



Bosna i Hercegovina
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice

PREPORUKE ZA UVRŠTAVANJE KONCEPTA MIGRACIJA I RAZVOJA U IZRADU I REALIZACIJU JAVNIH POLITIKA U BOSNI I HERCEGOVINI



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Švicarska agencija za razvoj i saradnju SDC



UN
DP

Empowered lives.
Resilient nations.

Izdavač

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine

Radna grupa za izradu Preporuka

Ruzmira Tihiić Kadrić, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH
Isma Stanić, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH
Janja Kožul, Ministarstvo sigurnosti BiH
Selma Ćimić, Ministarstvo vanjskih poslova BiH
Predrag Milanović, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH
Mirjana Nikolić, Ministarstvo civilnih poslova BiH
Amina Mulabdić, Direkcija za ekonomsko planiranje BiH
Siniša Veselinović, Agencija za rad i zapošljavanje BiH
Maida Bećirović, Agencija za unapređenje stranih investicija BiH
Aida Kondo, Agencija za statistiku BiH
Alma Šunje, Međunarodna organizacija za migracije (IOM)

Vanjski konsultanti za izradu Preporuka

Vladimir Petronijević
Nino Serdarević
Alessia Pozzi
Marko Martić

U izradi Preporuka podršku dali:

Vlada Švicarske
Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP)

Tiraž 200

Ova publikacija je nastala u okviru projekta Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, Vlade Švicarske i Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) "Migracije i razvoj: Uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u relevantne politike, planove i aktivnosti u Bosni i Hercegovini", a štampana u okviru nastavka projekta Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, Vlade Švicarske, Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) i Međunarodne organizacije za migracije (IOM) u BiH pod nazivom "Uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u relevantne politike, planove i aktivnosti u Bosni i Hercegovini (BiH): Dijaspora za razvoj".

Sadržaj publikacije, kao i nalazi prikazani u njoj, ne odražavaju nužno stavove Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, Vlade Švicarske, niti Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) i Međunarodne organizacije za migracije (IOM).



Bosna i Hercegovina
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice

PREPORUKE ZA UVRŠTAVANJE KONCEPTA MIGRACIJA I RAZVOJA U IZRADU I REALIZACIJU JAVNIH POLITIKA U BOSNI I HERCEGOVINI



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Švicarska agencija za razvoj i saradnju SDC



Empowered lives.
Resilient nations.



SADRŽAJ

1. UVOD	6
1.1. O dokumentu (njegovoj svrsi, opsegu primjene i dometima)....	6
1.2. Koncept migracija i razvoja.....	8
1.3. Pristup uvrštavanju koncepta migracija i razvoja u ciklus javnih politika u BiH.....	9
1.4. Akteri uključeni u proces pripreme Preporuka za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u izradu i realizaciju javnih politika u Bosni i Hercegovini.....	13
2. INSTITUCIONALNI, STRATEŠKI I PRAVNI OKVIR, KLJUČNI IZAZOVI	14
2.1. Osnovni podaci o bh. iseljeništvu.....	14
2.2. Relevantni pravni okvir.....	16
2.3. Relevantni okvir politika i strategija.....	20
2.4. Relevantni institucionalni okvir.....	21
2.5. Ključni izazovi za stavljanje potencijala migracija u funkciju razvoja u BiH.....	22
3. PREPORUKE ZA UVRŠTAVANJE KONCEPTA MIGRACIJA I RAZVOJA U BIH	24
3.1. Vodeći principi i vizija.....	24
3.2. Preporuke za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u fazu planiranja i izrade javnih politika.....	27
3.3. Preporuke za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u fazu implementacije i monitoringa javnih politika.....	32
3.4. Preporuke za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u fazu evaluacije javnih politika.....	39
3.5. Horizontalna i vertikalna koordinacija - prijedlog modela unapređenja koordinacije ključnih aktera za uključivanje koncepta migracija i razvoja u BiH.....	40
LITERATURA	47

LISTA SKRAĆENICA

BGP	Brain Gain Program
BiH	Bosna i Hercegovina
BDBiH	Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine
BHAAAS	Bosanskohercegovačko-američka akademija nauka i umjetnosti
BMI	Bosanskohercegovačka medicinska inicijativa
DKP	Diplomatsko-konzularna predstavništva
DNA	Uspostavljanje alijanse sa mrežama dijaspore (eng. Diaspora Networks Alliance)
EC	Evropska komisija (eng. European Commission)
ETF	Evropska fondacija za obuku (eng. European Training Foundation)
EU	Evropska unija
EUR	Euro
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
IASCI	Međunarodna agencija za informacije o zemljama porijekla (eng. International Agency for Source Country Information)
IDDEEA	Agencija za identifikacione isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH
ILDP	Projekat integrisanog lokalnog razvoja (eng. Integrated Local Development Project)
IOM	Međunarodna organizacija za migracije (eng. International Organization for Migration)
MLJPIBiH	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine
MT	Međuinstitucionalno tijelo
NIR	Naučnoistraživački rad
RRRP	Promotivni program regionalnih istraživanja za Zapadni Balkan (eng. Regional Research Promotion Programme)
RS	Republika Srpska
SAD	Sjedinjene Američke Države
SIGMA	Podrška unapređenju upravljanja i rukovođenja (eng. Support for Improvement in Governance and Management)
SO	Savjetodavni odbor
SPPD	Projekat Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj javnih politika u BiH (eng. Strategic Planning and Policy Development)
SPV	Subjekt posebne namjene (eng. Special Purposes Vehicle)
UKF	Fond Jedinstvo pomoću znanja (eng. Unity through Knowledge Fund)
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih nacija (eng. United Nations Development Programme)
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj (eng. United States Agency for International Development)
USD	Američki dolar
VSTV	Visoko sudsko i tužilačko vijeće
WUS	Svjetski univerzitetski servis Austrija (eng. World University Service)



1. UVOD

1.1. O dokumentu (njegovoj svrsi, opsegu primjene i dometima)

Dokument Preporuke za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u izradu i realizaciju javnih politika u Bosni i Hercegovini predstavlja nastojanje da se doprinese sistematskom i efikasnom usmjeravanju napora aktera na svim nivoima vlasti i ostvarivanju njihove sinergije u uključivanju potencijala migracija u sveukupni razvoj Bosne i Hercegovine (BiH).

Dokument je nastao 2015. godine u okviru zajedničkog projekta Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ambasade Švicarske u BiH i Razvojnog programa Ujedinjenih nacija (UNDP) pod naslovom "Migracije i razvoj: Uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u relevantne politike, planove i aktivnosti u Bosni i Hercegovini". Ažuriran je 2017. godine i štampan za potrebe druge faze projekta pod nazivom "Uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u relevantne politike, planove i aktivnosti u Bosni i Hercegovini (BiH): Dijaspore za razvoj". Partneri u ovom projektu su: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ambasada Švicarske u BiH, Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) i Međunarodna organizacija za migracije (IOM).

Migracije, uključujući emigraciju i imigraciju, mogu imati pozitivan i negativan uticaj na ekonomski i humani razvoj i migranata i njihovih porodica, kao i na zemlje porijekla i zemlje prijema. Preporuke su prvenstveno usmjerene na mobilizaciju resursa iseljeništva ili dijaspore s ciljem razvoja BiH, odnosno minimiziranja negativnih aspekata emigracionog toka.

Razlog za to jeste što BiH ima izuzetno brojnu dijasporu (više od trećine stanovništva), koju su svi akteri u društvu prepoznali kao značajan resurs za razvoj, dok je broj imigranata svega 0,6%. U skladu sa preporukama međunarodnih aktera, migracione i razvojne politike BiH posljednjih godina počinju uključivati mjere i aktivnosti usmjerene na kanalisanje resursa migranata u razvoj zemlje. Prepoznaju se finansijski resursi (novčane doznake, štednja, investicije, humanitarna pomoć) i ljudski resursi (znanja i vještine) migranata, i očekuje se njihova podrška u oblasti razvoja poduzetništva, poljoprivrede, nauke i tehnologije, obrazovanja, zdravlja, kulture, turizma, filantropije i sl. Predstavnici vlasti na različitim nivoima i građani BiH saglasni su o važnosti učešća dijaspore u razvoju zemlje (Efendić, Babić, Rebmann, 2014). Prisutna je i sve veća podrška međunarodnih organizacija i donatora – Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP), Vlada Švicarske, Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID), Evropska unija (EU), kao i angažman organizacija civilnog društva u prepoznavanju potencijala migracija za socio-ekonomski razvoj. Ova tema pobudila je i interesovanje akademske zajednice, koje se ogleda u istraživanjima (u vezi s novčanim doznakama, prenosom znanja i vještina, investiranjem dijaspore, reintegracijom povratnika i sl.) i naporima za uvođenje magistarskih studija u oblasti migracija i razvoja.

Uprkos postojanju podsticajnog zakonskog i strateškog okvira za vezivanje migracija sa razvojem i općem društvenom konsenzusu o resursima migranata kojima mogu doprinijeti razvoju zemlje, rijetko dolazi do ostvarivanja razvojnog potencijala migracija. Češće su prisutne ad hoc aktivnosti, koje su više odraz pojedinačnih inicijativa i motivacije pojedinaca nego sistemskog pristupa.

Ključni razlozi za ovakvo stanje su nedovoljno poznavanje strateških dokumenata, nedostatak teorijskog znanja i praktičnog iskustva o povezanosti migracija i razvoja, nedostatak institucionalnih kapaciteta, ali i nedostatak koordinacije, saradnje i integriranog pristupa relevantnih aktera u kreiranju i realizaciji javnih politika. Posebno se ukazuje na teškoće u institucionalizaciji saradnje sa dijasporom i u njihovoj mobilizaciji zbog nedovoljne organiziranosti dijaspore, nerazvijenih kapaciteta postojećih organizacija u dijaspori, zbog nedostatka podataka o dijaspori, komunikacije sa dijasporom i povjerenja dijaspore, ali i zbog cjelokupne teške ekonomske i političke situacije u Bosni i Hercegovini.

Dokument Preporuke za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u izradu i realizaciju javnih politika u BiH usmjeren je na prevazilaženje navedenih izazova. Predlaže se način, odnosno model uvrštavanja koncepta migracija i razvoja u svim fazama javnih politika, kao i neophodni mehanizam horizontalne i vertikalne koordinacije učesnika tog procesa, kako bi na najadekvatniji način mogao biti iskorišten potencijal migracija, koji nesumnjivo postoji u BiH. U tom smislu, prijedloge i preporuke koje ovaj dokument sadrži potrebno je razumjeti kao mogućnost za unapređenje razvojnih potencijala društva u BiH, a sve u skladu sa važećim pravnim okvirom i uz puno poštivanje definiranih nadležnosti organa i institucija unutar BiH. Ovaj dokument nije pravno obavezujući i ne odnosi se ni na jednu konkretnu javnu politiku niti na određeni dio javne uprave u BiH. On teži univerzalnoj primjeni i nastoji ponuditi koordiniran proces uključivanja koncepta migracija i razvoja ne vezujući se za nivo vlasti koja je odgovorna za kreiranje javne politike.

Dokument je namijenjen, prije svega, **državnim službenicima** koji učestvuju u procesu izrade, primjene i vrednovanja javnih politika na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou u BiH, kako bi razvojni potencijal migracija bio prepoznat u sektorskim politikama i bio iskorišten u cilju sveukupnog napretka društva. Dokument prepoznaje važnost i značaj lokalnog nivoa vlasti i naglašava važnost njihovog uključivanja u proces razmjene informacija, prikupljanja relevantnih podataka o dijaspori i povratnicima i o njihovoj ulozi u ekonomskom i socijalnom razvoju lokalnih zajednica, a koji su izuzetno važni za proces kreiranja, primjene i vrednovanja politika na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou. Namijenjen je i donosiocima odluka na različitim nivoima vlasti, koji imaju ključnu ulogu u kreiranju političke volje za uključivanje koncepta migracija i razvoja u javne politike u BiH. Ovaj dokument želi ukazati **donosiocima odluka** na važnost prepoznavanja razvojnog potencijala migracija i na njegovu dodatnu vrijednost za postizanje rezultata kojima javne politike streme, uključujući i minimizaciju negativnih efekata koje migracije mogu imati na razvoj BiH. U ciklusu izrade, realizacije i vrednovanja javnih politika važnu ulogu imaju privatni sektor i civilno društvo u širem smislu (**akademska zajednica, migranti /iseljenici/ povratnici i njihova udruženja**).

Ovi akteri predstavljaju važan resurs bosanskohercegovačkog društva i posjeduju značajan ljudski, socijalni, finansijski i kulturološki kapital koji može biti stavljen u funkciju razvoja zemlje, odnosno kreiranja, primjene, monitoringa i evaluacije razvojnih politika.

Dokument se sastoji iz tri dijela. Prvi dio je uvodni i objašnjava svrhu ovog dokumenta, koncept migracija i razvoja, pristup uvrštavanju koncepta migracija i razvoja u ciklus javnih politika, te navodi aktere koji su uključeni u proces pripreme Preporuka za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u izradu i realizaciju javnih politika u BiH. Drugi dio predstavlja analizu relevantnog konteksta u BiH, uključujući razvojne resurse iseljeničtva iz BiH, te institucionalni, strateški i pravni okvir i ključne izazove za stavljanje potencijala migracija u funkciju razvoja u BiH.

U trećem dijelu navedene su opće preporuke za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u izradu, realizaciju i vrednovanje javnih politika u BiH.

1.2. Koncept migracija i razvoja

Koncept migracija i razvoja predstavlja uključivanje potencijala migracija u razvojne politike jedne zemlje s ciljem maksimiziranja pozitivnih i minimiziranja negativnih efekata migracionih kretanja u društvu.

Koncept povezivanja fenomena migracija sa razvojnim politikama sve je prisutniji u svijetu upravo zbog humanog, finansijskog, socijalnog, kulturološkog kapitala koje posjeduju migranti. Upravo ovaj potencijal potaknuo je zemlje suočene sa značajnim emigracionim i imigracionim trendovima da pitanja migracija i razvoja pozicioniraju visoko na političku agendu. Stavljanje ovog pitanja visoko na listi prioriteta donosilaca odluka jeste i najveći izazov u procesu uključivanja pitanja migracija u razvojne politike, i to najmanje iz tri razloga. Prvo, uključivanje koncepta migracija i razvoja u javne politike relativno je nov pristup, koji podrazumijeva da svaka država, u zavisnosti od karakteristika migracionog fenomena kojem je izložena, kreira vlastiti sveobuhvatni odgovor u cilju iskorištavanja potencijala migracija i minimiziranja negativnih efekata migracionog toka. Dakle, uporedni primjeri ne mogu prosto biti preslikani u nacionalni (državni) kontekst, već je potrebno ozbiljno promišljanje u cilju definiranja sveobuhvatne migracione politike i njene veze sa razvojnim strategijama društva. Drugo, u društvima gdje ne postoji tradicija obrazovanja o migracijama prema pravilu se javlja deficit u tretiranju fenomena migracija u javnim politikama. Upravo takva situacija vlada u cijelom regionu Zapadnog Balkana, gdje se migracije gotovo i ne izučavaju tokom formalnog obrazovanja. Zbog toga pitanje migracija biva zanemareno i nedovoljno sagledano od donosilaca odluka, odnosno od kreatora javnih politika. Treće, pitanje migracija u političkom diskursu, posebno u Evropskoj uniji ima negativnu konotaciju, pa se sagledavanje fenomena migracija predominantno vezuje za pitanje bezbjednosti a manje za pitanje razvoja. Svakako da mnoge evropske zemlje, pa i sama Evropska unija, definiraju vlastiti interes u vezi sa nedostajućom, prije svega visokoobrazovanom radnom snagom – ali mnogo veća ulaganja i javnosti dostupne informacije vezuju se za pitanja bezbjednosti granica i sprječavanja migracionih tokova ka Evropi.

Perspektive primjene ovog koncepta umnogome zavise i od toga da li je zemlja izložena fenomenu emigracije ili imigracije, ili se suočava sa oba fenomena istovremeno. Zemlje koje su suočene sa fenomenom emigracije posebno se suočavaju sa problem „odliva mozgova“ (brain drain), koji dominira u svim zemljama Zapadnog Balkana, uključujući i BiH.

Vodeći ekonomisti u svijetu smatraju da ljudski kapital određene države u razvoju može biti unaprijeđen na tri načina, i to prije svega: 1) Podsticanjem direktnih stranih ulaganja, kojima se ostvaruje prenos tehnologija u zemlju prijemnicu ulaganja; 2) Podsticanjem međunarodne trgovine (posebno sa razvijenim državama), čime domicilni privatni sektor uvozom visokorazvijenih proizvoda ima priliku za reverzibilno inženjerstvo, putem kojeg se u određenom periodu razvijaju supstituti uvozu, što direktno implicira razvoj domaće privrede; 3) Angažovanjem migranata u zreлом stadiju integracije (posebno druge generacije) u zemlje prijema, te na taj način prenosom tehnologija, specifičnih znanja i iskustava, kako u razvoju privatnog sektora tako i u uspostavljanju efikasnih mehanizama i politika u javnom sektoru.

Uobičajeni problem zemalja u razvoju ogleda se u nemogućnosti privlačenja direktnih stranih ulaganja visoke tehnološke vrijednosti koncentracijom na radno intenzivne industrijske branše, te nemogućnosti razvoja konkurentne prednosti zasnovane na povoljnoj radnoj snazi.

Samim time suštinski prenos tehnologija putem direktnih stranih ulaganja izostaje.

Ponuda domicilne kvalificirane radne snage nadilazi potražnju i broj radnih mjesta s adekvatnim kompenzacijama, što služi kao okidač za tzv. ekonomske migracije. Emigriranjem kvalificirane radne snage dolazi do osipanja humane supstance i domicilna ekonomija biva manje konkurentna da bi privukla strana direktna ulaganja višeg tehnološkog stepena. Daljnjim padom potražnje za kvalificiranom radnom snagom dolazi do novog vala emigracije, što se vremenom pretvara u negativnu spiralu osipanja ljudskih resursa (mladih, kvalificiranih i inovativnih ljudi).

Osim očiglednih negativnih efekata koje ova migraciona pojava sa sobom nosi – kao što su gubitak visoko obrazovanog kadra važnog za razvoj zemlje i gubitak novca uloženog u njihovo obrazovanje – postoji čitav niz pozitivnih efekata koji prate ovaj fenomen. Visokoobrazovani pojedinci tokom svog boravka u inostranstvu stiču nova znanja i vještine, unaprjeđuju svoje finansijske potencijale i grade mrežu socijalnih kontakata, veoma važnu za poslovnu i profesionalnu ekspanziju i rezultate. Programi koji podstiču povratak, a sve više i cirkulaciju visokoobrazovanog kadra, mogu zemlji porijekla donijeti višestruke pozitivne efekte.

Ova pojava se u literaturi naziva priliv mozгова (brain gain) i predstavlja sposobnost zemalja porijekla da ostvare razvoj zasnovan na kvalificiranoj radnoj snazi, koja boravkom u razvijenoj zemlji prijema stječe specifična znanja, iskustva i poznanstva, te ih po povratku u zemlju porijekla koristi za razvoj domicilne ekonomije.

S druge strane, zemlje koje su suočene sa fenomenom imigracije posebnu pažnju posvećuju programima integracije u društvo, odnosno pristupu pravima imigranata. EU je razvila čitav set indikatora za praćenje uspješne integracije stranaca, tzv. Saragosa indikatori, koji prije svega prate pristup ekonomskim i socijalnim pravima u zemlji prijema. Posebna pažnja posvećuje se pitanju obrazovanja i učenja jezika kao preduslovu za integraciju u društvo.

Također, stranci posjeduju značajna znanja i nerijetko finansijske potencijale koji se mogu uklopiti u razvojne politike društva. U ovom trenutku BiH nije zemlja destinacije za značajan broj imigranata, ali okolnosti u bliskom okruženju ukazuju da povećan broj neregularnih migranata i tražilaca azila iz ratom zahvaćenih područja ukazuje na važnost razvijanja javnih politika i u ovom segmentu. Posebno su važne politike koje se odnose na ranjive grupe migranata (žene i djecu), uz napomenu da je BiH, uz Tursku, jedina zemlja Jugoistočne Evrope koja je ratificirala Međunarodnu konvenciju o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica.

1.3. Pristup uvrštavanju koncepta migracija i razvoja u ciklus javnih politika u BiH

Iako postoje različiti uporedni primjeri, ovaj dokument definira preporuke koje koncept migracija i razvoja žele uključiti u razvojne javne politike, posmatrajući potencijal migracija kao razvojni faktor u čitavom nizu javnih politika.

Migraciona politika u užem smislu

Iako direktno nisu vezane za razvoj, politike koje na direktan način utiču na pitanja državljanstva iseljenika i imigranata, posebnog statusa dijaspore (karta dijaspore), obrazovanja iseljenika u inostranstvu i slično, predstavljaju važne teme u vezi s kojima je potrebno otvoriti debatu unutar BiH. Način regulisanja pitanja statusnih prava iseljenika uvijek pokazuje odnos države prema dijaspori i veoma je značajan za njenu uključenost u razvojne procese.

Dokument Politika o saradnji sa iseljeništvom koji je Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, usvojilo 18.4.2017.¹ predviđa aktivnosti usmjerene na praćenje ostvarivanja prava iseljenika kako u BiH, tako i u zemljama prijema.

Posebno se ističu aktivnosti informiranja iseljenika, uključujući i informacije o statusnim pravima, poput ostvarivanja prava na državljanstvo i priznavanje diploma. Ovaj dokument ukazuje i na važnost očuvanja nacionalnih identiteta, maternjih jezika i kulture.

Sektorske politike²

Izuzetno je važno napomenuti da je u BiH već učinjen napor u uključivanju koncepta migracija i razvoja u pojedine sektorske strategije. Prema pravilu, riječ je o mjerama direktno usmjerenim na iseljeništvu, odnosno migrante.

Međutim, u slučajevima slabe institucionalne povezanosti zemlje matice sa migrantima u svijetu, uključivanje migranata u razvoj predstavlja izniman izazov. Prije svega, izazov uključivanja migranata ogleda se u nemogućnosti institucija, kao kreatora javnih politika, da razviju zvanične mehanizme i instrumente mobilizacije migranata u razvoj države.

Nadalje, u mnogim segmentima društva postoje značajne diskrepancije u stepenu razvijenosti domicilne države i iskustvima i znanjima koje migranti stižu u razvijenom svijetu.

Paralelno, brojni programi prijenosa dobrih praksi iz razvijenog svijeta nameću gotova rješenja zemljama u razvoju, ne razmatrajući specifični kontekst u koji se najbolje prakse i gotova rješenja integriraju, što uveliko dovodi do izostanka očekivanih rezultata. Mnogi autori, međutim, migrante teorijski smatraju optimalnim kanalom za transformaciju rješenja razvijenog svijeta u kontekst zemalja u razvoju, a prednosti posmatraju kroz prizmu dvostrukog kulturalizma koji migranti posjeduju, što im uveliko omogućuje bolje razumijevanje konteksta određene politike u zemlji matici.

Dokument Politika o saradnji sa iseljeništvom, posebno ističe važnost sektorskih politika i ukazuje na mogućnosti saradnje sa iseljeništvom u oblastima privrede, obrazovanja, nauke, kulture i sporta.

Nerijetko, troškovi sticanja specifičnih informacija o migrantima nadilaze potencijalne koristi koje takva informacija može donijeti. Statistički podaci općeg karaktera nerijetko su dostatni tek za to da se kreira opća slika o migrantima određene države, ali ne i da se iskoriste u procesu donošenja javnih politika kojima se povezuju potencijali migranata s potrebama zemlje matice.

¹ Bliže: Tabela u poglavlju 3, alineja 3.3.

² Bliže: Tabela u poglavlju 3, alineja 3.3.

Osim ovog veoma važnog pristupa, koji promovira politiku kreiranja mjera usmjerenih na dijasporu, ovaj dokument promovira i uključivanje koncepta migracija i dijaspore u sve faze procesa javnih politika, odnosno njihove izrade, primjene i vrednovanja.

Dakle, i politike koje se ne odnose direktno na migracije u sebi mogu, a u velikom broju slučajeva treba da uključe koncept migracija i razvoja.

Metodološki pristup

Metodološki pristup za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja polazi od primarne svrhe ovog dokumenta – da posluži kao upotrebljiv alat kreatorima javnih politika i donosiocima odluka kako bi razvojni potencijal migracija bio pravovremeno prepoznat i iskorišten u cilju sveukupnog napretka bosanskohercegovačkog društva. Za razumijevanje izabranog metodološkog pristupa veoma je važno da se razvoj javnih politika posmatra kao proces, a ne kao niz jednokratnih političkih odluka. Radi se, dakle, o procesu koji se najčešće pokreće političkom odlukom (uglavnom u formi općih ciljeva politike), nakon čega slijedi detaljno kreiranje sadržaja javne politike i odluka o instrumentima koji će biti doneseni (usvojeni). Po donošenju, izabrani instrument se provodi i nakon toga ocjenjuje, što onda vodi daljnjem razvoju politike (i po mogućnosti dopunama instrumenta), ili čak preispitivanju i promjeni prvobitne političke odluke. Ovaj proces uobičajeno se konceptualizira kao ciklus javnih politika i sastoji se iz pet ključnih faza:

- Faza planiranja;
- Formulacija sadržaja javne politike;
- Usvajanje ili davanje legitimiteta izabranim instrumentima javne politike;
- Implementacija i praćenje provedbe javne politike;
- Vrednovanje i procjena rezultata provedene javne politike.

Važna karakteristika ovog procesa leži u tome što postoji snažna međuzavisnost svih faza, odnosno svaka faza može uticati kako na prethodne tako i na sljedeće korake unutar ciklusa. To uostalom ilustruje sljedeći dijagram.



Dijagram broj 1: Dinamika procesa donošenja i provođenja javnih politika

U skladu s tim, i metodološka rješenja uvrštena u ovaj dokument vežu se za ključne faze u planiranju i pripremi javnih politika, njihovoj implementaciji, praćenju i vrednovanju. Ovdje treba posebno naglasiti da pojedine faze razvoja javnih politika značajno korespondiraju sa procesom strateškog planiranja, te u tom kontekstu ovaj dokument ima određenu upotrebnu vrijednost i tokom rada na pripremi strateških planova, od lokalnog do državnog nivoa.

Druga važna odrednica izabranog metodološkog pristupa je to da je ovaj dokument prvenstveno namijenjen onima koji imaju mandat, mogućnost i interes da, integrirajući koncept migracija i razvoja, svojim djelovanjem značajnije doprinesu rješavanju identificiranih društvenih problema. Kada se govori o onima koji imaju mandat da svojim djelovanjem utiču na rješavanje problema u društvu, onda se prije svega misli na zaposlenike javne uprave, državne službenike i donosiocje odluka na različitim nivoima vlasti u BiH. Znajući da je njihov opseg djelovanja najčešće sveden na one instrumente javnih politika koji imaju svoje pravno utemeljenje, bilo da se radi o strategijama, programima, projektima ili propisima (poput zakona, uredbi, poslovnika, odluka, pravilnika, uputstava i sl.), ovaj dokument se shodno tome odnosi prema javnim politikama kao prema setu propisa i drugih normativnih instrumenata kojima se uređuje jedna društvena oblast (npr. socijalna politika, ekonomska politika ili politika obrazovanja).

U tom kontekstu, izabrani metodološki pristup uvažava i činjenicu da se u BiH u proteklih nekoliko godina aktivno radilo na jačanju kapaciteta javne uprave da kroz propise bolje planira, priprema, implementira, prati i vrednuje javne politike. Ovaj dokument tako prepoznaje i napore na uvođenju SIGMA pristupa (Support for Improvement in Governance and Management)³, koji je u proteklom periodu zaživio u BiH kroz nekoliko projektnih intervencija, uključujući i Projekat jačanja kapaciteta za strateško planiranje i razvoj javnih politika (SPPD), koji je implementirao UNDP uz podršku Vlade Holandije, Vlade Norveške i EU, i u okviru kojeg je razvijen Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u Bosni i Hercegovini. Pristup SIGMA u 12 koraka posebno stavlja akcenat na one korake u procesu javnih politika gdje vlade i ministarstva, u skladu sa svojim specifičnim nadležnostima, treba da imaju vodeću ulogu, počev od razvoja politika, pripreme nacrt propisa, konsultacija, provedbe, praćenja i, konačno, procjene rezultata i efekata. Ti koraci predstavljaju sastavni dio metodološkog pristupa i predmet su detaljne razrade u završnom poglavlju ovog dokumenta.

Kada se govori o aktivnostima na razvoju kapaciteta javne uprave da kroz propise bolje planira, priprema, implementira, prati i vrednuje javne politike, svakako treba pomenuti i to da je u BiH u izvjesnoj mjeri unaprijeđen normativni i institucionalni okvir koji podržava ovaj metodološki pristup. Tu se prvenstveno misli na nekoliko normativnih akata kojima je pobliže određen proces pripreme, donošenja i praćenja propisa na entitetskom nivou, odnosno nivou Federacije BiH (FBiH) i Republike Srpske (RS), gdje nastaje najveći dio ukupne legistative u BiH⁴.

³ Ministarstva su predmet posebne pažnje SIGMA pristupa zato što upravo ona igraju glavnu ulogu u sistemu javnih politika, jer ministarstva su tijela koja razvijaju, provode i prate politike i zakone u vezi s onim sektorom koji spada u njihovu nadležnost.

⁴ U FBiH je u julu 2014. godine Vlada donijela Uredbu o postupku procjene uticaja propisa (Službene novine FBiH broj 55/2014) kojom se, između ostalog, definišu metode za pripremu, procjenu uticaja i odabir politika kojih će se pridržavati službenici svih federalnih ministarstava u postupku pripreme zakonskih i podzakonskih akata koja predlaže i/ili donosi Vlada FBiH. U RS je 2013. godine Vlada donijela Odluku o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona (Službeni glasnik RS broj 2/2013), kojom se propisuju načini i postupak procjene uticaja propisa po kojima postupaju nadležni republički organi uprave u izradi nacrt, odnosno prijedloga propisa.

Uporedo sa razvojem normativnog okvira jačao je i interes institucionalnih aktera za bolje razumijevanje procesa razvoja javnih politika, prije svega ministarstava na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou, Ureda koordinatora za reformu javne uprave, Direkcije za ekonomsko planiranje BiH, Direkcije za evropske integracije BiH, Federalnog zavoda za programiranje, Agencije za državnu službu RS i FBiH i drugih. U tom smislu svako daljnje jačanje kapaciteta javne uprave za razvoj javnih politika, te nadogradnja normativnog i institucionalnog okvira doprinijeće da izabrani metodološki pristup za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja bude primijenjen u punom obimu.

Definicija pojmova migrant i dijaspora za potrebe razmatranja migracija i razvoja

Za definiranje **dijaspore**⁵ iz BiH koristi se definicija Globalnog foruma za migracije i razvoj: Osobe koje vode porijeklo iz BiH i njihovi potomci, a koji žive izvan BiH, bez obzira na njihovo državljanstvo ili nacionalnu pripadnost i koji individualno ili kolektivno jesu ili mogu biti voljni i imaju interes da doprinesu razvoju BiH. Ovako široka definicija dijaspore relativizira odrednice kao što su vrijeme, mjesto rođenja, državljanstvo i identitet, kao i osjećaj pripadnosti. Usljed porasta kratkoročnih i cirkularnih migracija, ne postavlja se zahtjev da članovi dijaspore ostaju „zauvijek“ u zemlji destinacije, već se i učesnici privremenih radnih migracija smatraju dijelom dijaspore/iseljništva. Mjesto rođenja takođe ne definiše dijasporu, budući da pripadnici druge i treće generacije migranata rođeni u inostranstvu mogu pokazati interesovanje i mogu biti povezani sa zemljom porijekla svojih roditelja. Oni mogu imati državljanstvo zemlje koja je primila njihove roditelje, tako da ni državljanstvo nije odrednica dijaspore. Doživljaj identiteta i osjećanje pripadnosti, također, mogu uključivati i zemlju porijekla i zemlju prijema. Najvažnija odrednica dijaspore je spremnost da se doprinese razvoju zemlje porijekla.

Kada govorimo o **razvoju**, posmatramo ga u najširem značenju – porast ekonomskog blagostanja stanovništva, ali i nematerijalnog kvaliteta života i životnog standarda (Dornbusch, Fischer, 1994).

1.4. Akteri uključeni u proces pripreme Preporuka za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u izradu i realizaciju javnih politika u Bosni i Hercegovini

Proces konsultacija organiziran je pod pokroviteljstvom Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, u okviru nadležnosti ovog ministarstva za iseljništvo, i odvijao se u okviru Radne grupe za migracije i razvoj (u daljem tekstu: Radna grupa), a uz stručnu podršku vanjskih konsultanata, projektnog tima UNDP-a u BiH i Ureda za saradnju Ambasade Švicarske u BiH. Radna grupa radila je na principu participativnosti, a organizirana su ukupno 4 sastanka od marta 2014. do juna 2015. godine. Aktivnosti Radne grupe proističu iz ciljeva i mjera Strategije u oblasti migracija i azila BiH (2012-2015), odnosno Strateškog cilja 6, koji se odnosi na Jačanje institucionalnih kapaciteta u BiH u cilju povezivanja migracije i razvoja.⁶

⁵ Za potrebe ovog dokumenta pojmovi dijaspora, iseljništvo i emigracija koriste se kao sinonimi.

⁶ I kasnije usvojena Strategija u oblasti migracija i azila 2016-2020, predviđa Strateški cilj 6, koji se odnosi na Jačanje institucionalnih kapaciteta u BiH s ciljem povezivanja migracije i razvoja. Predviđene mjere posebno apostrofiraju unapređenje pravno institucionalnog okvira u cilju praćenja emigracionih tokova iz BiH i vezivanje resursa emigracije sa razvojem BiH (mjera 6.2). Također, ovaj strateški cilj je u saglasnosti sa ciljem 1, dokumenta Politika o saradnji sa iseljništvom, fokusiranog na Razvoj pravnog i institucionalnog kapaciteta i to kroz donošenje okvirne strategije saradnje sa iseljništvom, razvoj mehanizama međuinstitucionalne koordinacije za saradnju sa iseljništvom, jačanje kapaciteta u BiH za saradnju sa iseljništvom, jačanje kapaciteta lokalne samouprave odnosno praćenje emigracijskih tokova i izvještavanja.

Osnova za diskusiju o migracijama i razvoju između članova Radne grupe bili su: izvještaj o postojećim svjetskim praksama i naučenim lekcijama u vezi sa uvrštavanjem koncepta migracija u razvojne politike, zatim izvještaji o postojećim politikama, institucionalnim i pravnim okvirima relevantnim za koncept migracija i razvoja i u vezi sa socio-ekonomskim razvojem BiH, kao i izvještaj o postojećim svjetskim praksama i iskustvima u vezi sa vertikalnim i horizontalnim povezivanjem i interakcijom različitih aktera (prvenstveno institucionalnih, ali i nevladinih) vezanih za migracije i razvoj, uključujući i iskustvo BiH vezano za uključivanje koncepta migracija i razvoja u lokalne razvojne strategije (vertikalna dimenzija). U toku trajanja konsultativnog procesa, u okviru rada Radne grupe učestvovali su predstavnici/e: Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ministarstva sigurnosti BiH, Ministarstva vanjskih poslova BiH, Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstva civilnih poslova BiH, Direkcije za ekonomsko planiranje BiH, Agencije za rad i zapošljavanje BiH, Agencije za unapređenje stranih investicija BiH i Agencije za statistiku BiH. Pored institucionalnih predstavnika, u radu Radne grupe učestvovali su i predstavnici Međunarodne organizacije za migracije (IOM), Ureda za saradnju Ambasade Švicarske u BiH i UNDP-a.

2. INSTITUCIONALNI, STRATEŠKI I PRAVNI OKVIR, KLJUČNI IZAZOVI

2.1. Osnovni podaci o bh. iseljeništvu

Obim i struktura iseljeništvu iz BiH već dovoljno ukazuju na ogromni resurs koji značajno može da doprinese razvoju društva. Prema posljednjim procjenama Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH (2014), u 51 zemlji prijema živi oko dva miliona iseljenika, uključujući i drugu i treću generaciju. To je više od 50% stanovništva BiH ukoliko se uzmu u obzir zvanični rezultati popisa stanovništva iz 2013. godine – 3.531.159 (Agencija za statistiku BiH, 2016). Prostor BiH ima dugu istoriju emigracije, a moguće ju je podijeliti na tri perioda: 1) period radne emigracije 1960-1970, prvenstveno u SR Njemačku, a zatim Austriju, Švicarsku i Holandiju; 2) prisilne migracije izazvane ratnim dešavanjima u periodu 1992-1995. godine; i 3) iseljavanje usljed loše ekonomske i političke situacije nakon 1995. do današnjih dana. Najveći broj emigranata i osoba koje vode porijeklo iz BiH živi u evropskim zemljama (više od 80%): u Hrvatskoj, Srbiji, Njemačkoj, Austriji, Sloveniji, Švedskoj, Švicarskoj, zatim u SAD i Kanadi (oko 16%) i Australiji (oko 2,5%).

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (2014) detaljno analizira broj i strukturu iseljenika u 15 zemalja prijema, za koje može obezbijediti statistiku od relevantnih institucija zemalja prijema. Polna struktura iseljenika iz BiH pokazuje da su gotovo jednako zastupljeni muškarci i žene (MLJPI BiH, 2014). Tako u Švedskoj oko 49% iseljeničtva čine muškarci, 51% žene, u SAD-u 51,5% muškarci, 48,5% žene, Australiji 49,3% muškarci, 51,7% žene. Izuzetak predstavlja Slovenija, gdje je 80% muškaraca a svega 20% žena, što ukazuje na tradicionalno radni karakter ovih migracija. U starosnoj strukturi iseljeničtva zastupljene su sve starosne grupe, što može ukazivati na emigriranje kompletnih porodica. Status iseljenika uglavnom je

riješen kroz sticanje državljanstva, privremene dozvole boravka, radne i studentske vize (MLJPI BiH, 2014). Stepen obrazovanja iseljenika ukazuje da je njihova obrazovna struktura bolja od obrazovne strukture stanovništva u BiH, ali i da se razlikuje u različitim zemljama prijema. Npr. u Australiji ima 54,6% visokoobrazovanih iseljenika iz BiH, u SAD 41,5%, a u Švedskoj 29%, dok je u zemljama prijema u kojima se dominantno odvijaju radne migracije – Slovenija, Njemačka, Austrija i Švicarska – tercijarno obrazovanje prisutno u procentu do 5% (MLJPI BiH, 2014). Statistika i istraživanja ukazuju i na visok procenat zaposlenosti radno sposobnih iseljenika, u prosjeku više od 80% (Emirhafizović, 2013). Sektori zapošljavanja prvenstveno su građevina, usluge/turizam i proizvodni sektor, iako postoje razlike u odnosu na zemlju prijema (IOM, IASCI, 2010). Upravo visoko obrazovanje, zaposlenost (pogotovo visoko učešće žena na tržištu rada, što povećava prihode po domaćinstvu), ali i evropsko porijeklo i izgled (a time smanjene diskriminacija i stigmatizacija), faktori su koji olakšavaju integraciju iseljenika iz BiH u zemljama prijema. Istraživanja pokazuju da što je imigrant bolje integriran u zemlji prijema, to je spremniji da održava veze i ulaže u zemlju porijekla, odnosno da učestvuje u transnacionalnim aktivnostima (Halilovich 2012, Kostić 2013, Povrzanović-Frykman 2011). Identificiran je i doprinos iseljništva u vidu ekonomskih aktivnosti, transfera ljudskog kapitala, odnosno znanja i vještina i društvenog kapitala. Ekonomski doprinos ogleda se u novčanim doznakama, ušteđevini, investicijama, pokretanju poduzetništva i humanitarnim akcijama, odnosno filantropiji. Iznos **novčanih doznaka** koje su ušle u BiH u 2004. godini, prema procjeni Svjetske banke je 3,313 miliona KM, a prema podacima Centralne banke BiH 2,191 milion KM, dok su ukupni transferi iz inostranstva, uključujući inostrane penzije, iznosili 3,718 miliona KM. Učešće novčanih doznaka u bruto domaćem proizvodu BiH iznosi 10% (Svjetska banka, 2013). Međutim, navedeni podaci odnose se na doznake koje stižu zvaničnim kanalima – putem banaka i kompanija za transfer novca, ali veliki dio doznaka stiže neformalnim kanalima – donosi se lično ili šalje preko prijatelja i poznanika. Na primjer, u 2009. godini samo je 22,5% novčanih pošiljki poslano zvaničnim kanalima (IOM, IASCI, 2010). Podsticaj slanju novčanih doznaka formalnim putevima, kao i njihovom ulaganju u proizvodne investicije značajno bi doprinio privrednom razvoju zemlje. Procjenjuje se da je **zadržana štednja** iseljenika iz BiH, koja se uglavnom nalazi u zemljama prijema, nekoliko puta veća od iznosa novčanih doznaka. Domaćinstva iseljenika iz BiH u zemljama prijema u prosjeku uštede 8.508 eura godišnje, a procjenjuje se da su iseljenici iz BiH (između 480.000 i 536.000 domaćinstava) ukupno uštedjeli 4.660 miliona eura (IOM, IASCI, 2010). Prema studiji organizacija IOM i IASCI (2010), iseljenici iz BiH su osobe poduzetničkog duha – 32% je **investiralo** ili ima namjeru investirati u zemlji prijema, ali samo 6% njih je investiralo u BiH. Međutim, 26% planira inicirati ili proširiti investicije u preduzeća u BiH, i to uglavnom u rodnom mjestu. Najčešće investiraju u mikro, mala i srednja preduzeća u sljedećim sektorima: veletrgovini (uključujući prodavnice, barove, kafiće), nekretninama, proizvodnji, poljoprivredi i turizmu. U njihovim investicionim planovima važnu ulogu će igrati raspoloživost odgovarajućih kredita, kao i uklanjanje administrativnih i institucionalnih prepreka.

Iseljništvo doprinosi i kroz **filantropske aktivnosti i akcije humanitarne pomoći** (finansijska i robna pomoć) usmjerene prema lokalnim zajednicama, organizacijama i pojedincima u BiH. Ova vrsta pomoći mogla bi biti podstaknuta kroz unapređenje procedura oslobađanja od plaćanja carine i poreza.

Uz finansijski kapital, migranti mogu doprinijeti razvoju zemlje matice i kroz tzv. **ljudski kapital**. Znanja i vještine koje posjeduje radna snaga ključni su faktori ekonomskog rasta i razvoja (Barro, 2001; Benhabib, Speigler, 1994).

Broj i struktura visokokvalificiranih migranata (tzv. odliv mozgova – brain drain) koji su napustili BiH nije poznat. Međutim, statistički podaci iz 15 zemalja prijema koje prikuplja MLJPI BiH (2014) pokazuju da iseljništvo ima bolju obrazovnu strukturu od populacije koja je ostala.

Socijalni kapital označava karakteristike društvene organizacije kao što su mreže, norme i povjerenje, koji olakšavaju koordinaciju i saradnju na obostranu korist (Putnam, 1995, str.67). Budući da finansijski i ljudski kapital zahtijevaju komunikaciju i saradnju među ljudima, važnu ulogu u razvijanju i realizaciji ova dva kapitala ima socijalni kapital. Rezultati istraživanja na općoj populaciji BiH pokazali su da veliki broj stanovništva ima kontakte sa dijasporom – 75%, i to više oni koji su imali migraciono iskustvo – 90%, a od onih koji nisu – 60% (Efendić, Babić, Rebmann, 2014). Također, postoji i niz udruženja i organizacija iseljništva koji žele da podrže svoje sugrađane. Ovi pojedinci i organizacije u iseljništvu mogu da budu izvor brojnih navedenih resursa. Također, mogu imati važnu ulogu u razvoju turizma u BiH (svaki treći turista u BiH dolazi iz iseljništva), u promociji poslovnih mogućnosti u BiH, trgovinskoj razmjeni, poboljšanju imidža zemlje u inostranstvu i sl. Mogu doprinijeti i razvoju demokratskog sistema i kulture.

Međutim, ne treba zaboraviti da uz iseljenike postoje i druge vrste migracija, odnosno migranata u različitim fazama migracionog ciklusa: potencijalni migranti (koji razmišljaju ili planiraju da migriraju), učesnici privremenih ili kratkotrajnih migracija koje mogu biti radne ili radi školovanja, studenti i stručnjaci koji učestvuju u stručnim razmjenama (mobilnost) i povratnici iz kratkotrajnih migracija ili iz iseljništva. Razumijevanje ovih vrsta migracija i pružanje podrške migrantima u ovim tokovima, također, može doprinijeti da njihov kapital, na obostrano zadovoljstvo, bude uložen u razvojne inicijative u BiH.

2.2. Relevantni pravni okvir⁷

Ustav BiH propisuje zaštitu državljanina BiH u inostranstvu, te državljanstvo i glasanje državljanina BiH u inostranstvu. **Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH⁸** utvrđuju se nadležnosti ministarstava značajnih za odnose sa iseljništvom. **Zakon o državljanstvu BiH⁹** utvrđuje uslove za sticanje i prestanak državljanstva BiH, kao i mogućnosti dvojnog državljanstva. **Izborni zakon BiH¹⁰** reguliše ostvarivanje biračkog prava državljanina BiH u zemlji i inostranstvu. **Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju BiH,¹¹** između ostalog, uređuje pitanje dopunske nastave za djecu u iseljništvu. **Opći pravci i prioriteti za provođenje vanjske politike BiH** iz 2003. godine utvrđuju brigu o državljanima BiH u inostranstvu kao sastavni dio te politike.

⁷ Više: Pregled stanja u oblasti razvojnih resursa iseljništva iz BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, februar 2015, str.

⁸ Službeni glasnik BiH br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09

⁹ Službeni glasnik BiH br.4/97,13/97,41/02,6/03,14/03

¹⁰ Službeni glasnik BiH br. 23/01, 07/02, 09/02, 20/02, 25/02, 04/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10

¹¹ Službeni glasnik BiH br. 18/03.

U 2013. godini donesen je **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu BiH**,¹² kojim su brisane odredbe zakona koje dvojno državljanstvo uslovljavaju zaključivanjem bilateralnog sporazuma o dvojnog državljanstvu između BiH i države čije se državljanstvo stiče, čime je omogućeno da veliki dio iseljenika zadrži i državljanstvo BiH. Problem gubitka državljanstva BiH, odnosno nemogućnosti dvojnog državljanstva i dalje ostaje aktuelan za građane BiH koji žive u državama poput Austrije i Njemačke, koje kod sticanja svoga državljanstva zahtijevaju obavezno odricanje od prethodnog državljanstva.

Zaključkom Vijeća ministara BiH sa 85. sjednice od 07.07.2005. godine prihvaćena je Informacija o iseljenuštvu i podržane predložene mjere Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice koje se odnose na donošenje nedostajuće zakonske regulative u oblasti iseljenuštva, unapređenje dopunskog obrazovanja, podsticanje saradnje u oblasti informiranja, ekonomske saradnje, otvaranje kulturno-informativnih centara u inostranstvu i kontinuirano rješavanje pitanja od značaja za iseljenuštvo. **Zaključkom Vijeća ministara BiH o zaključivanju bilateralnih sporazuma o dopunskom obrazovanju**¹³ zaduženo je Ministarstvo civilnih poslova da u što kraćem roku pokrene postupak zaključivanja bilateralnih sporazuma o dopunskom obrazovanju djece u iseljenuštvu sa svim državama u kojima živi veći broj građana BiH. **Zaključkom Vijeća ministara BiH o dopunskoj nastavi na maternjem jeziku**¹⁴ Ministarstvo civilnih poslova zaduženo je da, u saradnji s entitetskim, kantonalnim i institucijama Brčko Distrikta BiH nadležnim za pitanje obrazovanja sagleda stanje u ovoj oblasti i izvršiti Vijeće ministara o aktivnostima koje će poduzeti u cilju poboljšanja stanja u oblasti dopunskog obrazovanja djece u iseljenuštvu. Istim zaključkom zaduženo je Ministarstvo vanjskih poslova da prikupi informacije o spremnosti država domaćina za zaključivanje sporazuma o organizaciji dopunske nastave za djecu državljana BiH u inostranstvu. **Zaključkom Vijeća ministara BiH o promoviranju veze između migracije i razvoja**¹⁵ zaduženo je MLJPI da kod drugih institucija u BiH promovira vezu između migracije i razvoja, te da zainteresiranim institucijama pruži podršku u njihovim kontaktima sa iseljenuštvom i vezivanju sa razvojem BiH. **Zaključkom Vijeća ministara BiH o novčanim doznakama**¹⁶ preporučuje se svim institucijama u BiH da pri izradi strateških dokumenata i drugih propisa iz svoje nadležnosti uzmu u obzir razvojne resurse iseljenuštva, kako finansijske (novčane doznake, štednju, investicije) tako i ljudske resurse. **Zaključkom Vijeća ministara BiH o naučnoj dijaspori**,¹⁷ u kojem se konstatira da su resursi iseljenuštva, uključujući ljudske resurse odnosno naučnu dijasporu, važan faktor razvoja BiH, preporučuje se svim institucijama u BiH da koriste resurse iseljenuštva za razvoj, te da ih uključe u svoje razvojne dokumente. **Odlukom Vijeća ministara BiH o obavezi prikupljanja podataka za migracioni profil BiH** od 24.9.2009. godine zadužene su institucije BiH, među kojima i MLJPI, da prikupljaju određene statističke podatke i analize u okviru svojih nadležnosti i dostavljaju ih Ministarstvu sigurnosti za pripremu migracionog profila BiH na godišnjem nivou.

¹² Službeni glasnik BiH br.87/13

¹³ Zaključak Vijeća ministara, 96.sjednica, 27.10.2005.

¹⁴ Zaključak Vijeća ministara, 46.sjednica, 08.05.2008.

¹⁵ Zaključak Vijeća ministara, 43. sjednica, 26.03.2013.

¹⁶ Zaključak Vijeća ministara, 31., sjednica, 11.12..2012.

¹⁷ Zaključak Vijeća ministara, 30., sjednica, 04.12..2012.

Zaključkom Vijeća ministara BiH¹⁸ kojim se usvaja Informacija MLJPI o novčanim pošiljkama iseljništva, zadužuje se MLJPI da kroz saradnju s nekom od međunarodnih organizacija poduzme mjere na izradi studije o pitanju iseljeničkih novčanih pošiljki u BiH koja će sadržavati mjere i preporuke za efikasnije korištenje ovih sredstava u razvojne svrhe u BiH.

Osim navedenog pravnog okvira kojim se uređuju pitanja i prava emigranata kao i migracija i razvoja, za uspješno privlačenje finansijskog, humanog i socijalnog kapitala iseljništva iznimno je važno funkcioniranje općeg zakonodavstva u zemlji i dobro povezivanje sa sektorskim potrebama.

¹⁸ Zaključak Vijeća ministara, 77. sjednica, 19.02.2009.

Tabela 1. Ilustrativni primjer postojećeg zakonskog okvira koji predstavlja podsticajan okvir za uključivanje migracija u razvoj

Zakonski propisi relevantni iz ugla stavljanja potencijala migracija u funkciju razvoja u BiH	Opis zakona	Zakonom se omogućava korištenje kapitala koji posjeduje iseljništvo
<p>Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu (Službeni glasnik BiH 36/08)</p>	<p>Univerzitetski profesori koje univerziteti u BiH pozovu za predavače, naučnici na naučnom ili stručnom usavršavanju, naučnici koji su predstavnici međunarodnih organizacija, te naučnici koji učestvuju u provođenju naučnoistraživačkih projekata važnih za BiH, izuzeti su od obaveze radne dozvole</p>	<p>Ljudskog i socijalnog</p>
<p>Zakon o volontiranju (Službene novine FBiH 110/12)</p>	<p>Ovim zakonom uređuju se pojmovi u vezi sa volontiranjem u FBiH, uslovi volontiranja, principi volontiranja, poticajne mjere volontiranja, izvještaji, ugovor o volontiranju, prava i obaveze volontera i organizatora volontiranja, uslovi zaključivanja ugovora o volontiranju, evidencija volontiranja, izvještavanje o volontiranju, upotreba volonterske knjižice, izdavanje potvrde o volontiranju, nadzor nad primjenom ovog zakona, te kaznene odredbe.</p>	<p>Ljudskog i socijalnog</p>
<p>Zakon o volontiranju (Službeni glasnik RS 89/13)</p>	<p>Volontiranje u smislu ovog zakona organizirana je dobrovoljna aktivnost ili pružanje usluge ili obavljanje aktivnosti u cilju opće, zajedničke dobrobiti ili dobrobiti drugog lica, bez isplate novčane naknade ili potraživanja druge imovinske koristi, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno.</p>	<p>Ljudskog i socijalnog</p>
<p>Zakon o porezu na dohodak (Službene novine Federacije BiH 10/08)</p>	<p>Zakonom o porezu na dohodak omogućeno je neoporezivanje štednje građana.</p>	<p>Finansijskog</p>
<p>Zakon o porezu na dohodak (Službeni Glasnik RS 91/06)</p>	<p>Zakonom se ne tretiraju kamate na štednju kao oporezivi dohodak građana, što predstavlja pozitivnu praksu za podsticanje štednje građana.</p>	<p>Finansijskog</p>

2.3. Relevantni okvir politika i strategija¹⁹

U cilju pregleda trenutne situacije u vezi sa uvrštavanjem koncepta migracija i razvoja u izradu i realizaciju javnih politika uzeti su u obzir pojedini sektorski strateški dokumenti na državnom, entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou, s naglaskom na one sektore uz koje se može povezati razvojni potencijal iseljništva. Pregledom usvojenih strateških dokumenta, kao i onih koji su bili predloženi i/ili su nedavno istekli, željelo se vidjeti jesu li u dovoljnoj mjeri prepoznati potencijali i uloga koje bi iseljništvo trebalo imati u razvoju matične države. Također su za neke strateške dokumente uzeti u obzir akcioni planovi, odnosno mjere koje se poduzimaju za realizaciju ciljeva iz strateških dokumenta kako bi bilo utvrđeno koliko se navedene mjere zaista provode.

Krovni strateški dokument kojim se definiraju pitanja migracija i razvoja je **Strategija u oblasti migracija i azila BiH (2012-2015)**, a najširi pristup, s obzirom na vrstu dokumenta, bio je predložen u **Strategiji razvoja BiH (2010-2014)**.

Strategija u oblasti migracija i azila BiH (2012-2015) ima osam strateških ciljeva, od kojih je jedan i „Jačanje institucionalnih kapaciteta u BiH u cilju povezivanja migracije i razvoja“. U okviru ovog cilja predviđena su dva seta mjera – prvi u vezi sa imigracijom u i razvojem pod vođstvom Ministarstva sigurnosti (Sektora za imigraciju), i drugi u vezi sa emigracijom i razvojem koji vodi MLJPI (Sektora za iseljništvo). U okviru ovog drugog seta mjera predviđene su razne aktivnosti na poboljšanju pravnog i institucionalnog okvira za saradnju (donošenje pravilnika o prikupljanju podataka o emigraciji u MLJPI i izrada softvera za obradu prikupljenih podataka, podrška općinama sa izraženom emigracijom stanovništva u jačanju njihovih kapaciteta za razvojnu saradnju sa iseljništvom, uspostava međuinstitucionalnog tijela za izradu preporuka za vezivanje emigracije sa razvojem BiH, promocija značaja emigracije i razvoja kroz posebne radionice i seminare za predstavnike institucija u BiH, javne kampanje na jačanju svijesti o važnosti emigracije za razvoj u privatnom, akademskom i nevladinom sektoru kao i u medijima, podrška razvoju akademskih istraživanja u oblasti migracije, organizacija međunarodnih skupova istraživača iz oblasti migracija u cilju uspostave mreža istraživača za dalja istraživanja, učešće na seminarima, programima edukacije, bilateralna saradnja na regionalnom i međunarodnom nivou u svrhu razmjene iskustava s drugim zemljama u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta radi vezivanja migracija i razvoja, angažiranje eksperata u svrhu edukacije u oblasti jačanja institucionalnih kapaciteta radi vezivanja migracija i razvoja).

Strategija u oblasti migracija i azila BiH (2016-2020) ima osam strateških ciljeva, od kojih je jedan i „Jačanje institucionalnih kapaciteta u BiH u cilju povezivanja migracije i razvoja“. U okviru ovog cilja predviđena su dva seta mjera – prvi u vezi sa imigracijom i razvojem pod vođstvom Ministarstva sigurnosti (Sektora za imigraciju), i drugi u vezi sa emigracijom i razvojem koji vodi MLJPI (Sektor za iseljništvo). U okviru ovog drugog seta mjera (mjere 6.2), Akcionim planom 2016-2020, predviđene su aktivnosti na poboljšanju pravnog i institucionalnog okvira za saradnju sa iseljništvom (razvijanje sistema praćenja emigracionih trendova, jačanje kapaciteta MLJPI i podrška drugim institucijama različitih nivoa vlasti i civilnom sektoru za uključivanje iseljništva s ciljem doprinosa razvoju BiH).

Politika o saradnji sa iseljništvom (2017) je dokument Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH usvojen od strane Vijeća ministara BiH, kojim se, po prvi put institucionalizira saradnja između BiH i njenog iseljništva. Dokument uspostavlja tri glavna strateška cilja: Razvoj pravnog sistema i institucionalnih kapaciteta, Pružanje podrške iseljništvu i unaprjeđenje saradnje, Stvaranje uslova za veći doprinos iseljništva razvoju BiH.

¹⁹ Ovaj dokument nema za cilj analizu svih strateških dokumenata usvojenih na različitim razinama vlasti u BiH, već je baziran, prije svega, na dokumentima usvojenim na državnom nivou.

U okviru prvog cilja, dokument predviđa donošenje okvirne strategije saradnje sa iseljeništvom, razvijanje mehanizama međuinstitucionalne koordinacije za saradnju sa iseljeništvom, jačanje kapaciteta institucija BiH, te lokalne samouprave za saradnju sa iseljeništvom, odnosno praćenje emigracijskih tokova i izvještavanja o tome. U okviru drugog cilja, dokument predviđa aktivnosti usmjerene na praćenje ostvarivanja prava i interesa iseljenika u BiH i zemljama prijema, jačanje kapaciteta organizacija u iseljeništvu i mehanizama predstavljanja iseljeništva u zemljama prijema i BiH. Predviđene su i aktivnosti usmjerene na očuvanje maternjih jezika, kulture i identiteta, unapređenja saradnje u oblasti privrede, obrazovanja, nauke, kulture i sporta, unapređenja informisanja, razmjene informacija i međusobne komunikacije, kao i podržavanje aktivnosti civilnog sektora u iseljeništvu i BiH, koji doprinose jačanju veza BiH i iseljeništva. U okviru trećeg cilja, dokument je predvidio sveobuhvatne aktivnosti usmjerene na: promovisanje iseljeništva i njegovih razvojnih resursa, te njihovo investiciono i finansijsko mobilisanje, zatim mobilisanje ljudskih potencijala, znanja i vještina iseljeništva, kao i podršku filantropskim i humanitarnim aktivnostima iseljeništva. Dokument predviđa i uspostavljanje posebnih nagrada odnosno priznanja za različite doprinose iseljeništva. Kao što to ovaj dokument i navodi, po prvi put, BiH, Politikom o saradnji sa iseljeništvom pokazuje jasno opredjeljenje države da se iseljeništvu stavi na raspolaganje, prepozna njegov potencijal i pruži svu neophodnu podršku u ostvarivanju prava u zemlji i inostranstvu.

Pregledom **Strategije razvoja BiH (2010-2014)**, koja nije bila usvojena na državnom nivou, vidljivo je da su mogući doprinosi iseljeništva razvoju bili višestruko prepoznati. U strateškom cilju „Konkurentnost“, odnosno podcilju „Kompetentnost ljudskih resursa“, gdje je definirano kao prioritet „Koristiti vještine i znanja dijaspor“, bile su predviđene mjere poput programa povratka stručnjaka uključujući i virtualni povratak, mobilnosti stručnjaka i umrežavanja. No, nakon pregleda Akcionog plana vidljivo je da daljnje aktivnosti nisu razrađene. U kontekstu makroekonomske stabilnosti bilo je predviđeno stvaranje i unaprjeđenje uslova za aktiviranje investicionog potencijala i resursa dijaspor putem programa jačanja komunikacionih kapaciteta ambasada BiH sa migrantskim udruženjima i pojedincima u iseljeništvu, te organiziranje investicione konferencije i prezentacije za ulagače iz dijaspor. U kontekstu zapošljavanja bilo je predviđeno poboljšanje uslova za razvoj MSP, među kojima i uvođenje povlastica za emigrante povratnike koji bi otvarali MSP, a u kontekstu održivog razvoja promocija ruralnog turizma i turističkih potencijala BiH u dijaspori i putem dijaspor.

Strategija razvoja nauke u Bosni i Hercegovini (2010-2015), gdje se kao prednost navodi „velika dijaspora spremna da se uključi u sektor naučnoistraživačke djelatnosti“. No, pregledom Akcionog plana za provođenje Strategije razvoja nauke u BiH vidljivo je da je uloga naučnog iseljeništva direktno prepoznata samo u dvije aktivnosti. Prva aktivnost odnosi se na stvaranje zakonskih i drugih pretpostavki za nesmetan transfer znanja i tehnologija, odnosno uključivanje stranih naučnika, uključujući i bh. naučnike iz inozemstva, u domaće naučne projekte. Druga aktivnost odnosi se na omogućavanje institucijama u BiH da naučnicima iz iseljeništva dodijele status pridruženog naučnog savjetnika. Pozitivno je uključivanje bosanskohercegovačkih naučnika iz inozemstva u Strategiju i pripadajući akcioni plan, a razmatrane su mogućnosti za davanje veće uloge naučnoj dijaspori u izgradnji naučnog sistema u Bosni i Hercegovini kroz aktivnosti izrade revidiranog dokumenta **Strategije razvoja nauke**. Ministarstvo civilnih poslova BiH je koordiniralo izradu **Revidirane strategije razvoja nauke u BiH 2017-2022**. Nacrt je završen u julu 2016. godine i upućen u proceduru pribavljanja mišljenja. MLJPI je uključilo poglavlje o naučnoj dijaspori u ovaj dokument.

Također, **Strategija socijalnog uključivanja BiH (2010-2014)**, koja nije bila usvojena, u prioritetu „Nastaviti proces integracije BiH u EU obrazovni prostor“, predviđa mjeru „Poboljšati kapacitet obrazovnih sistema kroz prijenos znanja i iskustava iz dijaspor“.

Što se tiče zdravstvenog sektora, u kojem već postoje inicijative, odnosno gdje je došlo do samoorganiziranja dijaspore – poput Bosanskohercegovačko-američke akademije nauka i umjetnosti (BHAAAS) ili Bosanske medicinske inicijativa (BMI), osnovane u okviru Kliničkog centra Univerziteta u Sarajevu, a nastale kao rezultat IOM-ovog programa Prijenos znanja iz dijaspore u BiH / TOKTEN, programa koji je IOM provodio u saradnji sa UNDP-om i Ministarstvom vanjskih poslova BiH – uloga iseljništva nije prepoznata u strateškim dokumentima (**Strateški plan razvoja zdravstva u FBiH i Strategija primarne zdravstvene zaštite RS**). Pregledom navedenih strategija vidljivo je da postoje mjere poput razvoja koncepta javno-privatnog partnerstva u zdravstvu, gdje bi iseljništvo moglo dati značajan doprinos.

Strategija zapošljavanja u BiH (2010-2014) prepoznala je ulogu iseljništva u razvoju u vidu posebnih programa korištenja novčanih doznaka iz inostranstva radi produktivnih ulaganja u ključnim ekonomskim sektorima koji mogu doprinijeti otvaranju novih radnih mjesta, kao i promociji takvih programa kako bi se djelotvorno ciljali migranti zainteresirani da investiraju u zemlju porijekla i njene lokalne zajednice.

Općinske razvojne strategije u 10 jedinica lokalne samouprave u BiH (**Jajce, Ključ, Laktaši, Ljubuški, Maglaj, Nevesinje, Posušje, Prijedor, Sanski Most i Velika Kladuša**) uvrstavaju koncept migracija i razvoja.²⁰

Putem Projekta integriranog lokalnog razvoja (ILDP), uz podršku Vlade Švicarske, pružena je podrška izradi strategija u sedam kantona FBiH, a u fazi izrade socio-ekonomskih analiza integrirana je analiza resursa i mogućeg uključivanja migranata u razvoj na kantonalnom nivou, dok je u fazi programiranja razvoja predviđen razvoj mjera za uvrštavanje koncepta migracija.

Izuzetno je važno napomenuti da na entitetskim, odnosno kantonalnim nivoima postoje mogućnosti za veće uključivanje koncepta migracija i razvoja u strateška dokumenta i planove, odnosno u realizaciju predviđenih mjera. **Tako Strategija naučnog i tehnološkog razvoja RS (2012–2016)** prepoznaje dijasporu kao ljudski resurs, utvrđuje da visokostručna i dobro pozicionirana dijaspora koja može doprinijeti razvoju predstavlja prednost, a u akcionom planu je kao mjera navedena „Saradnja sa naučnicima i istraživačima u dijaspori“ i kao indikator se navodi „Broj zajedničkih projekata i broj učesnika iz inostranstva“. Istovremeno, **Ekonomska politika RS za 2014. godinu**²¹ predviđa jačanje i nadogradnju saradnje sa dijasporom u cilju promocije potencijala za ulaganje u Republici Srpskoj, ali ne i konkretne mjere za postizanje tog cilja. **Strategija razvoja turizma u FBiH (2008-2018)**²² generalno predviđa poseban projekat uključivanja dijaspore u razvoj turizma, ali konkretne aktivnosti nisu razrađene.

U FBiH je usvojena **Strategija razvoja BiH 2010-2020. godine** kao službeni dokument uz Akcioni plan provedbe za FBiH, u kojem su prihvaćene aktivnosti na vezivanju iseljništva sa razvojem BiH, poput „Razvijanja oblika umrežavanja akademske dijaspore s lokalnim institucijama“.

I neki kantoni su usvojili ove mjere, npr. Tuzlanski kanton u Akcionom planu za Tuzlanski kanton 2014-2016. godine.

²⁰ Više: Pregled stanja u oblasti razvojnih resursa iseljništva iz BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, februar 2015, str.8. Uvrštavanje koncepta migracija u lokalne razvojne politike podržano je u okviru projekta Migracije i razvoj: Uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u relevantne politike, planove i aktivnosti u Bosni i Hercegovini Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, Ambasade Švicarske u BiH i UNDP-a.

²¹ Narodna skupština RS, Ekonomski politika RS.

<http://www.narodnaskupstinars.net/upload/documents/lat/ostalaakta/Ekonomski%20politika%20RS%20za%202014.%20godinu.pdf>

²² Federalno ministarstvo okoliša i turizma.

[http://www.ruralexextension.org/doc/Strategija%20razvoja%20turizma%20FBiH%202008-2018%20\(2008\).pdf](http://www.ruralexextension.org/doc/Strategija%20razvoja%20turizma%20FBiH%202008-2018%20(2008).pdf)

Potencijali i značaj iseljništva BiH tek treba da budu prepoznati u politikama u ekonomskom i društvenom sektoru – za razvoj malih i srednjih preduzeća i povećanje zaposlenosti, zatim u sektorima javnih finansija i finansijskih tržišta kroz upravljanje kreditnim rejtingom, finansiranje javnih investicija, u privatnom sektoru i sektoru direktnih ulaganja kroz promociju prema direktnim stranim ulagačima i razvoj modela udruživanja, u ruralnom sektoru kroz unaprjeđenje postojećih lanaca vrijednosti u poljoprivrednoj proizvodnji i sl.

Također u društvenom sektoru, prije svega sektorima socijalne skrbi, kroz volontiranje u socijalnim ustanovama i razvoj uslužnog sektora za osobe treće dobi, zatim u zdravstvenom sektoru u smislu transfera znanja, odnosno u obrazovnom i naučnom sektoru za jačanje i razvoj ovih oblasti korištenjem iskustva, znanja i socijalnih mreža koje iseljništvo posjeduje.²³

2.4. Relevantni institucionalni okvir

Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH,²⁴ za dva ministarstva predviđena je direktna nadležnost za iseljništvo u BiH.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH nadležno je za kreiranje politike BiH prema iseljništvu (Član 12).

Ministarstvo vanjskih poslova BiH nadležno je za podsticanje, razvijanje i koordinaciju saradnje sa iseljništvom iz BiH (Član 8).

Na državnom nivou, nadležnosti od značaja za iseljništvo imaju također:

Ministarstvo civilnih poslova BiH, koje obavlja poslove državljanstva, upis i evidenciju građana, zaštitu ličnih podataka, prijavljivanje prebivališta i boravišta, lične isprave, putne isprave i postupak evidentiranja registracije vozila (Član 15). Istovremeno, ovo ministarstvo nadležno je i za pitanja iz oblasti nauke, obrazovanja i kulture, te za organizaciju dodatnih časova jezika za bh iseljništvo.

Ministarstvo sigurnosti BiH nadležno je za kreiranje, staranje i provođenje politike useljavanja i azila, odnosno za politiku kretanja i boravka stranaca u BiH (Član 14).

Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH nadležno je, između ostalog, za poslove od značaja za saradnju sa iseljništvom poput vanjskotrgovinske politike i carinskotarifne politike u BiH, odnosno za poslovno okruženje, jedinstven ekonomski prostor te razvoj i promociju preduzetništva (Član 9). Ministarstvo je nadležno i za definiranje politike, tj. osnovnih principa za koordinaciju djelatnosti i usklađivanje planova entitetskih tijela vlasti i institucija na međunarodnom planu u područjima poljoprivrede, energetike, zaštite okoline, razvoja i korištenja prirodnih resursa, kao i turizma.

Agencija za statistiku BiH predviđena je kao samostalna upravna organizacija (Član 17), koja je u saradnji sa entitetskim zavodima provela popis stanovništva u BiH, uključujući i pitanja relevantna za vanjske migracije, odnosno za iseljništvo BiH.²⁵

²³ Za više informacija vidjeti tabelu na str. 29. Ova tabela predstavlja tek dio mogućnosti za uključivanje koncepta migracija u razvojne politike BiH i predstavlja osnov za dalju razradu unutar relevantnih institucija u BiH.

²⁴ Službeni glasnik BiH br. 5/03

²⁵ Više na: <http://www.bhas.ba/>

Agencija za rad i zapošljavanje BiH²⁶ inicira zaključivanje međunarodnih ugovora u oblasti zapošljavanja i učestvuje u pregovorima o zaključivanju međunarodnih ugovora u oblasti socijalnog osiguranja za dio nezaposlenosti i prati njihovo provođenje u saradnji sa zavodima za zapošljavanje entiteta i BD BiH, prikuplja inostrane i domaće zahtjeve i informacije o ponudi i potražnji domaće i strane radne snage, a u saradnji sa entitetskim zavodima za zapošljavanje i Zavodom za zapošljavanje BD BiH realizuje te ugovore u granicama svojih nadležnosti i mogućnosti tržišta rada u BiH.

Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH, između ostalog, pruža podršku direktnim stranim investicijama i olakšava priliv stranih ulaganja u BiH. Agencija saraduje s institucijama vlasti i investitorima, te pomaže nadležnim vlastima da poboljšaju zakonski okvir za strana ulaganja.²⁷

Direkcija za ekonomsko planiranje BiH,²⁸ između ostalog, nadležna je za koordinaciju pripreme razvojnih dokumenata BiH, uz jačanje kapaciteta za izradu dokumenata te ubrzanje procesa značajnih za pristup EU. U okviru ove direkcije postoji i Sektor za koordinaciju pripreme, za monitoring implementacije i evaluaciju razvojnih dokumenata.

Osim ovih institucija potrebno je spomenuti i Centralnu izbornu komisiju, važnu u procesu uključivanja iseljeničtva u izborni proces, kao i mnoge institucije na entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou vlasti. Stoga bi učešće različitih aktera iz različitih sektora i nivoa vlasti bilo potrebno pri definiranju širih politika u vezi s iseljeničtvom, odnosno njegovim vezivanjem za razvoj u BiH.²⁹

Za uvrštavanje koncepta migracija u razvojne politike u BiH izuzetno su značajni organi na entitetskom i kantonalnom nivou, a posebno ministarstva zadužena za finansije i ekonomske odnose, poljoprivredu, turizam, zdravstvo i socijalna pitanja, kao i agencije i direkcije direktno vezane za ove oblasti. Potrebno je naglasiti i značaj lokalnih ureda za saradnju sa dijasporom, odnosno osoba u lokalnim institucijama koje su zadužene za saradnju sa dijasporom, imajući u vidu vezanost iseljeničtva za mjesta svog porijekla u BiH. Upravo ovi organi i upravne organizacije imaju važnu operativnu ulogu u kreiranju, provedbi, monitoringu i evaluaciji politika koje uključuju koncept migracija i razvoja.

2.5. Ključni izazovi za stavljanje potencijala migracija u funkciju razvoja u BiH

Državni službenici na svim nivoima vlasti slažu se u tome koliko je važno uključivanje dijaspore u razvoj BiH, ali istovremeno uočavaju i niz izazova u tom procesu. Ključni izazov je **nedostatak institucionalnih kapaciteta** za aktivnije uključivanje dijaspore u razvoj zbog kompleksnog administrativnog, ekonomskog i političkog okruženja, ali i zbog nedovoljnog poznavanja teme migracija i razvoja i njihove povezanosti. **Ne postoji jedinstvena definicija** dijaspore, niti njeno **jedinstveno statističko praćenje i mapiranje**, što je dijelom rezultat odsustva **izučavanja ovog fenomena u obrazovnom sistemu** BiH, prije svega u visokoškolskim institucijama. To dugoročno dovodi do nedostatka znanja o ovom važnom fenomenu i za posljedicu ima činjenicu da visokoobrazovani građani zaposleni u nadležnim institucijama državne uprave u djelokrugu svoga rada ne uzimaju u obzir karakteristike ovog fenomena prilikom planiranja relevantnih javnih politika. Istovremeno, i unutar akademske zajednice primjećuje se potreba za provođenjem naučnih istraživanja i analiza vezanih za mogućnost uključivanja migracija u razvojne politike. „Osim finansijskih doprinosa razvoju, uloga ljudskog i socijalnog kapitala dijaspore zaslužuje više pažnje – kako među istraživačima tako i među kreatorima politika.“³⁰

²⁶ Više na: <http://www.arz.gov.ba>

²⁷ Više na: http://www.fipa.gov.ba/o_fipa/usluge/default.aspx?id=216&langTag=bs-BA

²⁸ Više: http://www.dep.gov.ba/Default.aspx?langTag=bs-BA&template_id=139&pageIndex=1

²⁹ Pregled stanja u oblasti razvojnih resursa iseljeničtva iz BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, februar 2015, str. 9.

³⁰ Isto.

Nadalje, evidentan je **nedostatak međuinstitucionalne i međusektorske saradnje** unutar i između različitih nivoa uprave u BiH kada su u pitanju one institucije i nivoi koji rade na pitanjima dijaspore i razvoja. Jednako tako postoji i **nedostatak saradnje sa predstavnicima vlasti i institucija zemalja prijema**.

Sve to ima za posljedicu da se postojeći **strateški dokumenti i akcioni planovi koji uključuju razvojni potencijal iseljenika uglavnom ne realizuju**, niti je osmišljen mehanizam njihovog praćenja, evaluacije i unaprjeđenja. **Komunikacija sa iseljeništvom sporadična je i neformalna**, odvija se češće na zahtjev i inicijativu samih iseljenika, ograničena je na predstavnike organizacija i grupa iseljenika te usmjerena na niže institucionalne nivoe. Iseljenici ne učestvuju u razvoju strateških dokumenata i praćenju njihove realizacije, kao ni civilno društvo i akademska zajednica. Postoje i **teškoće u razvoju povjerenja iseljenika i njihovoj mobilizaciji**, što je dijelom rezultat niza prepreka na koje njihove inicijative nailaze. Oni ukazuju na administrativne i institucionalne prepreke poslovanju i smatraju da treba da se one prevaziđu kroz politike prema dijaspori na državnom nivou, a zatim bi se one reflektovale na lokalne politike i lokalni nivo na kojem se dešavaju ulaganja (Efendić, Babić, Rebmann, 2014).

Upravo uvrštavanjem koncepta migracija i razvoja u sektorske politike u BiH i uspostavljanjem jednog sveobuhvatnog koordinacionog mehanizma za migracije i razvoj kojim bi bila unaprijeđena međuinstitucionalna saradnja na svim nivoima vlasti, uz uključivanje dijaspore i akademske zajednice – moguće je odgovoriti na ključne izazove u vezi sa stavljanjem potencijala migracija u funkciju razvoja u BiH.

3. PREPORUKE ZA UVRŠTAVANJE KONCEPTA MIGRACIJA I RAZVOJA U BOSNI I HERCEGOVINI

3.1. Vodeći principi i vizija

Vizija

U Bosni i Hercegovini razvojne politike na svim nivoima vlasti prepoznaju značaj koncepta migracija, a posebno emigracije, a njihovo kreiranje, primjena, nadzor i vrjednovanje rezultata zahtijevaju punu uključenost i koordinaciju ključnih aktera.

Principi³¹

- **Princip uključenosti dijaspore i civilnog društva** podrazumijeva da predstavnici dijaspore (pojedinci i/ili udruženja iz dijaspore), kao i predstavnici akademske zajednice i udruženja u BiH, treba da se uključe u procese kreiranja javnih politika usmjerenih na razvoj BiH. Poštivanjem ovog principa omogućava se da stavovi dijaspore i civilnog društva budu adekvatno sagledani prilikom definiranja politika i mjera usmjerenih na ekonomski i društveni razvoj, kao i u procese aktivne primjene usvojenih politika.
- **Princip efikasne koordinacije kreiranja i primjene politika** podrazumijeva uspostavljanje vertikalne i horizontalne koordinacije ključnih aktera u BiH s ciljem kreiranja efikasnog sistema koji garantira uključivanje koncepta migracija i razvoja u različite sektorske politike, poštujući ustavni i zakonski okvir raspodjele nadležnosti u BiH.
- **Princip dobrovoljnosti** podrazumijeva da nadležni organi na svim nivoima vlasti, u skladu sa definiranim potrebama i mogućnostima, mogu uključivati koncept migracija u razvojne politike iz svoje nadležnosti. Ovaj dokument ni na koji način ne uvodi obavezu apsolutnog korištenja koncepta migracija i razvoja, već želi ukazati na prednosti koje mogu biti ostvarene ukoliko se nadležne institucije odluče da ga uvrste u svoje razvojne politike.

Koncept migracija i razvoja i ciklus razvoja javnih politika

Kako je već navedeno u prethodnom poglavlju, metodološki pristup za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja veže se za ključne faze u planiranju i pripremi javnih politika, njihovoj implementaciji, praćenju i vrjednovanju. Kako bi se što bolje bile sagledane mogućnosti za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja na ovaj način, dokument u narednoj tabeli daje cjelovit prikaz svih faza i najznačajnijih koraka u procesu razvoja javnih politika, te niz praktičnih preporuka i primjera koji to mogu ilustrirati. Pomenutu tabelu u nastavku teksta prati detaljnija razrada navedenih preporuka, sa dodatnim objašnjenjima i ilustracijama, te predloženi model horizontalne i vertikalne koordinacije nadležnih institucija u vezi sa uključivanjem koncepta migracija i razvoja u sektorske politike u BiH.

³¹ Dokument Politika o saradnji sa iseljeništvom uspostavlja 4 principa kojim će se rukovoditi institucije u BiH prilikom preduzimanja aktivnosti i stvaranja preduslova za saradnju sa iseljeništvom, i to principe: institucionalne saradnje, uključenosti iseljeništvu, uzajamnosti i multidisciplinarnog pristupa. Ovi principi u potpunosti koorespondiraju principima ovog dokumenta, dopunjuju ih i potvrđuju važnost uključivanja iseljeništvu u planiranje i primenu javnih politika u BiH i važnost koordinacije ključnih aktera na svim razinama vlasti.

Bliže: Politika o saradnji sa iseljeništvom, 2017., str.10

Tabela 2. Prikaz svih faza u okviru ciklusa javnih politika, sa praktičnim preporukama i primjerima uvrštavanja koncepta migracija i razvoja

FAZA	KORACI	PREPORUKE	PRIMJER
<p>PLANIRANJE</p>	<p>Definisanje strateških prioriteta i planova rada</p>	<ul style="list-style-type: none"> Na osnovu rezultata prethodnih evaluacija i konsultacija sa iseljenicima i povratnicima, prepoznati potrebe dijaspore i uvrstiti ih u strateške prioritete i planove rada; Identificirati i u planske dokumente integrirati elemente postojećih strategija, u različitim sektorima, koji se odnose na migracije i razvoj; 	<p>Mjere koje se odnose na uvrštavanje koncepta migracija u razvojne politike identifikovane su u Strategiji razvoja BiH (2010-2014) i integrirane u Akcioni plan za Tuzlanski kanton;</p>
	<p>Organizovanje i vođenje postupka konsultacija</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mapirati/identificirati relevantne predstavnike dijaspore i uspostaviti profile iseljenika i povratnika; Osmisliti ciljane poruke za predstavnike dijaspore i jasne prijedloge za njihovo uključivanje; Uspostaviti efikasne kanale komunikacije s predstavnicima dijaspore i povratnika; Držati kanale komunikacije otvorene tokom cijelog procesa razvoja javnih politika; 	<p>MLJPI, odnosno Sektor za iseljništvo poduzeo je značajne korake u mapiranju u predstavnika dijaspore iz različitih sektora; na web stranicama MLJPI dostupne su publikacije i sistematizirane baze podataka o dijaspori;</p>
	<p>PRIPREMA I FORMULACIJA INSTRUMENTA JAVNE POLITIKE</p>	<p>Izrada situacione analize (opis problema i definisanje ciljeva javne politike);</p> <p>Formulacija sadržaja instrumenta javne politike</p> <p>Procjena uticaja mogućih rješenja javne politike</p>	<ul style="list-style-type: none"> Koristiti dostupne migracione statistike za dublje i detaljnije sagledavanje stanja i izradu situacionih analiza; Nadogradivati postojeće i razvijati nove statistike u cilju boljeg sagledavanja potreba i zahtjeva dijaspore; Podsticati učešće predstavnika stručne javnosti, akademske zajednice i/ili iseljeničstva u pripremi prijedloga za sadržaj javne politike; Kroz više ponudjenih sadržaja (opcija) javne politike uzeti u razmatranje koncept migracija i razvoja; Razraditi listu pitanja koja se odnosi na inicijalnu procjenu uticaja uvrštavanja koncepta migracija u javne politike; Definirati set pokazatelja koji govore o uticaju uvrštavanja koncepta migracija u javne politike;

FAZA	KORACI	PREPORUKE	PRIMJER
<p>IMPLEMENTACIJA I MONITORING</p>	<p>Preduzimanje konkretnih aktivnosti na realizaciji javne politike;</p> <p>Definiranje okvira za praćenje provedbe javne politike i izrada monitoring plana;</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Razmotriti mogućnost zajedničkog učesća u provođenju aktivnosti i mjera iz javne politike; ● Omogućiti bolju saradnju i koordinaciju aktivnosti sa dijasporom i povratnicima u vezi s pitanjima od zajedničkog interesa; ● Razmotriti mogućnost korištenja specifičnih alata za uključivanje predstavnika dijaspore i povratnika u realizaciju javne politike; ● Koristiti pokazatelje uspjehnosti/ indikatore relevantne za koncept migracija i razvoja; ● Podsticati učesće predstavnika dijaspore, akadamske zajednice i stručne javnosti u tzv. eksternom monitoringu; 	<p>Alati za uključivanje dijaspore: grant šeme, zajednički fondovi, subvencije, tehnička podrška;</p>
<p>EVALUACIJA</p>	<p>Definiranje evaluacionih kriterija;</p> <p>Provođenje evaluacionog postupka;</p> <p>Donošenje odluke o uspješnosti javne politike.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Aspekt migracija i razvoja posebno razmotriti prilikom definiranja evaluacionih kriterija za javne politike od interesa za dijasporu i povratnike; ● Uzeti u razmatranje stavove i mišljenje predstavnika dijaspore i povratnika prilikom provođenja evaluacionog postupka. 	<p>Primjer Fonda „Jedinstvo uz pomoć znanja“;</p> <p>Brain Gain Program (BGP, 2002-2011) koji je proveo WUS Austrija.</p>

3.2. Preporuke za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u fazu planiranja i izrade javnih politika

Planiranje javne politike

Faza planiranja podrazumijeva **definiranje prioriteta i utvrđivanje političkog dnevnog reda**, odnosno godišnjih planova rada na konkretnim politikama i zakonima. Prioriteti, koji su najčešće izraženi kroz strateške i druge planske dokumente, predstavljaju polazište za rad na javnim politikama. Strateški okvir treba da čini osnovicu za razvoj javnih politika, i u ovoj fazi kreatori javnih politika, vlada i ministarstva daju svoj doprinos tako što analiziraju postojeći strateški okvir, identificiraju, usaglašavaju i predlažu prioritete koji se na njih odnose. Radi se o fazi u kojoj se direktno povezuju prioritete vlade s resornim prioritetima i programom rada, odnosno planiranjem konkretnih politika i propisa na kojima će se raditi. Ovdje je potrebno još jednom naglasiti da je razvoj javnih politika cikličan proces i da početnim koracima u fazi planiranja prethodi faza evaluacije rezultata i efekata ranijih javnih politika, a na toj osnovi donose se odluke o prioritetima i budućim pravcima djelovanja. **Zbog toga je posebno važno da se na osnovu evaluacije rezultata i efekata ranijih javnih politika (bilo uvidom u razne sektorske studije, analize javnih politika, izvještaje, akademske radove ili na drugi način), kao i kroz konsultacije sa iseljenicima i povratnicima prepoznaju potrebe dijaspore i uvrste u strateške prioritete i planove rada.**

Uporedo s tim, koncept migracija i razvoja moguće je uvrstiti u fazu planiranja i kroz **veći stepen usaglašenosti okvira za razvoj javnih politika sa onim strateškim i sektorskim prioritetima istog ili višeg ranga koji u sebi već sadrže elemente koncepta migracija i razvoja**. Važno je, dakle, **prepoznati i u godišnje planove integrirati elemente postojećih strategija u različitim sektorima koji se odnose na migracije i razvoj** (vidjeti primjer broj 1). Treba imati na umu da je ovo faza kada su politički interesi veoma izraženi i kada je važno **obezbijediti pravovremenost informacija i koordinirano planiranje ljudskih i finansijskih resursa**. Zbog toga su nužni jačanje saradnje, bolja komunikacija i razmjena informacija između onih koji pripremaju i usvajaju planske dokumente (strateški prioritete, politike i godišnji planovi rada) i relevantnih aktera u oblasti migracija i razvoja. O tome će biti više riječi u završnom dijelu ovog dokumenta, koji se odnosi na predložene mehanizme horizontalne i vertikalne koordinacije.

PRIMJER 1: VERTIKALNO UVRŠTAVANJE KONCEPTA MIGRACIJA I RAZVOJA U FAZI PLANIRANJA

Primjer vertikalnog uvrštavanja koncepta migracija i razvoja na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou je Strategija razvoja BiH (2010-2014). Jedan od prioriteta Strategije razvoja BiH je „Koristiti vještine i znanja dijaspore“. Taj prioritet preuzet je i na entitetskom nivou, a uvršten je i u Akcioni plan za Tuzlanski kanton u vidu mjere „Razvoja programa saradnje sa dijasporom i uspostave aktivne saradnje sa dijasporom“.

Osim toga, Strategija razvoja BiH prepoznaje i niz drugih prilika za korištenje kapaciteta dijaspore i povratnika, te ih navodi u formi prioriteta i mjera, kao na primjer „Koristiti vještine i znanja dijaspore“; „Razviti programe povratka stručnjaka/naučnika i njihove reintegracije“; „Razviti oblike umrežavanja akademske dijaspore s lokalnim institucijama“; „Razviti programe kružne migracije stručnjaka i naučnika“; „Stvarati i unaprjeđivati uslove za aktivaciju investicionog potencijala i resursa dijaspore“ i sl. Neki od ovih prioriteta su, također, prepoznati i uvršteni u planske dokumente.

Ovo, naravno, ne znači da migracije moraju biti uključene u sve razvojne strategije i programe. To, prije svega, ovisi o prioritetima uključenih domaćih institucija, kao i o temeljnoj procjeni potreba, izazova i potencijala dijaspora i povratnika u BiH. Shodno tome je data i preporuka da se već u početnoj fazi pokušaju identificirati dodirni elementi posmatrane javne politike sa konceptom migracija i razvoja. U tu svrhu moguće je uraditi inicijalnu procjenu slijedom pitanja iz sljedeće tabele.

PITANJE	MOGUĆI ODGOVORI		
	DA	U fazi planiranja to nije moguće procijeniti	NE
Postoje li ekonomski i finansijski potencijali dijaspora i povratnika (finansijske doznake, štednja...) koji mogu na bilo koji način doprinijeti uspješnosti u realizaciji posmatrane strategije, javne politike ili operativnog programa?			
Da li humani kapital (znanje i vještine) predstavnika dijaspora i povratnika može na bilo koji način doprinijeti uspješnosti u realizaciji posmatrane strategije, javne politike ili operativnog programa?			
Da li socijalni kapital (socijalne mreže, veze i poznanstva) predstavnika dijaspora i povratnika može na bilo koji način doprinijeti uspješnosti u realizaciji posmatrane strategije, javne politike ili operativnog programa?			
Da li kulturni potencijal dijaspora i povratnika (zajedničko kulturno naslijeđe, tradicija, običaji...) može na bilo koji način doprinijeti uspješnosti u realizaciji posmatrane strategije, javne politike ili operativnog programa?			

Formulacija javne politike

Nakon donošenja odluke o tome na kojim politikama i propisima će se raditi, slijede aktivnosti na pripremi sadržaja konkretnog instrumenta javne politike. To je tehnički i sadržajno najzahtjevniji dio procesa razvoja javnih politika u okviru kojeg je potrebno analizirati i argumentovano opisati problem i definirati jedan ili više specifičnih ciljeva javne politike; osmisliti i pokrenuti postupak konsultacija sa identificiranim ključnim akterima; razraditi više mogućih opcija (rješenja sa glavnim mjerama) i procijeniti učinke tih opcija, te izabrati najbolji pristup i u formi adekvatnog instrumenta (najčešće zakona ili drugog provedbenog akta) uz obrazloženje uputiti u proceduru usvajanja.

Uloga javne administracije, ministarstava i vlada u ovoj fazi je ključna, jer oni su dužni da iniciraju i vode cijeli proces, da osiguraju neophodnu internu ili eksternu ekspertizu za pripremu sadržaja prijedloga javne politike, osmisle, vode i koordiniraju cjelokupan postupak konsultacija, te da ponude argumentovano obrazloženje za preferiranu opciju prije upućivanja u proceduru usvajanja. Bez obzira na to što praksa pokazuje da zbog niza objektivnih i subjektivnih okolnosti u ovoj fazi dolazi do preskakanja pojedinih koraka, za potrebe uvrštavanja koncepta migracija i razvoja važno je cjelovito sagledati postupak i naglasiti najvažnije aktivnosti koje treba provesti prilikom formuliranja sadržaja javne politike. Tu se prvenstveno misli na:

- a) Situacionu analizu, opis problema i definiranje ciljeva javne politike;
- b) Organizaciju i vođenje konsultacija sa ključnim akterima;
- c) Pripremu sadržaja i procjenu uticaja mogućih rješenja (opcija) javne politike

Situaciona analiza, opis problema i definiranje ciljeva javne politike

U fazi kada se kroz situacionu analizu radi analitička podloga i utvrđuju mogući uzroci problema **veoma je važno sagledati potrebe i zahtjeve iseljeništa kao dio problema javne politike i istovremeno kao potencijal za moguća rješenja**. U tu svrhu potrebno je **koristiti raspoložive podatke i migracione statistike, agregatne statistike koje su dostupne** i nalaze se u Migracionom profilu BiH, izvještajima Svjetske banke i drugih međunarodnih organizacija, izvještajima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i ostalim raspoloživim izvorima.³²

Također, na osnovu spoznaje o nedostajućim podacima i potrebama za novim istraživanjima, neophodno je **unaprjeđivati migracionu statistiku** kombinacijom kvantitativnih i kvalitativnih metoda, te redovno provoditi analizu dobijenih podataka (vidjeti primjer broj 2 sa prijedlogom mjera nadogradnje postojećih i razvoja novih statistika).

Konačno, **kroz treninge i periodične programe obuke potrebno je državne službenike upoznati sa konceptom migracija i razvoja i korištenjem statističkih podataka**.

PRIMJER 2: IZRADA SITUACIONIH ANALIZA

Međunarodne organizacije su u nekoliko slučajeva prepoznale značaj izrade dokumentovane podloge za razradu situacionih analiza koje bi služile ciljanom razvoju javnih politika uvrštavanja koncepta migracija u razvoj. Između ostalih, evo nekoliko nedavnih primjera podrške provedbi istraživanja, kreiranja policy briefs i policy studija:

- Promotivni program regionalnih istraživanja za Zapadni Balkan (RRPP), koji podržava Vlada Švicarske, 2013. godine objavio je poziv za finansiranje regionalnih istraživanja, između ostalog u sferi migracija;
- Program podrške Fonda otvoreno društvo BiH (www.osfbih.org) istraživanjima u oblasti javnih politika 2013-2014. godine s ciljanim fokusom na direktna strana ulaganja i dijasporu;
- Program Evropske fondacije za obuku (ETF) – Vještine i migracije, itd.

U mnogim slučajevima provedena su prije svega kvalitativna istraživanja, koja su imala za cilj ispitati uticaj djelovanja migranata na razvoj države, ali i njihove kapacitete i volju za angažiranjem. Postojeće prakse, međutim, pokazuju da brojne situacione analize svoju primjenu nisu našle u izradi i implementaciji zvaničnih javnih politika kojima bi se koncept migracija uvrstio u razvoj.

³² Nova Strategija u oblasti migracija i azila 2016-2020 i Akcioni plan, predviđaju mjeru Razvijanje sistema praćenja emigracionih trendova, a u okviru potcila Unaprijediti pravni i institucionalni okvir koji će doprinijeti praćenju emigracionih tokova iz BiH i povezivanju resursa emigracije sa razvojem BiH. Bliže: Strategija u oblasti migracija i azila 2016-2020 i Akcioni plan 2016-2020, str. 140

PRIMJER 3: MJERE NADOGRADNJE POSTOJEĆIH I RAZVOJ NOVIH STATISTIKA

U segmentu praćenja iseljavanja i cirkularnih migracija (eng. reverse brain drain), kvantitativne migracione statistike moguće je unaprijediti pomoću dvije mjere:

- Izradom – na nacionalnom(državnom)/entitetskom nivou – registra nostrificiranih diploma dodiplomskog, poslijediplomskog i doktorskog studija tako što se prikupe podaci od univerziteta (Agencija za visoko obrazovanje BiH);
- Prikupljanjem podataka od nadležnih sudova o provedenim apostille nadovjerama diploma srednje i visoke stručne spreme (VSTV BiH, Agencija za osnovno i srednje stručno obrazovanje BiH).

U segmentu praćenja ulaganja finansijskog kapitala moguće je unaprijediti postojeće statistike:

- Prikupljanjem podataka o trošku kapitala država prijema gdje postoji najveća koncentracija visoko integriranih useljenika;
- Prikupljanjem podataka o osnivačima pravnih lica u BiH i centraliziranom obradom putem registra (VSTV BiH);
- Povezivanjem statističkih obrazaca o investicijama pravnih lica prema klasifikaciji migranta osnivača (Zavoda za statistiku FBiH/RS/BD) prema zemlji porijekla osnivača;
- Razvrstavanjem izdatih radnih dozvola prema porijeklu (Služba za poslove sa strancima, Ministarstvo sigurnosti BiH);
- Uvođenjem kriterija države rođenja pri otvaranju bankovnih računa unutar registra (Centralna banka BiH).
- Registracijom zvaničnih novčanih doznaka putem uspostavljanja subjekta posebne namjene (eng. Special Purpose Vehicle, SPV), (Centralna banka BiH);
- Dopunama legislative u oblasti prijave i odjave boravišta, stalnog i trenutnog boravišta i vođenja registra (IDDEEA).

U segmentu praćenja dolaska migranata i razvoja turizma moguće je prilikom registracije dolazaka i noćenja pri turističkim zajednicama razvrstati agregatne podatke o dolascima i noćenjima na podatke tri nivoa: dolasci/noćenja osoba s prijavljenim boravištem u BiH, strani državljani, te strani državljani rođeni u BiH, pa po istom principu pratiti trendove učešća migranata u razvoju turizma.

Razvoj novih statistika (kvalitativno)

Za potrebe razvoja novih statistika o kvalitativnim pokazateljima mogućnosti i spremnosti učešća migranata u razvoju BiH neophodno je provoditi sektorska istraživanja, a koja će, prije svega, ukazati na probleme migranata da se uključe u razvoj, na njihove kapacitete, ali i na željenu orijentaciju.

Prikupljanje podataka na lokalnom nivou

Dijaspora iz BiH zavičajno je orjentirana, što uključuje česte posjete rodbini i prijateljima, slanje doznaka, ali i investicije u lokalnu ekonomiju kroz otvaranje preduzeća, uz moguću povratak u mjesta rođenja. Lokalne vlasti, a posebno općine koje imaju koordinate/urede za saradnju sa dijasporom, redovno mogu evidentirati povratnike iz dijaspore i njihove firme, čime se na godišnjem nivou može pratiti interesovanje dijaspore da investira u lokalne zajednice. Istovremeno, kroz redovne kontakte, sastanke, intervju i fokusne grupe, na najefikasniji način mogu se prikupiti vrijedne informacije i zapažanja povratnika o problemima poslovanja u BiH, njihovi prijedlozi za unaprjeđenje poslovnog okruženja i sl. Upravo ove informacije, mogu biti ključne za unaprjeđenje ne samo odnosa lokalnih zajednica prema dijaspori, već i za kreiranje javnih politika na različitim nivoima vlasti u BiH.

Konsultacije sa ključnim akterima

Konsultacije predstavljaju jednu od najvažnijih karika u ciklusu razvoja javnih politika zbog toga što se na taj način „otvara“ proces i obezbjeđuje pravovremena informiranost i uključenost svih zainteresiranih strana. Putem konsultacija dolazi se do vitalnih informacija o interesima, stavovima, problemima i prijedlozima različitih društvenih grupa u vezi sa određenom javnom politikom.

Za koncept migracija i razvoja ovo je posebno važan segment u pripremi sadržaja i definiranju javnih politika jer **otvara prostor i daje mogućnost za direktnu uključenost predstavnika dijaspore i/ili povratnika**. Oni u postupak konsultacija mogu biti uključeni na različite načine, bilo da ih se samo informira (pasivan pristup, jednosmjerna komunikacija) ili se od njih traže mišljenja, stavovi i prijedlozi mogućih rješenja o određenim društvenim pitanjima (aktivna komunikacija, različiti nivoi interakcije). Primjer vidjeti u sljedećem prikazu.

PRIMJER 4: UKLJUČIVANJE PREDSTAVNIKA DIJASPORE I/ILI POVRATNIKA U POSTUPKU PRIPREME SADRŽAJA JAVNIH POLITIKA

- U početnoj fazi predstavnici dijaspore mogu biti informirani o ustanovljenom političkom dnevnom redu i početku rada na konkretnim javnim politikama (jednosmjerna komunikacija);
- U narednoj fazi se od predstavnika dijaspore može tražiti mišljenje i stav o identificiranom društvenom problemu koji ima veze sa ciljanom javnom politikom i konceptom migracija i razvoja (dvosmjerna komunikacija);
- Ukoliko bude prepoznata potreba, predstavnici dijaspore mogu biti direktno uključeni u rad na formulaciji sadržaja javne politike (npr. kroz učešće u radnoj grupi ili putem on-line diskusionih grupa);
- Najviši oblik uključenosti dijaspore podrazumijeva saradnju i zajedničko djelovanje na konkretnim aktivnostima, kao i dodjelu posebnih ovlasti u situacijama kada je to neophodno (organiziranje zajedničkih događaja od javnog interesa i slično).

Kada se govori o konsultacijama, treba imati na umu da se radi o aktivnosti koja se konstantno odvija tokom cjelokupnog ciklusa javnih politika. Primjera radi, uvodne konsultacije provode se kako bi se saznao stav aktera i prikupile informacije o prirodi problema, konsultacije u ranoj fazi kako bi se došlo do stavova o mogućim rješenjima, te konsultacije u završnoj fazi kako bi se osigurala podrška za izabrani instrument javne politike i sl. Normativni okvir u BiH nameće obavezu obrađivačima propisa da osmisle i vode konsultacije tako da pravovremeno uključe sve zainteresirane strane kako bi se došlo do optimalnog rješenja javne politike. Zbog toga je veoma važno da državni službenici i donosioci odluka o javnim politikama **tokom rada na razvoju strategija, javnih politika i konkretnih propisa prepoznaju predstavnike dijaspore i povratnike kao aktere** u konsultacijama i uključe ih u svim fazama konsultativnog procesa. Bitna pretpostavka za to je **adekvatno mapiranje/identifikacija predstavnika dijaspore, te uspostavljanje efikasnih kanala komunikacije s njima**. S tim ciljem **neophodno je uspostaviti profil iseljenika i povratnika** u skladu sa ekspertizom i mogućem doprinosu, te osmisliti **ciljane poruke i jasne prijedloge za njihovo uključivanje** (vidjeti primjer broj 5 o raspoloživim bazama podataka o dijaspori).

Upravo dokument Politika o saradnji sa iseljeništvom, kroz međuresorno savjetodavno tijelo, predviđa mogućnost konsultiranja iseljeništva prilikom izrada javnih politika. Korak u dobrom pravcu predviđen je i kroz aktivnost Unaprjeđenja informiranja, razmjenu informacija i međusobnu komunikaciju, kojom se predviđa izrada plana komunikacije sa iseljeništvom, jačanje kadrovskih kapaciteta diplomatsko-konzularnih predstavništava, a sa ciljem mapiranja iseljeništva. Posebno mogu biti značajne i aktivnosti usmjerene na podršku medijima u iseljeništvu, izradu posebnog portala, brošura i sl.³³

Istovremeno, dokument predviđa i jasnu upotrebnu vrijednost mapiranja i posebnog izvještavanja - Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH u saradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova BiH uspostaviti će mehanizam za prenošenje znanja iz iseljeništva u BiH, odnosno mehanizam koji će povezati privrednike i stručnjake iz iseljeništva iz različitih oblasti s institucijama, organizacijama i pojedincima u BiH.

PRIMJER 5: RASPOLOŽIVE BAZE PODATAKA O DIJASPORI U MINISTARSTVU ZA LJUDSKA PRAVA I IZBJEGLICE

Primjer već postojećih dobrih praksi u tom segmentu su dvije publikacije s 249 životopisa naučnoistraživačkih djelatnika bh. porijekla, od kojih mnogi rade u vrhunskim razvojno-istraživačkim institucijama diljem svijeta. Također, adresar organizacija udruženja i klubova u Iseljeništvu, koji sadrži podatke o 217 organizacija u dvadeset zemalja i omogućava pretraživanje prema državama u kojima su organizacije registrirane, te Poslovni imenik dijaspore, koji sadrži podatke o 83 poduzetnika iz dijaspore iz 22 zemlje svijeta:

<http://www.mhrr.gov.ba/iseljenistvo/Publikacije/default.aspx?id=825&langTag=bs-BA>

Priprema sadržaja i procjena uticaja mogućih rješenja (opcija) javne politike

U idealnim uslovima, izrada nacrtu propisa kao instrumenta javne politike otpočinje tek onda kada bude urađena procjena više mogućih opcija/pristupa u rješavanju identificiranog problema i kada bude osigurana adekvatna argumentacija za jedan izabrani pristup. Opcije predstavljaju, dakle, različite pristupe za realizaciju utvrđenih ciljeva javne politike. U praksi to znači da je tokom analitičkog postupka i rada na pripremi sadržaja instrumenta javne politike poželjno definirati barem dva nova, značajno različita pristupa rješavanju problema, što uz status quo (aktuelni pristup) čini ukupno tri moguće opcije. Nakon toga, za svaku predloženu opciju potrebno je uraditi komparativnu analizu i izvršiti procjenu mogućih uticaja (vidjeti primjer broj 6). Tu se prije svega misli na početnu ili generalnu procjenu fiskalnih, ekonomskih, socioloških i ekoloških uticaja predloženih opcija javne politike, a u slučajevima kada postoji objektivna potreba za tim (rad na sistemskim zakonima), pristupa se dubinskoj analizi i sveobuhvatnoj procjeni uticaja. Procjena uticaja propisa je segment ciklusa javnih politika na kojem se snažno insistira i koji sve više postaje obavezan dio postupka donošenja propisa u zemljama članicama EU. O tome, uostalom, svjedoči i iskustvo Hrvatske,³⁴ uz napomenu da je i u BiH u protekle dvije godine na nivou entitetskih vlada kroz posebne normativne akte uvedena obaveza provođanja postupka za procjenu uticaja propisa.

³³ Dokument Politika o saradnji sa iseljeništvom, 2017., str.16

³⁴ Procjena učinaka propisa u hrvatskom zakonodavstvu definisana je Zakonom o procjeni učinaka propisa (Narodne novine broj 90/2011), kao postupak donošenja odluka o propisima na temelju dokaza i prikupljenih relevantnih podataka koji će poslužiti kao preporuke za odabir najboljeg rješenja za donošenje propisa ili za poduzimanje alternativnih aktivnosti i mjera. Procjenom učinaka propisa analiziraju se pozitivni i negativni učinci propisa na područje gospodarstva, uključujući i financijske učinke, područje socijalne skrbi, područje zaštite okoliša, s osvrtnom na fiskalni učinak, uz istovremeno savjetovanje s javnošću i zainteresovanom javnošću.

PRIMJER 6: PROCJENA UTICAJA FINANSIJSKOG KAPITALA DIJASPORE NA FINANSIRANJE JAVNOG DUGA U BIH

Bosna i Hercegovina se, slijedom visokog rizika i najnižeg kreditnog rejtinga u regiji (B3 stabilni izgledi, odnosno B stabilni izgledi u 2015.), sve teže dodatno zadužuje, a trošak kapitala je izrazito visok. Vanjski dug BiH u periodu 2008-2013. godine rastao je prosječnom stopom od 14,95%. Prosječna efektivna kamatna stopa (kreditni vladinom sektoru) u RS iznosi 5,9%, dok je ista u FBiH 7%, na dugoročne obveznice u RS 6%, a u FBiH se kreće u rasponu od 4,30-6,10%. Kratkoročno zaduživanje putem tromjesečnih trezorskih zapisa putem Sarajevske berze u aprilu 2015, uz kamatne stope u rasponu od 0,49 do 1%, uspjelo je u visini 52,50% izdatih vrijednosnica Vlade FBiH

Nulta opcija	Opcija 1	Opcija 2	Opcija 3
Diferencijacija opcija	Alokacija sopstvenih resursa	Povećanje vanjskog duga	Neutralno
Ne činiti ništa	Zaduživati se unutar BiH	Daljnje zaduživanje u inostranstvu	Registritati doznake

Procjena opcija

Prva opcija zaduživanja unutar BiH otvara mogućnost obustave povećanja vanjskog duga. S druge strane, u prethodne tri godine pokazano je relativno slabo interesovanje za otkup državnih vrijednosnica i municipalnih obveznica i relativno visoko nepovjerenje uprkos očekivanim povratima od oko 4% efektivne kamatne stope p.a.

Druga opcija predstavlja zaduživanje povećanjem vanjskog duga, što direktno implicira daljnji pad kreditnog rejtinga države, uz kamatne stope u rasponu od 2 do 4,50% (uključujući troškove).

Treća opcija predstavlja unaprjeđenje kreditnog rejtinga registriranjem doznaka, pri čemu bi se odnos vanjskog duga i izvoza u BiH (nulta opcija) u visini od 279%, spustio na visinu od 137%. Negativan uticaj na aprecijaciju domaće valute ne postoji, uzimajući u obzir EUR valutnu klauzulu. Okvirnom procjenom, povećanje rejtinga bi omogućilo povoljnije zaduživanje za 0,50 do 1,00%, te agregatni uticaj na budžet BiH u visini od oko 80 miliona KM godišnje.

Provođenje ovog postupka podrazumijeva da se moguća rješenja za ostvarenje cilja javne politike razmotre već u najranijoj fazi pripreme i da budu predstavljene sve opcije koje su razmotrene (one prihvaćene kao i one odbaćene) uz adekvatno obrazloženje odluke o izabranoj opciji. Za tu svrhu obično se koristi upitnik sa listom pitanja (eng. checklist) o mogućim fiskalnim, ekonomskim, društvenim i ekološkim uticajima predloženih rješenja. Za one oblasti gdje budu identificirani značajniji uticaji definiraju se dodatna pitanja, specifični indikatori i kriteriji za ex ante evaluaciju. Indikatori i kriteriji definirani u ovoj fazi predstavljaju podlogu za kasniji monitoring i ex post evaluaciju provedbe javne politike.

Za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u javne politike važna je dosljedna primjena ovog postupka. Potrebno je težiti tome da što **više ponuđenih sadržaja (opcija) javnih politika uzima u obzir koncept migracija i razvoja**. Imamo li na umu da ovom postupku obično prethodi drugi krug konsultacija, veoma je **važno omogućiti i podsticati učešće predstavnika stručne javnosti, akademske zajednice i/ili iseljništva u kreiranju sadržaja javne politike**, tim prije ako se zna da su mogućnosti intervencije na sadržaj izabranog instrumenta javne politike nakon ove faze značajno umanjene.

S vremenom, na osnovu uspješnih rezultata u primjeni javnih politika, trebalo bi predvidjeti uvrštavanje pitanja koja se odnose na migracije i razvoj u relevantan normativni okvir.

Ukoliko se koncept migracija i razvoja želi uključiti u sadržaj javnih politika, od velike je važnosti da se sagledaju finansijski i socijalni uticaji tih mjera na društvo u cjelini, odnosno efekti koje te mjere mogu imati i na iseljeništvu.

PRIMJER 7: CHECKLIST ZA UVRŠTAVANJE KONCEPTA MIGRACIJA I RAZVOJA U FAZI INICIJALNE PROCJENE UTICAJA OPCIJA JAVNE POLITIKE

- **Da li razvojni potencijal migracija može i na koji način doprinijeti predloženoj opciji javne politike?**

Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, koji specifični aspekti razvojnog potencijala migranata mogu doprinijeti predloženoj opciji javne politike (njihov finansijski, humani, socijalni ili kulturološki kapital)?

U slučaju pozitivnog odgovora, možete li opisati način na koji će finansijski, humani, socijalni ili kulturološki kapital migranata doprinijeti predloženoj opciji javne politike?

U slučaju pozitivnog odgovora, da li su, i ako jesu na koji su način predstavnici migranata (iseljeništvu/dijasporu) bili konsultirani u postupku pripreme sadržaja javne politike?

- **Da li će predložena opcija javne politike imati uticaj na migrante (iseljenike i dijasporu)?**

Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, koje su očekivane finansijske, ekonomske i socijalne implikacije predložene opcije na migrante?

U slučaju pozitivnog odgovora, možete li opisati i kvantitativno izraziti očekivane implikacije u finansijskom, ekonomskom i socijalnom smislu?

Da li su, i ako jesu na koji su način predstavnici migranata (iseljeništvu/dijasporu) bili konsultirani u postupku pripreme sadržaja javne politike?

3.3. Preporuke za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u fazu implementacije i monitoringa javnih politika

Slijedeća faza ciklusa javnih politika podrazumijeva konkretne aktivnosti na provedbi javne politike, a u skladu sa prethodno izrađenom koncepcijom i usvojenim instrumentom ili više njih.

Ovdje je potrebno imati na umu da se najbolji rezultati obično postižu onda kada postoji ravnoteža između dobre koncepcije javne politike i njene djelotvorne primjene. Zbog toga se naglašava potreba da se prije usvajanja konkretnog instrumenta javne politike i početka implementacije razvije tzv. plan provedbe javne politike, kojim se definiraju način i alati provedbe, odgovornost za provedbu i nadgledanje primjene, odgovornost za procjenu efekata, potreba za usaglašavanjem sa drugim nivoima, potreba za dodatnom regulacijom (izradom podzakonskih i pratećih akata) i slično.

Planom provedbe propisa određuje se okvir za buduće aktivnosti na realizaciji, praćenju i vrednovanju javne politike. Istovremeno, identificiraju se potrebni kapaciteti za realizaciju javne politike. Za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja ovo je posebno važno zato što je uočeni manjak administrativnih, stručnih, finansijskih ili čak političkih kapaciteta za provedbu javne politike moguće nadomjestiti boljom saradnjom i koordinacijom aktivnosti sa dijasporom i povratnicima u vezi s pitanjima od zajedničkog interesa. To u praksi znači veći stepen njihove uključenosti u konkretne aktivnosti na realizaciji javne politike. Naredna tabela daje okvirni pregled mogućnosti (po sektorima) za uključivanje dijasporu i povratnika u realizaciju specifičnih javnih politika.

Tabela 4: Okvirni pregled mogućnosti za uključivanje dijaspore i povratnika u realizaciju specifičnih javnih politika

MOGUĆNOSTI	OPIS MOGUĆNOSTI	SEKTOR
Upravljanja kreditnim rejtingom	Rejting države ili bilo kojeg nivoa javnih finansija registriranjem novčanih doznaka dijaspore smanjenjem poluge vanjskog duga prema izvozu.	Javne finansije
Finansiranje javnih investicija	Finansijski instrumenti s garancijom države i godišnjim kuponima, čija vrijednost premašuje očekivane povrate na štednju u razvijenim državama, a istovremeno je niža od cijene kapitala po kojoj se zadužuju organi u BiH.	Javne finansije
Promocija štednje za iseljenike	Promocija postojećih proizvoda štednje građana i garancija Agencije za osiguranje depozita BiH, povrata na štednju i osiguranja depozita.	Finansijska tržišta
Promocija direktnim stranim ulagačima i razvoju modela udruživanja	Promocija lokalne ponude i on-line prikaz podnesenih zahtjeva stranih direktnih ulagača radi obezbjeđenja transparentnosti procesa podnošenja zahtjeva za dobijanje dozvola.	Privatni sektor
Pružanje lokalno relevantnih informacija s ciljem smanjenja informacijske asimetrije za investiranje u BiH	Angažiranje migranata za scouting i pružanje lokalno relevantnih informacija s ciljem smanjenja informacijske asimetrije za investiranje u BiH.	Strana direktna ulaganja
Promocija potencijala domicilnih privrednih društava za internacionalizaciju, outsourcing, nearshoring i izvoz	Promocija domicilnih proizvođača s izvoznim potencijalima, kao i pružalaca usluga s potencijalima za ugovaranje outsourcing i nearshoring aktivnosti.	Vanjska trgovina
Unapređenje postojećih lanaca vrijednosti u poljoprivrednoj proizvodnji	Pokretanje privatno-javnih partnerstava sa migrantima u oblastima kao što su hladni lanci za uzgoj voća, sortiranje, pakovanje i zamrzavanje voća i povrća itd.	Ruralni sektor
Volontiranje u socijalnim ustanovama	Organizirati volonterske programe za studente iz iseljeničtva u ustanovama socijalne skrbi u BiH.	Socijalna skrb
Razvoju uslužnog sektora njege osoba treće životne dobi	Razvoj privatno-javnih partnerstava i promocija ponude staračkih domova za prijem iseljenika, koji se vraćaju u matičnu državu.	Socijalna skrb

MOGUĆNOSTI	OPIS MOGUĆNOSTI	SEKTOR
Unaprijeđenje sistema obrazovanja svih profila zdravstvenih radnika	Uključivanje eksperata i naučnika iz dijaspore iz područja zdravstva i biomedicine u izradu studijskih programa i kao gostujućih predavača.	Zdravstveni sektor
Jačanje zdravstvenog sistema kroz programe transfera znanja	Kratkoročni programi prijenos znanja putem mentorstva, on line konzultacija, ljetnih škola, seminara i kongresa.	Zdravstveni sektor
Razvoj srednjeg stručnog obrazovanja	Korištenjem iskustava dijaspore stečenih u razvijenim državama u sistemima dualnog obrazovanja.	Srednje obrazovanje
Razvoj visokog obrazovanja kroz modernizaciju nastavnih planova i programa	Podrška doktorskim studijima u oblikovanju i provedbi doktorskih programa kroz prijenos znanja iz dijaspore.	Visoko obrazovanje
Jačanje kapaciteta sektora nauke	Uključivanje naučnika iz dijaspore u rad tijela nadležnih za razne segmente sektora nauke.	Naučni sektor
Jačanje kapaciteta sektora nauke – razvoj sistema evaluacije i praćenja kvaliteta rada u oblasti NIR-a	Iznalaženje mogućnosti da bh. naučnici u dijaspori uključe bh. istraživače i institucije u svoje projekte.	Naučni sektor
Jačanje kapaciteta sektora nauke – razvoj strateškog okvira	Korištenje ekspertskih znanja i međunarodnih iskustava naučnika iz dijaspore u izradi strateških dokumenta i zakonskih odredbi važnih za poboljšanje sektora nauke u BiH.	Naučni sektor
Intenziviranje uključivanja u evropske tokove nauke i tehnologije	Finansiranje zajedničkih projekata domaćih naučnika i naučnika iz iseljeništa u okviru kojih će nastati naučni rezultati i međunarodni kontrakti potrebni za uspješnije privlačenje evropskih sredstava, posebice Horizonta 2020.	Naučni sektor
Uspostava centara za transfer tehnologija i komercijalizaciju istraživanja i razvoja	Angažmanom visokokvalifikovanih predstavnika migranata u svijetu.	Naučni sektor

Kada govorimo o **alatima** za uključivanje dijaspore i povratnika u toku realizacije javnih politika, onda se obično misli na neke od oblika uključivanja poput grant šema, uspostavljanja zajedničkih fondova, subvencija i tehničke podrške.

Grant šeme podrazumijevaju finansijsku podršku države konkretnim projektima usmjerenim na aktivnosti udruženja u dijaspori ili na aktivnosti saradnje između dijaspore i aktera unutar države. Ciljevi takvih projekata, koji podršku dobijaju na javnim konkursima, usmjereni su na povezivanje dijaspore i države u različitim sferama (u oblastima ekonomskog i društvenog razvoja, u uspostavljanju socijalnih mreža, prije svega mladih, i slično). Na primjer, u cilju realizacije **Strategije migracija i azila BiH 2012-2015**, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je 2014. i 2015. godine putem grant šema podržalo projekte koji jačaju kapacitete lokalnih zajednica i civilnog sektora kako bi provodili aktivnosti sa iseljeništvom u svrhu efikasnijeg razvoja BiH. Također, Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije je 2010. godine raspisalo konkurs za naučne projekte, a prednost su dobijali oni projekti koji su uključivali saradnju sa naučnicima iz dijaspore. To također može da uključi bespovratne doznake za finansiranje programskih aktivnosti organizacija civilnog društva, ili učešće u postojećim javnim politikama vezanim za angažovanje dijaspore u razvoju zemalja pošiljalaca. I **nova Strategija migracija i azila 2016-2020** i Akcioni plan 2016-2020, predviđa aktivnost Jačanja kapaciteta Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, Sektora za iseljništvo, i podršku drugim institucijama različitih nivoa vlasti, i civilnom sektoru, za uključivanje iseljništva s ciljem doprinosa razvoju BiH. Istovremeno, dokument **Politika o saradnji sa iseljeništvom**, predviđa podršku aktivnostima civilnog sektora u iseljništvu i BiH, koji doprinose jačanju veza BiH i iseljništva. Posebo je apostrofirana važnost održavanja civilnih foruma- susreta organizacija iz iseljništva, podrška civilnom sektoru u zajedničkim projektima sa iseljništvom, kao i podsticanje civilnog sektora da u svoje aktivnosti uključi iseljništvo, kao ciljnu grupu. Navedeno ukazuje na značaj međuresorne saradnje u kreiranju i provedbi politika koje podrazumijevaju uključivanje koncepta migracija u razvoj.

Zajednički fondovi dijaspore i aktera iz javnog sektora imaju dugu historiju u svijetu, i sa promjenljivim uspjehom doprinose razvoju mnogih zemalja. Fondovi ovakvog tipa podrazumijevaju najviši stepen uključenosti dijaspore kao jednog od ključnih aktera u upravljanju fondovima. Dijaspore to pravo stiže značajnim finansijskim učešćem u fondovima i samim tim utiče na politiku fondova, odnosno na izbor programa i projekta koji dobijaju podršku.

Značajan iskorak u kreiranju alata za korišćenje finansijskih potencijala iseljništva, predstavljaju mjere iz dokumenta **Politika o saradnji sa iseljništvom**. Naime, ovaj dokument predviđa da je potrebno olakšati ili ukloniti prepreke za priliv novčanih doznaka (posebno kroz formalne finansijske tokove), stimulirati investiranje iz iseljništva, štednju iseljništva, organizirati investicijske konferencije, upoznati iseljništvo s mogućnostima ulaganja u BiH, pružiti podršku osnivanju malih i srednjih preduzeća uz sufinansiranje iz iseljništva, ukloniti administrativne barijere, uspostaviti nove bankarske proizvode za iseljništvo i sl.

PRIMJER 8: UKLJUČIVANJE DIJASPORE U FAZI IMPLEMENTACIJE – PROGRAM 3x1 U MEKSIKU

Početak osamdesetih godina prošlog vijeka meksička dijaspora pokrenula je inicijativu za unapređenje uslova života u oblastima u kojima su rođeni. Njihova nastojanja odmah u početku su prepoznale lokalne vlasti i vlade federalnih jedinica. Meksička dijaspora, koja se nalazi u SAD, te zavičajna udruženja i pomenute vlasti zajednički su u periodu od 1992. do 2001. godine realizovali 400 projekata u vrijednosti 15 miliona USD, od kojih je dijaspora uložila 5 miliona.

Federalna vlada Meksika kasnije je prepoznala značaj ove inicijative i od 2002. godine, posredstvom Instituta za Meksikance u inostranstvu Ministarstva spoljnih poslova, pomaže ovu inicijativu radom u 51 konzulatu u SAD. Institut ima pet ciljeva: kanalisiranje kolektivnih doznaka namijenjenih društvenom razvoju, osiguravanje dobrobiti lokalnih zajednica u Meksiku, podršku meksičkim zavičajnim udruženjima u SAD, jačanje partnerstva civilnog društva i države, jačanje i obnavljanje mreža dijaspora. Angažovanjem federalne vlade stvoreni su uslovi za uspostavljanje Komiteta za validaciju i pažnju prema migrantima (Committee for the Validation and Attention to Migrants), koji se sastoji od predstavnika dijaspora i sva tri nivoa vlasti u Meksiku. Svaki partner učestvuje sa 25% u projektnim budžetima, s tim što zajednice prijema u roku od 5 godina moraju otplatiti sredstva iz federalnog budžeta. U periodu 2002-2013. godina ovaj program generisao je 748 miliona USD. Ukupan broj zavičajnih udruženja koja su učestvovala u programu 2008. godine bio je 921, a 2013. godine 735. Najveći broj projekata realizovan je u oblasti razvoja infrastrukture.

Dijaspora iz BiH je također zavičajno orijentirana i uspostavljanje sličnog mehanizma trebalo bi biti predmet razmatranja od strane vlasti u BiH.

Od velikog značaja su i fondovi koje osnivaju države u cilju uspostavljanja saradnje sa dijasporom.

PRIMJER 9: UKLJUČIVANJE NAUČNE DIJASPORE U FAZI IMPLEMENTACIJE – FOND U HRVATSKOJ

Fond Jedinstvo uz pomoć znanja (Unity through Knowledge Fund – UKF) osnovalo je 2007. godine Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta u ime Vlade Republike Hrvatske. Glavni cilj Fonda je da se saradnjom domaćih naučnika i naučnica iz dijaspora, iz javnog i privatnog sektora, doprinese nekim od ciljeva naučne politike u Hrvatskoj. Ti ciljevi su: privlačenje sredstava u Hrvatsku iz EU i međunarodnih fondova i jačanje veze između nauke i gospodarstva u stvaranju novih znanja i dobara. S tim ciljem uzet je Zajam Svjetske banke i osmišljena su tri programa i unutar svakog programa po dvije grant šeme. Sredstva se dodjeljuju raspisivanjem javnih natječaja.

Subvencije predstavljaju državnu pomoć u novcu u cilju stimulacije razvoja; moguće su kako u ekonomskom, tako i u društvenom sektoru, i mogu predstavljati značajan alat za uključivanje dijaspora u razvojne politike. Na primjer, podsticaji koji se putem službi za zapošljavanje daju za otvaranje novih radnih mjesta posebno mogu biti značajni za firme koje otvaraju povratnici iz dijaspora.

Također, posebne subvencije u vidu ustupanja viška javnog prostora mogu biti date zainteresiranim pojedincima za otvaranje domova za stare i sl. Jedan od primjera uključivanja migranata u razvoj putem sufinansiranja aktivnosti organizacija civilnog društva predstavlja program USAID-a Uspostavljanje saveza mreža dijaspora (DNA – Diaspora Networks Alliance), kojim su u iznosu od 50% sufinansirane aktivnosti uspostave tržišta kapitala dijaspora, poduzetnički poduhvati, trgovina i turizam naslijeđa, filantropija, volonterizam i zagovaranje.

Dokument Politika o saradnji sa iseljeništvom upravo predviđa uspostavljanje mehanizama za sufinansiranje razvojnih projekata (npr. lokalna zajednica, iseljeništvo, viši nivoi vlasti), pokretanje javno-privatnih partnerstava sa iseljenicima u različitim oblastima, kao i potrebu izrade razvojnog dokumenta kojim će se predvidjeti uspostava programa za investiranje i štednju iseljeništva, kao i uklanjanje administrativnih barijera.

Sa izuzetnim humanim kapitalom koji posjeduje, dijaspora može kontinuirano pružati **tehničku podršku**, prije svega kroz transfer znanja, odnosno razne vidove obuke u različitim oblastima.

Na primjer, članovi Bosanskohercegovačke medicinske inicijative – BMI mogu svojim kolegama u BiH prenositi znanja i najsavremenija dostignuća iz oblasti medicine ili za vrijeme svog boravka učestvovati u liječenju najzahtjevnijih medicinskih slučajeva. Istovremeno, moguće je uspostaviti programe gostujućih profesora iz inostranstva na univerzitetima u BiH, odnosno video konferencije i prijenos znanja korištenjem savremenih sistema komunikacije.

Dokument Politika o saradnji sa iseljeništvom upravo predviđa uključivanje eksperata i naučnika iz iseljeništva u izradu studijskih programa, u svojstvu gostujućih predavača (naročito u oblasti zdravstva), programe prenošenja znanja putem mentorstva, povremenih posjeta, online konsultacija, ljetnih škola, seminara i kongresa (naročito u oblasti zdravstva), zatim uključivanje naučnika iz iseljeništva u rad tijela nadležnih za razne segmente nauke i sl.

Druga bitna pretpostavka za uspješnost u provedbi javnih politika je kontinuirano praćenje/monitoring procesa realizacije planiranih aktivnosti i mjera, što predstavlja osnovu za sveobuhvatnu procjenu (evaluaciju) na temelju različitih izvora podataka. Organizirano i sistematično praćenje provedbe osigurava donosiocima odluka o javnim politikama i svim zainteresiranim stranama da kontinuirano primaju povratne informacije o postignutim rezultatima u implementaciji javnih politika.

Monitoring omogućava identificiranje stvarnih ili potencijalnih uspjeha, odnosno problema, i to dovoljno rano da budu provedene neophodne izmjene i prilagođavanja u okviru samih mjera realizacije. Kada govorimo o konkretnim instrumentima javnih politika (propisima) ili strateškim dokumentima, integracija mehanizama monitoringa još u ranoj fazi, kroz indikatore različitih nivoa, značajno povećava šanse za efikasnu provedbu mjera javnih politika ili samih strateških planova.

U tom kontekstu **potrebno je razmotriti mogućnost korištenja specifičnih pokazatelja/indikatora za praćenje realizacije onih javnih politika (najčešće sektorskih) koje su ranije prepoznate kao značajne za migracije i razvoj**, bilo da one imaju uticaj na dijasporu ili da dijaspora može uticati na njih.

PRIMJER 10: FOND U HRVATSKOJ „JEDINSTVO UZ POMOĆ ZNANJA“ – DEFINIRANJE INDIKATORA ZA MONITORING

Od decembra 2007. godine do juna 2011. godine u sklopu tri programa Fond je financirao 91 naučni projekat. Prije početka, odnosno objave prvih natječajja, definirani su indikatori i načini prikupljanja podataka kako bi bilo omogućeno sistematično praćenje provedbe programa. Podaci su prikupljeni pomoću različitih vrsta izvještaja (naučnih i finansijskih), raznih upitnika i posjeta pojedinim projektima. Dio indikatora je bio općenit, odnosno primjenjiv na svaku politiku, a dio indikatora bio je specifičan, odnosno vezan za naučnu politiku. Manji dio indikatora odnosio se na migracije, odnosno u ovom slučaju na naučnike iz dijaspore.

U tabeli su navedeni neki od praćenih indikatora.

Indikator	1 natječaj Program "Znanstvena suradnja"	1 natječaj Program "Mladi znanstvenici i stručnjaci"	Svi natječaji u sklopu Program "Povezivanje znanstvenika i stručnjaka"	2 natječaj Program "Znanstvena suradnja"	2 natječaj Program "Mladi znanstvenici i stručnjaci"	3 natječaj Program "Znanstvena suradnja"	3C -Program "Mladi znanstvenici i stručnjaci"	Ukupno
Ukupan broj projekata po programima	11	11	42	6	9	9	3	91
Ukupan broj svih znanstvenika po programima	147	59	107	72	70	79	23	557
Ukupan broj stranih znanstvenika po programima	29	19	56	21	24	18	8	175
Ukupan broj znanstvenika iz dijaspore po programima	17	2	8	4	1	12	1	45

Izvor: <http://www.ukf.hr/default.aspx?id=266>

Treba imati na umu i to da interesovanje javnosti, interesnih grupa i medija raste od onog trenutka kada bude usvojen konkretan instrument ili strategija, i da je zbog toga važna spremnost i otvorenost predlagača javne politike na komunikaciju s javnošću. U tom smislu **potrebno je putem transparentnosti procesa i bolje informiranosti raditi na izgradnji uzajamnog povjerenja, te omogućiti zainteresiranim predstavnicima dijaspore, akademske zajednice i stručne javnosti da učestvuju u praćenju realizacije javnih politika kroz tzv. eksterni monitoring.**

Dokument Politika o saradnji sa iseljeništvom predviđa uspostavljanje međuresornog tijela savjetodavnog karaktera koje će, između ostalog, imati ulogu i mogućnost iniciranja i aktivnog učešća u izradi i monitoringu strateških, planskih i akcionih dokumenata u oblasti saradnje sa iseljeništvom, odnosno mogućnosti iniciranja izrade projekata korisnih za saradnju sa iseljeništvom, čime se omogućava uključivanje koncepta migracija i razvoja, već od faze planiranja javnih politika, na institucionalan odnosno organiziran način.³⁵

³⁵ Dokument Politika o saradnji sa iseljeništvom, 2017, str.12

3.4. Preporuke za uvrštavanje koncepta migracija i razvoja u fazu evaluacije javnih politika

Faza vrednovanja ili evaluacije predstavlja izuzetno važan segment ciklusa javnih politika: na bazi evaluacije donosi se odluka o nastavku ili promjeni javne politike. Evaluacija je sistematska procjena ishoda, rezultata i efekata javnih politika na osnovu unaprijed definiranih kriterija, a s ciljem donošenja odluke o poboljšanju određenog programa ili javne politike. Evaluacijom se gradi osnov za ulazak u novi ciklus razvoja javnih politika, za definiranje političke agende i (re)formulaciju javnih politika. Ako posmatramo javnu politiku kroz propise kao specifične instrumente, onda se vrednovanje ili procjena efekata propisa provodi kako bi se utvrdilo sljedeće:

- da li su zacrtani ciljevi postignuti u odnosu na unaprijed utvrđene kriterije;
- da li postoje neželjeni sporedni efekti i u kojoj mjeri;
- da li se akt/propis pokazao djelotvornim i jednostavnim za provedbu;
- da li je postignut visok stepen poštovanja, i
- da li je moguće opravdati raspodjelu između ostvarenih troškova i koristi.

U ovom kontekstu primarna je evaluacija s ciljem političkog odlučivanja, odnosno bitno je da se pruži stručna podloga donosiocima odluka o novim javnim politikama ili strategijama. Iako se radi o završnoj fazi ciklusa javnih politika, u kojoj se vrednuju učinci provedbe javne politike i njen širi uticaj, evaluaciju treba istovremeno posmatrati i kao uvod u početnu fazu, fazu planiranja, kada se donosi odluka o nastavku, modifikaciji ili prestanku javne politike. Evaluacija podrazumijeva niz pretpostavki, prije svega pravovremeno planiranje praćenja i procjene učinaka, definiranje indikatora, uspostavljanje evaluacionih kriterija, odabir adekvatnih evaluacionih tehnika i kapacitete (stručne, finansijske i tehničke) za provođenje.

Već je rečeno da se u ovoj fazi širi broj zainteresiranih aktera i javnosti za rezultate i efekte provedenih politika. Shodno tome, **prilikom odabira metoda i tehnika za evaluaciju javnih politika potrebno je posebno uzeti u razmatranje stavove i mišljenja predstavnika dijaspore i povratnika** (kroz ankete, intervjuje, fokus grupe, studije slučaja i sl.). Njihove stavove i mišljenja potrebno je ugraditi u analitičku podlogu za donošenje odluka o novim prioritetima, planovima i konkretnim javnim politikama koje su relevantne za koncept migracija i razvoja.

Pored toga, **aspekt migracija i razvoja potrebno je posebno razmotriti prilikom definiranja evaluacionih kriterija** za javne politike od interesa za migrante i dijasporu (naročito kroz kriterije relevantnosti, održivosti i uticaja).

PRIMJER 11: UVRŠTAVANJE KONCEPTA MIGRACIJA I RAZVOJA U FAZU VREDNOVANJA JAVNIH POLITIKA – FOND U HRVATSKOJ

Nakon okončanja zajma Svjetske banke 2011. godine napravljeno je vrednovanje učinaka koje su proizveli programi Fonda u razdoblju od četiri godine. Vrednovanjem se željelo utvrditi da li je koncept korištenja potencijala naučne dijaspore doprinio prenosu znanja i tehnologije u hrvatski naučni i ekonomski sektor, uspješnosti hrvatskih naučnika koji su saradivali sa dijasporom u privlačenju sredstava iz EU fondova, te stvaranju novih znanja korisnih za gospodarstvo i naučnoj produktivnosti. (<http://www.ukf.hr/default.aspx?id=266>). Na osnovu rezultata dobivenih vrednovanjem politike korištenja potencijala naučne dijaspore utvrđeno je da je ona imala značajne učinke na četiri spomenuta cilja naučne politike u Hrvatskoj, pa je 2013. godine je uzet novi zajam Svjetske banke za nastavak programa Fonda.

PRIMJER 12: UVRŠTAVANJE KONCEPTA MIGRACIJA I RAZVOJA U FAZU VREDNOVANJA JAVNIH POLITIKA – BRAIN GAIN PROGRAM

Brain Gain Program (BGP, 2002-2011), koji je proveo WUS Austrija, imao je za cilj unaprjeđenje akademske mobilnosti i doprinosa dijaspore, kao i pomoć reformi visokog obrazovanja u BiH, na Kosovu te u Crnoj Gori i Srbiji.

Više od 600 profesora, asistenata i eksperata odazvalo se pozivu da kao gostujući predavači na univerzitetima učestvuju u istraživanju i razvoju i da pruže mentorstvo studentima pri izradi radova. Program je finansirala Austrijska agencija za razvoj, ali je obustavljen zbog nedostatka finansijskih sredstava. Usprkos činjenici da se pokazao djelotvornim i da je polučio opipljive rezultate, program nije uvršten u zvanične javne politike i strategije razvoja visokog obrazovanja i nauke, pa time nije omogućena ni njegova održivost.

Očekivani uticaj programa definiran je u nekoliko ciljeva: unaprjeđenja nastave i istraživanje – nova literatura i metode; razvoj kurikuluma; unaprjeđenje međunarodne saradnje; saradnja s dijasporom i razmjena osoblja i studenata.

Provedenom evaluacijom, između ostalog, ocijenjeno je da je u 38% slučajeva razmjenom ostvaren razvoj novih studijskih programa, provedeno 66% novih metoda učenja, a 46% studenata podstaknuto je na samostalno istraživanje.

Osim toga, za narednu fazu politike navedenog programa pokrenuta je saradnja s gostujućim nastavnicima, i to 75% da nastave predavati, 62% da uspostave zajedničke istraživačke projekte, te 39% da nastave saradnju u razvoju novih studijskih programa.

3.5. Horizontalna i vertikalna koordinacija – prijedlog modela unaprjeđenja koordinacije ključnih aktera za uključivanje koncepta migracija i razvoja u BiH

U okviru postojeće složene državne strukture BiH, kao jedno od ključnih pitanja postavlja se pitanje horizontalne i vertikalne koordinacije nadležnih institucija u vezi sa uključivanjem koncepta migracija i razvoja u sektorske politike u BiH.

Kada je riječ o fazi izrade sektorskih politika, nadležni organi bi trebalo da u prvom koraku prvenstveno identificiraju i prikupe sve **neophodne informacije, analize i statistike** iz nadležnosti sektora **unutar tog organa**, a koje se mogu odnositi na migracije, odnosno iseljništvo. U smislu horizontalne koordinacije takve informacije neophodno je prikupiti i od drugih institucija koje će učestvovati u radu radne grupe za izradu **odgovarajuće sektorske strategije, zakona ili nekog drugog propisa**. Istovremeno, upravo od tih institucija mogu se zatražiti i prijedlozi za uključivanje eksperata predstavnika iseljništva, akademske zajednice odnosno civilnog društva, u rad radne grupe, odnosno u proces konsultacija, **uz prijedlog koji bi mogla imati sama institucija nadležna za konkretnu sektorsku politiku**.

Ipak, takva vrsta informacija, analiza i statistika najprije se može dobiti od nadležnih organa i institucija, koji ne moraju nužno biti uključeni u rad radne grupe već po svojoj nadležnosti pripadaju višim nivoima vlasti, što pojačava značaj vertikalne koordinacije u BiH. Tako se u ovom trenutku najadekvatniji statistički podaci, sprovedena istraživanja i analize, kao i kontakti značajnih pojedinaca i udruženja iz dijaspore, povratnika iz dijaspore te predstavnika akademske zajednice i civilnog društva, a koji mogu biti uključeni već u ovoj fazi, **nalaze u Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH**.

Određene informacije mogu pružiti i Agencija za statistiku i entitetski statistički zavodi, Agencija za zapošljavanje, te nadležne institucije na državnom i entitetskom nivou koje se bave pitanjima investicija.

Model koji je predložen u ovom dokumentu, prije svega, ima za cilj da u BiH budu stvoreni uslovi za što efikasnije i kontinuirano uključivanje koncepta migracija u razvojne politike. On prepoznaje najveće nedostatke u dosadašnjem ad hoc pristupu uključivanja migracija i razvoja, nedostatke u znanju i informiranju nadležnih državnih službenika koji se bave sektorskim politikama, u konceptu migracija i razvoja, i stremi da ponudi najoptimalniji mehanizam koji će kreatorima javnih politika olakšati prepoznavanje ovog koncepta i njegovo uključivanje u konkretne javne politike na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

Na **državnom nivou** predlaže se uvođenje koordinacionog mehanizma za migracije i razvoj, koje se sastoji od dva tijela, a to su:

a) **Međuinstitucionalno tijelo (MT)** koje bi okupljalo najvažnija ministarstva na državnom nivou, predstavnike entitetskih vlada i Brčko Distrikta BiH, koji svojom politikom utiču na migracije i razvoj, odnosno na migracionu politiku u užem smislu, koja se direktno odnosi na migracije, a efektivno utiče i na njeno uključivanje u razvojne politike u Bosni i Hercegovini. Ovo međuresorno tijelo značajno bi doprinijelo koordinaciji i razmjeni informacija između državnih organa, koji se prije svega bave statusnim pitanjima iseljeničtva i državnom politikom u tom pogledu (pitanja eventualnog zakonskog položaja dijaspora, državljanstva, posebnog statusa dijaspora, uloge DKP i ekonomske diplomatije, promocije investiranja, obrazovanja i učenja jezika, zaključenja međudržavnih sporazuma...).

b) **Savjetodavni odbor za migracije i razvoj (SO)** koji bi činili predstavnici civilnog društva, akademske zajednice, udruženja iseljenika, ugledni pojedinci iz iseljeničtva, povratnici u BiH. Odbor ne bi imao striktnu strukturu, ali bi njegovi članovi bili podijeljeni u skladu sa svojim znanjima, ekspertizama i iskustvu u dva sektora: društveni i ekonomski. Sam odbor imao bi i tematske grupe (obrazovanje, nauka, ekonomija i finansije, pitanje migracione statistike...). Savjetodavni odbor bio bi konstantno u komunikaciji sa Međuinstitucionalnim tijelom za migracije i razvoj. Osnivanjem ovog odbora bio bi formiran značajan resurs znanja i vještina neophodnih za iniciranje debate (dijaloga) o ključnim aspektima koncepta migracija i razvoja.

c) Na državnom nivou potrebno je odrediti **kontakt osobu pri kabinetu predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH**. Ova osoba bi svojim prisustvom i radom u koordinacionom mehanizmu omogućila punu informiranost predsjedavajućeg Vijeća ministara i samog Vijeća ministara o aktivnostima koordinacionog mehanizma i o pitanjima iz nadležnosti Vijeća ministara, odnosno pojedinačnih ministarstva značajnih za koncept migracija i razvoja.

Koordinacioni mehanizam za migracije i razvoj BiH, a posebno Savjetodavni odbor predstavljao bi **ključni forum u BiH** na kome bi se vodila debata o načinima, izazovima i preprekama za uključivanje koncepta migracija i razvoja u sektorske politike.

Dokument Politika o saradnji sa iseljeničtvom predviđa razvijanje mehanizama međuinstitucionalne koordinacije. Dokument predviđa uspostavljanje tijela koje ima savjetodavni karakter, ali također predviđa uključivanje relevantnih državnih ministarstava i institucija, uz mogućnost učešća iseljenika i civilnog sektora. Svakako da predloženi mehanizam koordinacije zahtijeva dalju razradu, a gorenavedena struktura, može poslužiti kao model buduće koordinacije.

Kroz koordinacioni mehanizam bi, na adekvatan način, mogli biti definirani programi obuke **državnih službenika**, i to o tematskim oblastima važnim za koncept migracija i razvoja (npr. Koncept migracija i razvoja i oblast nauke/obrazovanja/socijalne politike/finansija). Istovremeno, na ovaj bi način bio sagledan i **kapacitet predavača u zemlji i iseljeničtvu** koji bi mogli realizirati obuke.

Uspješna realizacija obuke državnih službenika u entitetima i kantonima istovremeno širi bazu znanja i vještina u javnom sektoru za koncept migracija i razvoja, a stvara i institucionalne pretpostavke da se u organima zaduženim za sektorske politike etabliraju obučeni državni službenici kojima je koncept migracija i razvoja poznat i primjenljiv. To bi u perspektivi moglo voditi stvaranju međuministarskih/međuresornih radnih grupa za migracije i razvoj na drugim nivoima vlasti u BiH, odnosno jačanja horizontalne koordinacije. U ovu obuku trebalo bi uključiti i osobe iz lokalnih samouprava, odnosno koordinate za pitanja dijaspore.

Upravo dokument Politika o saradnji sa iseljeništvom predviđa važnost organiziranja tematskih obuka za državne službenike iz različitih društvenih sektora.

U okviru koordinacionog mehanizma istovremeno bi mogle biti osmišljene promocije, javne kampanje, pilot projekti i slične aktivnosti, a sve u cilju promocije koncepta migracija i razvoja.

Koordinacioni mehanizam istovremeno bi predstavljao forum na kojem bi se diskutovalo i o prioritetima i potrebama za **akademskim istraživanjima**. Veoma je važno da kalendar istraživanja, a zatim rokovi, budu usklađeni sa kalendarom izrade javni politika (strategija i zakona), kako bi se u punoj meri opravdala tematska povezanost, odnosno svrsishodnost istraživanja. Od izuzetne koristi bila bi mogućnost koordinacionog mehanizma da ad hoc reaguje na zahtjeve-prijedloge za istraživanja koji dolaze od donosilaca odluka na svim nivoima vlasti u BiH.

Koordinacioni mehanizam trebao bi imati redovne kontakte sa **međunarodnim organizacijama**, koje su mahom i donatorske, kako bi se postigla puna koordinacija i izbjeglo preklapanje potencijalne podrške programima i projektima u oblasti migracija i razvoja.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice – Sektor za iseljeništvo trebalo bi da ima ulogu u koordinaciji i administraciji rada ovog mehanizma.

Veza sa razvojnim politikama u BiH

Inicijative za pokretanje razvojnih politika primarno su u nadležnosti entitetskih i kantonalnih vlada. Ovaj koncept predviđa da **pri kabinetima predsjednika entitetskih i kantonalnih vlada** bude određena kontakt osoba, čiji će osnovni zadatak biti:

- Osiguranje da u procesu izrade, realizacije i vrednovanja javnih politika bude uključen koncept migracija i razvoja;
- Konstantna komunikacija sa Ministarstvom za ljudska prava i izbjeglice (Sektorom za iseljeništvo), Međuinstitucionalnim tijelom za migracije i razvoj, odnosno Savjetodavnim odborom. Tako bi, na primjer, pri iniciranju izrade javne politike ova osoba obavijestila MT o tom procesu, tražeći spisak ključnih aktera koje treba informirati o početku izrade javne politike, odnosno prijedloge za članove RG koja se mora formirati. Istovremeno, moguće je identificirati i aktere koje treba uključiti u proces konsultacija. Međuinstitucionalno tijelo, u saradnji sa Savjetodavnim odborom za migracije i razvoj, može dostaviti svu relevantnu literaturu i informacije ako ih posjeduje, a koje su važne za definisanje problema i određivanje ciljeva javne politike. Na ovaj način mogu se identificirati i istraživanja kojih sada nema, a neophodna su za proces izrade javne politike, što će se u pojedinim slučajevima prevazići aktivnošću Koordinacionog mehanizma, odnosno organizacijom ad hoc istraživanja i aktiviranjem članova SO.

Klasterizacija politika

1. Ovaj prijedlog podrazumijeva da Međuinstitucionalno tijelo i Savjetodavni odbor za migracije i razvoj formiraju tzv. klastere javnih politika za uključivanje koncepta migracija i razvoja, a to podrazumijeva:

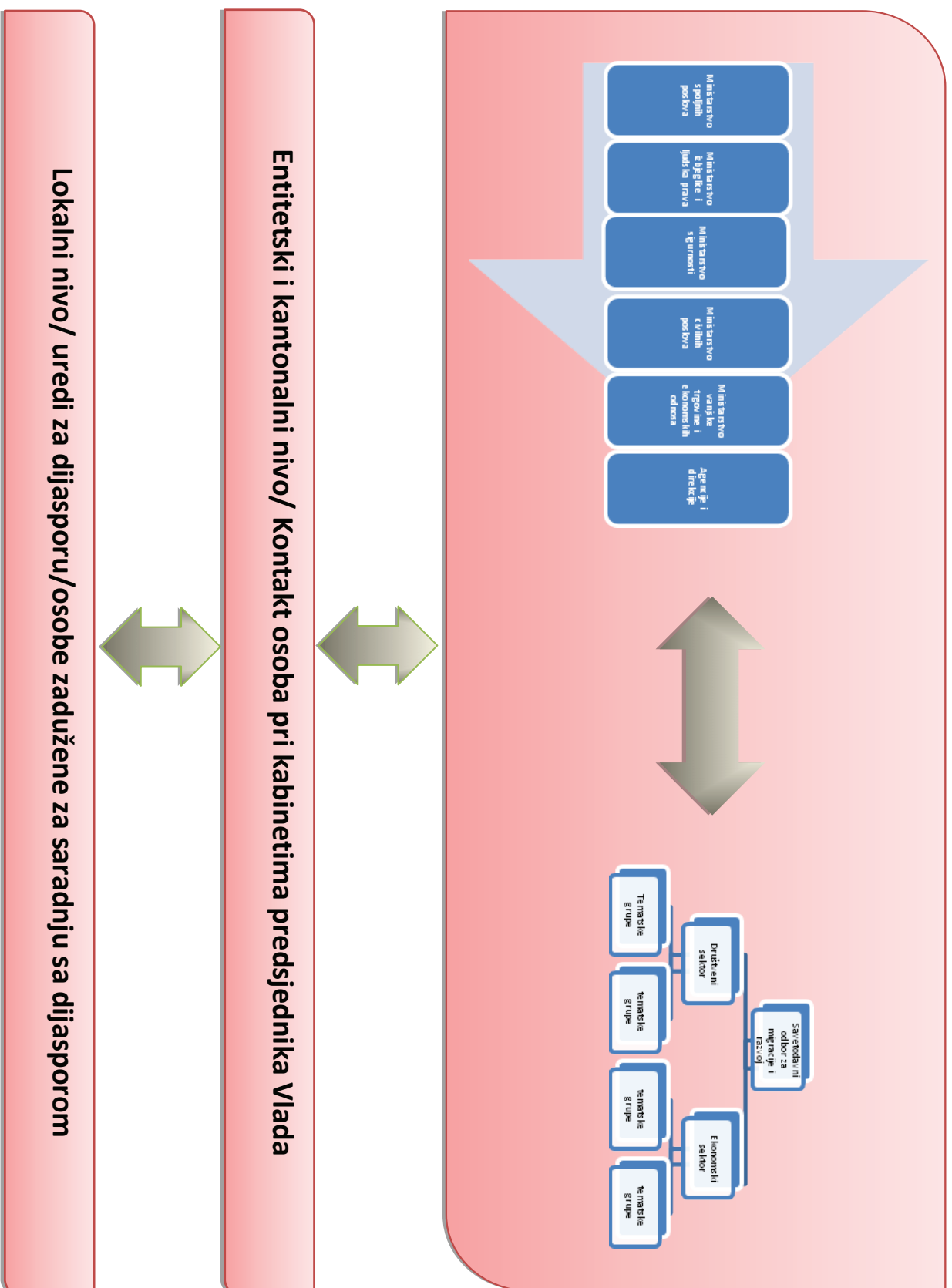
- a) Sistematizaciju relevantne migracione statistike u skladu sa temama javne politike (nauka, obrazovanje, finansije itd.);
- b) Identifikaciju postojećih istraživanja u sektorskim oblastima i provođenje kvantitativnih i kvalitativnih istraživanja koja nedostaju. Važna je i spremnost za ad hoc istraživanja u skladu sa potrebama za izradom određene sektorske politike;
- c) Identifikaciju i sistematizaciju postojećeg policy okvira, koji uključuje koncept migracije i razvoja i prilike za unaprjeđenje sektorskih politika, uz uključivanje ovog koncepta u skladu sa identificiranim potrebama odnosno postojećim godišnjim planovima;
- d) Klasifikaciju-profiliranje aktera u tematski organizirane grupe iseljenika, povratnika, predstavnika akademske zajednice, a koji su spremni da se uključe u proces izrade, realizacije, odnosno vrednovanja javne politike;
- e) Mogućnost razrade sadržaja javne politike koja uključuje koncept migracija i razvoja (konkretno rješenje koje se nudi relevantnoj radnoj grupi za izradu javne politike odnosno u toku konsultacija);
- f) Angažiranje u procesu implementacije, monitoringa i evaluacije javnih politika koje uključuju koncept migracija i razvoja;
- g) Izrada tematskih trening modula za državne službenike za migracije i razvoj.

Prednosti ovog prijedloga

Ovaj mehanizam:

- Omogućava **dvosmjernu komunikaciju**, jer MT i SO mogu prosljeđivati različite informacije koje se odnose na inicijative iseljeničtva za unaprjeđivanje javnih politika, kako na državnom tako i na ostalim nivoima vlasti u BiH, čime dijaspora na određeni način **institucionalizira** svoju uključenost u svakodnevni život u BiH. Naravno, omogućava se i dijalog na relaciji MT i SO u smislu unaprjeđenja statusnih prava iseljenika, ali i drugih migranata u BiH. Dvosmjernost komunikacije postoji i u odnosu nižih nivoa vlasti prema MT i SO.
- Omogućava **sistematično i koordinirano** vođenje javnih politika, uz uključenost koncepta migracija i razvoja, ne zadirući u nadležnosti institucija i organa uspostavljenih ustavnopravnim okvirom u BiH. Ovaj koncept sprječava dupliranje istovrsnih aktivnosti s jedne, odnosno utvrđuje potrebe i nedostatke s druge strane.
- Podrazumijeva uključenost predstavnika **lokalnih vlasti** u dijalog o uključivanju koncepta migracija u razvojne politike u BiH. Ovo je izuzetno važno jer je dijaspora zavičajno orijentirana, tako da će i lokalne vlasti biti u prilici da bude dio debata o migracijama i razvoju. S jedne strane, stavovi i mišljenja povratnika u lokalne zajednice postaće dio debate o sektorskim politikama u Bosni i Hercegovini, a s druge strane, lokalne zajednice moći će provjeriti vlastite razvojne inicijative i dobiti podršku za uključivanje koncepta migracija u svoje lokalne razvojne planove. Dokument Politike o saradnji sa iseljeničtvom, kao jedan od svojih prioriteta predviđaju podršku lokalnim zajednicama i njihovu mobilizaciju da identificiraju i bolje se povežu sa svojim iseljeničtvom, organiziraju obuke u radu sa iseljeničtvom, uspostave koordinatoru/urede za iseljeničtvo, uključe pitanja iseljeničtva u lokalne razvojne planove, poboljšaju usluge iseljeničtvu (web-matičar - uvođenje mogućnosti dobivanja određenih dokumenata putem interneta, brzi odgovori na upite iseljeničtva, informacije o investiranju, ostvarivanju određenih prava i dr.), prikupljanje podataka o iseljeničtvu, emigraciji i povratnicima na lokalnom nivou itd.

Koordinacioni mehanizam za migracije i razvoj u BiH



Bazične preporuke za uvrštavanje koncepta migracija u razvojne politike u Bosni i Hercegovini³⁶

- Za uključivanje koncepta migracija u razvojne politike u BiH važno je posmatrati dijasporu **kao izvor brojnih resursa** – ljudskih (nivo obrazovanja, treninga, vještina i znanja), finansijskih i poduzetničkih (doznake, strane direktne investicije, trgovina, ušteđevina, poslovna ulaganja, kupovina nepokretnosti, humanitarna pomoć), socijalnih (mreže između članova dijaspore, mreže kojima se povezuju zemlja porijekla i zemlja prijema, prijateljske i porodične veze, veze sa lokalnom zajednicom i institucijama, profesionalne veze), emocionalnih (posvećenost, nostalgija, dobra volja) i lokalnih (poznavanje lokalnog konteksta i posebna povezanost s mjestom porijekla). Navedeni resursi mogu značajno doprinijeti humanom i ekonomskom razvoju zemlje porijekla i zemlje prijema. Treba imati u vidu da migranti prolaze kroz različite faze migracionog ciklusa – razmišljanje i planiranje migracija, migracije, boravak u zemlji prijema, ostanak u zemlji prijema, dalja migracija ili povratak – i svaka od njih ima različite razvojne učinke i može zahtijevati različite politike.
- BiH ima veliki razvojni potencijal u iseljeništvu; s ciljem njegovog boljeg povezivanja s razvojnim politikama u zemlji, odnosno boljeg usklađivanja mogućnosti koje posjeduje s potrebama koje postoje u zemlji, treba podsticati nadležne institucije da pri kreiranju javnih politika koriste odgovarajuće i dostupne migracione statistike, zvanične izvještaje međunarodnih institucija i institucija u BiH, te akademska istraživanja koje se odnose na migracije i razvoj. Nadležne institucije treba da pokažu veću posvećenost dodjelom finansijskih sredstava za politike koje uključuju koncept migracija i razvoja. Također se, s ciljem kreiranja novih politika, treba napraviti evaluacija učinaka koje su proizvele politike već implementirane od međunarodnih institucija, odnosno treba utvrditi koje politike valja nastaviti ili šta je nužno poboljšati u kreiranju i implementaciji novih politika za postizanje maksimalnog učinka.
- Potrebno je ovaj dokument predstaviti **što većem broju donosilaca odluka na svim nivoima vlasti** u BiH u cilju dobijanja institucionalne podrške za sistematično i sveobuhvatno uključivanje koncepta migracija u razvojne politike u BiH. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice trebalo bi imati centralnu ulogu u promociji ovog dokumenta.
- Od velike važnosti za uključivanje koncepta migracija u razvojne politike u BiH je i dalje **jačanje institucionalnih kapaciteta na svim nivoima vlasti**.
 - Prije svega, važno je provesti čitav **niz tematskih oblika obuke** za državne službenike iz različitih oblasti ekonomskog i društvenog sektora, te time započeti proces građenja **baze znanja** unutar javnog sektora o konceptu migracija i razvoja i njegovih specifičnosti vezanih za pojedine sektore, odnosno politike.
 - **Kurikulume osnovnih i naprednijih oblika obuke** za uključivanje koncepta migracija i razvoja u sektorske politike u BiH trebalo bi izrađivati zajedno sa predstavnicima dijaspore, njihovim udruženjima i akademskom zajednicom u BiH.
 - O provedenim obukama važno je voditi ažurnu i sistematičnu evidenciju kako bi na sveobuhvatan način mogao biti praćen ciklus obuke i specifičnih znanja koje su državni službenici pohađali i stekli, a kako bi se izbjegla situacija da oni u koje su uloženi veliki finansijski resursi kasnije budu raspoređeni na mjesta unutar državne službe koja nisu povezana s razvojem sektorskih politika. Istovremeno je važno da cikluse obuke (osnovni i napredniji kurikulum) u kontinuitetu pohađaju državni službenici.
 - Ključnu ulogu u koordinaciji ovog procesa trebalo bi da ima **Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice – Sektor za iseljništvo**, koji je, shodno zakonskim nadležnostima, već inicirao i proveo aktivnosti u vezi sa unaprjeđenjem znanja državnih službenika za koncept migracija i razvoja.

³⁶ Ovaj dio dokumenta potrebno je sagledati u kontekstu specifičnih preporuka i primjera koji su razrađeni u tekstu Preporuka

- Potrebno je podsticati izradu zvaničnih akademskih programa koji na interdisciplinarnan način izučavaju fenomen migracija. Migracioni fenomen može biti sagledan i sa ekonomskog, sociološkog, kulturološkog, psihološkog, pravnog, filozofskog i politikološkog ugla, a svaka od tih naučnih oblasti relevantna je za izučavanje fenomena migracija i razvoja. Korak u dobrom pravcu predstavlja inicijativa Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice za uspostavljanje poslijediplomskog programa vezanog za migracije i razvoj.

- Za uspješno kreiranje, primjenu i vrednovanje javnih politika važno je imati što precizniju i sveobuhvatniju statistiku migracija.

- Kroz proces konsultacija i saradnje potrebno je ustanoviti mogućnosti za unaprjeđenje postojećih istraživanja koja se u BiH provode (Anketa o radnoj snazi, Anketa o životnom standardu i sl.) u kontekstu migracija i razvoja. S tim u vezi, različite agencije i institucije koje posjeduju podatke vezane za dijasporu trebale bi upoređivati i razmjenjivati podatke i metodologiju njihovog prikupljanja i obrade.

- Za koncept migracija i razvoja izuzetno su važna i **kvalitativna istraživanja** koja dolaze iz akademskog sektora i udruženja civilnog društva, a koja mogu biti od velikog značaja za sagledavanje fenomena migracija i razvoja.

- I na ovom mjestu potrebno je istaknuti **važnost podataka o dijaspori i povratnicima na lokalnom nivou** kao izvoru važnih informacija o aktivnostima dijaspore, povratnicima, ali i preprekama i izazovima s kojim se suočavaju u mjestima svog rođenja, a koji mogu biti riješeni jedino unaprjeđenjem politika na različitim nivoima vlasti u BiH.

- Važnu ulogu u iniciranju debate unutar BiH u vezi sa statističkim praćenjem migracija u kontekstu razvoja može imati **Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice – Sektor za iseljništvo**, u saradnji sa drugim agencijama i institucijama (Agencija za statistiku).

- Uspostava efikasne komunikacije sa dijasporom, odnosno njenim udruženjima trebalo bi da predstavlja jedan od prioriteta institucija u BiH. **Osmišljavanje plana komunikacije i saradnje sa dijasporom u vezi s ciljanim i jasno definiranim** aktivnostima trebalo bi da bude uloga Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice – Sektora za iseljništvo, ali i drugih organa, odnosno Ministarstva vanjskih poslova, čije kadrovske kapaciteta je potrebno jačati u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, a s ciljem mapiranja dijaspore, uglednih pojedinaca i razmjene informacija sa iseljništvom.

- Potrebno je **ojačati kapacitete i uspostaviti efikasniju saradnju** sa organizacijama civilnog društva radi njihovog većeg angažmana i posvećenosti uključivanju koncepta migracija u razvojne politike u BiH, odnosno saradnji sa dijasporom.

LITERATURA

1. Agency for Statistics BiH (ASBiH) (2013). Preliminary Results of the 2013 Census of Population, Households and Dwellings in Bosnia and Herzegovina, First release, No. 1, from 05. 11. 2013., Sarajevo: ASBiH.
2. Barro, R.J. (2001). Human capital and growth, *American Economic Review*, Vol. 91(2), pp. 12-17.
3. Benhabib, J. and Spiegel, M. (1994). The role of human capital in economic development: Evidence from aggregate cross-country data, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34, pp. 143-173.
4. Dornbusch, R. and Fischer, S. (1994). *Macroeconomics*, 6 edition, New York: McGraw-Hill.
5. Efendić, A., Babić, B., Rebmann, A. (2014). *Diaspora and Development – Bosnia and Herzegovina*.
6. Emirhafizović, M. (2013). Demografske i socio-ekonomske karakteristike bosanskohercegovačkih migranata u Austriji. „Migracije iz Bosne i Hercegovine.“ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
7. Halilovich, H. (2012). Trans-local communities in the age of transnationalism: Bosnians in diaspora, *International Migration*, Vol. 50(1), pp. 162-178.
8. IOM. IASCI. (2010). *Maximising the Development Impact of Migration-Related Financial Flows and Investment to Bosnia and Herzegovina*.
9. Kostić, R. (2013). Istraživanje trendova u transnacionalnim praksama migranata potaknutih sukobom: Bosanci u Švedskoj i njihove aktivnosti usmjerene k Bosni i Hercegovini. „Migracije iz Bosne i Hercegovine.“ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
10. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. (2014). *Pregled stanja bosanskohercegovačkog iseljništva*.
11. Povranovic-Frykman, M. (2011). The transnational life of objects: Material practices of migrants' being and belonging, *The Swedish Research Council* (code 2010-33187-77170-21)
12. Putnam, R.D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, 6:1, 65-78.
13. World Bank (WB) (2013). Remittances data available at: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/>



