

Policy Brief

Povratne migracije i lokalni razvoj u manje razvijenim područjima Hrvatske

Što može postići mjera *Biram Hrvatsku* i gdje su njezina ograničenja?

Dr. sc. Caroline Hornstein-Tomić (Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb)

Dr. Janine Pinkow-Läpple (Leibniz institut za razvoj poljoprivrede u tranzicijskim gospodarstvima, Halle/Njemačka)

Ana Budimir Župić (Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu)

Predgovor

Od početka 21. stoljeća Hrvatska je prošla kroz duboku društveno-ekonomsku transformaciju, nastalu ne samo zbog izabranog puta prema članstvu u Europskoj uniji, nego i kao posljedica dugoročnih demografskih i migracijskih kretanja iz 1990-ih godina. Među brojnim smjerovima javne politike nastalim tijekom tog razdoblja, posebno značajnu ulogu imali su programi povratka koje je pokrenula država. Te su inicijative bile usmjerene na poticanje povratka hrvatskih državljana i osoba hrvatskog podrijetla iz inozemstva i s vremenom su se razvijale dalje — od mehanizama poslijeratne obnove do suvremenih instrumenata koji su trebali pomoći u nadilaženju krize u vezi nedostatka radne snage, demografskog pada i izazova globalne konkurentnosti. Ova studija nastoji na primjeru inicijative *Biram Hrvatsku* na sveobuhvatan način istaknuti važnost tih programa.

Ranije nastale politike povratka prvenstveno su bile osmišljene kako bi olakšale reintegraciju raseljenih osoba i izbjeglica nakon Domovinskog rata i uglavnom su bile usmjerene na obnovu stambenog fonda, povrat imovine i pružanje osnovne potpore reintegraciji. Međutim, kako se Hrvatska tijekom 2000-ih politički i gospodarski stabilizirala, suočila se s još jednim izazovom: kontinuiranim iseljavanjem radno sposobnog stanovništva, osobito nakon pristupanja Europskoj uniji 2013. godine. Taj je tijekom događaja iz temelja promijenio logiku politike povratka. Umjesto da se bave isključivo posljedicama ranijih raseljavanja, hrvatske su vlasti počele promatrati povratne migracije kao strateški alat gospodarskog razvoja i demografske obnove.

U tom kontekstu, program *Biram Hrvatsku* predstavlja značajan iskorak u osmišljavanju i provedbi programa za povratnike koji je za razliku od ranijih inicijativa, izričito usmjeren na gospodarski aktivne povratnike kroz pružanje financijskih poticaja, potpore poduzetništvu i mjera za poticanje regionalnog razvoja. Program prepoznaje da povratne migracije nisu samo društveno ili humanitarno pitanje, nego i gospodarska prilika — prilika koja može pridonijeti inovacijama, ulaganjima i revitalizaciji manje razvijenih područja. Posebnost programa *Biram Hrvatsku* ogleda se i u širem zaokretu javne politike prema održivom razvoju i regionalnoj koheziji, pri čemu se nacionalni prioriteti usklađuju s ciljevima Europske unije. Istodobno, program naglašava važnost uključivanja dijaspore kao izvora ljudskog kapitala, prijenosa znanja i transnacionalnih mreža. Značenje programa za povratnike u Hrvatskoj stoga nadilazi njihove neposredne korisnike te oni postaju dio šireg političkog okvira usmjerenog na suočavanje s demografskim padom, neravnotežama na tržištu rada i regionalnim nejednakostima. U zemlji u kojoj je gubitak stanovništva postao jedan od najozbiljnijih dugoročnih izazova, uspješna reintegracija povratnika — i stvaranje uvjeta koji povratak čine privlačnom opcijom — od presudne su važnosti. Programi poput *Biram Hrvatsku* pokazuju kako ciljane mjere u okviru javne politike mogu pridonijeti ostvarivanju tih ciljeva, istodobno jačajući osjećaj pripadnosti i povezanosti među Hrvatima u inozemstvu.

Cilj ove studije jest detaljno analizirati navedene procese te ponuditi nekoliko načina na koji migracijska politika može odgovoriti na promjenjive nacionalne potrebe. Primjer programa *Biram Hrvatsku* posebno je relevantan pokazatelj kako dugoročno usmjerena politika može preoblikovati sam koncept povratka — od reaktivne mjere prema proaktivnoj strategiji nacionalnog razvoja. Time ovaj rad pridonosi široj raspravi o migracijama, uključivanju dijaspore i demografskoj politici u Europi i šire. Hrvatsko iskustvo ilustrira izazove i prilike s kojima se suočavaju države koje nastoje upravljati složenim odnosom između iseljavanja i povratka te pruža vrijedne uvide donositeljima tih mjera, istraživačima i drugim dionicima.

Zaklada Konrad Adenauer Hrvatska i Slovenija ponosna je što sudjeluje u ovom projektu. Upućujemo iskrene čestitke našem dugogodišnjem partneru, Institutu Ivo Pilar, kao i svima koji su sudjelovali u izradi ove studije, na njihovom iznimnom akademskom radu i doprinosu u izradi.

Dr. Norbert Eschborn

Direktor

Ured za Hrvatsku i Sloveniju

Konrad-Adenauer-Stiftung

Ključne poruke

- Ruralne i periferne regije Hrvatske su među onim područjima koja su najteže pogođena iseljavanjem i demografskim padom.
- Povratnici mogu doprinijeti revitalizaciji tih područja prijenosom materijalnih i nematerijalnih resursa.
- Program *Biram Hrvatsku* omogućuje poticaje važne za povratak i samozapošljavanje, ali nije glavni pokretač tih odluka.
- Kako bi se u potpunosti iskoristio razvojni potencijal povratnika, mjere potpore trebaju nadilaziti isključivo financijsku pomoć.

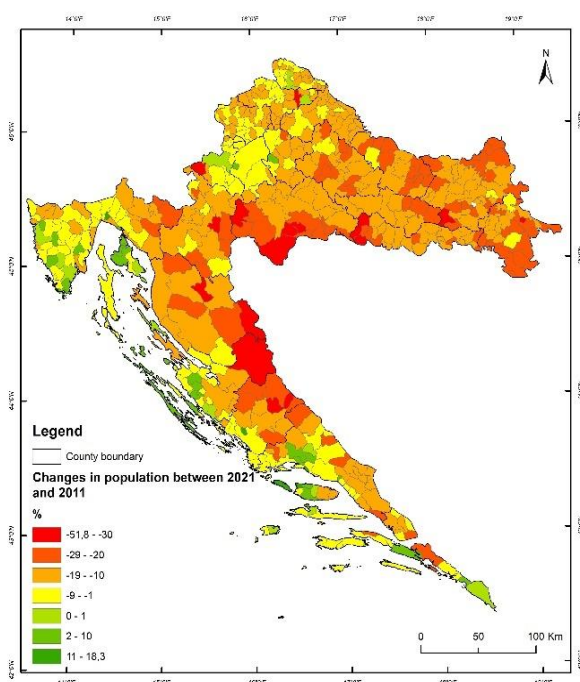
Ruralne regije
Revitalizacija
Biram Hrvatsku
Mjere potpore

1. Pozadina: iseljavanje, periferizacija i reakcija javne politike

Od ulaska Hrvatske u EU 2013. godine zemlja bilježi značajan pad broja stanovnika – više od 250.000 ljudi iselilo se, što čini gotovo 10 % populacije. Međutim, nisu sve regije jednako pogođene tim trendom. Najveći broj ljudi napustio je ruralna i ekonomski slabija područja, osobito u Panonskoj Hrvatskoj. Dugotrajno iseljavanje dovelo je do nedostatka radne snage, daljnjeg slabljenja lokalnih gospodarstava te pridonijelo propadanju društvene i ekonomske infrastrukture, čime su dodatno produbljeni procesi periferizacije (Mihály 2022), time povećavajući rizik od takozvanih razvojnih zamki (Rodríguez-Pose et al. 2024).

Kao odgovor na ove izazove, Vlada Republike Hrvatske pokrenula je 2021. godine program *Biram Hrvatsku* (I Choose Croatia) koja ima za cilj poticanje povratne migracije i oživljavanje gospodarske aktivnosti u nerazvijenim regijama putem financijske potpore za samozapošljavanje i osnivanje poduzeća.

Slika 1: Promjene u broju stanovništva diljem Hrvatske



Izvor: Svjetska banka na temelju podataka Državnog zavoda za statistiku (2016.) i popisa stanovništva 2011.-2021.

2. Ciljevi i pristup

U tom kontekstu postavlja se pitanje mogu li i u kojoj mjeri takve politike pretvoriti povratnu migraciju u održivi lokalni razvoj, posebno u perifernim ruralnim područjima. Iako se povratna migracija sve više promatra kao potencijalni razvojni resurs, empirijski dokazi o njezinim konkretnim doprinosima te o ulozi ciljanih političkih instrumenata i dalje su ograničeni, osobito u ruralnim područjima.

Povratna migracija
Ruralni razvoj
Političke mjere
Poduzetništvo

Ovaj policy brief stoga istražuje razvojni potencijal povratne migracije u manje razvijenim, ruralnim regijama Hrvatske te ulogu programa *Biram Hrvatsku* unutar obrazaca povratne migracije. Temelji se na 19 intervju s korisnicima programa i 6 intervju s stručnjacima, uključujući donositelje politika, službenike javne uprave i aktere lokalnog razvoja, provedenih 2024. godine. Među ispitanim korisnicima mjere 85 % bili su muškarci, većinom sa srednjom stručnom spremom, koji su osnovali mala poduzeća u građevinskom sektoru; prosječna dob bila je 40 godina, a u inozemstvu su proveli između dvije i sedamnaest godina. Intervjui su bili usmjereni na motive povratka, poduzetničke aktivnosti, prenesene resurse i iskustva provedbe programa, s posebnim naglaskom na ruralne dijelove Panonske Hrvatske.

3. Program *Biram Hrvatsku*

Biram Hrvatsku dio je hrvatskih politika tržišta rada i nadopunjuje postojeće mjere potpore za samozapošljavanje i osnivanje poduzeća, osobito u gospodarski slabije razvijenim regijama. Iako je demografska revitalizacija tih regija artikulirana kao jedan od ciljeva mjere, sveobuhvatnije mjere demografske revitalizacije uvedene su naknadno, uključujući one iz Strategije demografske revitalizacije do 2033. godine, koja također obuhvaća hrvatsku dijasporu (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2024_03_36_580.html).

Program se sastoji od dviju komponenti: potpore povratnoj migraciji iz inozemstva i potpore unutarnjoj mobilnosti unutar Hrvatske, a obje su usmjerene na poticanje osnivanja poduzeća. Namijenjen je dvjema glavnim skupinama: prva uključuje hrvatske državljane do 60 godina koji su radili u inozemstvu najmanje 12 mjeseci unutar prethodnih 24 mjeseca te se po povratku prijavljuju kao nezaposleni i ulaze u samozapošljavanje. U početku usmjeren na hrvatske iseljenike iz Europskog gospodarskog prostora, komponenta povratka kasnije je proširena i na povratnike iz Švicarske, Ujedinjene Kraljevine, Sjeverne i Južne Amerike, Australije i Novog Zelanda. Drugu skupinu čine korisnici potpore za samozapošljavanje koji se unutar Hrvatske sele iz razvijenijih u manje razvijena područja, čime pridonose regionalnom razvoju.

Financijska potpora pruža se u okviru kombiniranog paketa. Ukupan iznos, koji uključuje standardnu potporu za samozapošljavanje i komponentu *Biram Hrvatsku*, može doseći do 27.000 eura za povratnike iz inozemstva te do 23.500 eura za unutarnju mobilnost. Projekti koji uključuju zelena ili digitalna rješenja mogu ostvariti višu razinu potpore. Unutar ovog okvira, zaseban jednokratni poticaj za mobilnost iznosi 7.000 eura za povratnike iz inozemstva i 3.500 eura za unutarnju mobilnost.

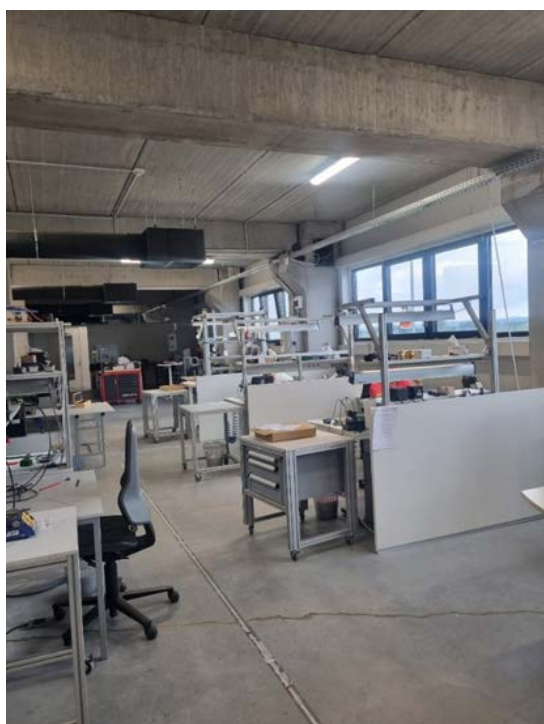
U razdoblju od siječnja 2022. do siječnja 2026. godine odobreno je ukupno 1.589 prijava u okviru programa *Biram Hrvatsku*, uključujući 1.507 prijava za povratak iz inozemstva i 82 za unutarnju mobilnost. Većina povratnika dolazila je iz Njemačke ili Austrije, pri čemu je oko 70% imalo srednjoškolsko obrazovanje, a sličan udio bio je u dobnoj skupini od 30 do 49 godina. Glavna odredišta povratka bila su Grad Zagreb, Osječko-baranjska županija i Brodsko-posavska županija. Korisnici su najčešće osnovali poduzeća u građevinskom sektoru i u prerađivačkoj industriji.

4. Što motivira povratak

Rezultati pokazuju da je povratna migracija primarno potaknuta ekonomskim razlozima. Rastući troškovi života u inozemstvu, smanjenje financijskih prednosti rada u zemljama odredišta te poboljšane ekonomske prilike, uz sve povoljnije uvjete za osnivanje poduzeća u Hrvatskoj, imali su ključnu ulogu u donošenju odluka o povratku. Mnogi

povratnici opisali su postupno pomicanje odnosa troškova i koristi migracije, budući da su veći prihodi u inozemstvu sve više bili opterećeni rastućim troškovima stanovanja i svakodnevnog života.

Istodobno su i neekonomski čimbenici značajno pridonijeli odluci o povratku. Spajanje obitelji, želja za odgojem djece u zemlji podrijetla te davanje prednosti ruralnim uvjetima života često su se navodili kao razlozi. Ispitanici su istaknuli i privlačnost većeg životnog prostora, blizinu prirode, kulturnu i prostornu privrženost te snažnije društvene veze u svojim regijama podrijetla, što je bilo u suprotnosti s iskustvima društvene izolacije, dugog radnog vremena i ograničene društvene integracije u inozemstvu. Navedeni ekonomski i društveni čimbenici zajedno su oblikovali povratak kao strategiju za poboljšanje kvalitete života i opće dobrobiti.



Slika 2: poduzeće jednog od korisnika koji proizvodi kabele i kableske sklopove

Izvor: Autori

5. Povratnici kao akteri lokalnog razvoja

Nakon povratka, ispitanici su osnovali mala poduzeća u svojim regijama podrijetla, pretežno u građevinskom sektoru. Te aktivnosti odgovarale su velikoj lokalnoj potražnji za kvalificiranom radnom snagom u regijama koje su nedavno prošle kroz ekonomsku revitalizaciju, a istodobno su pogođene dugotrajnim iseljavanjem, demografskim padom i trajnim nedostatkom radne snage. Povratnici su pronašli poticajno okruženje u koje su uložili financijski kapital, opremu i strojeve iz inozemstva. Osim toga, izravno su pridonijeli otvaranju radnih mjesta, jer se nekoliko poduzeća već proširilo i zaposlilo dodatne radnike ili je imalo konkretne planove za to. Općenito, ispitanici su naveli da su izuzetno zadovoljni razvojem svojih poduzeća, da je potražnja stabilna i izgledi za daljnji rast povoljni.

Osim financijskih ulaganja, povratnici su pridonosili lokalnom razvoju prijenosom nematerijalnih resursa, odnosno takozvanih nematerijalnih doznaka (Pinkow-Läpple & Möllers, 2025), kao što su tehničko znanje, poslovne ideje, profesionalni standardi, sigurnosne mjere, radna etika i organizacijske prakse stečene u inozemstvu. Ti nematerijalni resursi utjecali su na način organizacije poslovanja i njihovi kupci i partneri su takav način poslovanja iznimno cijenili. U nekim slučajevima, razvoj poduzeća dodatno je bio potpomognut održavanjem profesionalnih veza s državom u koju su prethodno migrirali, uključujući kontakte s bivšim poslodavcima, što je olakšalo razmjenu znanja i omogućilo prekograničnu suradnju.

Ukratko, korisnici su u ruralna područja donijeli vrijedne materijalne i nematerijalne resurse koji mogu potaknuti lokalnu gospodarsku aktivnost u sredinama obilježenima nedostatkom radne snage, u regijama koje su u procesu gospodarskog oporavka.

6. Uloga programa *Biram Hrvatsku*

U tom kontekstu, ispitanici su visoko vrednovali potporu koju pruža *Biram Hrvatsku*. Iako je većina naglasila da ona nije bila presudna za njihovu odluku o povratku ili pokretanju poslovanja, program je značajno pridonio smanjenju financijskih rizika. Oko četvrtine intervjuiranih korisnika navelo je da bez ove mjere ne bi mogli pokrenuti vlastito poduzeće. U tom smislu, program *Biram Hrvatsku* prije je podržao nego potaknuo poduzetničke aktivnosti povezane s povratkom.

Program stoga prvenstveno djeluje kao poticajni okvir koji pomaže u smanjenju praktičnih prepreka tijekom povratka i prijenosa resursa te signalizira opredijeljenost države za povratnu migraciju i regionalni razvoj, pružajući institucionalnu podršku i legitimitet povratnicima i njihovim inicijativama.

Unatoč općenito visokom zadovoljstvu programom, nekoliko sudionika ukazalo je i na mogućnosti poboljšanja. Prije svega, istaknuli su potrebu za komplementarnim, nefinancijskim oblicima potpore, a posebno su naglasili nezadovoljene potrebe vezane za mogućnosti umrežavanja, pristup stručnim savjetima te kontinuirani razvoj vještina.

Nadalje, nekoliko ispitanika kritiziralo je određene aspekte provedbe programa, uključujući administrativnu složenost i nedostatak jasnoće u vezi s postupcima prijave i kriterijima prihvatljivosti. Ukazali su na slabu suradnju između relevantnih institucija i agencija te nedovoljnu informiranost o programu *Biram Hrvatsku*, o kojem su mnogi sudionici saznali putem neformalnih kanala, a ne službene komunikacije.

Osim toga, manji broj ispitanika izvijestio je o iskustvima zavisti i nezadovoljstva unutar svojih lokalnih zajednica nakon dobivanja potpore iz programa *Biram Hrvatsku*. Iako takve reakcije nisu bile brojne, odražavaju percepciju da su povratnici nepravedno privilegirani državnom pomoći te ukazuju na rizik da negativne lokalne reakcije mogu otežati reintegraciju i narušiti legitimnost programa povratka.

7. Preporuke javnih politika

Analiza pokazuje da povratne migracije imaju značajan potencijal za revitalizaciju perifernih regija Hrvatske, ali njegova realizacija ovisi o nizu uvjeta. Povratnici pridonose materijalnim i nematerijalnim resursima, uključujući financijski kapital i znanje; održavaju poslovne veze sa zemljama u koje su prethodno migrirali te otvaraju nova radna mjesta kroz osnivanje poduzeća što sveukupno može generirati važne poticaje za daljnju regionalnu revitalizaciju. Programi poput *Biram Hrvatsku* mogu olakšati te procese smanjenjem početnih prepreka i pokretanju poslovanja te signaliziranjem političke opredijeljenosti za regionalni razvoj. Istodobno, rezultati pokazuju da takvi programi ne mogu zamijeniti šira strukturna poboljšanja niti nadoknaditi nepovoljno institucionalno i društveno okruženje.

Jedna od ključnih implikacija rezultata jest da se politike povratne migracije ne bi trebale temeljiti isključivo na financijskim poticajima. Iako su potpore za pokretanje poslovanja važne kako bi se smanjio rizik u ranoj fazi povratka i pri samozapošljavanju, same po sebi nisu dovoljne za osiguravanje dugoročnih razvojnih učinaka. Stoga je nužna komplementarna nefinancijska potpora. Mogućnosti umrežavanja, suradnja s lokalnim i regionalnim poslovnim agencijama te pristup savjetodavnim uslugama mogu pomoći povratnicima da svoje gospodarske aktivnosti snažnije integriraju u lokalne sredine i ojačaju održivost poslovanja.

Osim toga, potrebna je veća transparentnost u oblikovanju i provedbi programa kako bi se ojačalo povjerenje među potencijalnim prijaviteljima i lokalnim zajednicama. Jasnija komunikacija kriterija prihvatljivosti i postupaka, kao i bolje širenje informacija u inozemstvu, mogli bi povećati dostupnost i smanjiti neizvjesnost za povratnike koji razmatraju sudjelovanje u programu. Jačanje institucionalne koordinacije između različitih razina uprave dodatno bi unaprijedilo učinkovitost programa, osobito u regijama gdje su lokalni kapaciteti ograničeni, a administrativna fragmentacija predstavlja prepreku poduzetništvu.

Naposljetku, društvena dinamika zaslužuje veću pozornost. Iskustva negativnih reakcija prema povratnicima upućuju na to da programi financijske potpore mogu nenamjerno stvoriti percepciju nepravedne prednosti. Strategije javne komunikacije koje naglašavaju šire društvene koristi povratne migracije mogle bi pomoći u ublažavanju takvih napetosti i potaknuti veće prihvaćanje povratnika kao doprinosa lokalnom razvoju, a sustavno naglašavanje tih institucionalnih i društvenih dimenzija ne bi samo smanjilo takve napetosti, već bi i pomoglo u generiranju šireg razvojnog potencijala povratnih migracija.

Literatura

1. Hornstein Tomić, C. (2023). "Remigrant Agency and the Receptivity of Social Remittances", In Returning - Remitting - Receiving: Social Remittances of Transnational (re)migrants to Croatia, Lithuania, and Poland, edited by Čiubrinskas, V. / Gečienė-Janulionė, I. / Hornstein Tomić, C., and Violetta Parutis. Münster: Lit Verlag, 171-202.
2. Mihály, M. (2022). "Peripheralization, Political Discontent, and Social and Solidarity Economy—Case Studies From Rural Hungary and Germany" *Frontiers in Political Science* 3 (741956), 1-22.
3. Narodne Novine, Strategija demografske revitalizacije Republike Hrvatske do 2033. godine (3.03.2024). https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2024_03_36_580.html
4. Pinkow-Läpple, Janine, and Möllers, J. (2025). "From Social to Intangible Remittances: Toward a Comprehensive Framework of Remittances." *Comparative Migration Studies* 13(1).
5. Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, L., and Poelman, H. (2024). The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap. *Economic Geography*, 100(3), 213–245. <https://doi.org/10.1080/00130095.2024.2337657>

Impresum

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Norbert Eschborn

Direktor

Ured za Hrvatsku i Sloveniju

Institut društvenih znanosti Ivo Pilar

Dr. sc. Caroline Hornstein-Tomić

Znanstvena savjetnica

Društvene znanosti / sociologija



Tekst ovog djela licenciran je pod uvjetima licence „Creative Commons Attribution – Dijeli pod istim uvjetima 4.0 International” CC BY-SA 4.0 (dostupne na adresi:

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Zaklada Konrad Adenauer

T +385 1 4882 650

norbert.eschborn@kas.de

Institut društvenih znanosti Ivo Pilar

T +385 1 4886 808

caroline.hornstein-tomic@pilar.hr