami S., Bajraktari F. “Sfidat në zhvillimet demografike të Kosovës dhe ndikimi i tyre në sistemin arsimor”. Institutit Pedagogjik i Kosovës & CARITAS. Konferenca shkencore ndërkombëtare „Cilësia e arsimit para universitar në Kosovë dhe kahet e zhvillimit”. Prishtinë 2021, strana 181-194.

broj učenika je smanjen za 3,964 učenika ili za -20.4%. U ovom periodu, Mitrovica je izgubila više od 1/5 broja učenika. Tako je Mitrovica 2021. godine imala 209 razreda manje nego 2008. godine (19 učenika po razredu).

U opštini Vučitrn, se u istom periodu, broj učenika smanjio za 4,596 učenika ili za -25.8%. U ovom periodu Vučitrn je izgubio više od 1/4 broja učenika. U odnosu na 2008. godinu, 2021. je bilo 242 razreda manje.

U opštini Srbica, broj učenika smanjio se za 5,429 učenika ili za -37.3%. U ovom periodu, Srbica je izgubila više od 1/3 broja učenika. U odnosu na 2008. godinu, 2021. je bilo 286 razreda manje.

Opština Glogovac je u periodu 2008 - 2021. godine izgubila 4,163 ili -26.3% učenika (više od 1/4 broja učenika). Shodno tome, Glogovac je 2021. godine imao 219 razreda manje nego 2008. godine. U istom periodu, opština Obilić je izgubila 1.005 ili -20% učenika (1/5 broja učenika). Shodno tome, Obilić je 2021. godine imao 53 razreda manje nego 2008. godine. Još je više uznemirujuća statistika broja učenika upisanih u prvi razred, gde je pad još veći.

Činjenica da je oko 90% kosovskih opština suočeno sa smanjenjem broja učenika, u rasponu od 10% do dvostruko manje učenika, takođe govori da je ova pojava poprimila zabrinjavajuće razmere. Perspektiva budućeg razvoja iziskuje preduzimanje mera za kontrolu demografskih pojava, posebno nataliteta i emigracije, imajući u vidu da predviđanja govore da će i u budućnosti smanjenje grupa dece školskog uzrasta nastupiti još brže, kao direktna posledica demografskih dešavanja.

Ako se demografskom razvoju ne posveti odgovarajuća pažnja uz neposredne mere kroz istinsku populacionu politiku, onda će od treće decenije XXI veka demografski razvoj prerasti u ograničavajući faktor razvoja u svim oblastima, uključujući i obrazovni sistem.

### 3.4. Emigracija i siromaštvo

Iako je struktura potrošnje doznačenih sredstava na Kosovu i dalje veoma nepovoljna u smislu ekonomskog razvoja, ona igraju važnu ulogu kada je reč o socijalnoj stabilnosti, tako što direktno utiču na smanjenje siromaštva, pretvarajući doznake u važan element u postizanju COR-a. To najbolje ilustruje činjenica nedavnog istraživanja javnog mnjenja u kojem 84.2% ispitanika veruje da bi se materijalna situacija porodica na Kosovu pogoršala kada se na Kosovo ne bi slala sredstva iz dijaspore (35.6% procenjuje da će ovo pogoršanje biti veoma veliko)<sup>26</sup>.

Shodno tome, ekonomska pitanja u vezi sa nezaposlenošću i siromaštvom predstavljaju pitanja koja preokupiraju građane Kosova. Poslednja istraživanja javnog mnjenja pokazuju da ova dva ekonomska parametra predstavljaju i pretnje po nacionalnu bezbednost sa kojima se Kosovo suočava. Prema ovim podacima, oko 70% ispitanika veruje da je visoka stopa nezaposlenosti najveća pretnja Kosovu<sup>27</sup>.

### 3.5. Emigracija i urbanizacija

Urbanizacija je istorijski, složen i globalan proces koji se odvija uporedo sa razvojem i opštim društveno-ekonomskim promenama. Kao kompleksan proces, urbanizacija je predmet proučavanja u mnogim naučnim disciplinama, stoga njeno definisanje zavisi od aspekta pristupa. Shodno tome, *demografski aspekt urbanizacije podrazumeva proces koncentracije stanovništva u gradovima (urbanim područjima)*, sa urbanističkog stanovišta radi se o koncentraciji funkcija u jednom naselju, ekonomisti pod urbanizmom podrazumevaju koncentraciju proizvodne moći u industriji i postindustrijskoj delatnosti, dok je sa sociološke tačke gledišta urbanizacija proces koji odražava nivo društvenog razvoj koji je praćen promenama u načinu života.

<sup>26</sup> „Remitancat në Kosovë- shuma të mëdha, diskutim i vogël”. Organizacija GERMIN, mart 2022. str. 10.

<sup>27</sup> Behrami S. (2019). „Emigrimet! A po rrezikohet Kosova nga ky fenomen?”. Kosova Sot. Dostupno na: <https://www.kosova-sot.info/opinione/431875/emigrimet-a-po-rrezikohet-kosova-nga-ky-fenomen/> (pristupljeno avgusta 2022)

Razvijene zemlje i opštine karakteriše visok nivo urbanizacije, dok zemlje i opštine u razvoju beleže nizak stepen urbanizacije, ali ih karakteriše brza dinamika ovog procesa.

Odnos između seoskog i gradskog stanovništva važan je pokazatelj stepena privrednog i društvenog razvoja i društvene podele rada, kao i strukture stanovništva, intenziteta procesa deagrarizacije, deruralizacije i urbanizacije.

Unutrašnje migracije kao pojava se prvenstveno odvijaju iz seoskih ka gradskim sredinama, pod uticajem niza faktora, ali su dominantni oni socio-ekonomske prirode, kao što su: veće mogućnosti za pronalaženje radnog mesta, bolja zarada, kvalitetno obrazovanje i zdravstvene usluge itd.

Ova kretanja, s jedne strane, dovode do koncentracije stanovništva u nekim područjima, dok s druge strane dovode do depopulacije drugih. Područja okarakterisana koncentracijom stanovništva često se suočavaju sa problemima:

- ekonomske prirode, koji se tiču: visoke stope nezaposlenosti u gradskim naseljima, koja je praćena rastom siromaštva, nasilja, kriminala, neformalne privrede itd.
- socijalne prirode, kao što su: preopterećenost svih institucija u gradskim sredinama (škole, domovi zdravlja, vrtići itd.) i napuštanje istih u selima.
- ekološke prirode, koji se tiču: visokog stepena zagađenosti parametara životne sredine (vazduh, voda, zemljište), buke, problema sa čvrstim gradskim otpadom, velikim brojem automobila itd.
- infrastrukturne prirode, kao što su: neplanirana gradnja i nadgradnja, pražnjenje čitavih sela (posebno brdsko-planinskih predela), preopterećenost gradske infrastrukture, problemi u vodosnabdevanju, opterećenje gradske putne mreže itd.

S druge strane, područja sa demografskim padom – depopulacijom, zabrinjavajući su problem za održivost svake zemlje iz nekoliko razloga:

- Depopulacija dovodi u pitanje i opasnost održivost socijalne države budući da se generalno smanjenje stanovništva pretvara u povećanje prosečne starosne dobi, starenje, što podrazumeva povećanje javnih izdataka za penzije i zdravstvo.
- Depopulaciju prati gušenje privrednog rasta, imajući u vidu da je praćena odlaskom mladih ljudi koji su potencijalno glavni nosioci ekonomskog, socijalnog i političkog razvoja jednog područja<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Maestas, N., Mullen, K., & Powell, D. (2016). The Effect of Population Aging on Economic Growth, the Labor Force and Productivity. NBER Working Paper No. 22452.

Dostupan na: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w22452/w22452.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w22452/w22452.pdf)

- Depopulacija je u središtu začaranog kruga privrednog pada, imajući u vidu da je visoka nezaposlenost, uz socijalne, bezbednosne probleme i kriminalitet, odlučujući faktor za udaljavanje mladih i stručnih ljudi, što dodatno osiromašuje lokalno tržište rada, koje se stoga nalazi u silaznoj spirali<sup>29</sup>.

Depopulacija različitih područja na Kosovu (posebno seoskih i brdsko-planinskih područja) praćena je smanjenjem pojedinih javnih usluga, dovodeći do pogoršanja kvaliteta života stanovništva koje u potrazi za boljim uslovima odlučuje da ode. Štaviše, ovo smanjenje stanovništva ne opravdava prisustvo nekih drugih javnih službi (škole, ambulante i sl.), koje su još manje, čineći da sistem bude zaglavljen u svojevrsnom začaranom krugu.

Dalja depopulacija ovih područja bila bi praćena brojnim posledicama demografske prirode, prvenstveno starenjem stanovništva, što bi onemogućilo:

- ❖ demografsku i ekonomsku revitalizaciju područja
- ❖ stvorilo bi područja koja se ne mogu obnoviti (stanovništvo) i privredni život i
- ❖ onemogućilo bi održivi razvoj: demografski koji bi pratila ekonomska i ekološka neodrživost.

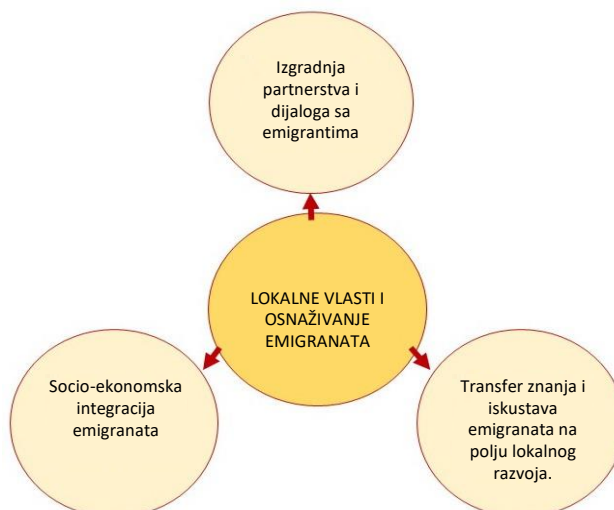
Istovremeno, još jedan problem jeste usitnjavanje naselja, a u nekim slučajevima čak i onemogućavanje izgradnje potrebne infrastrukture za život u ovim predelima.

Da bi se rešili ovi problemi, neophodna je priprema istinskih razvojnih i urbanističkih planova opština i područja u okviru opština, kao i izrada Strategije urbanizacije na Kosovu. U suprotnom, ako se, ne pripreme istinski planovi i strategije, oba slučaja mogu predstavljati prepreku za investicije dijaspore, kako na lokalnom tako i na centralnom nivou, i mogu otežati put opština i Kosova u celini ka ispunjenju COR-a.

## 4. Uloga lokalnog nivoa u osnaživanju emigranata

### 4.1. Osnaživanje emigranata

Osnaživanje omogućava emigrantskim zajednicama da ulože svoje maksimalne napore u lokalni razvoj, koji će biti praćen pozitivnim rezultatima, u mnogim segmentima razvoja na lokalnom nivou. Lokalne vlasti imaju ključnu ulogu da omoguće uspostavljanje održivih odnosa sa emigrantskom zajednicom, posebno kroz njihovo osnaživanje.



<sup>29</sup> Šerý, O., Svobodová, H., Šilhan, Z., & Szczyrba, Z. (2017). Shrinking of Cities in the Czech Republic and its Reflection on Society: Case Study of Karviná City. *Geographica Pannonica* 22. Dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/323362224\\_Shrinking\\_of\\_Cities\\_in\\_the\\_Czech\\_Republic\\_and\\_its\\_Reflection\\_on\\_Society\\_Case\\_Study\\_of\\_Karvina\\_City](https://www.researchgate.net/publication/323362224_Shrinking_of_Cities_in_the_Czech_Republic_and_its_Reflection_on_Society_Case_Study_of_Karvina_City)

Takođe, lokalne vlasti mogu uticati na osnaživanje dijaspore kroz:

- poboljšanje sredstava komunikacije između članova zajednice i emigranata, radi interakcije sa drugim emigrantima;
- podržavanje i organizovanje direktnih sastanaka između članova zajednice i emigranata različitih interesnih grupa;
- podsticanje partnerstava između lokalnih vlasti radi uključivanja u projekte, razmenu znanja i razvoj početnih šema zajedničkih projekata;
- podršku i osnaživanje u stvaranju organizacija koje promovišu i koje se angažuju u oblasti emigracije - razvoj, međunarodne mreže profesionalnih udruženja;
- produbljivanje saradnje sa pojedinim državama ili regionima zemalja odredišta sa većom koncentracijom emigranata itd.

Da bi ostvarile ove ciljeve, lokalne vlasti moraju podići i podržati svoje kapacitete, i moraju se animirati i biti spremne da podrže i stvore dovoljno prostora za dijasporu, strukovne organizacije iz dijaspore i bolju saradnju sa zajednicom emigranata u svim sferama života, posebno onim razvojne prirode<sup>30</sup>.

#### 4.2. Uloga lokalne samouprave u oblasti migracija i razvoja na Kosovu

Ovlašćenja lokalne samouprave propisana su Zakonom o lokalnoj samoupravi. Zakon br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi propisuje potpunu moć lokalnih vlasti kada je reč o lokalnim interesima. Ovaj zakon takođe jasno propisuje nadležnosti za organizaciju i rad opštinskih organa, finansiranje opština, odnose unutar opština, međuopštinsku saradnju i saradnju sa institucijama na centralnom nivou.

Opštine imaju potpuna i isključiva ovlašćenja u pitanjima lokalnog interesa, poštujući standarde propisane važećim zakonodavstvom, u sledećim oblastima:

- a) Lokalni ekonomski razvoj;
- b) Urbanističko i ruralno planiranje;
- c) Iskorišćavanje zemljišta i razvoj;
- i) Promocija i zaštita ljudskih prava;
- j) Pružanje primarne zdravstvene zaštite;
- m) Javno zdravlje;
- q) Turizam;
- r) Kulturne i slobodne aktivnosti;
- s) Bilo koje pitanje koje nije izričito isključeno iz njihove nadležnosti ili nije dodeljeno drugom organu<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Introductory module on migration and local development, Joint Migration and development Initiative (JMDI), fq. 81, Dostupno na: <https://returnandreintegration.iom.int/en/learning/e-courses/my-jmdi-e-toolbox-migration-and-local-development>

<sup>31</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi br. 03/L-040, dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2530>



Slika 12. Dimenzije lokalnog razvoja

Kao što se vidi, lokalni nivo, na osnovu važećeg zakonodavstva, ima široke nadležnosti u mnogim oblastima koje omogućuju saradnju sa dijasporom. Ovo je omogućeno osnovnim principima opštinskih finansija, u skladu sa kojim (član 24):

- Opštinski budžet čine sopstveni prihodi; grantovi Vlade Republike Kosovo; *donacije i drugi prihodi* koji su takođe uređeni Zakonom o lokalnim finansijama.

Jedinica lokalne samouprave preko Jedinice za lokalni ekonomski razvoj i podršku investicijama može koristiti instrumente politike lokalnog razvoja kako bi podstakla privlačenje investicija, brigu o postojećim investicijama i njihovom širenju, broj i ukupnu vrednost investicija i kvalitet investitora, primenjuje standarde povoljnog poslovnog okruženja i donosi odluke o merama za podsticanje konkurentnosti lokalne samouprave u privlačenju investicija.

U cilju povećanja konkurencije, opštine moraju preduzeti sledeće mere:

- 1) Određivanje organa koji će podržati investicije;
- 2) Jačanje osnove i osmišljavanje razvojnih politika, instrumenata i razvojnih mera u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja;
- 3) Stvaranje transparentnih mehanizama kontinuirane komunikacije i saradnje sa akterima lokalnog razvoja;
- 4) Pojednostavljenje lokalnih procedura za realizaciju investicija (uklanjanje birokratije);
- 5) Balansiranje lokalnog tržišta rada;
- 6) Razvoj opštinske i lokalne privredne infrastrukture;
- 7) Korišćenje informaciono-komunikacione tehnologije za ostvarivanje komunikacije;
- 8) Uključivanje olakšica u lokalne strateške dokumente i dr.

Nadležne direkcije obavljaju delatnost jedinice za lokalni ekonomski razvoj i podršku investicijama u kosovskim opštinama, ali je mogu obavljati i specijalizovane institucije na opštinskom ili regionalnom nivou, razna udruženja, fizička lica iz reda zaposlenih ili lica koja poseduju znanja i iskustva za pružanje stručne pomoći ulagaču, koje jedinice lokalne samouprave angažuju za obavljanje tih poslova. Takođe, dve ili više jedinica lokalne samouprave mogu zajednički odrediti telo kojem se poveravaju poslovi podrške investicijama, za teritoriju jedinica lokalne samouprave.

#### 4.3. Uključivanje migracionog potencijala u opštinske strateške dokumente - situacija u opštinama Mitrovica, Vučitrn, Srbica, Glogovac i Obilić

Pregled strateških dokumenata, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, pokazuje koliko malo centralne institucije, a posebno lokalne, prepoznaju potencijal dijaspore za opšti i lokalni razvoj.

Takođe, treba naglasiti da se opštinski razvojni strateški dokumenti u većini slučajeva pripremaju sa ograničenim ljudskim i intelektualnim kapacitetima i mnogo više kao zakonska obaveza, te često mnogo više dezorijentišu nego što orijentišu opštine ka lokalnom ekonomskom razvoju.

## Konkretan primer neprofesionalne pripreme - slučaj Plana razvoja opštine Južna Mitrovica 2019 - 2027

Plan razvoja opštine predstavlja strateški dokument koji iziskuje multidisciplinarni pristup i postupanje. Budući da se radi o razvojnim predviđanjima, razumljivo je da se ovde radi o predviđanjima u mnogim oblastima za dati period, gde dominantnu ulogu imaju projekcije stanovništva, od čije tačnosti zavisi i predviđanje svih drugih oblasti obrađenih Planom razvoja opštine.

### 1. Scenariji kretanja stanovništva: u sva tri neprofesionalna slučaja.

Prema podacima ASK-a na početku 2020. godine, Mitrovica je imala 68,840 stanovnika (pad broja stanovnika u odnosu na 2011. godinu). Prema realnom scenariju koji je pripremio sastavljač 2021. godine, Mitrovica će imati 99,593 stanovnika, što je porast koji se ne može objasniti sa demografske tačke gledišta, kada se sagledaju trendovi prirodnog priraštaja i bilans migracija u periodu 2011-2020.

### 2. Prema istom scenariju, gradsko stanovništvo će dostići 77,111 stanovnika, dok u tabeli prigradskih naselja, područje Mitrovice broji 46,568 stanovnika (broj gradskog stanovništva se neće dostići čak ni povećanjem stanovništva prigradskih naselja)<sup>32</sup>.

Ovakvi slučajevi su brojni i u drugim strateškim dokumentima drugih opština koji više dezorijentišu nego što orijentišu opštine ka lokalnom ekonomskom razvoju.

## 4.4. Lokalni/opštinski nivo

Iz razrađenih strateških dokumenata lokalnog nivoa (10 strateških dokumenata: 4 opštine Mitrovica, 1 opštine Vučitrn, 1 opštine Srbica, 2 opštine Glogovac i 2 opštine Obilić), odnosno planova razvoja opština i strategija lokalnog ekonomskog razvoja, može se konstatovati da lokalna vlast na Kosovu nema saznanja i viziju o ulozi i značaju migracija za lokalni ekonomski razvoj.

	Br. strana	Pominjanje dijaspore	Predlagači
Plan razvoja opštine 2020-2028	95	0	Opština Južna Mitrovica
Plan razvoja opštine (PRO) Mitrovica 2009 - 2025+	253	2	Skupština opštine Mitrovica
Plan razvoja opštine (PRO) Južna Mitrovica 2019-2027	241	1	Opština Južna Mitrovica
Strategija lokalnog ekonomskog razvoja za Mitrovicu 2014 - 2017	52	0	Opština Mitrovica
Plan razvoja opštine Vučitrn 2016-2024	221	1	Opština Vučitrn
Plan razvoja opštine Srbica 2017-2025	120	1	Opština Srbica
Plan razvoja opštine Glogovac (nacrt) 2020-2028	181	1	Opština Glogovac
Strategija lokalnog ekonomskog razvoja 2020 - 2024	61	0	Opština Glogovac
Profil Plan razvoja opštine 2020-2028	88	1	Opština Obilić
Strategija lokalnog socio-ekonomskog razvoja 2017-2021	96	0	Opština Obilić

Tabela 1. Dokumenti elaborirani u istraživanju (lokalni nivo)

<sup>32</sup> Jedan od predloga autora podnet je Opštini Mitrovica nakon javne rasprave sa građanima, u ime sastavljača, direktora Urbanizma i predsednika opštine Mitrovica.

U četiri strateška razvojna dokumenta opštine Mitrovica, osim činjenice da se dijaspora ne tretira kao razvojni potencijal, na 641 stranici (svi dokumenti) dijaspora se pominje samo 3 puta i to u delovima gde se razmatraju pitanja na nivou zemlje.

Situacija je ista i u strateškim razvojnim dokumentima drugih opština (Tabela 1), što najbolje objašnjava činjenicu koliko malo lokalnih institucija ima znanja i tretira dijasporu kao razvojni potencijal. Ovo čini neophodnim i hitnim da se podigne svest i obuče lokalne institucije, kako bi se dijaspora preobratala u razvojni potencijal samih opština.

#### 4.5. Centralni nivo

Situacija po pitanju uključivanja dijaspore u ekonomski razvoj zemlje nije bolja ni u strateškim dokumentima na nacionalnom nivou. Tri najvažnija dokumenta na centralnom nivou koja uređuju lokalni ekonomski razvoj su:

1. Strategija regionalnog razvoja za period 2020-2030 koja ima tri strateška cilja: (1) Koordinaciju politika regionalnog razvoja; (2) Uravnoteženi regionalni razvoj i regione sposobne za međuregionalnu konkurenciju i (3) Održiv regionalni razvoj zasnovan na prirodnim, ekonomskim, kulturnim i ljudskim resursima.

U ovom dokumentu, u okviru razvojnog potencijala, dijaspora se ni u kom slučaju ne računa kao razvojni potencijal. Da je dijaspora u ovoj strategiji potpuno zaobidena, dovoljno je spomenuti činjenicu da se u materijalu od 59 stranica dijaspora spominje samo jednom (str. 36) i to pod zaglavljem „*Iskorišćavanje znanja dijaspore za razvoj regiona*“ i na još jednom mestu kada je reč o iseljavanju stanovništva kao opasnosti (str. 33). To pokazuje koliko malo centralne institucije prepoznaju potencijal dijaspore za celokupan i lokalni razvoj.

	Br. strana	Predlagači
Strategija regionalnog razvoja za period 2020- 2030	59	Ministarstvo regionalnog razvoja
Strategija lokalnog ekonomskog razvoja 2019-2023	44	Ministarstvo administracije lokalne uprave
Strategija lokalne samouprave 2016-2026	75	Ministarstvo administracije lokalne uprave
Strategija razvoja Kosova 2030	186	Vlada Kosova
Strategija dijaspore 2020-2024 (Nacrt)		Ministarstvo spoljnih poslova i dijaspore.
Strategija migracija 2021-2025	44	Ministarstvo unutrašnjih poslova

Tabela 2. Dokumenti elaborirani u istraživanju (centralni nivo)



2. *Strategija lokalnog ekonomskog razvoja 2019 - 2023* predstavlja strateški dokument zasnovan na akcionom planu koji ima za cilj izradu i koordinaciju politika lokalnog ekonomskog razvoja.

Strategija ima četiri strateška cilja, a to su: (1) Povećanje finansijske održivosti opština; (2) Privlačenje stranih ulaganja; (3) Jačanje lokalne privrede kroz ulaganje u ljudski kapital i (4) Korišćenje resursa u funkciji održivog ekonomskog razvoja. Kao i u prethodnom dokumentu, potencijal dijaspora se ne računa kao razvojni potencijal. U materijalu na 44 stranice, dijaspora se ne pominje ni jednom, uključujući i strateški cilj br. 2: Privlačenje stranih investicija.

3. *Strategija lokalne samouprave 2016 - 2026*, čiji je prvi cilj (od ukupno 5) jačanje uloge opština kao glavnih aktera u lokalnom ekonomskom razvoju. Kao i u prethodnom dokumentu, potencijal dijaspora se ne računa kao razvojni potencijal. U dokumentu od 75 stranica, dijaspora se ne pominje ni jednom.

Iako je u radnu grupu obrazovanu za izradu strategije bila uključena 21 različita institucija, nedostaju glavni akteri, među kojima su: Ministarstvo dijaspora i strateških investicija (koje je funkcionisalo u ovom periodu), Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo unutrašnjih poslova, kao i naučne institucije.

Dva najvažnija dokumenta na nacionalnom nivou u koja treba uključiti razvojnu komponentu koja se odnosi na migracije karakterišu brojni nedostaci. Jedan od glavnih nedostataka *Strategije razvoja Kosova*, kao glavnog strateškog dokumenta u oblasti razvoja, povezan je sa činjenicom da u potpunosti zanemaruje migracije, kao sredstvo razvoja. U istom duhu, *Strategija dijaspora* usredsređena je uglavnom na društvenu, političku i kulturnu inkluziju dijaspora i ne nudi politike koje bi podstakle veća zalaganja dijaspora kada je reč o socio-ekonomskom razvoju zemlje. Ovaj dokument prvenstveno ima za cilj očuvanje veza između dijaspora i Kosova. Kao takav, on se uglavnom usredsređuje na socijalno, političko i kulturno uključivanje dijaspora, ne pružajući platformu za doprinos dijaspora ekonomskom razvoju Kosova, imajući u vidu doznačena sredstva i doprinos stranim direktnim investicijama (SDI)<sup>33</sup>, iako je jedan od strateških ciljeva uloga dijaspora u društveno-ekonomskom razvoju.

*Strategija migracija 2021 - 2025* usmerena je ka tome da migracije budu redovne i bezbedne i kao takva ima razvojni pristup. U tom smeru, planirane su mere za dalje povezivanje migracija i razvoja sa fokusom na iskorišćavanju potencijala dijaspora u svrhu ekonomskog razvoja, kroz olakšavanje transfera doznačenih sredstava, promociju investicija, razvoj ljudskog kapitala i angažovanje stručnjaka iz dijaspora (priliv mozgova). Takođe, predviđene su mere sačinjene od sastavljanja politika i šema koje imaju za cilj upravljanje migracijama u svrhu zapošljavanja i konsolidovanja sistema mobilnosti migranata<sup>34</sup>.

Trenutno, Kosovo ima nekoliko politika koje se odnose na migraciju i dijasporu, ali te politike su podeljene i ne doprinose socio-ekonomskom razvoju zemlje. Stoga, Vlada Kosova mora preispitati postojeće strateške politike i izraditi novi strateški dokument zasnovan na konceptu migracije i razvoja sa ciljem da maksimalno iskoristi potencijal dijaspora u privrednom rastu Kosova<sup>35</sup>. Stručnjaci i akademske institucije treba da imaju važnu ulogu u pripremi strateških razvojnih dokumenata, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou.

U ovom slučaju, da bi uspešno uključile migracioni potencijal u strateške dokumente, institucije centralnog, ali i lokalnog nivoa, moraju voditi računa o ispunjenju tri glavna cilja.

Prvo, lokalne vlasti moraju uključiti migracije i dijasporu u dinamiku razvoja, planiranje i strateške razvojne dokumente. Razlog za to je činjenica da je migracija međusektorsko pitanje i da utiče na mnoge sektore (privredu, zdravstvo, obrazovanje, itd.), utičući istovremeno na ispunjavanje brojnih COR-a. Iz tog razloga, institucije oba nivoa upravljanja moraju da preduzmu mere za jačanje upravljanja migracijama i povećanje uticaja na razvoj.

---

<sup>33</sup> „Kosova: Trendet e migracionit kërkajnë një qasje të re strategjike“. Grupi për Hulumtimin e Politikave në Ballkan (BPRG) septembar 2020. str. 39

<sup>34</sup> *Strategija migracija 2021-2025*. Ministarstvo unutrašnjih poslova, str. 20

<sup>35</sup> „Kosova: Trendet e migracionit kërkajnë një qasje të re strategjike“. Grupi për Hulumtimin e Politikave në Ballkan (BPRG) septembar 2020. str. 34.

Drugo, lokalne vlasti moraju podstaći i promovisati veze sa teritorijom odredišta emigranata, koristeći emigrante kao most između obe teritorije, kao što je slučaj bratimljenja opština ili saradnje strukovnih udruženja u dijaspori, posebno sa deficitarnim zanimanjima u poslovnoj i zdravstvenoj sferi (kroz studijske posete i transfer znanja). Za produbljivanje ove saradnje neophodan je veći stepen decentralizacije nadležnosti u oblasti emigracije i razvoja.

I treće, lokalne i državne vlasti moraju da ostvare koordinaciju u pripremi strateških programa i dokumenata kako bi se stvorio prostor i pružile mogućnosti za ulaganja dijaspore u maticu, i to:

- omogućavanjem emigrantima da izraze svoj potencijal;
- stvaranjem povoljnog okruženja koje će omogućiti uključivanje pitanja emigracije u lokalne razvojne politike;
- stvaranjem nove društvene stvarnosti u skladu i shodno nacionalnim migracionim politikama, raspoloživosti sveobuhvatnih usluga u funkciji razvoja, osiguravanjem jednakog postupanja prema svima itd.

## 5. Uloga lokalnog nivoa vlasti u integrisanju dijaspore

### 5.1. Stvaranje uslova za uspešnu reintegraciju

Od suštinske je važnosti da institucije upravljanja na lokalnom nivou stvore pogodno i uključivo okruženje nudeći emigrantima prostor da se čuju njihova mišljenja i ideje, uspostavljajući okvire koji povećavaju poverenje između lokalne vlasti i emigranata, lokalne vlasti i udruženja emigranata itd.

Neki od faktora koji utiču na efikasnu integraciju emigracije u lokalni razvoj uključuju sposobnost lokalnih vlasti da unaprede uslove za integraciju, što zahteva preduzimanje nekoliko koraka.

Prvo, nivo decentralizacije je važan jer direktno utiče na nadležnosti lokalnih vlasti u saradnji sa emigracijom, što je važno za donošenje odluka i njihovu primenu na lokalnom nivou. Iako nije preduslov za uspostavljanje mehanizama integracije, decentralizacija predstavlja dodatnu vrednost, imajući u vidu da omogućava veće učešće svih lokalnih aktera, što znači da napori u kreiranju i primeni politike bolje odgovaraju lokalnim potrebama.

Drugo, bez obzira na nivo decentralizacije, mehanizmi dijaloga koji postoje između nacionalnih i lokalnih vlasti su ključni za kreiranje adekvatnih politika koje odgovaraju nacionalnim prioritetima i lokalnoj stvarnosti i iziskuju koherentnost između nacionalnih i lokalnih politika. U tom slučaju, na lokalnom nivou treba stvoriti savetodavni centar za emigraciju i razvoj, izdvajanjem odgovarajućeg budžeta i osoblja koje će predvoditi sve ove aktivnosti, u funkciji iskorišćavanja potencijala emigranata za lokalni razvoj, u svakoj opštini. Sve ovo mora biti praćeno uključivanjem migracija u lokalno, regionalno i nacionalno planiranje razvoja.

Treće, primena Agende 2030, u koju je migracija uključena kroz posebne ciljeve, predstavlja jedinstvenu priliku da se poveća uloga lokalnih vlasti u upravljanju migracijama u odnosu na razvoj. Ovo je takođe omogućeno i uključeno u Quito lokalnu agendu, koju podržava Zajednička inicijativa za migraciju i razvoj Ujedinjenih nacija (JMIDI)<sup>36</sup>. Štaviše, Nova urbana agenda tretira migracije i upravljanje migracijama kao ključne komponente za osiguranje održivog urbanog razvoja. Sve ovo transformiše migracije u važan element u ispunjavanju mnogih (oko 60%) COR-a. To je i razlog što lokalne institucije nužno moraju stvoriti uslove za uspešnu integraciju migracija u lokalne razvojne politike, budući da lokalne vlasti imaju veoma važnu ulogu u ispunjavanju COR-a i Agende 2030.

### 5.2. Mogućnosti saradnje sa dijasporom i iskorišćavanje potencijala za lokalni razvoj

Iz svakodnevne prakse se može zaključiti da je dijaspora mnogo više zainteresovana za ulaganja na lokalnom nivou (rodni grad i opština rođenja) nego na centralnom nivou, a što je uslovljeno brojnim faktorima, što znači da čak i u slučajevima kada pripadnici dijaspore odluče da ulože u

---

Dostupno na: <https://oecd-development-matters.org/2017/01/10/migration-an-overlooked-tool-for-local-development/>

svoju zemlju, u većini slučajeva se radi o ulaganjima u njihovu domovinu. Od ukupnog broja investicija iz dijaspor, oko 90% se odnosi na ulaganja u rodno mesto ili regiju. Ovi podaci nam ukazuju na velike mogućnosti koje lokalna samouprava ima na raspolaganju, za razvoj podržan investicionim potencijalom dijaspor. Takođe, dijaspora ulaže u mladu i kvalifikovanu radnu snagu, organizovanjem obuke zaposlenih i opremanjem kompanija savremenom opremom. Lokalne samouprave mogu dalje podstaći ulaganja u infrastrukturu, nudeći javno-privatna partnerstva i druge vidove saradnje investitorima iz dijaspor. Osim investicija, motiv dijaspor nije uvek profit, već i želja da doprinesu razvoju matične zemlje, što je vezano za motive emotivnog karaktera, humanitarne akcije itd.

Važnost investitora iz dijaspor leži u tome što imaju veliki potencijal da lobiraju pri inostranim kompanijama da ulože na Kosovu, u regionu ili na lokalnom nivou. Pripadnici dijaspor često organizuju događaje namenjene predstavnicima pojedinih privrednih sektora i grana iz matične zemlje i zemlje domaćina, što doprinosi bratimljenju i promociji domaće privrede na međunarodnom tržištu.

Drugi veoma važan element je neophodnost da domaće vlasti (na centralnom ili lokalnom nivou) prepoznaju i promovišu dijasporu kao važnog partnera za lokalni ekonomski razvoj i šire za održivi razvoj, kao važan izvor za finansiranje strateških projekata svih nivoa.

U tom pravcu, s obzirom na nedovoljnu razvijenost kapaciteta za saradnju sa dijasporom na lokalnom nivou, kako bi se povećali kapaciteti za saradnju sa dijasporom ili kako bi se ova nadležnost poverila postojećim, potrebno je pokrenuti obuku zaposlenih koji će se baviti ovim aktivnostima. Takođe, potrebno je izraditi program obuke zaposlenih u lokalnim i centralnim jedinicama lokalne samouprave, uključujući i program obuke odgovornih za saradnju sa dijasporom.

Među razvojnim partnerima, bilo na centralnom ili lokalnom nivou zemlje, dijasporu treba tretirati kao jednog od glavnih razvojnih partnera zemlje porekla, posebno u slučajevima kada dijaspora predstavlja oko polovinu stanovništva, kao što je npr. slučaj Kosova ili čak 1/3 ili 1/4, kao što je slučaj u mnogim opštinama na Kosovu. U ovom slučaju, korišćenje dobrih međunarodnih praksi, kojih nije malo, predstavljalo bi priliku koju treba iskoristiti kako na lokalnom tako i na centralnom nivou. Danas su vlade mnogih zemalja sveta (posebno one sa velikom dijasporom, kao što je slučaj Kosova) okrenute ka unapređenju politika podrške dijaspori, kako bi stvorile uslove i olakšice za uključivanje dijaspor u razvoj zemlje, kroz mere koje se odnose na olakšavanje transfera doznaka, promociju investicija u zemlji porekla, promet znanja itd.

Specifičan doprinos dijaspor zavisi od aktera koji su uključeni, od oblika njihovog delovanja, od razloga zašto su uključeni u proces razvoja i od prirode njihovih aktivnosti. Slanje doznaka, prenošenje veština i znanja, ulaganje i stvaranje transnacionalnih veza jesu mehanizmi koji doprinose razvoju zemlje porekla.

Pripadnici dijaspor mogu biti uključeni u razvojne procese u zemlji porekla na različite načine, počevši od zemlje odredišta, u slučaju trajnog povratka u zemlju porekla, putem privremenog povratka ili kroz „virtuelni povratak“ i promet znanja (onlajn platforma, onlajn mentorstvo i sl.) koje danas kao praksa nailaze na sve učestaliju upotrebu.

Da bi se aktivirao potencijal i uspostavila saradnja sa dijasporom, potrebno je najpre poznavati geografsku razduženost dijaspor i postojećih udruženja, ali i sprovesti opsežne konsultacije sa pripadnicima dijaspor pre nego što se krene sa konkretnim vidovima saradnje. U tom smislu, Kosovo ima dobru bazu podataka distribucije dijaspor, podatke i saradnju sa brojnim udruženjima dijaspor, kao i dobru saradnju sa brojnim profesionalnim mrežama obrazovanim u dijaspori, u cilju ostvarivanja saradnje, koordinacije i razmene iskustava među članovima dijaspor.

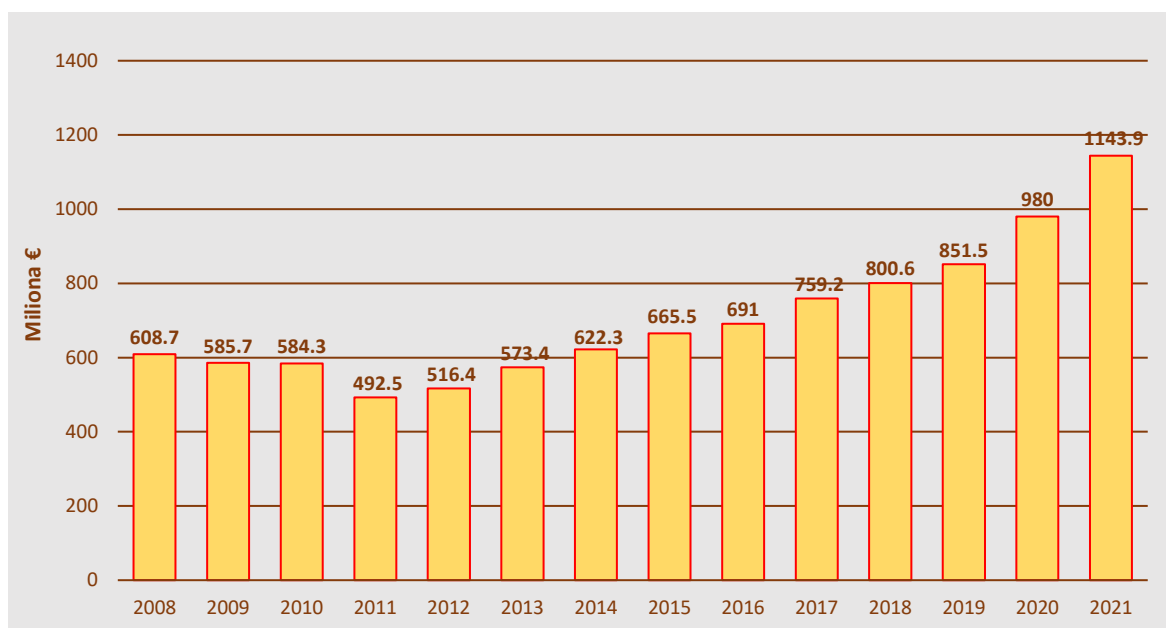
U cilju produbljivanja saradnje i povećanja uticaja dijaspor na lokalni razvoj, lokalne vlasti moraju ispuniti nekoliko uslova:

1. Moraju se animirati, kako bi ideje dijaspor bile uključene u strateške razvojne dokumente,

2. Tražiti i dati prostora za savete i smernice dijaspore i uključiti ih u konkretne opštinske razvojne programe, dajući im važnu razvojnu ulogu,
3. Podstaći konsultacije i dobijanje saveta od emigranata u planiranju, realizaciji i osmišljavanju projekata, kao i povećati njihovo učešće u procesu donošenja politika, kroz savete stručnjaka iz dijaspore, uključivanje emigranata zastupanjem u organima na lokalnom nivou itd.
4. Osmisliti programe za povećanje informisanosti i podizanje svesti emigranata (čak i pojedinaca) o stvarnosti u njihovim zemljama porekla, tekućim razvojnim projektima i mogućnostima njihovog angažovanja,
5. Uključiti emigrantske zajednice u planiranje lokalnih politika i projekata, kao veoma važne alatke za njihovu (re)integraciju u zemlji porekla, koja garantuje rast njihovih interesa, poštovanja i njihovih prava,
6. Povećati aktivno učešće emigrantskih udruženja i zajednica u procesu donošenja politike, posebno u oblastima vezanim za migracije i razvoj, od strane institucija na lokalnom i centralnom nivou itd.<sup>37</sup>.

### 5.3. Značaj doznaka i investicija po lokalni razvoj

Na Kosovu u poslednjoj deceniji doznake beleže kontinuirani rast, uprkos globalnoj ekonomskoj, zdravstvenoj, političkoj krizi itd. Godine 2021. iz dijaspore je pristiglo 1,143.9 milijardi evra, što je u odnosu na 2008. godinu rast od 541.2 miliona evra ili 88.9%.



Slika 13. Doznake na Kosovu 2008 - 2021

Prema podacima Centralne banke Kosova, ukupan iznos finansijskih sredstava/doznaka na Kosovo iz dijaspore od proglašenja nezavisnosti 2008. do 2021. godine iznosi 9,874 milijardi evra.

Međutim, ovaj potencijal je i dalje nedovoljno iskorišćen i usmeren na produktivne aktivnosti koje bi imale lančane ekonomske efekte. Polovina doznaka u gotovini je upotrebljena na ime potrošnje, 18% za izgradnju i opravku kuća, 17% u zdravstvene svrhe, 15% za obrazovanje i samo skromnih 3% je iskorišćeno za investicije, što ukazuje da je samo veoma mali deo doznaka koje su dobijene u gotovini uloženi u proizvodne/preduzetničke aktivnosti (manje od 4%)<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Introductory module on migration and local development, Joint Migration and development Initiative (JMIDI), str. 85-86, Dostupno na: <https://returnandintegration.iom.int/en/learning/e-courses/my-jm-di-e-toolbox-migration-and-local-development>

<sup>38</sup> „Strategija dijaspore 2013-2018”, Ministarstvo dijaspore, Priština 2014, str. 18.

Kada bi Kosovo pokazalo bolji učinak u smanjenju siromaštva i održivom ekonomskom razvoju, onda doznake ne bi morale da se koriste za kupovinu prehrambenih proizvoda, već bi bile usredsređene na obrazovanje dece i investicije koje bi generisale prihod i rast zaposlenosti, jer čak i sami primaoci doznaka smatraju da bi najveći izdaci trebalo da budu načinjeni na ulaganja u otvaranje preduzeća (36%) i ulaganja u obrazovanje (33%)<sup>39</sup>, što se u velikoj meri razlikuje od njihove stvarne potrošnje. Ovo je učinilo nužnom finansijsku edukaciju primalaca doznaka, kako bi se informisali i samim tim trošili u produktivnijim sektorima i u cilju poboljšanja svog blagostanja.

Kada se tome pridoda nedostatak podsticajnih politika, planova, strategija i drugih razvojnih dokumenata, kao i neuključivanje dijasporu u ove razvojne planove i strategije bilo na centralnom ili lokalnom nivou, onda nema načina da uticaj doznaka iz dijasporu ostvari snažan pozitivan uticaj po ekonomski razvoj na centralnom i lokalnom nivou.

Iako je struktura potrošnje doznaka na Kosovu i dalje veoma nepovoljna u smislu ekonomskog razvoja, one igraju važnu ulogu u socijalnoj stabilnosti, tako što direktno utiču na smanjenje siromaštva, pretvarajući doznake u važan element u postizanju COR-a. Kao izvor koji obezbeđuje stabilne socijalne uslove, doznake smanjuju i opterećenje državnog budžeta.

Kao i mnogi drugi procesi, doznake imaju i negativne efekte koji mogu biti:

- povećanje nejednakosti i stvaranje jaza između područja sa visokim učešćem emigranata naspram onih sa nižim učešćem (npr. između opština, gradskih i seoskih sredina, između seoskih naselja itd.);
- negativan uticaj na tržište rada, stvaranjem „kulture zavisnosti“ (na porodičnom, opštinskom i državnom nivou), što dovodi do gubitka podsticaja za traženje posla;
- izazivanje mogućnosti dodatnog iseljavanja itd.

Posebno je važno napomenuti da su doznake privatni kapital koji jedan emigrant šalje svojoj porodici, koji ni na koji način ne bi trebalo da zamene sredstva uložena od strane države ili druga sredstva.

Upućivanje doznaka formalnim kanalima, posebno putem banki, ostaje izazov po kosovsku privredu s obzirom da i dalje više od 80%<sup>40</sup> doznaka iz dijasporu dolazi preko agencija za transfer novca ili drugim putevima, a radi se o transferima koji koštaju puno. Institucije upravljanja u saradnji sa finansijskim institucijama bi trebalo da osmisle zajedničke politike kako bi troškovi usluga (slanje doznaka iz dijasporu) bili što povoljniji, što bi motivisalo dijasporu da još više doprinese korišćenjem formalnih kanala, posebno bankovnih, za slanje doznaka.

#### 5.4. Saradnja sa dijasporom - smernice opštinskim organima za unapređenje saradnje sa dijasporom

Za sve aktivnosti na relaciji lokalni razvoj – emigracija i stvaranje saradnje, neophodno je da opština bude proaktivna u odnosu prema dijaspori, da ažurira podatke o emigrantima i da proceni kakvu saradnju i kakve politike može da upotrebi u cilju unapređenja ove saradnje.

U nastavku slede neke preporuke koje mogu pomoći u pronalaženju načina saradnje kroz podršku konkretnim inicijativama dijasporu, usklađivanjem istih sa potrebama lokalnog razvoja, kroz zajedničke projekte.

#### 5.5. Aktivnosti u cilju jačanja saradnje sa dijasporom

U okviru zalaganja za lokalni razvoj, dijaspora predstavlja jednog od najvažnijih partnera lokalne samouprave, ne samo u oblasti socio-ekonomskog razvoja, već i kada je reč o razvoju lokalne infrastrukture i mnogih drugih segmenata razvoja.

Činjenica da sve kosovske opštine imaju svoju dijasporu učinila je neophodnim da se lokalna vlast angažuje u uspostavljanju kontakata i saradnje sa dijasporom, budući da dijaspora ima veliki razvojni potencijal. U ovom slučaju treba naglasiti da je važan element veličina i karakteristike

<sup>39</sup> „Remitancat në Kosovë- shuma të mëdha, diskutim i vogël“. Organizacija GERMIN, mart Priština 2022. str. 9.

<sup>40</sup> „Remitancat në Kosovë- shuma të mëdha, diskutim i vogël“. Organizacija GERMIN, mart 2022. str. 9.

dijasporu (broj, talasi emigracije, stepen obrazovanja, zaposlenost itd.), koji variraju, pa će se i mehanizmi saradnje razlikovati od opštine do opštine.

U cilju povećanja i jačanja saradnje sa dijasporom, lokalna samouprava treba da preduzme nekoliko aktivnosti koje bi, između ostalih, mogle podrazumevati:

1. Identifikovanje glavnih razvojnih prioriteta i konkretnih projekata u cilju stvaranja zajedničkih programa sa dijasporom (zajednička sredstva), inovativnih razvojnih praksi (poslovni inkubatori, grupe, socijalna preduzeća, ženske mreže, poslovne usluge, obuke itd.) i različitim akterima u zajednici – predstavnici privatnog sektora, nauke, javnog sektora (bolnice, škole), međunarodnih organizacija, organizacija civilnog društva;
2. Podatke o dijaspori – važno je prikupiti podatke o dijaspori (veličina, geografska distribucija, pol, starosna dob, obrazovanje, veštine, radni status, imovinski status, doprinos trgovini, nivo direktnih investicija i doznaka, pripadnost mrežama, grupama, organizacijama i udruženjima sa razvojnim ciljevima);
3. Identifikovanje partnera dijasporu i njihovo angažovanje – važno je prepoznati postojeće inicijative dijasporu – profesionalne mreže, udruženja, profesionalne i poslovne klubove, razna udruženja i pronaći načine da se povežu sa razvojnim potrebama lokalne zajednice;
4. Prepoznati kako i gde dijaspora može dati veći i konkretniji doprinos razvoju – potrebno je klasifikovati dijasporu prema zanimanju, kvalifikacijama i veštinama kako bi se uključila u rešavanje izazova identifikovanih u određenim sektorima – informaciona tehnologija, zdravstvo, obrazovanje itd.;
5. Izrada podsticajnih politika, koje će privući dijasporu da učestvuje u programima razvoja lokalne zajednice, obezbeđujući lakši pristup kreditima i mikrokreditiranju, uslova za upis u privredni registar, uslova za prenos doznačenih sredstava po nižim cenama itd.;
6. Identifikovanje i odgovor na glavne prepreke za saradnju sa dijasporom, kao što su: nedostatak infrastrukture, birokratske procedure, slaba partnerstva, korupcija, nedostatak institucionalne podrške, bankarskog sistema i njihove ponude, nedefinisanje nadležnosti između lokalne i centralne vlasti, slabe konzularne službe itd.;
7. Jačanje adekvatnih direktnih podsticajnih mera i politika (olakšavanje poreza, fondova, ljudskih resursa, informativne kampanje, manifestacije i susreti dijasporu u domovini, stipendije i dr.) i indirektnih (razvoj infrastrukture, smanjenje birokratskih opterećenja, razvoj i unapređenje partnerstva, razvoj instrumenata za podsticanje poslovne delatnosti);
8. Podizanje kapaciteta lokalne samouprave za rad sa dijasporom. U ovom slučaju, razmena iskustava sa drugim zemljama koje su ostvarile dobru saradnju sa svojom dijasporom će takođe doprineti razvoju ovog kapaciteta, kao i povezivanju dijasporu sa širim razvojnim, migracionim i istraživačkim kontekstom;
9. Osiguravanje koherentnosti politika – važno je osigurati koherentnost politika namenjenih dijaspori, na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, ali i koherentnost lokalnih politika sa politikama zemalja odredišta na svim nivoima. Takođe je potrebno obezbediti usklađenost politika dijasporu sa razvojnim politikama;
10. Uključivanje predstavnika dijasporu u proces konsultacija tokom pripreme planskih dokumenata i javnih politika – sve ove aktivnosti zahtevaju od opština proaktivan pristup prema dijaspori, dok kontakt i saradnju sa dijasporom tretiraju kao proces dijaloga između ove dve stranke<sup>41</sup>.

U cilju ostvarivanja saradnje i uspeha, važno je da lokalna uprava postupa sa emigracijom i dijasporom kao sa izvorom i mogućnošću razvoja, koju treba uključiti u strateška dokumenta na lokalnom nivou. Takođe, potrebna je saradnja, kako na horizontalnom (lokalne službe, odeljenja opštinske uprave, predstavnici lokalne vlasti itd.) tako i na vertikalnom nivou (saradnja sa svim

---

<sup>41</sup> Ionescu, D. „Engaging Diasporas as Development Partners for Home and Destination Countries: Challenges for Policymakers“. IOM Migration Research Series 26. Geneva 2006.

institucijama koje imaju bilo kakvu povezanost sa dijasporom, bilo na lokalnom ili centralnom nivou).

Lokalne samouprave mogu koristiti niz mehanizama za podsticanje ulaganja dijaspore. Pored klasičnog ulaganja kapitala za otvaranje preduzeća ili kupovinu akcija kompanija u zemlji porekla, lokalne samouprave moraju da podrže i javno-privatna partnerstva, koja kao vid investicije, nisu dovoljno iskorišćena od strane centralne vlade niti uopšte od strane lokalne. Javno-privatno partnerstvo predstavlja dugoročnu saradnju posredstvom javnog i privatnog partnerstva (koja može biti oličena i u jednom predstavniku dijaspore, sa iskustvom u datoj oblasti) radi obezbeđenja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanje usluga od javnog značaja.

Nažalost, mnoge od navedenih aktivnosti koje imaju za cilj da ojačaju saradnju sa dijasporom na Kosovu nedostaju čak i na centralnom nivou, dok na lokalnom nivou gotovo da i ne postoje. Stoga je krajnje vreme da institucije centralnog nivoa, a tim više one lokalnog, preduzmu mere ka unapređenju saradnje sa dijasporom, koja predstavlja veoma veliki razvojni potencijal i koja može prerasti iz stanja „velike mogućnosti, male koristi“ u „veliku mogućnost, veliku korist“.

Istovremeno, Vlada Republike Kosovo, institucije na centralnom i lokalnom nivou, moraju dati prioritet ulagačima iz dijaspore, a ne kao što je to bio slučaj do sada, da svi budu tretirani kao strani ulagači.

Glavni cilj kosovske vlade ostaje da usmeri ljudski kapital kojim Kosovo raspolaže u smeru razvoja zemlje, gde veliki deo značaja nesumnjivo zauzimaju mladi. Činjenica da skoro polovinu kosovske dijaspore čine mladi ljudi (starosna grupa od 15-39 godina čini 45.8%<sup>42</sup>) čini nužnom saradnju između ove dve kategorije, u cilju njihove međusobne razmene ideja i iskustava. Takođe je važno iskoristiti mogućnosti povezivanja mladih sa udruženjima u dijaspori i projektima koji se mogu realizovati, gde posebnu pažnju treba posvetiti intenziviranju saradnje između mladih i dijaspore.

Smernice za jačanje saradnje između mladih i udruženja iz dijaspore	
✓	Sprovesti sveobuhvatnu analizu pravnog okvira, politike i prakse za učešće predstavnika mladih iz dijaspore u procesu odlučivanja i izradi omladinskih politika.
✓	Identifikovanje i uključivanje mladih iz dijaspore u lokalne omladinske savete i Nacionalni savet.
✓	Podržavanje procesa osnivanja udruženja mladih iz dijaspore
✓	Uključivanje mladih iz dijaspore u procese izrade, primene, praćenja i procene lokalnih omladinskih planova
✓	Podrška razvoju i realizaciji projekata čiji je cilj da podstaknu saradnju sa mladima iz dijaspore.
✓	Osmišljavanje modela povezivanja mladih preduzetnika iz dijaspore sa mladima sa Kosova ili iz opština, u cilju razmene znanja i savetodavne podrške.
✓	Podsticanje volonterstva među mladima u dijaspori, uz podršku opštinskih kancelarija za mlade i umrežavanja sa vršnjacima iz domovine.
✓	Uključivanje lokalnih akademskih mreža/udruženja i povezivanje sa mladima iz dijaspore.
✓	Uspostavljanje saradnje i koordinacije informativnih programa i službi za mlade na lokalnom nivou sa drugim programima, službama i strukturama za mlade iz dijaspore
✓	Obezbeđivanje sadržaja za mlade u medijima i njihovo prilagođavanje identifikovanim potrebama mladih i temama od interesa za mlade iz dijaspore, razmenom informacija i podsticanje saradnje sa mladima iz zemlje.
✓	Pružanje podrške programima koje osmišljavaju i realizuju mladi iz dijaspore u saradnji sa mladima iz matične zemlje, u cilju jačanja veza, promocije i očuvanja tradicije i kulture zavičaja.

Tabela 3. Smernice za jačanje saradnje između mladih i udruženja iz dijaspore

<sup>42</sup> „Preliminarni rezultati registracije dijaspore“, Ministarstvo dijaspore, Priština 2017, str. 55.

Ove preporuke ukazuju na neke od vidova saradnje u kojima lokalni nivo može doprineti kreiranju konkretnih razvojnih inicijativa podsticanjem saradnje mladih iz dijaspore sa onima u matici i lokalnim institucijama.

### 5.6. (Moguće) institucije lokalnog nivoa za saradnju sa dijasporom

Lokalna samouprava može na nekoliko načina da uredi oblast saradnje sa dijasporom, u zavisnosti od potreba, veličine dijaspore i ljudskih i institucionalnih resursa. Za saradnju sa dijasporom mogu biti odgovorne postojeće ili institucije koje budu uspostavljene, kao što su:

1. Asocijacija kosovskih opština;
2. Savet (skupština opštine) za saradnju sa dijasporom;
3. Odbornici Skupštine opštine, nadležni za saradnju sa dijasporom;
4. Savetnici za saradnju sa dijasporom;
5. Potpredsednik opštine/lice odgovorno za saradnju sa dijasporom;
6. Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj;
7. Kancelarija za saradnju sa dijasporom;
8. Imenovanje drugog pravnog lica koje može predstavljati opštinsko osoblje ili čak novo-zaposleno lice;
9. Udruženje nekoliko jedinica lokalne samouprave;
10. Stvaranje zajedničkog mehanizma sastavljenog od nekolicine opština (na regionalnom nivou) za saradnju i koordinaciju aktivnosti sa dijasporom u odnosnim opštinama.

## 6. Glavni izazovi za stavljanje migracionog potencijala u funkciju razvoja

Glavni izazov za stavljanje migracionog potencijala u funkciju razvoja na centralnom, a posebno na lokalnom nivou, čine:

- Nedovoljno poznavanje teme migracija i razvoja i njihove povezanosti,
- Nedostatak lokalnih institucionalnih kapaciteta za uključivanje dijaspore u razvojne procese,
- Složeno (često neprikladno), administrativno (dugotrajni procesi za izdavanje dozvola i prateće dokumentacije), ekonomsko (siromaštvo, korupcijske barijere, itd.) i političko okruženje.

Nedostatak znanja i institucionalnih kapaciteta o ovoj pojavi od važnosti na dugi rok, ogleda se i u neuvrštanju i tretiranju istog od strane lokalne uprave u strateška dokumenta, prilikom planiranja relevantnih javnih politika. Istovremeno, postoji potreba za istraživanjem i naučnim analizama kada je reč o mogućnostima uključivanja migracija u politike razvoja. Osim finansijskih doprinosa za socijalnu zaštitu, potrebno je usredsrediti se i na mogućnosti koje dijaspora nudi u razvoju, zatim ljudski i društveni kapital dijaspore, kojem treba posvetiti pažnju koju zaslužuje – kako među istraživačima tako i među donosiocima politike.

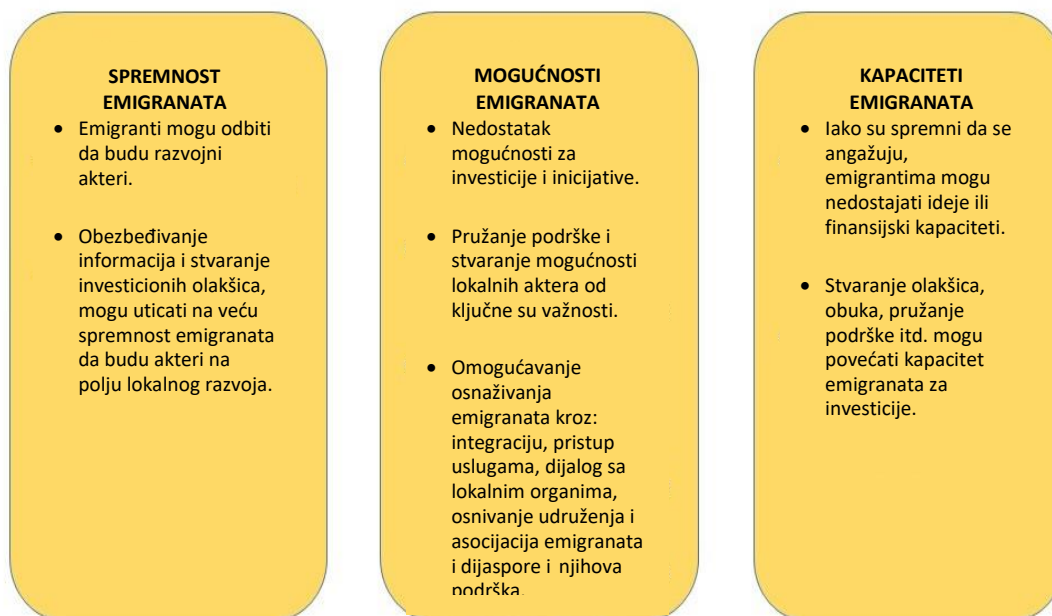
Još jedan izazov za stavljanje migracionog potencijala u funkciju razvoja je nedostatak međuinstitucionalne i međusektorske saradnje unutar i između različitih nivoa upravljanja na Kosovu, koji na bilo koji način rade na pitanjima dijaspore i razvoja. Takođe, postoji nedostatak saradnje sa predstavnicima vlasti i institucija zemalja domaćina kosovskih emigranata.

Komunikacija sa emigrantima je nedovoljna, sporadična i neformalna, često se odvija samo na zahtev i inicijativu samih emigranata. Emigranti ne učestvuju u izradi strateških dokumenata i praćenju njihove primene, a još manje u saradnji sa civilnim i akademskim društvom.

Postoje i poteškoće u stvaranju poverenja i animiranju emigranata, što je posledica niza prepreka sa kojima se njihove inicijative susreću. Dosadašnja praksa (nažalost učestala) ukazuje na administrativne i institucionalne prepreke u poslovanju, koje bi morale biti prevaziđene politikama dijaspore na državnom nivou, a koje će se potom odraziti i na lokalne politike u koje se ulaže.



Pored unutrašnjih izazova, postoje i izazovi samih emigranata da budu preobraćeni u efektivne aktere lokalnog razvoja, koji se mogu sažeti u tri grupe faktora, a to su: spremnost/volja, mogućnost i kapacitet.



Slika 14. Glavni izazovi za stavljanje migracionog potencijala u funkciju razvoja

Kosovo je u institucionalnom smislu, nažalost, napravilo korak nazad gašenjem Ministarstva dijaspora i njegovim stapanjem sa Ministarstvom spoljnih poslova i dijaspora, koje bi predstavljalo stožer svih aktivnosti saradnje sa dijasporom, i koje bi se pozabavilo uvrštavanjem koncepta migracija i razvoja u sektorske politike na Kosovu i uspostavljanjem sveobuhvatnog mehanizma koordinacije za migracije i razvoj koji bi takođe unapredio međuinstitucionalnu saradnju na svim nivoima upravljanja, omogućavajući da se odgovori na glavne izazove u vezi sa stavljanjem migracionog potencijala u funkciju razvoja na Kosovu uopšte i na lokalnom nivou konkretno<sup>43</sup>.

#### 6.1. Osnovne preporuke za uvrštavanje koncepta migracija u razvojne politike

- Da bi se koncept migracije uvrstio u razvojne politike na Kosovu, važno je da se dijaspora shvati, ne samo kao finansijski resurs, već mnogo više od toga, kao ljudski resurs (obrazovanje, obuka, veštine i znanja), finansijski i preduzetnički (doznake, strane direktne investicije, trgovina, štednja, poslovna ulaganja, nekretnine, humanitarna pomoć itd.), društveni (mreže dijaspora, udruženja, strukovna udruženja koja saraduju sa zemljom porekla i zemljom domaćinom, prijateljske i porodične veze, veze sa zajednicom i lokalnim institucijama, profesionalne veze), emotivni (predanost, nostalgija, dobra volja) i lokalni (poznavanje lokalnog konteksta i posebna povezanost sa zemljom porekla). Ovi resursi mogu pružiti važan doprinos ljudskom i ekonomskom razvoju zemlje. Uzimajući u obzir činjenicu da osoba koja planira da emigrira prolazi kroz različite faze i različite efekte, lokalne i centralne institucije na Kosovu, takođe moraju imati različite politike.
- Kosovo (misli se na njegove sastavne jedinice – opštine) ima veliki razvojni potencijal kada je reč o emigraciji, stoga:

<sup>43</sup> „Preporuke za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u izradu i realizaciju javnih politika u Bosni i Hercegovini“, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine str. 22-23.

Dostupno na: <https://diaspora.mhr.gov.ba/wp-content/uploads/2018/09/Preporuke-finalna-verzija-prelom-19jul2017.pdf>

- mora imati za cilj da postigne mnogo bolju povezanost razvojnih politika u zemlji (lokalnih i centralnih) i bolju harmonizaciju mogućnosti koje nudi dijaspora,
- mora podstaći nadležne institucije da osmisle i upotrebe statistike o migracijama, ali i da iskoriste domaće i međunarodne kapacitete, akademska istraživanja koja se bave migracijama i razvojem, kao i da podstaknu i dodele finansijska sredstva za politike koje uvršćuju koncept migracija i razvoj,
- prilikom izrade novih politika, mora sprovesti procenu efekata politika koje lokalne i međunarodne institucije već sprovode, kako bi se utvrdilo koje politike treba nastaviti (ako ih ima) ili šta treba poboljšati ili koje nove politike treba izraditi i primeniti za postizanje maksimalnog efekta.
- Jačanje institucionalnih kapaciteta na svim nivoima upravljanja je od velikog značaja za uključivanje koncepta migracije u razvojne politike na Kosovu:
  - Važno je izgraditi kapacitete kroz obuku državnih službenika iz različitih oblasti privrednog i društvenog sektora i na taj način pokrenuti proces izgradnje kapaciteta unutar opštinske uprave, o konceptu migracija i razvoja i njegovim specifičnostima vezanim za konkretne sektore i politike,
  - Izgradnja kapaciteta kroz obuku nužno zahteva uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u sektorske politike i treba da se razvije zajedno sa predstavnicima dijaspore, koristeći ovde akademsku zajednicu na Kosovu, ali i u dijaspori;
  - Ključnu ulogu u koordinaciji ovog procesa trebalo bi da imaju Ministarstvo spoljnih poslova i dijaspore, Ministarstvo unutrašnjih poslova – Sektor za emigraciju, ali i Ministarstvo lokalne samouprave kao glavna institucija za saradnju sa lokalnim nivoom itd. Međutim, raspodela zadataka u mnogim institucijama predstavlja problem imajući u vidu da zahteva dobru koordinaciju aktivnosti, koja nažalost nedostaje u kosovskim institucijama;
  - Angažovanje centralnih institucija u sprovođenju aktivnosti koje se odnose na unapređenje znanja državnih službenika o konceptu migracija i razvoja.
- Neophodno je podstaći razvoj akademskih programa koji na interdisciplinarni način proučavaju pojavu migracija. Pojava migracije može se sagledati i sa ekonomskog, sociološkog, kulturnog, psihološkog, pravnog, filozofskog i političkog aspekta, a svaka od ovih naučnih oblasti je značajna za proučavanje fenomena migracija i razvoja. U ovom slučaju, pravi korak bi podrazumevao kreiranje diplomskog ili postdiplomskog programa vezanog za migracije i razvoj.
- Važan element za kreiranje, primenu i uspešnu procenu javnih politika jeste i dostupnost što tačnijih i sveobuhvatnijih statistika o migracijama.
  - Potrebno je kroz proces konsultacija i saradnje stvoriti mogućnosti za unapređenje postojeće saradnje u kontekstu migracija i razvoja.
  - Podrška kvalitativnim istraživanjima akademskog sektora i civilnog društva u vezi sa pojavom migracija – razvoja je izuzetno važna i može biti od velike važnosti za dalje razmatranje, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, posebno u slučaju pripreme strateških razvojnih dokumenata.
  - Ministarstvo spoljnih poslova i dijaspore i Ministarstvo unutrašnjih poslova – Sektor za emigraciju, u saradnji sa drugim agencijama i institucijama (ASK), mogu odigrati važnu ulogu u pokretanju debate o statističkom praćenju migracija u kontekstu razvoja.
- Uspostavljanje komunikacije sa dijasporom, odnosno njenim udruženjima, trebalo bi da predstavlja jedan od prioriteta institucija lokalne i centralne uprave na Kosovu. Izrada plana komunikacije i saradnje sa dijasporom u vezi sa jasno definisanim razvojnim aktivnostima na lokalnom i centralnom nivou kao što su: Ministarstvo dijaspore, Ministarstvo unutrašnjih poslova – Sektor za emigracije i izbeglice, ali i druga tela poput diplomatsko-konzularnih predstavništava, koje treba ojačati sa jasnim ciljem usmeravanja aktivnosti ka dijaspori, u cilju razmene informacija i znanja sa emigrantima.
- Neophodno je ojačati kapacitete i uspostaviti efikasniju saradnju sa organizacijama civilnog društva kako bi se povećalo njihovo angažovanje i posvećenost uvrštavanju koncepta migracija u razvojne politike Kosova i opština, odnosno saradnju sa dijasporom.

## 7. Preporuke

Kosovo, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou, ne iskorišćava mogućnosti koje emigracije stanovništva nose sa sobom za razvoj, posebno kada je reč o razvoju na lokalnu. Kako bi se emigracije pretočile u istinski potencijal za lokalni razvoj iz „*veoma velikih mogućnosti, vrlo malih koristi*“ u „*veoma velike mogućnosti, veoma velike koristi*“, neophodno je da:

1. Emigracija i podaci o emigraciji budu u središtu odlučivanja u sektorima razvoja zemlje, a posebno na lokalnom nivou gde je takođe potrebno uspostaviti mehanizme za saradnju i koordinaciju aktivnosti sa dijasporom,
2. Pripremiti vodič o povećanju saradnje između lokalne samouprave i dijaspore i organizovati obuke na lokalnom nivou sa relevantnim lokalnim institucijama za informisanje o mogućnostima saradnje sa dijasporom i njenog uključivanja u lokalni razvoj,
3. Kreirati politike koje olakšavaju i podstiču ulaganja dijaspore, kako na lokalnom tako i na centralnom nivou, ne smanjujući emigraciju i dijasporu samo kao ekonomski potencijal, već i kao obrazovni, zdravstveni potencijal itd., te osmisлити lokalne prakse o ovim načelima, koje bi koristile svim akterima,
4. Neophodno je raditi na poboljšanju ugleda i identifikovati i otkloniti prepreke saradnji sa dijasporom, kao što su: infrastruktura, birokratske procedure, korupcija, nedostatak mreža podrške itd., promovisanjem razvoja opštih podsticajnih instrumenata u oblastima nadležnosti lokalnih vlasti - smanjenjem cene građevinskog zemljišta, izdavanjem potrebnih dozvola, smanjenjem troškova usluga za određene investicije i sl. Podjednako je važno osigurati koherentnost politika dijaspore na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou,
5. Integrisati migracije, kao sastavni deo razvojnih planova i strategija, kako na centralnom, i posebno na lokalnom nivou - dobijanje sugestija i ideja dijaspore prilikom pripreme planova, strategija i drugih razvojnih dokumenata na lokalnom nivou. Potrebno je pristupiti migracijama i dijaspori kao potencijalu za razvoj, prilikom pripreme i izrade lokalnih politika, kao i budućih strateških dokumenata koji bi se morali ogledati u vezi između migracione i razvojne politike. Stručnjaci i akademske institucije moraju biti uključeni u pripremu strateških razvojnih dokumenata, kako (posebno) na lokalnom tako i na centralnom nivou,
6. Korišćenje dobrih domaćih i međunarodnih praksi u kreiranju politika za unapređenje saradnje sa dijasporom i prilagođavanje lokalnim specifičnostima, kao i promocija dobrih praksi uključivanja dijaspore u lokalni razvoj biće od velike pomoći u uspostavljanju saradnje koju treba promovisati.  
Posebno je važno da se predstavnici dijaspore konsultuju u svim fazama definisanja projekata i da se dijaspora ne tretira kao izvor ulaganja, nakon što se pripreme lokalni strateški dokumenti i identifikuju i definišu investicioni projekti,
7. Unapređenje statistika o migracijama, posebno onih na lokalnom nivou - korišćenje lokalnih resursa za kreiranje baza podataka o migracionom potencijalu opština. Ovom prilikom, potrebno je podstaći zajednički rad lokalnih aktera na sistematskom prikupljanju podataka o lokalnoj dijaspori i njihovom uključivanju u zvanične opštinske baze podataka, imajući u vidu činjenicu da prepoznavanje različitosti dijaspore može pomoći u identifikaciji raznih izvora pripadnika dijaspore. Događaji, kao što su dani dijaspore, koji se organizuju u mnogim opštinama na Kosovu, mogu predstavljati dobar prvi korak u identifikovanju resursa dijaspore.
8. Institucije upravljanja u saradnji sa finansijskim institucijama, moraju kreirati zajedničke politike kako bi troškovi usluga (slanje doznaka iz dijaspore) bili što povoljniji.
9. U svim koracima ka povećanju saradnje između lokalnog nivoa i dijaspore, potrebno je posvetiti posebnu pažnju mladima koji čine najveći deo i najveći kapacitet za razvoj.
10. Ovaj dokumentat treba da bude predstavljen što većem broju donosilaca odluka na svim nivoima upravljanja na Kosovu, kako bi se pridobila institucionalna podrška za sistematsko i sveobuhvatno uključivanje koncepta migracije u razvojne politike na Kosovu, posebno na lokalnom nivou.

Ovaj projekat je finansiran od strane Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH ime nemačkog saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ).

 **sdgbridge**