

# СОЦИО-КУЛТУРНИ И ЕКОНОМСКИ ЧИНИОЦИ ИНТЕГРАЦИЈЕ ИМИГРАНАТА КРОЗ ЛОКАЛНУ УПРАВУ И САМОУПРАВУ У ЕУ

**Андријана Максимовић**

Државни универзитет у Новом Пазару, Нови Пазар

**Зоран Милосављевић**

Институт за политичке студије, Београд

**Апстракт:** *Под интеграцијом се подразумева сплет мера и поступака којима се имигранти или имигрантске групе уклапају у нови политички, правни, економски и социјални систем. Аутори као циљ рада постављају сагледавање начина на који социо-културни и економски фактори утичу на интеграцију имиграната кроз локалну управу и самоуправу. Користи индекс политичке интеграције миграната (MIREX) као инструмент за мерење имиграционе политике. У погледу социо-културних чинилаца државе су подељене на оне са унутрашњом или грађанско-националном хомогеношћу, државе са националном хетерогеношћу без мањина и државе које су национално хетерогене, а етнички хомогене са традиционалним мањинама. Међу економским чиниоцима за релевантан показатељ аутори су одабрали удео у потражњи (високо)квалификоване радне снаге, јер се пошло од претпоставке да ће суфицит људског ресурса итекако утицати на индекс интеграције миграната (MIREX), а тиме и на одабир имиграционих политика. Такође, разматран је и однос БДП-а по глави становника и нивоа интегрисаности имиграната. Закључак до кога су аутори дошли у погледу социо-културних чинилаца интеграције указује на то да државе Европске уније са територијалним одређењем националне припадности и дугом усељеничком традицијом исказују тенденцију ка високом степену интеграције имиграната, а државе Европске уније са етничким одређењем националне припадности и сталним мањинама опредељују се за низак степен интеграције. У разматрању економских чинилаца уочено је да висина БДП-а по глави становника утиче на степен интеграције имиграната на начин да већи БДП указује на постојање веће склоности ка интеграцији имиграната. Сви ови чиниоци посебно су важни када се гледају из угла вертикалне организације власти. Локалне управе/самоуправе су угаони камен темељац интеграције.*

**Кључне речи:** *интеграција, имигранти, социо-културни чиниоци, економски чиниоци, локална управа/самоуправа.*

## Увод

Миграције представљају сложен физички и географски феномен, а својим стихијским карактером изазивају последице у друштвеним односима јер снажно делују како на друштвени систем као целину, тако и на поједине аспекте тог система (социјални, културни, економски ). Криза Европске уније у доброј мери свој настанак дугује имиграционој кризи, која је изазвана неконтролисаним приливом имиграната у земље Европске уније. Одређене државе чланице напосто имају потребу за радном снагом како би одржале развојни замајац сопствених капиталистичких привреда у којима влада социјално тржиште и држава благостања. С друге стране, има држава чланица ЕУ чије су привреде у трансформацији. Оне доживљавају болне резове и промене од својинске трансформације до структуралне транзиције. То су друштва са крупним заокретима у

политици запошљавања унутар појединих привредних грана. Ове државе имају сопствене проблеме, и нимало благонаклоно не гледају на имигранте који настоје да конкуришу маси домаћег незапосленог становништва, или, још горе, да остану на терет буџету по основу социјалне помоћи (Милосављевић, 2020).

У најопштијем смислу, рад се бави социо-економским и културним чиниоцима интеграције имиграната, а посебно унутар миљеа локалне управе и самоуправе. Стога, намеће се потреба за ближним одређењем појмова: миграције, имиграције, интеграције. Полазећи од тога да су миграције померање или кретање људи из једног простора у други, поставља се питање, стоји ли у основи тог померања неки циљ или не. Према ауторима овог рада, миграције могу бити бесциљне и тада се врло мало разликују од бежања. Ипак, данас се миграције најчешће појављују као циљне, са одређеном намером и сврхом. У том случају, лице које се помера са једног простора у други, има неки циљ. Разлози миграција су бројни и сложени: економски, образовни, социјални, породични и др. На сложености ови разлози посебно добијају када је реч о имигрантима. Имиграција значи усељавање у нови физичко-правни простор, у нови животни и радни простор (ИОМ Glossary on Migration, 2018). Под интеграцијом, пак, подразумевамо сплет мера и поступака којима се имигранти или имигрантске групе уклапају у нови политички, правни, економски и социјални систем, и постају активни и/или пасивни учесници новог друштвеног и културног окружења у коме саобраћају. Интеграција неког елемента у састав подразумева његову функционалну уклопљеност, односно повезивање са другим елементима, на начин да заједно доприносе складном функционисању целине (Parsons, 2009). У Диркемовом смислу те речи, интеграција се може разумети као облик солидарности (Durkheim, 1972).

Управљање мигрантском кризом постало је брига глобалних, али и локалних политичких елита. Аутори као циљ рада постављају сагледавање начина на који социо-културни и економски фактори утичу на интеграцију имиграната кроз локалну управу и самоуправу.

На миграције се посматра као на физички и друштвени феномен и сагледавају се узроци доласка имиграната, процеси њиховог смештања, запошљавања, као и покушаји културне и социјалне интеграције у ново окружење. У емпиријском делу истраживања, аутори су посебан значај дали квантитативним методама из домена статистике и социометрије. У раду се користи индекс политичке интеграције миграната (MIREX). MIREX је алат или инструмент за мерење имиграционе политике. Овај веома сложен, али поприлично поуздан, показатељ садржи 167 појединачних, увезаних варијабла које стварају целовиту слику о реалним намерама једног друштва да интегрише имигранте у матичне средине. MIREX тренутно покрива показатеље који су разврстани у шест основних области мигрантске политике: приступ тржишту рада, породично окупљање, дуготрајност боравка, политичко учешће (политичка заступљеност), национална прихватљивост, антидискриминаторска политика (McLaren, 2015).

MIREX приказује државе чланице Европске уније поређане према висини MIREX-а – од оних са највишим индексом на скали, до оних са најнижим индексом. Индекс је користан инструмент за вредновање и упоређивање онога шта све владе чине на промоцији интеграција миграната у свим земљама које су узете у анализу.

Просторна димензија овог истраживања усредсређује се на земље - чланице Европске уније. У временском смислу, истраживање прати динамику интеграције имиграната у последњих десет година, дакле, од 2011. г. када се десио велики мигрантски талас.

## Фактори интеграције имиграната

Бројни су фактори који утичу на интеграцију имиграната: демографски, културолошки, социјални, политички, безбедносни. Ипак, у раду се разматрају социо-културни и економски, које аутори сврставају у примарне.

Табела 1: Интегрисаност миграната у друштво

Државе чланице Европске уније	MIPEX (рађен 2014. године)
Португалија	80
Шведска	80
Финска	71
Белгија	70
Немачка	63
Холандија	61
Шпанија	61
Луксембург	60
Данска	59
Италија	58
Уједињено Краљевство	56
Француска	54
Ирска	51
Естонија	49
Аустрија	48
Словенија	48
Грчка	46
Мађарска	46
Чешка	45
Румунија	45
Бугарска	44
Хрватска	44
Пољска	43
Малта	39
Литванија	38
Словачка	38
Кипар	36
Летонија	34

Као што из Табеле 1. видимо, земље попут: Португалије, Шведске, Финске, Белгије, СР Немачке и Холандије имају висок степен интеграције имиграната у своја друштва, док су земље, попут: Румуније, Бугарске, Хрватске, Пољске, Малте, Литваније, Словачке, Кипра и Летоније са најнижим индексом интеграције миграната.

## Социо-културни чиниоци интеграције

Имиграционо питање најчешће се везује за расправе о негативним трендовима популационе политике у једном друштву, како би се указало на опасност по национални и културни идентитет једне нације. Често се негативна конотација везује за судар културних матрица „домаћих“ и „придошлица“ на истом простору (Goodman, 2013). Имиграционе промене могу бити толико силовите и моћне да се статистичка слика друштва значајно мења у корист „дошљака“, који обично имају толико већи наталитет да се то мери „и до неколико пута“. Ово за последицу рађа масован страх од угрожености у домицилној популацији, тзв. „страх од другости“ и производи колективну фрустрацију, па и хистерију, нарочито у заједницама које су по традицији биле етнички мање-више хомогене. У таквим друштвима појачана је свест о опасности од инвазије странаца, о угрожености не само домицилне културе и цивилизације, већ и о могућим променама у биолошком ткиву нације и њеној етничкој структури (Anspaha, 2008). Ово утиче на јавно мњење домицилних земаља по питању имиграната, али и врши снажан политички притисак на владе држава, законодавну политику и политичке партије (Cooney, 2009). Имиграциону политику овде генеришу тензије, чак и сукоби на релацији политичког национализма и економске глобализације. Конфликти који искрсавају нису само партијски, класни или регионални, већ задобијају обресе етничких, расних и верских сукоба „цивилизација“.

Највећи број имиграната не исказује настојање да се потпуно адаптира на нове услове живота и рада, нити исказује тенденцију ка акултурацији, како би се потпуно интегрисао у ново окружење прихватањем основних вредносних матрица нове културе (Rudiger & Spencer, 2003). Посебно место у социо-културним факторима, који су од значаја за формирање имиграционих политика, има религијски чинилац. Културолошке различитости које произилазе из религијског доводе до политизације верског и до истицања различитости међу религијама. Ове идеолошке разлике воде формалне вернике у „неразмевање другости“, антипатију, подозрење, а понекад и мржњу која ескалира до сукоба са другима (Waardenburg, 2002).

Табела 2. Социо-културни чиниоци интеграције имиграната

	Дуго уходана имиграција	Скорашња имиграција	Мало или без имиграције
Унутрашња или грађанско-национална хомогеност	Немачка Аустрија Данска Француска Луксембург Холандија (Група 1)	Грчка Италија Португалија Ирска Чешка (Група 4)	
Национално хетерогене (вишеетничке) без мањина	Белгија Малта Уједињено краљевство (Група 2)	Шпанија (Група 6)	

<p>Национално хетерогене, а етнички хомогене са традиционалним мањинама</p>	<p>Естонија Летонија Литванија Шведска Финска (Група 3)</p>		<p>Бугарска Хрватска Кипар Мађарска Пољска Румунија Словачка Словенија (Група 5)</p>
---	---	--	--

Државе чланице Европске уније из Групе 1 исказују склоност ка већем степену интеграције имиграната, док државе чланице ЕУ из Групе 5 показују слабу склоност ка интеграцији имиграната, односно, државе Европске уније са територијалним одређењем националне припадности и дугом усељеничком традицијом исказују тенденцију ка високом степену интеграције имиграната, а државе Европске уније са етничким одређењем националне припадности и сталним мањинама опредељују се за низак степен интеграције (Милосављевић, 2020).

### Економски чиниоци интеграције

Економски чиниоци успешно појашњавају основне имиграционе мотиве као главне покретаче миграција, али и имиграционе концепције политичких одговора који граде амбијент за успешну интеграцију миграната у ново окружење. Масован прилив избеглица, односно миграната, у врло кратком временском периоду може изазвати велику неравнотежу у понуди и (по)тражњи за радном снагом, па се она понекад означава и термином: „бујица радне снаге“. Миграторна кретања могу имати позитивне ефекте, али и негативна дејства. У позитивне ефекте спадају: „релаксација“ великог притиска незапослености у земљама одашиљачима, смањивање социјалних напетости и нпр. увећање прихода по основу дознака. Са друге стране, и земља-пријемник може имати позитивне ефекте од пријема имиграната (нарочито ако је пријем дозиран и селективан), па у пожељна дејства имиграција спадају: индустријски раст, успоравање демографског пада, повећање потрошње роба и услуга (Симеуновић, 2015). У најважнија негативна дејства економских фактора миграција спадају депопулација земаља из којих се емигрира, потенцијални недостатак радне снаге, потреба за увозом радне снаге из земаља трећег света, привредна стагнација и економски пад... Када је реч о земљама у које се имигрира, нежељена дејства су: смањење броја слободних радних места, трошкови за социјализацију, интеграцију и обуку имиграната, већа социјална издвајања.

Посебно место међу економским факторима имиграционих политика има „одлив мозга“ претежно младог високообразованог кадра из нижеразвијених земаља у високоразвијена друштва. Унутар ЕУ постоји јасна стратегија укључивања младих научника, истраживача на докторске и постдокторске студије, као и на пројекте који би водили интеграцији мање развијених чланица, и земаља-кандидата из Источне и Југоисточне Европе (Favell, 2008). „Одлив мозга“ последица је неколико чинилаца, међу којима су два претежна: глобализација знања на светском нивоу, и неједнака алокација капитала и ресурса смештена у мултинационалне компаније најразвијенијих земаља света. Светска конкурентност условила је „лов на кадрове“, јер друштва из којих потичу таленти нису у могућности да задрже кадрове и да им понуде услове за неометани рад и развој.

За релевантан показатељ одабрали смо удео у потражњи (високо)квалификоване радне снаге, јер смо пошли од претпоставке да ће суфицит људског ресурса итекако утицати на индекс интеграције миграната (MIREX), а тиме и на одабир имиграционих политика.

**Табела 3.** Удео у потражњи висококвалификованих радника за 2018

Државе чланице Европске уније (25 мерених од 28 земаља)	Удео у потражњи (високо)квалификованих радника за 2018. годину
Финска	95%
Холандија	79%
Шведска	74%
Луксембург	73%
Немачка	68%
Белгија	67%
Француска	66%
Италија	63%
Данска	62%
Естонија	60%
Ирска	59%
Аустрија	58%
Литванија	57%
Шпанија	55%
Летонија	54%
Португалија	53%
Уједињено Краљевство	48%
Словенија	45%
Грчка	43%
Бугарска	42%
Чешка	41%
Пољска	38%
Словачка	37%
Румунија	35%
Мађарска	29%
Малта	–
Кипар	–
Хрватска	–

Богатија друштва чланица ЕУ су веома заинтересована да, следећи логику одржања производне потенције на глобалним тржиштима, растерете своју имиграциону политику како би уселенике укључили у нови производни циклус јефтиније радне снаге. Ту се заправо ради о спуштању цене рада кроз повећање конкурентности на тржишту рада. Ово указује на непосредну повезаност стабилних капиталистичких привреда, развијених економија и намере владајућих структура да воде либералну јавну

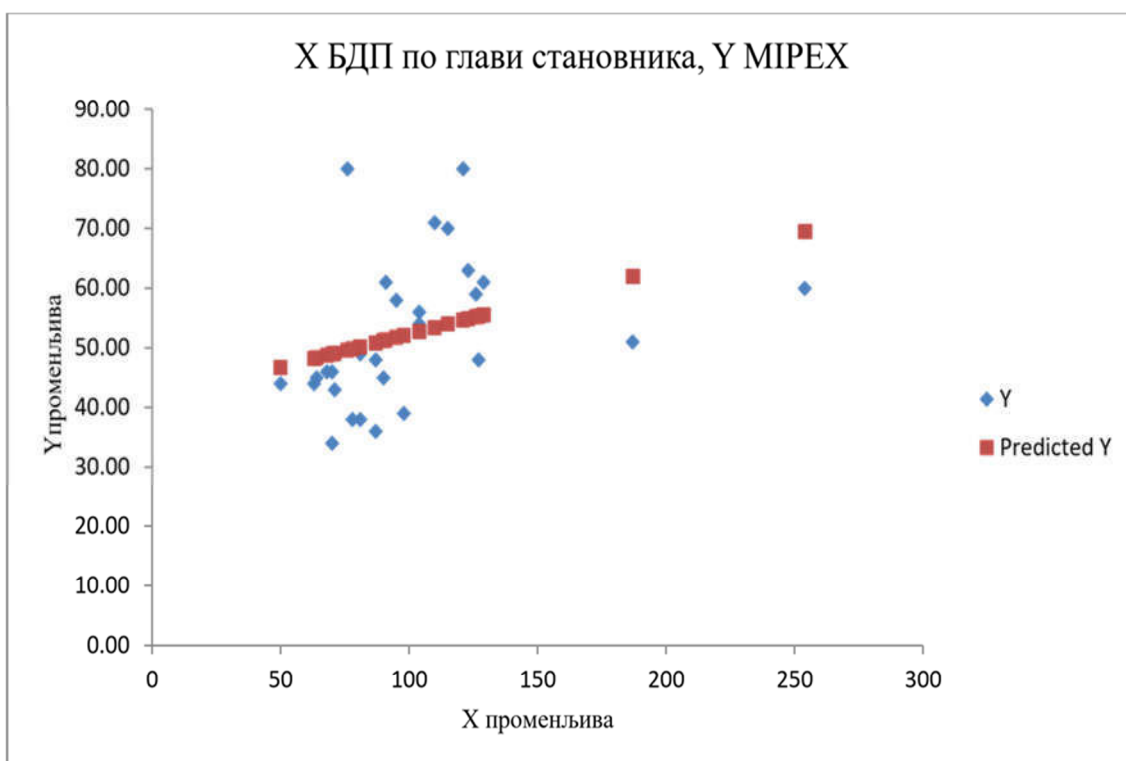
политику према имигрантима. С друге стране, у земљама чланицама у којима је друштвени бруто производ нижи, и где је нижи и животни стандард становништва, исказује се тенденција ка рестриктивнијим мерама имиграционих политика.

**Табела 4.** БДП по глави становника за 2018

Држава чланица ЕУ	БДП по глави становника у индексним поенима за 2018. годину
Луксембург	254
Ирска	187
Холандија	129
Аустрија	127
Данска	126
Немачка	123
Шведска	121
Белгија	115
Финска	110
Француска	104
Уједињено Краљевство	104
Малта	98
Италија	95
Шпанија	91
Чешка	90
Кипар	87
Словенија	87
Естонија	81
Литванија	81
Словачка	78
Португалија	76
Пољска	71
Летонија	70
Мађарска	70
Грчка	68
Румунија	64
Хрватска	63
Бугарска	50

Висина БДП-а по глави становника утиче на степен интеграције имиграната на начин да већи БДП указује на постојање веће склоности ка интеграцији имиграната (Графикон 1).

**Графикон 1.** Регресиона линија корелативног односа између МИПЕКС-а и БДП-а



Из Графикона 1 следи да постоји јасна и видљива и позитивна корелација између висине БДП-а по глави становника и склоности ка интеграцији миграната.

### **Интеграција имиграната кроз локалну управу и самоуправу**

Интеграција на локалном нивоу обухвата неколико важних аспеката: учење језика, образовање о земљи и друштву у које се долази, програме културне интеграције имиграната, неформална дружења са домицилним становништвом и усељеницима из других етничких и националних заједница, обуку за будуће послове, преквалификацију и доквалификацију како би имигрант могао да приступи радном процесу, развијање мултикултурног дијалога и верске толеранције, стицања основа правне, друштвене и безбедносне културе. Тако у СР Немачкој, у новије време, немачка локална управа и самоуправа све више пажње поклањају имигрантским организацијама. Локални органи власти улажу позамашна средства како би кроз различите пројекте и програме интеграција преко имигрантских организација, остварили завидан интезитет усељеника. Политике интеграције имиграната „морају узети у обзир улогу општина као места приспећа, где усељеници постају део друштва и ступају у контакт са јавним службама државе пријема (Joki & Wolffhardt, 2017). Од 2015. године немачка савезна влада развила је стратегију пуне подршке локалним и државним службеницима за спровођење пројеката интеграције имиграната. Једна од мера из стратегије сводила се на побољшање координације на више нивоа, радијално, између локалних, регионалних и националних нивоа власти како би се што боље и свеобухватније спровела политика интеграције имиграната у немачко друштво. Ова се политика заснива на анализи релевантних података добијених из локалних извора на основу индекса политике интеграције миграната (МИРЕХ) и индекса интеркултурних градова (ИСС).



Немачка имиграциона политика спроводи се, дакле, у највећем обиму управо на локалном нивоу. Она је, као таква, израз потреба локалних послодаваца и окружења који настоје да преуреде непосредно окружење. Постоји читав ланац поступака и мера које се степенасто уздижу од локалног нивоа, најпре на регионални, а потом на савезни (Bendel, 2014). Посебне мере предузимају се у праћењу интеграције имиграната. Ове мере подразумевају координацију између савезних и локалних органа, где локална власт прикупља и прослеђује савезним властима све неопходне информације о имигрантима, њиховим квалификацијама и оспособљеностима, те степену интегрисаности у локалну средину (Süssmuth, 2009). Тако савезна власт може да се понаша сходно информацијама о имигрантима са терена и да доноси националне планове за интеграцију имиграната.

Национални план интеграције предвиђа да јединице локалне самоуправе: општина, град, округ и покрајина-регион (п)остану средишта интеграције у неколико аспеката: културном, економском, социјалном. Логика економског развоја базирана на локалној перспективи омогућава флексибилно реаговање кроз разне локалне програме подршке развоју малих и средњих предузећа за чије оснивање имигранти имају посебну подршку и подстицаје. Овде се органи локалне самоуправе појављују као жиранти, надзорници извођача радова или партнери у јавноприватном партнерству. Међутим, треба истаћи и да, савезне власти од локалне самоуправе очекују не само да имигранте интегришу у новопритошле заједнице, већ и да најбољи међу њима директно постану део општинске и градске структуре власти. Овим приступом се не само омогућава сразмерна заступљеност свих фискалних обвезника, већ се спроводи и интеграција имиграната непосредно кроз систем где се доносе политичке одлуке.

С друге стране, снажна предрасуда према мањинским групама значајна је карактеристика мађарског становништва и често се заснива на расним и културолошким предрасудама. Овде не постоји сарадња Владе и локалних заједница по питању имиграната. Највећу помоћ мигрантима пружа НВО сектор и верске заједнице (посебно Католичка црква и протестантске деноминације). Снажне предрасуде према мањинским групама нема само Мађарска, већ читав регион централне Европе.

## **Закључак**

Упркос различитим препрекама, миграције не јењавају, што указује на неспојивост рестриктивних приступа у ситуацији када остали економски, политички и културни токови постају све више либерализовани. Смањење подстицаја за миграције, гледано дугорочно, лежи у смањењу социјалних разлика и приближавају глобалних економских услова (Kelley, 2009).

Најважнији налази до којих смо дошли указују на то да социо-културни чиниоци итекако опредељују ниво интегрисаности: државе Европске уније са територијалним одређењем националне припадности и дугом усељеничком традицијом исказују тенденцију ка високом степену интеграције имиграната, а државе Европске уније са етничким одређењем националне припадности и сталним мањинама опредељују се за низак степен интеграције. Када смо разматрали економске чиниоце, закључак до кога смо дошли је да висина БДП-а по глави становника утиче на степен интеграције имиграната на начин да већи БДП указује на постојање веће склоности ка интеграцији имиграната. Такође, потврђена је претпоставка да суфицит људских ресурса утиче на степен интегрисаности имиграната.

Као што смо у раду истакли, значајан је утицај политика локалних власти на успех интеграција миграната (Немачка и Мађарска су нам послужили као примери различитих модела интеграције имиграната кроз локалну управу и самоуправу). У раду

је наглашено да важну улогу имају сви нивои локалних власти (општине, градови, окрузи и региони) јер се управо на локалном нивоу мигранти и укључују у живот заједнице (добивање социјалне помоћи, учење језика, образовање деце, тренинзи и обуке одраслих за послове, запошљавање, промоција, становање, политичко ангажовање, итд.).

Оно што је посебно важно, у државама које су отвореније за интеграцију имиграната, на локалном нивоу настоји се да се имигранти сагледају, не само из угла могућег доприноса миграната развоју и напретку друштва кроз економско-социјалне подстицаје, већ и са позиције могућности да мигранти стекну сва грађанска и људска права те да постану спремни и снажно мотивисани да се интегришу. Управо оваква позиција имигранте сагледава као социјални капитал користан за развој и повећање животног стандарда становништва у локалним срединама, уз велику бригу те заједнице да и сами имигранти буду продуктивни, саставни и задовољни део локалне средине.

## Литература

1. Anspaha, K. (2008). *The Integration of Islam in Europe – Preventing the radicalization of Muslim diasporas and counterterrorism policy*. Fourth Pan-European Conference on EU Politics. University of Latvia. Riga.
2. Bendel, P. (2014). *Coordinating immigrant integration in Germany. Mainstreaming at the federal and local levels*. Migration Policy Institute.
3. Cooney, M. (2009). Ethnic conflict without ethnic groups – a study in pure sociology. *The British Journal of Sociology*. Vol.60 Issue 3. London School of Economics. London.
4. Dirkem, E. (1972). *O podeli društvenog rada*. Beograd: Prosveta.
5. Favell, A. (2008). The new face of East-West migration in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol.34, N°5: 701-716. Taylor & Francis (Routledge).
6. Goodman, W. S. (2013). Immigration and Conflict in Europe. *The Journal of Politics*. Vol. 74, N°3.
7. Intini D.(2016). *No migrants, no Schengen – how right-wing political parties are increasing their popularity in Europe*. Institute of European Democrats. IOM Glossary on Migration, 3rd Edition. 2018.
8. Joki, A. L. & Wolffhardt, A. (2017). *Local and central government co-ordination on the process of migrant integration: good practices from selected OSCE participating States*. Policy Study. Migration Policy Group Warsaw.
9. Kelley, B. (2009). *International Migration: The Human Side of Globalisation*. OECD.
10. McLaren, L.(2015). *Immigration and Perceptions of National Political Systems in Europe*. Oxford University Press.
11. Milosavljević, Z. (2020). *Imigracione politike u Evropskoj uniji-između liberalnog i restriktivnog koncepta*. Doktorska disertacija. Fakultet političkih nauka. Univerzitet u Beogradu.
12. Parsons, T. (2009). *Društveni sistem i drugi ogledi*. Sremski Karlovci : Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
13. Rudiger, A., & Spencer, S. (2003). *Social Integration of Migrants and Ethnic Minorities – Policies to Combat Discrimination - The Economic and Social aspects of migration*. The European Commission and OECD.Brussels.
14. Simeunović, D. (2015). Migracije kao uzrok političkih anomalija u Evropi. *Žurnal za kriminalistiku i pravo*. Kriminalističko-policijska akademija. Beograd, стр. 1-19.
15. Süßmuth, R. (2009). *The Future of Migration and Integration Policy in Germany*. Migration Policy Institute.

16. Waardenburg, J. J. (2002). *Islam – Historical, Social, and Political Perspectives*.  
Walter de Gruyter.