

INFO - 205

UDK 316.77:331.556.4

<https://doi.org/10.63191/mcpr.17.1.7>

ORIGINALNI ZNANSTVENI RAD /
ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER

ANALIZA ADMINISTRATIVNE UKLJUČENOSTI I KOMUNIKACIJSKE ISKLJUČENOSTI KROZ INSTITUCIONALNI PRISTUP SAGLEDAVANJA RADNE IMIGRACIJE U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

izv. prof. dr.

Jasna Duraković

Odsjek za komunikologiju

Fakultet političkih nauka,

Univerzitet u Sarajevu

Skenderija 72, 71000 Sarajevo

jasna.durakovic@fpn.unsa.ba

izv. prof. dr.

Jasmin Hasić

Federalno ministarstvo

obrazovanja i znanosti

Krpića 3A, 88000 Mostar

jasmin.hasic@fmon.gov.ba

Benjamin Hedžić,

MSc

Federalno ministarstvo

obrazovanja i znanosti

Krpića 3A, 88000 Mostar

benjamin.hedzic@fmon.gov.ba

SAŽETAK: Ovaj članak tematizira recentno uvećani trend radne imigracije u Bosni i Hercegovini iz perspektive komunikacije i upravljanja. Rad se ne oslanja na dominantne rasprave vezane za migracione politike ili ekonomiju rada niti na demografske karakteristike useljenika, već se analiza zasniva na administrativnim i kvalitativnim podacima prikupljenim u Federaciji Bosne i Hercegovine tijekom 2023. godine u okviru postupaka nostrifikacije i ekvivalencije svjedochanstava o završenom srednjem obrazovanju punoljetnih stranih državljana, te anketama provedenim u školama. Kroz analizu obrazaca djelovanja institucija u narativnom oblikovanju vlastite odgovornosti, kapaciteta i kontaktnih točki u susretu s novopristiglom radnom populacijom, identificiraju se ponavljajući diskurzivni obrasci nemoći, odgađanja i izmještanja odgovornosti, pri čemu se useljenici prepoznaju kao administrativni predmeti obrade, ali ne i kao subjekti institucionalnog upravljanja ili integracije. Nalazi sugeriraju postojanje obrazaca upravljanja radnom migracijom u Federaciji Bosne i Hercegovine kroz kombinaciju birokratske uključenosti i komunikacijske isključenosti. Naime, useljenici se evidentiraju, klasificiraju i legaliziraju kroz proceduralne mehanizme, dok istovremeno ostaju odsutni iz institucionalnih narativa angažmana. Ovi obrasci mogu se interpretirati kao indikativni za specifičan komunikacijski modalitet upravljanja, pri čemu se oskudnost podataka, šutnja i administrativni minimalizam ne tumače isključivo kao metodološka ograničenja, već i kao potencijalne komunikacijske prakse koje strukturiraju izbjegavanje odgovornosti i normaliziraju upravljanje kroz odsustvo.

KLJUČNE RIJEČI: radna imigracija, institucionalna komunikacija, upravljanje migracijama, administrativne prakse, Federacija Bosne i Hercegovine.

UVOD

Bosna i Hercegovina se, kao studija slučaja, decenijama dominantno analizira kao zemlja emigracije (Valenta & Ramet, 2016; Efendic, 2016; Hasić, 2018; Halilovich et al., 2018; Begović et al., 2020), a recentno i kao zemlja tranzicije za neregularne migracije s Bliskog i Dalekog istoka prema zemljama Europske unije (Hodžić, 2020; Majstorić, 2023). Javni diskurs, strateški dokumenti i akademska istraživanja dosljedno su oblikovali presjek evolucije stanja u zemlji kroz narative „odljeva mozgova“, odlaska radne snage i demografskog deficita (Soldo et al. 2021).

Znatno manje pažnje posvećeno je novijem i strukturno značajnom preokretu u vidu organiziranog uvoza strane radne snage radi kompenzacije nedostatka domaćih radnika (cf. Pašić 2024). Iako se ovaj razvoj često razmatra u ekonomskim ili regulatornim terminima, njegove komunikacijske i upravljačke dimenzije ostaju uglavnom neistražene. U dostupnoj literaturi, institucije se uglavnom prikazuju kao tehnički administratori ograničeni nedostatkom kapaciteta, zastarjelim sistemima ili složenim političkim aranžmanima. Upravljanje se konceptualizira prvenstveno kao prisustvo ili odsustvo adekvatnih zakona, politika i baza podataka. Komunikacija se, ukoliko se uopće spominje, tretira kao neutralan prijenos informacija, a ne kao konstitutivni element upravljanja.

Ovaj članak se ciljano udaljava od tradicionalnih migracijskih studija i analize tržišta rada. Ne postavlja pitanje zašto radnici dolaze u Bosnu i Hercegovinu, niti procjenjuje imigracione politike ili ishode integracije. Analitički fokus ovog članka također nije usmjeren na same demografske karakteristike populacije. Umjesto toga, ispituje kako institucije komuniciraju, ili ne komuniciraju, svoje kontaktne točke s novopristiglom radnom snagom i način na koji institucije narativno oblikuju vlastiti kapacitet, odgovornost i stupanj susreta s ovim populacijama. Iz perspektive komunikacijskih znanosti, upravljanje se ne ostvaruje isključivo putem zakona i propisa, već i kroz narative odgovornosti, šutnje, odgađanja i institucionalnog samopredstavljanja.

Analiza se zasniva na originalnim podacima o nostrifikaciji i ekvivalenciji svjedočanstava o završenom srednjem obrazovanju punoljetnih stranih državljana u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2023. godinu (N=1702).

Pored navedenih administrativnih podataka o nostrifikaciji, istraživanje uključuje i originalni kvalitativni materijal prikupljen putem upitnika među obrazovnim institucijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, o iskustvima u radu s punoljetnim stranim državljanima, uključujući procjenu kapaciteta, izazova i institucionalnih kontaktnih točaka. Ovaj skup odgovora omogućava uvid ne samo u formalnu obradu migrantske populacije, već i u način na koji institucije diskurzivno artikuliraju (ili negiraju) vlastitu ulogu u procesu upravljanja radnom migracijom.

Prikupljeni podaci ukazuju na izrazito rodno obilježenu i profesionalno koncentriranu migrantsku radnu snagu, koja pretežno dolazi iz zemalja komunikacijski udaljenih od društva prijema. Vidljiv je i ponavljajući institucionalni diskurs, tvrdnje o nepostojanju kapaciteta ili interesa, nemoći, te izmještanju odgovornosti (odsustvo pravnih okvira, asistenata, obuka ili financijske naknade). U ovom radu, ove izjave se ne posmatraju kao jednoznačni dokazi institucionalnih strategija, već kao indikativni komunikacijski obrasci koji mogu imati različita tumačenja. Umjesto da se ove izjave tretiraju kao neutralni opisi strukturnih ograničenja, analiza istražuje na koji način ovakvi diskurzivni obrasci učestvuju u oblikovanju institucionalnog odnosa prema migrantskoj populaciji. Ova kombinacija kvantitativne administrativne evidencije i kvalitativnih institucionalnih odgovora omogućava analizu upravljanja migracijom kao „komunikacijskog režima“, u kojem se prisustvo radnika prepoznaje proceduralno, ali ostaje slabo artikulirano kroz institucionalnu odgovornost i praksu kontakta.

Shodno navedenom, rad polazi od sljedećih istraživačkih pitanja kako obrazovne institucije u Federaciji Bosne i Hercegovine diskurzivno artikuliraju svoju ulogu u susretu s radnim migrantima. Nadalje, koji se obrasci institucionalne komunikacije pojavljuju u kontekstu administrativne obrade migrantske populacije, te u kojoj mjeri ovi obrasci ukazuju na distanciranje, fragmentaciju odgovornosti ili odsustvo institucionalnog angažmana.

U tom smislu, cilj rada nije testiranje opće teorije upravljanja migracijom, već empirijsko ispitivanje konkretnih komunikacijskih praksi u specifičnom institucionalnom segmentu, uz ograničavanje interpretacija na ono što analizirani podaci mogu potkrijepiti.

TEORIJSKI OKVIR

Ovaj članak pristupa recentnoj pojavi uvećane radne imigracije u Bosnu i Hercegovinu kroz komunikacijski usmjereno razumijevanje upravljanja. Umjesto da se upravljanje konceptualizira kao provedba politika ili primjena pravnih normi, analiza polazi od perspektive u kojoj se upravljanje ostvaruje kroz komunikacijske prakse, prvenstveno kroz klasifikaciju, dokumentaciju, šutnju, odgađanje i institucionalno samopredstavljanje.

U članku su korištena dva osnovna konceptualna okvira, koji se međusobno nadopunjuju. Radi se o konceptu „vladavnosti“ („vladoupavljanja“ ili governmentality/gubernalnosti ili na engleskom jeziku governmentality) Michela Foucaulta i koncept revizijskog društva Michaela Powera. Ovi okviri ne koriste se kao sveobuhvatne društvene dijagnoze, već kao analitički alati za tumačenje konkretnih komunikacijskih obrazaca uočenih u empirijskom materijalu.

Foucaultov pojam vladavnosti (1977) preusmjerava analitičku pažnju sa suverene moći i direktne kontrole na disperzirane tehnike putem kojih se populacije čine „upravljivima“. Ključno u ovoj perspektivi jeste shvaćanje da se upravljanje ne odvija samo kroz eksplicitnu regulaciju, već i kroz oblike znanja, kategorizacije i normalizacije koji definiraju što je vidljivo, zamislivo i djelatno u institucionalnim kontekstima. U kontekstu upravljanja radnom migracijom, ovaj pojam se često povezuje s nadzorom, integracijskim programima i upravljanjem populacijama. Međutim, empirijski materijal analiziran u ovom radu ukazuje na drugačiji modalitet, i to na upravljanje kroz šutnju. Upravo otvoreni odgovori obrazovnih institucija pokazuju kako se šutnja institucionalizira kroz ponavljajuće izjave o nepostojanju iskustva, kapaciteta ili mandata za rad s migrantskim populacijama. Takvi diskurzivni obrasci ne predstavljaju samo opis prepreka, već aktivno postavljaju granice institucionalnog angažmana, čineći useljenike administrativno vidljivim, ali komunikacijski udaljenim, nepostojanim, odsutnim ili odstranjenim iz upravljačkog modela. Naime, institucionalni odgovori učestalo negiraju kontaktne točke ili susret s migrantskim populacijama, generaliziraju potencijalne probleme bez konkretnosti ili odgađaju odgovornost pozivanjem na nedostajuće pravne ili organizacione okvire. Iz perspektive ovog teorijskog koncepta, ove šutnje nisu pasivni propusti, već se mogu tumačiti kao

aktivne tehnike upravljanja, jer funkcioniraju kao praksa postavljanja granica. Neimenovanjem radnika imigranata kao subjekata institucionalne odgovornosti, organizacije efektivno ograničavaju obujam svojih upravljačkih obaveza. Na taj način, imigranti ostaju administrativno prisutni, dokumentirani, klasificirani i legalizirani, dok su istovremeno isključeni iz narativa institucionalnog angažmana. Na taj način se postiže transformacija ili integracija subjekata, već upravljanje njihovim prisustvom uz minimalan komunikacijski trošak. Shodno tome, odsustvo adekvatne upravljačke komunikacije postaje tehnologija vladanja, koja institucijama omogućava indirektno upravljanje populacijama kroz njihovo eksplicitno „neupravljanje“.

Koncept revizijskog društva Michaela Powera (1999) također ukazuje na povećanu ulogu administrativnih procedura u upravljanju radnom migracijom kako bi se izbjegao suštinski angažman s objektima upravljanja. Nostrifikacija i ekvivalencija obrazovnih svjedočanstava su samo primjer toga. Kroz standardizirane procedure, raznoliki obrazovni obrasci prevode se u administrativno čitljive oblike. Ovaj proces proizvodi privid kontrole, odgovornosti i reda, čak i u odsustvu smislenog institucionalnog kontakta s pojedincima na koje se odnosi. Standardizirani postupci nostrifikacije tako koegzistiraju s institucionalnim izjavama škola da nemaju razvijene mehanizme integracije, jezičke podrške ili sistemsku koordinaciju. Time se revizijska logika potvrđuje u praksi, jer se dokumentacija uredno obrađuje, ali se socijalni subjekt useljenika ne prepoznaje kao dio obrazovnog i upravljačkog horizonta. Na terenu, institucije su u stanju obraditi diplome iz velikog broja nacionalnih obrazovnih sistema, klasificirati podnosiocima zahtjeva prema zanimanju i drugim karakteristikama, te ispuniti formalne zahtjeve, dok istovremeno tvrde da nemaju iskustva, kapaciteta ili odgovornosti prema migrantskim populacijama ili nisu spremne na adekvatan prihvata i integraciju u društvo. Iz perspektive revizijskog društva, ovo nije kontradikcija, već funkcionalan ishod, jer ovakve prakse premještaju težište odgovornosti s ishoda na procedure. Naime, nakon što je dokumentacija provjerena i arhivirana, institucionalna odgovornost se smatra ispunjenom. Prisustvo radnika useljenika se tako upravlja putem papirologije, a ne putem komunikacije ili angažmana. Upravljanje radnom migracijom postaje pitanje proceduralne usklađenosti, a ne socijalne ili obrazovne uključenosti. Čin verifikacije zamjenjuje suštinsko upravljanje, omogu-

ćavajući institucijama da tvrde kako imaju kontrolu, uz istovremeno minimiziranje izloženosti neizvjesnosti ili osporavanju. Time institucije smanjuju svoju neposrednu izloženost riziku, bez eksplicitnog odbijanja upravljačkih obaveza.

Ključno je naglasiti da ovi okviri ne sugeriraju da institucije ne uspijevaju upravljati radnom migracijom. Naprotiv, oni ukazuju na specifičan modalitet upravljanja prilagođen perifernom kontekstu uvoza radne snage. Ovakav pristup prioritzira administrativni red, čime se efektivno minimizira komunikacijska obaveza i izbjegava proširenje institucionalne odgovornosti. U ovakvom modelu, useljenici postaju upravljivi upravo time što se održavaju na komunikacijskoj distanci. Shodno tome, šutnja, papirologija i odgađanje nisu rezidualne pojave, već konstitutivni elementi načina na koji se radna migracija u praksi upravlja.

PREGLED LITERATURE

Akadska i stručna literatura o radnoj imigraciji u Bosnu i Hercegovinu razvijala se prvenstveno unutar oblasti ekonomije rada, migracijskih studija i javnih politika. Decenijama je Bosna i Hercegovina gotovo isključivo posmatrana kao zemlja podrijetla radne snage (Landesmann et al., 2013; Predojević Despić & Lukić, 2024), obilježena masovnom emigracijom, demografskim padom, pritiscima na sisteme socijalne sigurnosti, i trajnim neravnotežama na tržištu rada (Čičić et al., 2019; Savić et al., 2020; ILO, 2023). U ovom korpusu radova, radna migracija se dominantno uokviruje kao ekonomski i strukturni fenomen, oblikovan razlikama u plaćama, nezaposlenošću, neusklađenošću vještina i institucionalnom neefikasnošću.

Emigracija iz Bosne i Hercegovine se najčešće ilustrira kroz push-pull modele, prema kojima neadekvatne mogućnosti pronalaska zaposlenja, niske plaće, politička neizvjesnost i ograničena društvena mobilnost u Bosni i Hercegovini djeluju kao potisni faktori, dok više plaće, snažniji sistemi socijalne zaštite i potražnja za radnom snagom u zemljama prijema djeluju kao privlačni faktori izvana (Scholten, 2022). Mikro- i makropristupi u analizi dodatno dopunjuju ovu perspektivu, tumačeći migracijske odluke ili kao individualne ekonomske strategije ili kao mehanizme diversifikacije rizika na nivou domaćinstava (cf. Lauby & Stark, 1988). Analitički fokus

ostaje čvrsto usmjeren k vanjskoj mobilnosti, dok se imigracija često tretira kao sporedan ili izveden fenomen.

Značajan dio literature bavi se disfunkcionalnostima tržišta rada u Bosni i Hercegovini, posebno neusklađenošću vještina, kvalifikacija i obrazovnog sistema, nedostatkom određenih vještina, geografskim disparitetima nezaposlenošću i nepouzdanim statističkim pokazateljima (RCC, 2021; World Bank, 2023). Istovremeno, podaci o nezaposlenosti u Bosni i Hercegovini široko su prepoznati kao nedosljedni i metodološki problematični. Isti su, u kombinaciji s raširenim neformalnim zapošljavanjem, neprijavljenim radom i zadržavanjem emigranata u domaćim evidencijama, izazvali ozbiljne sumnje u pouzdanost službene statistike (European Commission, 2022; BHAS, 2023), što uzročnopsljudično otežava i kreiranje politika i akademsku analizu, jer se pad stope nezaposlenosti često pripisuje emigraciji ili administrativnim artefaktima, a ne stvarnim promjenama na tržištu rada. Institucionalna neefikasnost, zastarjeli administrativni sistemi i zakašnjele političke reakcije, dodatno učvršćuju narativ o strukturnoj nepripremljenosti (cf. Korjenić, 2022). U širem kontekstu, dalje analiza tranzicije imigranata u BiH otkriva i neke strukturne nedostatke u okviru socijalne zaštite, koji nisu dizajnirani da obuhvate transnacionalne porodice ili nestandardne oblike zapošljavanja. Posljedično, radnici useljenici i njihovi članovi porodice često su isključeni iz sistema socijalne zaštite, uključujući zdravstveno osiguranje i obrazovanje (OECD, 2022; Švicarska agencija za razvoj i saradnju, 2022). Shodno navedenom, nedostatak radne snage često se opisuje kao paradoksalan, jer visoka nezaposlenost lokalnog, često radnosposobnog, stanovništva koegzistira s neispunjenom potražnjom za radnicima u sektorima poput građevinarstva, prerađivačke industrije i usluga.

Recentni radovi počinju prepoznavati radnu imigraciju kao rastajući trend u Bosni i Hercegovini, prvenstveno ga prepoznavajući kao kompenzacijski odgovor na dugotrajnu bh. emigraciju. Ove studije poimaju imigraciju kao funkcionalnu nužnost, zadržavaju istu analitičku logiku primijenjenu na emigraciju, te se u velikoj mjeri oslanjaju na administrativne indikatore poput radnih dozvola i dozvola za privremeni boravak kako bi dokumentirale postepeni rast broja stranih radnika, naročito iz zemalja poput Turske, Srbije, te sve više iz geografski i kulturno udaljenijih država (cf. Preljević et. al., 2025; Pašić, 2025).

U postojećim istraživanjima na ovu temu, djelovanje nadležnih institucija se najčešće opisuje kao tehnokratsko i s ograničenim kapacitetima, zastarjelom infrastrukturom ili složenim političkim odnosima. Upravljanje procesima se uglavnom svodi na pitanje postojanja ili nepostojanja odgovarajućih zakonskih okvira, politika i evidencijskih sistema. Komunikaciji oblici upravljanja se ne posmatraju kao sastavni i oblikujući aspekt samog procesa upravljanja. Iz tog razloga, ovaj članak se nadovezuje na empirijske uvide ekonomskih i migracijskih istraživanja, ali se istovremeno udaljava od njihove dominantne analitičke orijentacije. Umjesto razmatranja radne imigracije kroz ekonomske indikatore, efikasnost politika ili ishode integracije, studija se fokusira na institucionalnu komunikaciju kao mjesto upravljanja. Time se analitička pažnja pomjera s onoga što institucijama nedostaje na ono što institucije govore, ne govore i dosljedno odgađaju.

Postojeća literatura rijetko uključuje empirijske uvide iz institucija koje se ne nalaze u centru migracijskog upravljanja, poput obrazovnog sistema, iako upravo ove institucije predstavljaju ključne kontaktne točke društvene integracije. Korištenjem odgovora iz upitnika prikupljenih u školama u FBiH, ova studija proširuje analitički fokus s migracijskih politika u užem smislu na šire komunikacijske prakse kroz koje institucije artikuliraju odgovornost, kapacitete i granice susreta s novopristiglim radnicima. Ovakav pristup zahtijeva teorijsko proširenje prema literaturi o vladavosti i audit-kulturi. Foucaultov koncept vladavosti naglašava da se upravljanje populacijama ne odvija samo kroz zakone i represivne mjere, već kroz disperzirane racionalnosti, diskurse i administrativne prakse koje oblikuju polje mogućeg djelovanja (Foucault, 2007). U tom okviru, useljenici postaju upravljivi ne samo kroz regulaciju kretanja, već kroz institucionalne režime znanja, evidencije i komunikacije.

Posebno relevantan doprinos dolazi iz literature o audit culture ili revizijskom kulturi/društvu. Power (1999) pokazuje kako audit u savremenim društvima prerasta iz financijskog nadzora u opću tehnologiju legitimnosti, gdje se odgovornost sve više mjeri kroz provjerljivost procedura, dokumentaciju i formalne rituale verifikacije. Shore & Wright (2015) dodatno naglašavaju da revizijska kultura proizvodi institucionalne identitete i redefinira odnose moći kroz stalnu potrebu dokazivanja, evaluacije i proceduralne transparentnosti. U migracijskom kontekstu, to znači da se upravljanje često svodi na administra-

tivnu dokazivost, dok se društveni susret i komunikacijska integracija marginaliziraju.

Revizijski režimi se tako mogu razumjeti kao mehanizmi koji useljenike proizvode kao "subjekte revizije", tj. objekte provjere, nostrifikacije i klasifikacije, ali ne nužno kao subjekte institucionalnog odnosa. Kipnis (2008) pokazuje da takve revizijske kulture nisu neutralne, već duboko oblikuju institucionalne vrijednosti, redefinirajući što se smatra legitimnim djelovanjem.

Paralelno s tim, literatura o šutnji i odsustvu komunikacije otvara dodatni analitički prostor. Morrison & Milliken (2000) razvijaju koncept organizacijske šutnje kao sistemskog fenomena u kojem institucije izbjegavaju artikulaciju problema, odgovornosti ili konflikta. U komunikacijskim studijama, strateška šutnja predstavlja aktivnu praksu upravljanja kroz odsustvo govora, kojom se proizvodi distanca, odgađanje i premještanje odgovornosti (Pinder & Harlos, 2001). U takvim migracijskim režimima, šutnja se sve više prepoznaje kao sastavni dio upravljanja, jer useljenici mogu biti administrativno evidentirani, ali diskurzivno odsutni iz institucionalnih narativa uključenja. Recentne studije o "strategic silences" (strateškim šutnjama) u migracijskim politikama pokazuju kako neizgovaranje i odsustvo eksplicitnih okvira funkcioniraju kao mehanizmi isključenja bez otvorene zabrane (Axelsson et al., 2024).

Postojeća literatura rijetko uključuje empirijske uvide iz institucija koje nisu u centru migracijskog upravljanja, poput obrazovnog sistema, iako upravo ove institucije predstavljaju ključne kontaktne točke društvene integracije. Korištenjem odgovora iz upitnika prikupljenih u školama u Federaciji BiH, ova studija proširuje analitički fokus s migracijskih politika u užem smislu na šire komunikacijske prakse kroz koje institucije artikuliraju odgovornost, kapacitete i granice susreta s novopristiglim radnicima.

METODE ISTRAŽIVANJA

Ova studija se zasniva na originalnim kvantitativnim i kvalitativnim podacima prikupljenim u Federaciji Bosne i Hercegovine tijekom 2023. godine u okviru postupaka nostrifikacije i ekvivalencije svjedočanstava o završenom srednjem obrazovanju punoljetnih stranih državljana. Empirijska osnova rada proizlazi iz institucionalne

prakse koja se u javnim raspravama o radnoj migraciji rijetko prepoznaje kao relevantna kontaktna točka upravljanja, tj. obrazovni sistem. Iako nostrifikacija formalno pripada području obrazovanja, u kontekstu uvećanog uvoza radne snage ona postaje važan administrativni mehanizam putem kojeg se useljenici prevode u pravno i proceduralno čitljive subjekte rada. Time se obrazovne institucije pojavljuju kao dio šire infrastrukture migracijskog upravljanja, čak i onda kada same ne prepoznaju ili ne komuniciraju tu ulogu.

Kvantitativni dio skupa podataka obuhvaća ukupno 1.702 završena predmeta nostrifikacije i ekvivalencije u 2023. godini. Svaki predmet sadrži osnovne administrativne varijable, uključujući spol podnosioca zahtjeva, zemlju podrijetla, te profesionalnu klasifikaciju ili očekivano zanimanje u kontekstu radnog angažmana. Podaci su prikupljeni iz administrativnih evidencija nadležnih kantonalnih institucija, pri čemu su uključeni svi dostupni završeni predmeti u posmatranom periodu (cjeloviti administrativni skup, bez uzorkovanja). Ovi podaci ne predstavljaju cjelovitu sliku migrantske populacije u Federaciji Bosne i Hercegovine, niti omogućavaju statističku generalizaciju o svim stranim radnicima. Umjesto toga, oni se u ovom radu tretiraju kao indikatori institucionalne vidljivosti, onog što državne institucije registriraju, klasificiraju i čine broičano dostupnim, što posljedično govori manje o demografskoj realnosti, a više o načinu na koji useljenici postaju administrativno prepoznatljivi.

U tom smislu, kvantitativni sloj analize ima prvenstveno deskriptivnu i kontekstualizacijsku funkciju. Distribucije po spolu, podrijetlu i zanimanju ukazuju na izrazito rodno obilježenu strukturu novopristigle radne snage, kao i na koncentraciju u određenim sektorima manualnog rada. Međutim, analitički fokus ovog članka nije usmjeren na useljenike kao sociodemografsku kategoriju, već na institucije kao komunikacijske aktere. Brojevi se stoga ne koriste kao dokaz o migracijskim trendovima, već kao pozadina za razumijevanje paradoksa, tj. da su useljenici administrativno evidentirani i proceduralno obrađeni, ali istovremeno ostaju odsutni iz institucionalnih narativa odgovornosti i kontakta.

Pored administrativnih zapisa, empirijski materijal uključuje i otvorene odgovore obrazovnih institucija prikupljene putem upitnika distribuiranog školama i nadležnim

organizacionim jedinicama uključenim u procese nostrifikacije (N=184). Upitnik je distribuiran ukupno na 349 kontaktiranih škola, uz ostvarenu stopu odgovora od 52,7 %, pri čemu su uključene osnovne i srednje škole, kao i nadležna administrativna tijela koja učestvuju u postupcima priznavanja kvalifikacija. Analiza distribucije institucija po kantonima pokazuje da je veći broj uključenih škola iz Unsko-sanskog kantona, koje je svojevremeno bilo „žarište“ migrantske krize u BiH u periodu od 2017. do 2022. godine, dok su manje grupe institucija obuhvatile Bosansko-podrinjski kanton Goražde, Hercegovačko-neretvanski kanton i Posavski kanton. Od ukupno 184 odgovorena upitnika, primarni uzorak čine osnovne škole, dok je manji, ali značajan broj srednjih škola, što omogućava sagledavanje iskustava i praksi na različitim nivoima obrazovanja. Institucijama su postavljena pitanja o njihovom iskustvu sa stranim državljanima, izazovima u radu, postojanju ili nepostojanju kapaciteta, te načinu na koji doživljavaju vlastitu ulogu u širem procesu prihvata migrantske radne snage. Važno je naglasiti da ovi odgovori nisu prikupljeni s ciljem evaluacije institucija, već kao komunikacijski tragovi, načini na koje institucije artikuliraju, izbjegavaju ili odgađaju odgovornost. Ovakva raznovrsnost obrazovnih institucija i geografska pokrivenost omogućava empirijsko sagledavanje lokalnih razlika u pristupu priznavanju kvalifikacija i integraciji migranata u obrazovni sustav.

Metodološki pristup rada polazi od pretpostavke da institucionalna komunikacija ne predstavlja neutralan opis stvarnosti, već praksu koja aktivno proizvodi granice upravljanja. Drugim riječima, ono što institucije govore, kao i ono što sistematski ne govore, oblikuje prostor mogućeg djelovanja, definira kontaktne točke, te strukturira očekivanja useljenika i poslodavaca. Kako bi se izbjegla interpretativna zatvorenost, analiza razlikuje između empirijski eksplicitnih iskaza institucija i teorijske interpretacije tih iskaza, pri čemu se zaključci ograničavaju na obrasce koji se ponavljaju u većem broju odgovora.

Analiza otvorenih odgovora provedena je putem induktivne tematske analize. Analitički postupak obuhvatio je tri koraka, otvoreno kodiranje odgovora, zatim grupiranje kodova u tematske kategorije, te identifikaciju dominantnih diskurzivnih obrazaca. Kodiranje je vršeno iterativno, uz stalno poređenje između odgovora. Posebna pažnja posvećena je diskurzima nemoći, tvrdnjama o nepostojanju mandata, pozivanju na odsustvo pravnih

okvira, te izjavama koje impliciraju da migrantska populacija nije predmet institucionalnog interesa ili odgovornosti. Ovi obrasci nisu analizirani kao individualni stavovi, već kao institucionalno ponavljane forme govora koje ukazuju na širi modalitet komunikacijskog upravljanja.

Kao što je ranije navedeno, teorijska interpretacija ovih nalaza oslanja se na dva komplementarna koncepta, Foucaultovu vladavnost i Powerovu analizu revizijskog društva. Ovi koncepti koriste se kao interpretativni okvir za razumijevanje identificiranih obrazaca, a ne kao modeli koji se empirijski testiraju u strogo kauzalnom smislu. U okviru vladavnosti, upravljanje se razumije kao skup disperziranih tehnika putem kojih se populacije čine upravljivima, ne nužno kroz direktnu intervenciju, već kroz kategorizaciju, dokumentaciju i granice vidljivosti. Empirijski materijal ukazuje da se u slučaju radne migracije u Bosni i Hercegovini upravljanje često ostvaruje upravo kroz šutnju, useljenici su administrativno prisutni, ali komunikacijski odsutni.

S druge strane, koncept revizijskog društva omogućava razumijevanje proceduralnog aspekta upravljanja. Nostrifikacija i ekvivalencija svjedočanstava funkcioniraju kao revizijski mehanizmi, jer se kroz verifikaciju dokumenata proizvodi privid kontrole i odgovornosti, čak i kada ne postoji širi institucionalni angažman s migrant-skim subjektima. Proceduralna usklađenost zamjenjuje suštinsko upravljanje, a čin provjere postaje dovoljan oblik institucionalnog legitimiteta.

Važno je naglasiti da se nalazi ove studije odnose na specifičan institucionalni segment (obrazovni sistem i postupke nostrifikacije), te da se interpretacije ne mogu direktno generalizirati na cjelokupan sistem upravljanja migracijom u Bosni i Hercegovini. Umjesto toga, rezultati ukazuju na jedan mogući modalitet upravljanja koji zahtijeva daljnja istraživanja u drugim institucionalnim domenama.

Ovaj članak ne nastoji obuhvatiti životna iskustva radnika useljenika, niti evaluira integracijske politike ili ekonomske ishode imigracije. Analitički fokus ostaje striktno usmjeren na institucionalnu komunikaciju kao mjesto upravljanja. Kombinacijom administrativnih indikatora i kvalitativnih diskurzivnih odgovora, studija pokazuje kako se radna migracija u perifernom kontekstu Bosne i Hercegovine može analizirati kroz odnos birokratske

uključenosti i komunikacijske isključenosti. Upravljanje se ne ostvaruje samo kroz zakone i procedure, već i kroz šutnju, minimalizam, odgađanje i institucionalno samopredstavljanje.

EMPIRIJSKI NALAZI

VLADAVNOST KROZ ŠUTNJU I FRAGMENTACIJU

Empirijski materijal, prikupljen kroz postupke nostrifikacije i ekvivalencije svjedočanstava, kao i upitničke odgovore obrazovnih institucija, pruža uvid u specifičan modalitet upravljanja radnom migracijom u Federaciji Bosne i Hercegovine. U Foucauldijanskom smislu, upravljanje se ne ostvaruje prvenstveno kroz eksplicitne integracijske politike ili programe uključivanja, već kroz disperzirane komunikacijske prakse koje određuju šta je institucionalno vidljivo, ko je prepoznat kao subjekt odgovornosti i gdje se povlače granice kontakta.

Administrativni podaci pokazuju da strani državljani postaju dio institucionalnog poretka kroz dokumentaciju, klasifikaciju i proceduralnu obradu. Paralelno, odgovori obrazovnih institucija otkrivaju diskurzivni sloj u kojem useljenici ulaze u sistem kao predmeti evidencije, dok institucije istovremeno komuniciraju odsustvo iskustva, susreta ili kapaciteta za širi angažman. Upravo u toj razlici između administrativne uključenosti i komunikacijske distance očituje se režim vladavnosti kroz šutnju.

Jedan od najuočljivijih obrazaca u odgovorima škola jeste tvrdnja da “nemaju iskustva” sa stranim državljanima ili da se “nisu susretale” s ovim populacijama. Takve formulacije nisu neutralne: one priznaju formalnu prisutnost useljenika, ali negiraju stvarni institucionalni angažman prema njima. Useljenici se pozicioniraju izvan svakodnevnog horizonta obrazovne odgovornosti, administrativno prisutni, ali komunikacijski odsutni. U Foucauldijanskoj perspektivi, ovo predstavlja upravljanje populacijom kroz njeno neimenovanje, tj. institucije ne odbijaju eksplicitno radnike, ali ih ne artikuliraju kao subjekte prema kojima bi se razvijale kontaktne točke, programi ili obaveze. Šutnja u ovom kontekstu nije praznina, već aktivna praksa ograničavanja institucionalnog dometa.

Drugi ključni obrazac odnosi se na fragmentaciju odgovornosti. Škole često ukazuju na odsustvo jasnih nadležnosti, nedostatak sistemskih smjernica ili nepostojanje podrške "odozgo". Takve izjave proizvode efekt premještanja odgovornosti: pitanje rada s useljenicima ne tretira se kao neposredni institucionalni zadatak, već kao problem drugog nivoa vlasti, budućeg zakonskog okvira ili vanjske koordinacije. Ova fragmentacija odražava strukturalni kontekst Bosne i Hercegovine kao visoko decentraliziranog sustava, ali empirijski nalazi pokazuju da je ona i komunikacijski režim, preciznije, nejasnoća nadležnosti proizvodi institucionalno oklijevanje i normalizira distancu, čime useljenici ostaju populacija koja cirkulira između procedura, bez jasne točke susreta.

Odgovori škola često koriste jezik nemoći, kao nedostatak resursa, odsustvo obuke nastavnika, nepostojanje prevodilačke podrške, nepripremljenost sistema. Ove izjave, osim što ukazuju na stvarne strukturne probleme, funkcioniraju i kao komunikacijski mehanizam koji uspostavlja institucionalni identitet pasivnog aktera, čiji angažman stalno odgađa. Upravljanje se tako ostvaruje ne kroz direktnu kontrolu, već kroz oblikovanje polja mogućeg djelovanja: useljenici i poslodavci kreću se kroz institucionalni prostor gdje su pravila formalno prisutna, ali kontaktne točke slabe, a odgovornost disperzirana. Rezultat nije otvorena zabrana, već upravljanje kroz anticipaciju neizvjesnosti.

Ovaj režim ima šire implikacije. Institucije djeluju kao mehanizmi društvene kontrole ne kroz represiju, već kroz proizvodnju distance. Poslodavci i useljenici, suočeni s proceduralnom složnošću i odsustvom jasnih komunikacijskih smjernica, primorani su sami regulirati odluke, oslanjati se na neformalne posrednike ili internalizovati očekivanje da institucionalna podrška neće biti dostupna. Vladavnost u kontekstu radne migracije poprima periferni oblik: ne počiva na snažnim integracijskim aparatima, već na minimalizmu, šutnji i administrativnoj distanci. Useljenici postaju upravljivi jer se održavaju na komunikacijskom odstojanju. Diskurs "nemamo iskustva" ili "nismo nadležni" ne znači odsustvo upravljanja, već specifičan modalitet, upravljanje kroz neupravljanje.

Empirijski nalazi pokazuju da se radna migracija u Federaciji Bosne i Hercegovine ne upravlja kroz eksplicitne politike uključenja, već kroz komunikacijske prakse koje ograničavaju kontakt, fragmentiraju odgovornost

i normaliziraju odsustvo institucionalnog angažmana. Useljenici se pojavljuju kao administrativno evidentirani subjekti, ali ostaju diskurzivno izvan institucionalnog horizonta. Upravljanje se ostvaruje ne kroz prisustvo, već kroz šutnju.

REVIZIJSKO DRUŠTVO I ADMINISTRATIVNA PROIZVODNJA KONTROLE

Drugi ključni empirijski obrazac proizlazi iz kombinacije administrativnih podataka o nostrifikaciji i kvalitativnih odgovora obrazovnih institucija, a odnosi se na upravljanje radnom migracijom kroz proceduralnu verifikaciju. U skladu s konceptom revizijskog društva Michaela Powera, institucionalna kontrola ne ostvaruje se prvenstveno kroz sadržajne integracijske politike ili dugoročne strategije uključivanja, već kroz intenzivnu proizvodnju administrativne provjerljivosti. Upravljanje se premješta s ishoda na procedure, s društvenog kontakta na dokumentaciju i s odgovornosti prema useljenicima na odgovornost prema formularima.

Nostrifikacija i ekvivalencija svjedočanstava o završenom srednjem obrazovanju predstavljaju paradigmatičan primjer ovog režima. Procesi omogućavaju da se obrazovne biografije stranih državljana prevedu u institucionalno čitljive kategorije, konkretno zanimanje, stupanj obrazovanja, formalna osposobljenost. Migrantska radna snaga time postaje administrativno klasificirana i proceduralno legalizirana, ali empirijski nalazi pokazuju da ta administrativna uključenost ne vodi k stvaranju institucionalnih kontaktnih točaka. Umjesto toga, useljenici se u odgovorima škola pojavljuju kao vanjski slučajevi, aktivni samo u trenutku kada je potrebno "riješiti dokumentaciju". Širi aspekti integracije ostaju izvan institucionalnog mandata, potvrđujući Powerovu tezu da revizijska kultura proizvodi privid odgovornosti kroz tehničku usklađenost, dok se suštinski angažman minimizira.

Revizijsko društvo počiva na logici da se povjerenje i legitimnost više ne zasnivaju na neposrednoj institucionalnoj brizi, već na dokazivosti procedura. Nostrifikacija time postaje simbolički čin, dokument pregledan, predmet arhiviran, procedura ispunjena, čime se demonstrira da sustav funkcionira. Nakon toga, institucionalna odgovornost se smatra završenom. Upitnički odgovori škola često potvrđuju nedostatak resursa, obuka i sistemske podrške

za rad sa stranim državljanima, dok proceduralna obrada dokumentacije ostaje jedina stabilna točka institucionalnog djelovanja. Useljenici postaju upravljivi kroz svoju administrativnu formu, prepoznati tek kada su prevedeni u proceduralno prihvatljive kategorije.

Paradoks revizijskog društva ogleda se u činjenici da institucije mogu obrađivati diplome iz različitih obrazovnih sistema, klasificirati radnike prema zanimanju i spolu, te proizvoditi evidenciju o njihovom prisustvu, a istovremeno tvrditi da nemaju iskustva s migrantskim populacijama ili da nisu razvile integracijske prakse. Kombinacija proceduralne kompetencije i komunikacijskog distanciranja čini revizijski režim funkcionalnim: upravljanje migracijom postaje pitanje administrativne usklađenosti, a ne socijalne uključenosti. Useljenik je predmet revizijske provjere, a ne subjekt institucionalnog odnosa.

Diskurzivni obrasci u odgovorima škola dodatno osnažuju ovu interpretaciju. Dominantan je jezik tehničkih prepreka, tj. nedostatak prevodilaca, odsustvo smjernica, nepripremljenost kadra, nejasne procedure. Takav diskurs ne proizvodi mobilizaciju k reformi, već normalizira stanje u kojem je minimalna proceduralna obrada dovoljna. Institucionalni horizont se sužava na ono što je revizijski dokazivo, dok sve što zahtijeva komunikacijski angažman ostaje izvan fokusa. Upravljanje se ostvaruje kroz intenzitet papirologije, a ne kroz intenzitet kontakta: dokument zamjenjuje subjekta, a usklađenost zamjenjuje uključenost.

Ovakva racionalnost ima direktne posljedice za poslodavce i useljenike. Poslodavci često navode proceduralnu složenost kao ključni faktor oklijevanja pri zapošljavanju stranih radnika, dok useljenici ulaze u institucionalni sistem prvenstveno kao nosioci dokumenata. Prava i mogućnosti useljenika ovise o sposobnosti navigacije proceduralnom neizvjesnošću, a ne o samom statusu ili potrebi. Revizijska logika proizvodi oblik isključenja koji nije zasnovan na otvorenoj zabrani, već na proceduralnoj složenosti.

Posebno je značajno da se revizijska racionalnost očituje i u sektoru obrazovanja, koji bi u mnogim kontekstima bio ključni prostor integracije. Upitnički odgovori škola pokazuju da obrazovni sustav useljenike susreće prvenstveno kao administrativne predmete, a ne kao društvene subjekte. Škole artikuliraju potrebu za obukama i

podrškom, ali potvrđuju da institucionalna praksa ostaje minimalno proceduralna. Revizijsko društvo u kontekstu uvoza radne snage tako funkcionira kroz administrativni minimalizam, prema kojem procedura omogućava formalno uključivanje, dok komunikacijska i institucionalna udaljenost ostaje. Upravljanje se odvija kroz papirologiju koja zamjenjuje politiku, verifikaciju koja zamjenjuje integraciju i dokumentaciju koja zamjenjuje odgovornost.

Empirijski nalazi pokazuju da se radna migracija u Bosni i Hercegovini ne upravlja prvenstveno strategijama društvene uključenosti, već kroz proceduralnu proizvodnju kontrole. Nostrifikacija i ekvivalencija funkcioniraju kao revizijski mehanizmi koji stvaraju privid institucionalnog reda, omogućavajući istovremeno izbjegavanje komunikacijskog angažmana. Useljenici su upravljivi jer su prevedeni u administrativno čitljive forme, dok njihovo prisustvo ostaje izvan institucionalnih narativa odgovornosti i kontakta.

KOMUNIKACIJSKA PERIFERIJA UPRAVLJANJA MIGRACIJOM

Empirijski nalazi proizašli iz analize vladavnosti i revizijskog društva ukazuju na specifičan režim upravljanja radnom migracijom u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji se ne može svesti na dominantne narative o “nedostatku kapaciteta” ili “nepripremljenosti sustava”. Prikupljeni materijal sugerira da se migracija u ovom perifernom kontekstu upravlja prvenstveno kroz komunikacijske obrasce distanciranja, proceduralizacije i normalizacije odsustva.

U oba analitička segmenta, vladavnosti i revizijskog društva, institucije istovremeno proizvode administrativnu uključenost i komunikacijsku isključenost. Useljenici postaju vidljivi kroz dokumentaciju, evidencije i nostrifikaciju, ali ostaju diskurzivno odsutni iz institucionalnih narativa odgovornosti, integracije i kontakta. Upravo u toj dvostrukosti postaje jasno da upravljanje nije pitanje prisustva ili odsustva države, već način na koji se država komunikacijski pozicionira prema populaciji koju obrađuje.

Foucauldijanski koncept vladavnosti omogućava razumijevanje šutnje kao aktivne tehnike upravljanja. Institucije ne upravljaju useljenicima kroz direktnu kontrolu ili integracijske programe, već kroz postavljanje grani-

ca institucionalnog angažmana. Diskurzivne formulacije poput “nemamo iskustva”, “nismo nadležni” ili “nema smjernica” ne predstavljaju samo opis stvarnih prepreka, već funkcioniraju kao mehanizmi održavanja komunikacijske distance. Useljenici su prisutni kao administrativni slučajevi, ali nisu prepoznati kao subjekti prema kojima bi se institucionalne obaveze proširile. Ova logika posebno je vidljiva u sektoru obrazovanja. Obrazovne institucije, koje bi u drugim kontekstima predstavljale ključne točke integracije, ovdje djeluju primarno kao prostor proceduralnog minimalizma. Useljeničko prisustvo prepoznaje se tek kada zahtijeva formalnu obradu dokumenata, dok širi aspekti komunikacije, podrške i institucionalne adaptacije ostaju izvan horizonta djelovanja.

Koncept revizijskog društva dodatno objašnjava koegzistenciju proceduralne aktivnosti i komunikacijske pasivnosti. Nostrifikacija i ekvivalencija predstavljaju revizijske mehanizme kojima institucije demonstriraju kontrolu kroz verifikaciju, bez suštinskog angažmana s migrantskim subjektima. Procedura zamjenjuje politiku, dokumentacija zamjenjuje integraciju, a administrativna dokazivost postaje centralni kriterij odgovornosti, institucionalna obaveza je ispunjena kada je predmet arhiviran, a ne kada je useljenik uključen.

Ovakav režim proizvodi specifičnu formu institucionalnog legitimiteta. Institucije nisu odsutne, one su prisutne kroz papirologiju. Migracija se ne ignorira, ona se obrađuje, ali prisutnost institucija ograničena je na ono što je proceduralno čitljivo i revizijski provjerljivo. Time se izbjegava proširenje institucionalnog rizika, jer komunikacija s useljenicima, razvoj novih programa ili preuzimanje odgovornosti za integraciju predstavljaju normativni, organizacijski i resursni trošak. Proceduralni minimalizam omogućava očuvanje stabilnosti upravo kroz izbjegavanje angažmana.

Ovdje se može govoriti o komunikacijskoj periferiji upravljanja migracijom. Za razliku od centralnih evropskih migracijskih režima, u kojima useljenici prolaze kroz intenzivne integracijske aparate, nadzor i eksplicitne politike uključivanja, periferni kontekst uvoza radne snage pokazuje drugačiji modalitet, upravljanje kroz administrativno prepoznavanje i komunikacijsko povlačenje. Useljenici nisu isključeni kroz zabranu, već kroz odsustvo institucionalnog jezika koji bi ih prepoznao kao društvene subjekte.

Ovakav režim ima direktne posljedice za tržište rada i društvenu strukturu. Poslodavci i radnici, suočeni s fragmentiranim nadležnostima, proceduralnom složenosti i slabim kontaktnim točkama, primorani su da sami sebe reguliraju. Odgađanje, oslanjanje na neformalne posrednike i internalizacija očekivanja institucionalne šutnje postaju normalizirani oblici navigacije. Upravljanje migracijom time se premješta s institucija na aktere tržišta, koji djeluju unutar prostora anticipirane neizvjesnosti.

Doprinos ove studije nije u dokumentiranju rasta radne migracije, već u pokazivanju da se migracija u Bosni i Hercegovini upravlja kroz komunikacijske režime odsustva. Šutnja, proceduralnost i diskurzivno prebacivanje odgovornosti nisu znakovi neuspjeha upravljanja, već njegovi funkcionalni mehanizmi u perifernim uvjetima. Upravljanje se ostvaruje upravo održavanjem useljenika administrativno vidljivima, a komunikacijski udaljenima. Radna migracija u Bosni i Hercegovini postaje primjer upravljanja kroz odsustvo, tj. useljenici prisutni kao radna snaga i dokumentacija, ali odsutni kao subjekti institucionalnog odnosa. Komunikacijska isključenost nije nuspojava, već centralna tehnologija suvremenog upravljanja migracijom u perifernim društvima uvoza radne snage.

ZAKLJUČAK

Ovaj rad analizirao je recentno intenziviran trend radne migracije u Bosni i Hercegovini iz perspektive komunikacije i upravljanja, s fokusom na institucionalne prakse u Federaciji Bosne i Hercegovine. Za razliku od dominantnih pristupa koji migraciju promatraju kroz prizmu migracijskih politika, ekonomskih motiva ili demografskih karakteristika, istraživanje se oslonilo na administrativne i kvalitativne podatke prikupljene tijekom 2023. godine. Analiza je obuhvatila nostrifikaciju i ekvivalenciju svjedočanstava o završenom srednjem obrazovanju stranih državljana, kao i odgovore obrazovnih institucija uključenih u ove procese. Cilj je bio ispitati načine na koje institucije komuniciraju svoju ulogu, odgovornost i kapacitete u susretu s novopristiglom radnom populacijom te mapirati dominantne diskurse, kontaktne točke i administrativne prakse koje oblikuju upravljanje migracijom.

Empirijski nalazi potvrđuju da administrativna prisutnost useljenika ne proizvodi proporcionalan instituci-

onalni angažman. Podaci o nostrifikaciji i ekvivalenciji pokazuju da su strani radnici integrirani u sistem kao proceduralni objekti, dokumentirani, klasificirani i formalno obrađeni. Kvalitativni odgovori institucija otkrivaju diskurzivni obrazac u kojem se useljenici tretiraju kao populacija bez kontaktnih točaka, s fragmentiranim nadležnostima i bez institucionalnog subjekta prema kojem bi se razvijao kontinuirani angažman. Ovaj modalitet upravljanja nije obilježen kaosom ili neuspjehom sistema, već funkcionalnom šutnjom koja stvara stabilno i predvidivo upravljačko okruženje kroz izbjegavanje artikulacije novih odgovornosti, očekivanja ili normativnih obaveza.

Posebno je indikativno da obrazovne institucije dominantno navode da nemaju iskustva s useljenicima, da nisu prilagođavale nastavni proces te da kao glavne prepreke identificiraju nedostatak obuke nastavnika, odsustvo systemske podrške i nepostojanje jasnih modela integracije. Takve izjave ne predstavljaju samo deskriptivne opise resursnih ograničenja, već funkcioniraju kao komunikacijske strategije distanciranja. Migracija se formalno priznaje, ali ne postaje predmet institucionalne odgovornosti ili aktivnog angažmana.

Oslanjanje na papirologiju i proceduralnu verifikaciju omogućava institucijama očuvanje legitimiteta bez proširenja komunikacijskog ili organizacijskog dometa. Nostrifikacija i ekvivalencija svjedočanstava funkcioniraju kao revizijski mehanizmi koji demonstriraju kontrolu kroz tehničku usklađenost, dok se suštinski institucionalni angažman minimizira. Proceduralna složenost i administrativni zahtjevi nameću useljenicima obavezu usklađenosti, stvarajući birokratski okvir kao centralni oblik upravljanja, gdje dokument zamjenjuje kontakt, a verifikacija zamjenjuje integraciju.

IZVORI

Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina. (2023). Registered unemployment. BHAS.

Axelsson, L., Malmberg, B., & Pettersson, K. (2024). Strategic silences for normative work: Inclusions and exclusions of migrant labour in policy foregrounding of the Swedish gig economy. *Geoforum*, 156, 103–118.

Potencijalni izgovori o odsustvu pravnih okvira, obuka ili organizacijskih mandata ne služe kao pozivi na reformu, već kao komunikacijske strategije koje opravdavaju odgađanje angažmana. Odgovornost se prebacuje na buduće zakonodavstvo, više administrativne nivoe ili vanjske aktere, čime institucije smanjuju neposrednu izloženost riziku, bez eksplicitnog odbijanja upravljačkih obaveza.

Upravljanje radnom migracijom u Bosni i Hercegovini stoga se odvija kroz paradoksalnu kombinaciju birokratske uključenosti i komunikacijske isključenosti. Useljenici su prisutni kao statistički i proceduralno evidentirani subjekti, ali odsutni iz institucionalnih narativa kontakta, integracije i odgovornosti. Upravljanje se ne ostvaruje kroz integracijske politike ili programe uključivanja, već kroz normalizaciju odsustva, šutnju, proceduralni minimalizam i administrativno odlaganje.

Doprinos ovog istraživanja leži u prepoznavanju komunikacijskog režima upravljanja migracijom u perifernim kontekstima, gdje institucije ostvaruju kontrolu upravo održavajući radnu snagu administrativno vidljivom, a komunikacijski udaljenom. Šutnja, proceduralna formalnost i diskurzivno prebacivanje odgovornosti nisu neuspjeh upravljanja, već njegovi funkcionalni mehanizmi. Radna migracija u Federaciji Bosne i Hercegovine postaje primjer upravljanja kroz odsustvo, u kojem su useljenici prisutni kao radna snaga i dokumentacija, ali odsutni kao subjekti institucionalnog odnosa. Komunikacijska isključenost ovdje nije nuspojava, već centralna tehnologija suvremenog upravljanja migracijom u perifernim društvima uvoza radne snage.

Begović, S., Lazović-Pita, L., Pijalović, V., & Baskot, B. (2020). An investigation of determinants of youth propensity to emigrate from Bosnia and Herzegovina. *Economic Research–Ekonomika Istraživanja*, 33(1), 2574–2590.

Čičić, M., Trifković, M., Turulj, L., Emirhafizović, M., Husić-Mehmedović, M., & Efendić, A. (2019). Studija o emigracijama: Bosna i Hercegovina. *Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine*.

- Efendić, A. (2016). Emigration intentions in a post-conflict environment: Evidence from Bosnia and Herzegovina. *Post-Communist Economies*, 28(3), 335–352.
- European Commission. (2022). *Bosnia and Herzegovina report 2022*. European Commission.
- Foucault, M. (2007). *Security, territory, population: Lectures at the Collège de France, 1977-1978*. Palgrave Macmillan.
- Gadžo-Šašić, S., & Repovac Nikšić, V. (2022). Social work with migrants – illusion or reality: The case of Sarajevo Canton. *Sociological Discourse*, 11(21–22), 7–23.
- Halilovich, H., Hasić, J., Karabegović, D., Karamehić-Muratović, A., & Oruč, N. (2018). Mapping the Bosnian-Herzegovinian diaspora (BiH migrants in Australia, Austria, Denmark, Germany, Italy, Netherlands, Slovenia, Sweden, Switzerland, and the United States of America): Utilizing the socio-economic potential of the diaspora for development of BiH. *Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH*.
- Hasić, J. (2018). Post-conflict cooperation in multi-ethnic local communities of Bosnia and Herzegovina: A qualitative comparative analysis of diaspora's role. *Journal of Peacebuilding & Development*, 13(2), 31–46.
- Hodžić, K. (2020). Understanding the migrant crisis in Bosnia and Herzegovina. *Kriminalističke teme: Časopis za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije*, 20(5), 77–98.
- International Labour Organization. (2023). *About ILO in Bosnia and Herzegovina*. ILO.
- International Organization for Migration. (2023). *Labour migration governance in Bosnia and Herzegovina: Gaps and opportunities*. IOM.
- Kipnis, A. B. (2008). Audit cultures: Neoliberal governmentality, socialist legacy, or technologies of governing? *American Ethnologist*, 35(2), 275–289.
- Korjenić, O. (2022). Challenges of the labor market in Bosnia and Herzegovina. *Bosnian Studies: Journal for Research of Bosnian Thought and Culture*, 6(1), 24–48.
- Landesmann, M., Mara, I., & Vidovic, H. (2013). *Migration patterns of Serbian and Bosnia and Herzegovina migrants in Austria: Causes and consequences* (Research Report No. 389).
- Lauby, J., & Stark, O. (1988). Individual migration as a family strategy: Young women in the Philippines. *Population Studies*, 42(1), 139–149.
- Majstorović, D. (2023). Rethinking migrant figures and solidarity from the peripheral borderland of Bosnia and Herzegovina. *Journal of Borderlands Studies*, 38(2), 303–321.
- Morrison, E. W., & Milliken, F. J. (2000). Organizational silence: A barrier to change and development in a pluralistic world. *Academy of Management Review*, 25(4), 706–725.
- OECD. (2022). *Labour migration in the Western Balkans: Mapping patterns, addressing challenges and reaping benefits*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/af3db4f9-en>
- Pašić, N. (2024). The demands of the labour market in Bosnia and Herzegovina and new trends in immigration. *Sarajevski žurnal za društvena pitanja*, 13(1–2), 39–61.
- Pašić, N. (2025a). Beyond the worker: Social welfare exclusion of labour migrant families in Bosnia and Herzegovina. *Social Studies/Socijalne studije*, 8(8), 35–62.
- Pašić, N. (2025b). Filling the gap? Employer attitudes toward migrant labour in Bosnia and Herzegovina's shrinking workforce. *Sarajevski žurnal za društvena pitanja*, 14(1–2), 181–210.
- Pinder, C. C., & Harlos, K. P. (2001). Employee silence: Quiescence and acquiescence as responses to perceived injustice. *Research in Personnel and Human Resources Management*, 20, 331–369.
- Power, M. (1999). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.

- Predojević Despić, J., & Lukić, V. (2024). Temporary migration and policy challenges in the Western Balkan countries-Serbia, Bosnia and Herzegovina, and North Macedonia perspectives. In *Population studies in the Western Balkans* (pp. 63–97). Springer International Publishing.
- Preljević, H., Kazić-Čakar, E., Ljubović, M., Šarkinović-Köse, H., Halilović, H., & Ademović, K. (2025). Sustainability and foreign workers in Bosnia and Herzegovina: Addressing labor shortages and concerns over UN 2030 Agenda. *Heritage and Sustainable Development*, 7(2), 799–820.
- Regional Cooperation Council. (2021). Study on youth employment in Bosnia and Herzegovina. RCC.
- Savić, D., Pepić, A., & Trninić, D. (2020). Life-stories of labour migrants from Bosnia and Herzegovina: Balkanist discourse(s), liminality and integration. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 22(1), 121–137. <https://doi.org/10.1080/19448953.2018.1506299>
- Scholten, P. (2022). *Introduction to migration studies*. Springer.
- Shore, C., & Wright, S. (2015). Audit culture revisited: Rankings, ratings, and the reassembling of society. *Current Anthropology*, 56(3), 421–444.
- Soldo, A., Spahić, L., & Hasić, J. (2021). Survey on youth emigration in Bosnia and Herzegovina. UNFPA BiH & EECARO. URL: https://ba.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/youth_emigration_survey_in_bih_eng_final_0_0.pdf
- Swiss Agency for Development and Cooperation. (2022). Support to health transition. SDC.
- Valenta, M., & Ramet, S. P. (2016). Bosnian migrants: An introduction, in *The Bosnian diaspora* (pp. 19–42). Routledge.
- World Bank. (2023). *Bosnia and Herzegovina: The public sector labor market and its implications*. World Bank.

INFO - 205<https://doi.org/10.63191/mcpr.17.1.7>

AN ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE INCLUSION AND COMMUNICATION EXCLUSION THROUGH AN INSTITUTIONAL PERSPECTIVE ON LABOR IMMIGRATION IN THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Jasna Duraković, Jasmin Hasić, Benjamin Hedžić

ABSTRACT: This article examines the recent increase in labor immigration to Bosnia and Herzegovina from the perspective of communication and governance. Rather than engaging with dominant debates on migration policy, labor economics, or the demographic characteristics of immigrants, the analysis draws on administrative and qualitative data collected in the Federation of Bosnia and Herzegovina in 2023. These data were obtained through procedures for the recognition and equivalence of secondary school diplomas held by adult foreign nationals, as well as through surveys conducted in schools.

By analyzing how institutions narratively construct their own responsibilities, capacities, and points of contact in encounters with newly arrived workers, the study identifies recurring patterns of perceived institutional incapacity, delay, and the shifting of responsibility. Within these frameworks, immigrants are treated primarily as administrative cases to be processed, rather than as subjects of governance or integration. The findings point to a mode of managing labor migration in the Federation of Bosnia and Herzegovina characterized by a combination of bureaucratic inclusion and communicative exclusion. Immigrants are formally recorded, classified, and regularized through procedural mechanisms, yet remain largely absent from institutional narratives of engagement. These patterns suggest a distinct communicative modality of governance in which limited data availability, institutional silence, and administrative minimalism function not merely as methodological constraints, but as practices that facilitate the deferral of responsibility and normalize governance through absence.

KEYWORDS: labor immigration, institutional communication, migration governance, administrative practices, Federation of Bosnia and Herzegovina.
