



# УПРАВЉАЊЕ РЕИНТЕГРАЦИЈОМ У СРБИЈИ

## ИНСТИТУЦИОНАЛИЗОВАНИ СИСТЕМ РЕИНТЕГРАЦИЈЕ

Током скоро две деценије спровођења Споразума о реадмисији са Европском унијом, Србија је развила један од најсвеобухватнијих система реинтеграције у региону.

## РЕИНТЕГРАЦИЈА УСМЕРЕНА НА ПОРОДИЦУ

Реинтеграција у Србији није само економски процес, већ и дубоко друштвени процес заснован на породици. Обликују га обавезе пружања неге, здравствене потребе, образовање и дугорочна обнова свакодневног живота након повратка.

## УПРАВЉАЊЕ НА ВИШЕ НИВОА

Кроз сарадњу националних институција, општина, цивилног друштва и међународних партнера, Србија је изградила систем управљања реинтеграцијом на више нивоа који пружа неопходну подршку различитим групама повратника широм региона.

## УПРАВЉАЊЕ РЕИНТЕГРАЦИЈОМ У СРБИЈИ

### Аутор:

**Др Нодира Холматова,**  
Социолог и постдокторски  
истраживач, Амстердамски  
институт за истраживање  
у друштвеним наукама,  
Универзитет у Амстердаму

### Предложени цитат:

Kholmatova, N. (2026).  
*Reintegration governance  
in Serbia (Reintegrate Policy  
Brief)*. Amsterdam: University of  
Amsterdam.

### Прелом:

Eks-Skolens Design & Tryk

# REINTEGRATE



UNIVERSITY  
OF AMSTERDAM



European Research Council  
Established by the European Commission

## Пројекат „Реинтегрисати“ и управљање реинтеграцијом

Пројекат „Реинтегрисати“ има за циљ да разуме како се управља реинтеграцијом и како то управљање утиче на искуства повратника. Многи појединци немају право боравка у земљама миграције и враћају се у своје земље порекла кроз различите врсте програма и политика; овај повратак може бити добровољан или присилан. Мало се зна о томе како различите државе управљају процесом реинтеграције након повратка људи, као и како сами повратници доживљавају свој повратак и процес реинтеграције. Ово истраживање даје приказ перспективе релевантних актера, заједно са искуствима повратника о повратку и реинтеграцији, кроз компаративну анализу четири студије случаја: Непала, Нигерије, Србије и Филипина. Реинтеграција се у овом истраживању дефинише као „процес у којем земља пријема пружа подршку повратницима у очувању њиховог културног и друштвеног идентитета, и у којем целокупно становништво стиче једнака грађанска, социјална, политичка, људска и културна права“ (Kuschminder, 2017, стр. 43).

Ова дефиниција обухвата различите домене реинтеграције и наглашава двоструку одговорност, како самих повратника, тако и друштва које их прима, у олакшавању процеса реинтеграције. Политика реинтеграције дефинише се „као инструменти намењени решавању социјалних, економских и политичких потреба повратника како би се олакшала њихова реинтеграција у друштво“ (Kuschminder и Saguin, 2025). Политике реинтеграције се у ширем смислу спроводе од стране различитих актера, одражавајући различите намере и нацрте, и показујући компромисе између заштите миграната и циљева управљања миграцијама. Управљање реинтеграцијом односи се на „политике, праксе и институције укључене у израду, пружање, финансирање, спровођење и/или евалуацију процеса управљања или подршке транзицији повратника у домаћинство, заједницу и шире друштво њихове земље порекла“ (Kuschminder, 2024). Управљање реинтеграцијом, стога, обухвата више актера и њихове повезане политике у циљу спровођења реинтеграције.

# Увод

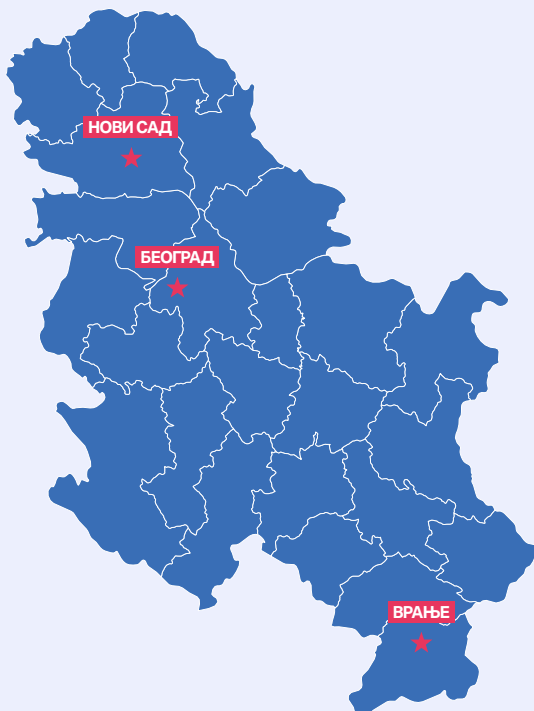
У Србији је управљање реинтеграцијом настало као одговор на спољне приоритете Европске уније у области миграција. Од ступања на снагу Споразума о реадмисији са Европском унијом 2008. године, Србија је успоставила свеобухватан национални оквир на више нивоа за реинтеграцију повратника. У фебруару 2009. године, Влада је усвојила Стратегију реинтеграције повратника по основу Споразума о реадмисији, након чега су уследили акциони планови за периоде 2009–2010. и 2011–2012. Ова стратегије дефинише институционални оквир, мере, активности и актере неопходне за

постизање одрживе реинтеграције повратника. Стратегијом је успостављен међуресорни Савет за миграције, уз подршку тима за праћење, којим координира Комесаријат за избеглице и миграције. Комесаријат и даље представља централну институцију надлежну за координацију реадмисије и реинтеграције повратника. Истовремено, јединице локалне самоуправе, центри за социјални рад и службе за запошљавање пружају директну подршку на терену.

У октобру 2025. године, Влада је усвојила Програм реинтеграције повратника по Споразуму о реадмисији за период 2025–2026. године, заједно са пратећим Акционим планом. Недавно усвојени Национални програм истиче поновну посвећеност Србије пружању подршке грађанима који се враћају из земаља Европске уније. Овај стратешки документ има за циљ унапређење процедура прихвата и обезбеђивање координисане помоћи при реинтеграцији. Фокус је стављен на обезбеђивање приступа социјалној заштити, здравственој заштити, стамбеном збрињавању, могућностима запошљавања, образовању деце и подршци у прибављању личних докумената, што је од пресудног значаја за дугорочну инклузију и стабилност повратника.

Од децембра 2009. године, држављани Србије користе предности режима визне либерализације са Европском унијом, што им омогућава путовање унутар шенгенског простора без виза. У марту 2012. године, Србија је постала званични кандидат за чланство у Европској унији. Држављани Србије имају право на безвизни боравак у шенгенском простору у трајању од 90 дана. Европска унија је Србију означила као сигурну земљу порекла, што значи да не постоји основ за признавање права на азил у земљама Западне Европе. То потврђују и стопе одобравања захтева. У 2023. години, држављани Србије поднели су 3.415 захтева за азил у првом степену у Немачкој, од којих је само 10 одобрено, што представља стопу одбијања од 99,7 процената (Eurostat, 2024). Немачка прима знатно

## поставке истраживања



- Београд** главни град, привлачи повратнике могућностима за запослење и насељавање.
- Нови Сад** много повратника, пример успешне имплементације.
- Врање** много повратника, пример изазовне имплементације.

више захтева за азил од држављана Србије него било која друга држава чланица ЕУ.

У периоду између 2006. и 2024. године, Комесаријат за избеглице и миграције Републике Србије евидентирао је 24.452 лица враћена по основу Споразума о реадмисији између ЕУ и Србије, при чему је више од 70 процената свих повратака из Немачке и Шведске. Ова бројка обухвата само она лица која су физички евидентирана од стране Канцеларије за реадмисију на Аеродрому „Никола Тесла“ у Београду (и њених повезаних јединица); не обухвата све повратнике у земљу. Многи повратници се пребацују преко копнених граница или путем полицијских канала и стога се не појављују у овој статистици заснованој на подацима са аеродрома; сходно томе, укупан број на националном нивоу је знатно већи.

Институционализовани оквир управљања реинтеграцијом Републике Србије на више нивоа укључује националне институције, општине, међународне донаторе и цивилно друштво. Иако су правни и бирократски механизми успостављени, политика реинтеграције је и даље у великој мери обликована динамиком приступања ЕУ и циклусима финансирања од стране донатора. Резултат је модел управљања који на папиру делује свеобухватно и добро структурирано, али у пракси остаје искључив и привременог карактера, са ограниченим и краткорочним утицајем на искуства реинтеграције различитих група повратника. Као што овај преглед практичне политике показује, многи који се враћају са децом, здравственим проблемима или непотпуном документацијом често су приморани да се сналазе унутар фрагментираних система подршке. Повратници се суочавају са системом подршке реинтеграцији који је усмерен на укључивање на тржиште рада, а који занемарује њихове шире социјалне потребе.

Овај предлог практичне политике пружа преглед управљања реинтеграцијом у Србији, различитих видова подршке реинтеграцији и начина на који они утичу на искуства повратника. У документу су представљени налази пројекта „Реинтегрисати“ о изради и спровођењу процеса управљања реинтеграцијом у Србији. Биће анализирано како држава, локалне власти, међународни донатори и актери цивилног друштва пружају подршку

повратницима, као и у којој мери су оквири реинтеграције усклађени са њиховим потребама и свакодневном стварношћу. Овај документ је усредсређен на Србију као студију случаја због њеног дугогодишњег учешћа у споразумима о реадмисији са ЕУ и њене централне улоге у спољном управљању миграцијама Европске уније.

## Прикупљање података и преглед учесника

Овај предлог практичне политике заснован је на истраживању мешовитим методама спроведеном у оквиру пројекта „Реинтегрисати“ у Србији, којим се испитивало како управљање реинтеграцијом функционише у пракси и како утиче на проживљена искуства повратника. У истраживању су комбиновани квалитативни и аналитички алате, укључујући свеобухватну анализу јавних политика, полуструктуриране и дубинске интервјуе, матрице благостања и локалне студије случаја. Теренски рад је спроведен у две фазе током 2023. године, у оквиру ког је обављено 89 интервјуа: 51 са повратницима и 38 са представницима институција на националном, локалном и међународном нивоу. Учесници међу повратницима одабрани су тако да одражавају различите миграционе путање и укључивали су појединце који су се вратили: 1) по основу споразума о реадмисији, 2) кроз програме за асистирани добровољни повратак, и 3) самостално, без формалне подршке, добровољне повратнике. Узорак су претежно чиниле жене (74%), док су мушкарци чинили 26%. Узорак је такође обухватио испитанике из недавних група повратника (последњих пет година пре 2023. године), као и из ранијих група повратника (2012–2018).

Интервјуи су спроведени у три локалне средине: Београду, Новом Саду и Врању, које су одабране како би одражавале различите нивое спровођења програма. Интервјуи са актерима обухватили су представнике Комесаријата за избеглице и миграције, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Националне службе за запошљавање, миграционих сервисних центара, центара за социјални рад, међународних организација (нпр. ГИЗ, ИОМ, УНДП) и организација цивилног друштва усмерених на ромску заједницу. Питања у интервјуима била су фокусирана на

**ТАБЕЛА 1 | Повратници по начину повратка**

Начин повратка	Опис	Испитаници (у %)
Рeadмисија	Повратници по основу Споразума о readмисији са ЕУ имају право на формалну подршку реинтеграцији	25
AVRR/AVR	Повратници који су се вратили кроз програме асистираниг добровољног повратка и реинтеграције (ABPP), попут оних које спроводе ГИЗ, ИОМ и Каритас у Немачкој	53
Добровољни повратници	Добровољни повратници чији повратак нису формално организовали нити наметнули органи ЕУ	22

развој политика, координацију и спровођење, као и на приступ подршци у процесу реинтеграције, на механизме финансирања и институционалне проблеме. За повратнике су коришћене партиципативне матрице благостања како би се испитале промене у средствима за живот, емоционалном благостању и приступу правима након њиховог повратка. Анализа је комбиновала критичку анализу дискурса са тематским кодирањем у програму NVivo, укрштајући податке из докумената јавних политика, интервјуа и локалних пракси како би се идентификовали недостаци у спровођењу и структурна ограничења, посебно за породице, жене и ромске повратнике.

Међу учесницима истраживања, 74 процента је било женског пола, а 26 процената мушког. Најстарији испитаник имао је 66 година, а најмлађи 18. Испитаници млађи од 25 година били су део породичних миграција и боравили су у Немачкој или Шведској као малолетна лица, проводећи тамо дуже периоде времена пре повратка у Србију. У узорку је у 95 процената случајева реч о породичним миграцијама. Породичном миграцијом сматрамо случајеве у којима су интервјуисани повратници током миграције и повратка били у пратњи партнера, са децом или без њих, као и у пратњи крвних сродника попут браће и сестара, родитеља или родитеља супружника.

У овом истраживању, породице повратника у Србији имају у просеку троје деце, са распоном од једног до седморо деце по домаћинству. Међу испитаницима, 76 процената има завршено основно образовање или непотпуно основно образовање, што у Србији подразумева осам разреда школе. Тринаест процената повратника има завршену средњу школу, шест процената има вишу школу или

непотпуно вишу школу, док четири процента нема формално образовање.

Сви повратници који су првобитно емигрирали из Србије су или држављани Србије или имају званичан статус интерно расељених лица (ИРЛ) у Србији. По етничкој припадности, већина испитаника били су Роми (94 процента), док мањи део чине Срби (6 процената). Овај налаз је такође у складу са статистиком Комесаријата, која указује на то да већину повратника чине Роми. Према подацима Канцеларије за readмисију Комесаријата за избеглице и миграције (KIRS) (2024), број повратника по основу readмисије за 2023. и 2024. годину износи: за 2023. – 691 (489 Рома и 120 Срба); за 2024. – 556 (446 Рома и 71 Србин).

## Политике реинтеграције у Србији

Раније процене политика реинтеграције у Србији истичу примере добре праксе у управљању реинтеграцијом (Свејић, 2022; Obradović & Ilić, 2022). То обухвата спровођење локалних акционих планова (ЛАП), јавне позиве и пројекте за подстицање регистрације повратника. Такође је препознат иновативан приступ стамбеном збрињавању који оснажује кориснике и подстиче сарадњу између општинских власти и ромске заједнице. Позитиван рад локалних пружалаца услуга и постојање механизма праћења додатно доприносе ефикасном управљању реинтеграцијом. Истовремено, пропуштање да се региструју при повратку представља једну од препрека одрживој реинтеграцији повратника. Стални проблеми у области становања и запошљавања, као и неповољни социоекономски услови, значајни су фактори који их мотивишу на поновну емиграцију. Међу многим политикама од јавног значаја, у овом

одељку разматраће се кључне политике које су идентификоване и анализиране:

- **Стратегија реинтеграције повратника по основу Споразума о реадмисији (2009)** – представља национални оквир за реинтеграцију. Политика реинтеграције се спроводи кроз локалне акционе планове (ЛАП), који су пре више од једне деценије усвојени у 156 општина; међутим, њихова примена широм земље значајно варира. Тренутно је у фокусу новоусвојени Програм реинтеграције повратника по основу Споразума о реадмисији (2025–2026), заједно са пратећим Акционим планом. Програм је израдила Радна група којом координира Комесаријат за избеглице и миграције, а коју чине представници кључних министарстава, Националне службе за запошљавање и Националног савета ромске националне мањине. Овај документ уређује прихват и реинтеграцију грађана враћених из земаља ЕУ. Он предвиђа стратешке мере за побољшање приступа социјалној и здравственој заштити, помоћ при стамбеном збрињавању, подршку запошљавању и образовању, као и решавање проблема са документацијом, са циљем да се осигура ефикаснији и инклузивнији процес реинтеграције.
- **ДИМАК програм (Немачки информативни центар за миграције, стручно образовање и каријеру)** покренут је у новембру 2016. године као одговор на тадашњу миграциону кризу, са циљем да заинтересованим странама пружи информације о правним питањима на приступачан и недвосмислен начин. ДИМАК је компонента глобалног програма „*Центри за миграције и развој (ЗМЕ)*“ који спороводи Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. ДИМАК нуди услуге саветовања и информисања (индивидуално или групно), као и упућивање на одговарајуће социјалне услуге и активне мере на тржишту рада, али и све друге услуге и информације од значаја за реинтеграцију и свакодневни живот повратника, као и за интеграцију угроженог локалног становништва.
- **ABPP програми (ИОМ)** – Међународна организација за миграције (ИОМ) је дугогодишњи актер у програмима повратка и реинтеграције у Србији, који већ више од две деценије координира програме асистираниог добровољног повратка (ABP) и асистираниог добровољног повратка и реинтеграције (ABPP). Њихов рад је усмерен на обезбеђивање безбедног, достојанственог и информисаног повратка, почев од саветовања пре поласка, па све до реинтеграције након доласка. Канцеларија ИОМ-а у Србији пружа прилагођене пакете реинтеграције за повратнике на основу земље из које се враћају и степена њихове угрожености, што укључује помоћ при превозу, почетну новчану подршку, помоћ у виду опреме и материјала за становање, средства за покретање бизниса и медицинску помоћ.
- **Програм Уједињених нација за развој (УНДП), „Јачање националних и локалних система“** – УНДП је значајно допринео управљању реинтеграцијом кроз свој регионални програм „*Јачање националних и локалних система за подршку делотворној друштвено-економској интеграцији повратника на Западном Балкану*“, који суфинансира ЕУ. Програм је осмишљен тако да унапреди институционалну спремност и пружање услуга повратницима, са посебним фокусом на ромске породице и друге рањиве групе. У пракси, овај програм је подржао активирање локалних мобилних тимова, ојачао међуинституционалну координацију и обезбедио прилагођене услуге, укључујући подршку малолетницима при укључивању у образовни систем, помоћ у стамбеном збрињавању и прибављању документације, као и иницијативе за запошљавање мањег обима.
- **Help – Hilfe zur Selbsthilfe e.V. „Ургентна и развојна подршка повратницима“** – Као подршку повратку тражилаца азила и управљању миграцијама, организација Help пружа свеобухватну и конкретну помоћ у виду подршке реинтеграцији кроз информативне центре („*хабове*“ широм Србије), побољшање стамбених и општих животних услова, стварање могућности за запошљавање и подршку



предузетништву. Такође, помоћ обухвата унапређење квалификација и вештина ради веће конкурентности на тржишту рада, побољшање услова за образовање, услуге ресоцијализације и подршку ученицима. Програм предвиђа и пружање хитне помоћи у транснационалним случајевима, подршку институцијама, као и изградњу мрежа и система за бољи приступ здравственој заштити.

- **ASB REINTEGRATE програм** – представља још један пример практичне подршке реинтеграцији у централној и јужној Србији која се финансира из донаторских средстава. Фокус програма је на повратницима по основу реадмисије, посебно на ромским породицама и самохраним родитељима. Програм обезбеђује реконструкцију стамбених објеката, доделу грантове за покретање малих бизниса, субвенције за запошљавање, као и подршку деци и младима кроз радионице у заједници. Организација ASB је пружила обуке за покретање посла и помоћ при укључивању у образовни систем за стотине корисника. Програм се финансира средствима Немачког савезног министарства за економску сарадњу и развој (BMZ), а спроводи се у координацији са локалним самоуправама и организацијама цивилног друштва. На овај начин, ASB повезује приоритете донатора са конкретном подршком која се пружа на локалном нивоу ради побољшања животних услова и економске стабилности повратника.
- **Каритас Србије** – Саветодавни центар за повратнике (основан 2017. године), који пружа бесплатно саветовање, административну помоћ, социјалну подршку и упућивање на услуге становања, запошљавања и образовања.

Поред горе наведених политика специфичних за реинтеграцију, разматране су и три политике у области миграција које су релевантне за овај процес:

- **Закон о управљању миграцијама из 2012.** године – институционализује координисано управљање миграцијама. Усвајањем Закона о управљању миграцијама крајем 2012. године, успостављен је координисани систем управљања миграцијама

којим руководи Комесаријат за избеглице и миграције.

- **Стратегија запошљавања у Републици Србији за период 2021–2026.** године – препознаје ромску популацију као једну од посебно осетљивих група на тржишту рада. Национални Акциони план за спровођење Стратегије, који се израђује на годишњем нивоу, дефинише активне политике запошљавања усмерене на побољшање запошљивости и подстицање запошљавања припадника ромске националне мањине.
- **Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености** препознаје категорију „теже запошљивих лица“. Због свог здравственог стања, недовољног или неодговарајућег образовања, социјалних и демографских карактеристика, регионалне или професионалне неусклађености између понуде и потражње на тржишту рада или других објективних околности, ова лица тешко долазе до запослења. Закон се, између осталог, заснива на принципу афирмативних мера осмишљених за теже запошљива лица. **Закон о социјалном предузетништву** предвиђа учешће повратника у иницијативама за самозапошљавање и препознаје повратнике као теже запошљиву групу.

Свеукупно гледано, политике реинтеграције често функционишу паралелно, а не као интегрални систем. Националне стратегије, попут Стратегије реинтеграције из 2009. и новоусвојеног Програма за период 2025–2026, успостављају основни оквир, али је њихова повезаност са ширим политикама у области миграција, запошљавања и социјалне инклузије и даље ограничена. На пример, иако Закон о управљању миграцијама централизује координацију под окриљем Комесаријата за избеглице и миграције, секторске политике, као што су Стратегија запошљавања или Закон о социјалном предузетништву, немају јасне механизме за усклађивање својих активности са потребама повратника у процесу реинтеграције, нарочито на локалном нивоу. Реинтеграција се и даље посматра преваходно кроз призму економске активације и запошљивости, чиме се у други план стављају

**ТАБЕЛА 2 | Актери и облици подршке у управљању реинтеграцијом**

Категорија управљања реинтеграцијом	Институције	Облици подршке у процесу реинтеграције
Национални ниво <i>(државне институције)</i>	Комесаријат за избеглице и миграције (КИРС)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Координација политика повратка и реинтеграције и прихват</li> <li>• Израда и спровођење јавних политика.</li> </ul>
	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Програми усмерени на запошљавање и родно осетљиви програми;</li> <li>• Финансијска помоћ и брига о деци.</li> </ul>
	Национална служба за запошљавање (НСЗ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Саветовање о запошљавању, субвенције и стручне обуке.</li> </ul>
	Центар за социјални рад (ЦСР)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Социјална заштита, приступ услугама, прва регистрација повратника без пријављеног пребивалишта и упућивање на друге институције.</li> </ul>
Локални ниво <i>(локалне самоуправе)</i>	Општине Локални савети за миграције Локални повереници	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Спровођење локалних акционих планова (ЛАП)</li> <li>• Ажурирање ЛАП</li> <li>• Пружање услуга на нивоу општине</li> <li>• Координација са саветима за миграције и повереницима</li> </ul>
Управљање реинтеграцијом „одозго навише“ <i>(Организације цивилног друштва)</i>	Praxis Nexus ADRA ASTRA A11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Правна помоћ</li> <li>• Упућивање на систем социјалне заштите</li> <li>• Помоћ у стамбеном збрињавању</li> <li>• Подршка младима</li> <li>• Приступ образовању</li> <li>• Психосоцијална подршка</li> <li>• Обуке за стицање вештина</li> <li>• Спровођење програма финансираних од стране донатора</li> </ul>
Наднационални ниво <i>(међународне, хуманитарне организације и донатори)</i>	ГИЗ (ДИМАК)    SDC ИОМ                Help УНДП                ASB Каритас            ЕНО	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Координација и финансирање програма реинтеграције</li> <li>• AVRR (асистирани добровољни повратак и реинтеграција)</li> <li>• Запошљавање и психосоцијална подршка</li> <li>• Јачање система и пројектне интервенције</li> </ul>

социјалне и образовне потребе, док се занемарује перспектива целоживотног циклуса или потребе породице као целине.

Вертикална и хоризонтална координација између ових политика је недоследна. Локални акциони планови, иако замишљени као инструмент за локализацију националних стратегија, значајно варирају у квалитету и степену спровођења. У међувремену, програми финансирани од стране донатора, као што су **ДИМАК**, **REINTEGRATE** и иницијатива **УНДП**-а за локалне системе, пружају виталну и циљану подршку, али често нису уграђени у националне оквире јавних политика нити у одрживе моделе јавног буџетирања. Организације цивилног друштва и међународни актери често преузимају улогу пружалаца услуга и посредника у систему, нарочито када државне институције не одговарају

адекватно. Међутим, њихове интервенције су обично временски ограничене и засноване на пројектима. Као резултат тога, политике реинтеграције не функционишу као кохезиван систем; оне коегзистирају, повремено се преплићу, али ретко се међусобно појачавају на трајан начин заснован на правима. Да би Србија обезбедила ефикасну и праведну подршку реинтеграцији, њене политике морају превазићи фрагментирано спровођење и кренути ка системски интегрисаном, социјално инклузивном приступу који усклађује националне стратегије са локалним капацитетима, интегрише услуге и узима у обзир свакодневну стварност повратничких породица.



## Актери и облици подршке у управљању реинтеграцијом

Подршка реинтеграцији у Србији пружа се кроз систем који обухвата више различитих актера и нивоа управљања. Табела 2 илуструје како управљање реинтеграцијом у Србији функционише на различитим, али међусобно повезаним нивоима: националном, локалном, наднационалном и у оквиру цивилног друштва. Она показује како су одговорности подељене не само вертикално, између централних и општинских власти, већ и хоризонтално између државних органа, међународних организација и невладиних актера. Оваква структура ствара сложен и међузависан екосистем у којем ниједна институција не делује изоловано. Док националне институције координирају политике и оквире, локалне институције их спроводе; организације цивилног друштва и међународне организације имају кључну улогу у премошћавању системских недостатака, посебно у области пружања услуга и индивидуалне подршке повратницима. Табела мапира слојевит пејзаж управљања и појашњава ко шта ради и на ком нивоу унутар система реинтеграције у Србији.

## Искуства повратника у вези са подршком интеграцији

Приступ повратника подршци у процесу реинтеграције у Србији у великој мери зависи од начина њиховог повратка: по основу Споразума о реадмисији, кроз програме асистираниг добровољног повратка и реинтеграције (AVRR) или путем добровољног повратка. Помоћ у реинтеграцији коју пружа КИРС првенствено је доступна онима који су враћени по основу Споразума о реадмисији, док су добровољни повратници у великој мери изостављени. Повратници подржани кроз АВРР програм, уз подршку ИОМ-а и међународних партнера, могу добити помоћ у виду стамбене подршке или обука, али само на ограничен временски период. Депортована лица суочавају се са административним препрекама, док су добровољни повратници често непрепознати од стране локалних система који не поседују структурисане механизме подршке.

Код свих категорија повратника, реинтеграција није само административни или економски

процес, већ и дубоко друштвени и емоционални. Многе интервјуисане породице описале су значајне поремећаје у породичном животу након повратка. Међу породицама честа су била искуства раздвајања или развода. Родитељи су доследно истицали већи осећај безбедности, стабилности и достојанства који су њихове породице имале током боравка у иностранству, нарочито у Немачкој, где су деца имала приступ квалитетном образовању, утврђену рутину и институционалну бригу. Насупрот томе, по повратку, многе породице су се суочиле са тешкоћама у задовољавању основних потреба, док су се деца која су одрасла у тим земљама осећала отуђено и измештено у Србији. Нека деца су имала ограничено знање српског језика, нису била упозната са културом и имала су потешкоћа да се поново укључе у школски систем. Родитељи су изражавали дубоку забринутост за будућност своје деце у окружењу које доживљавају као мање инклузивно и несигурније.

Упркос овим изазовима, породице повратника показују изузетну отпорност. Оне изнова граде свој живот кроз сезонски рад, неформално запошљавање и узајамну подршку унутар домаћинства. Млади, посебно они који поседују знање немачког или других страних језика, играју кључну улогу у прилагођавању породица. У неколико породица, млади су посредовали у комуникацији са граничним и институцијама надлежним за реинтеграцију, помагали око документације или финансијски доприносили кућном буџету. Овакви међугенерациски обрасци прилагођавања указују на потребу да се програми реинтеграције осмишљавају тако да породицу, а не појединца, препознају као основну јединицу повратка.

Од 51 интервјуисаног повратника, њих 35 (68%) навело је да је примило неки облик подршке по повратку, док је преосталих 32 процента изјавило да нису примили никакву помоћ. Међу онима који су добили подршку, нешто више од половине (51,4%) користило је програме реинтеграције које спроводе међународне организације и невладине организације. Ова помоћ обухватала је обезбеђивање огрева, реновирање кућа, стручно оспособљавање за фризере, маникире и педикуре, као и обуке за предузетништво и грантове за покретање малих предузећа, попут козметичких

салона и ауто-механичарских радионица. Преосталих 48,6 процената примило је државну социјалну помоћ, најчешће у облику дечјег додатка, помоћи за особе са инвалидитетом или једнократне новчане помоћи. Они који су користили услуге социјалне заштите или програме реинтеграције истицали су далекосежан утицај ових мера на њихов свакодневни живот.

Подршка кроз систем социјалне заштите представља темељни елемент стратегија за обезбеђивања животних потреба повратника. Многи повратници, посебно самохране мајке, особе са хроничним болестима и незапослени, у великој мери се ослањају на социјална давања као свој примарни извор прихода. То нису само привремени додаци, већ суштински стубови од којих породице зависе, комбинујући их са сезонском поновном миграцијом или неформалним стратегијама за остваривање прихода, као што су сакупљање секундарних сировина на депонијама или пољопривредни радови. Међутим, више од половине испитаника изгубило је формално запослење након повратка и суочило се са препрекама при поновном приступу систему социјалне заштите. Бирокупатска сложеност, стигма и ограничена информисаност отежавају благовремени приступ помоћи, чак и најрањивијим појединцима.

Поред економске рањивости, повратници се суочавају са изразито условљеним и фрагментисаним системом подршке. Институционална помоћ фаворизује „запошљиве“ појединце, док занемарује децу, старија лица и неговатеље. Истовремено, чак 95 процената узорка овом истраживању чиниле су породичне миграције, а не повратак појединаца. Иако се реинтеграција у националним и наднационалним оквирима и даље третира као индивидуализован процес, стварност на терену указује на то да је она суштински заснована на домаћинству. Организације цивилног друштва (ОЦД) попут Нексуса (Nexus), Праксиса (Praxis), ASB-а, Каритаса и других, попуњавају кључне празнине: пружају помоћ при поновном упису у школе, посредују у стамбеном збрињавању, помажу око документације и приступа здравственој заштити. Ипак, ова помоћ је неуједначена, зависи од донатора и значајно варира од општине до општине. У Београду, Новом Саду и Врању, на пример, центри

за социјални рад и ОЦД нуде свеобухватније услуге, док се рурална подручја ослањају на преоптерећене мреже невладиних организација и неформалне актере.

Приступ подршци у процесу реинтеграције на крају зависи од самих повратника, од којих се очекује да проактивно траже помоћ. Међутим, већина испитаника изјавила је да није била упозната са својим правима нити са доступним услугама. Многи су за могућности подршке први пут сазнали путем теренског рада локалних координатора за ромска питања или мобилних тимова. Ови актери имају суштинску улогу у помагању повратницима да разумеју како да се региструју, на шта имају право и коме да се обрате. Као резултат тога, систем упућивања који нуде ОЦД и мобилни тимови показао се као најважнији и најцењенији механизам подршке према мишљењу повратника. Није у питању само финансијска помоћ, већ управо способност сналажења у систему, коју нуде поуздани посредници, а која је омогућила приступ подршци у реинтеграцији.

## Обећавајући примери добре праксе

### 1. Вишеслојно и свеобухватно управљање реинтеграцијом

Управљање реинтеграцијом у Србији развијало се током скоро две деценије кроз континуирану сарадњу националних институција, међународних организација и снажног сектора цивилног друштва. Кључни државни актери, као што су Комесаријат за избеглице и миграције (КИРС), Национална служба за запошљавање (НСЗ) и Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања (МРЗБСП), блиско су сарађивали са међународним телима попут ГИЗ-а, ИОМ-а и УНДП-а, као и са локалним ОЦД, на изради и спровођењу политика реинтеграције. Оваква сарадња омогућила је благовремено развијање и усвајање нових оквира политика, као што је Програм за реинтеграцију за период од 2025. до 2026. године, који се ослонио на интерминистарску координацију и доприносе бројних актера. Важно је истаћи да је активно цивилно друштво у Србији одиграло пресудну улогу у интегрисању механизма социјалне заштите и заштите људских права у политике реинтеграције,

обезбеђујући да повратници, посебно ромске породице, жене и млади, имају приступ услугама, правној помоћи и системима упућивања. Овај модел свеобухватне сарадње показује како се могу донети политике које су прилагођене стварним потребама и постићи инклузивност, чак и унутар система са ограниченим ресурсима.

## **2. Целовит приступ подршци реинтеграцији кроз модел ДИМАК центра**

Модел ДИМАК центра пружа свеобухватан приступ реинтеграцији тако што обједињује услуге запошљавања, правну и психосоцијалну помоћ у оквиру мултифункционалних центара у девет градова широм Србије. Ови центри, којима се управља у партнерству са Националном службом за запошљавање (НСЗ) и организацијама цивилног друштва, дају приоритет подршци самохраним мајкама и младима, нудећи стручно оспособљавање, саветовање при запошљавању и психосоцијалну помоћ. Смештен у оквиру Миграционих сервисних центара НСЗ-а, ДИМАК служи као пилот-пројекат за дугорочну институционалну интеграцију. У оквиру ове иницијативе су се такође организовали редовни координајски састанци са локалним самоуправама и ОЦД, подстичући међусекторски дијалог и одговорност у пружању подршке повратницима.

## **3. Механизми партиципативног теренског рада и консултација**

Пре покретања програма подршке реинтеграцији или јавних позива, национални актери попут КИРС-а и НСЗ организују партиципативне консултације са општинским повереницима и локалним актерима. Ове консултације јачају транспарентност и повећавају релевантност доступне подршке тако што укључују повратне информације од заједница и од оних који директно спроводе програме на терену. Повереници имају пресудну улогу у изградњи поверења и досезању до корисника, посебно у ромским заједницама. Миграциони сервисни центри, којима управља НСЗ, пружају основу за проширење овакве праксе на моделе јавних политика који су усмерени на повратнике.

## **4. Мобилни тимови и координатори за ромска питања као институционални мостови**

Мобилни тимови и координатори за ромска питања су кључна спона између породица повратника и формалних система подршке. Ови актери идентификују потребе на терену, олакшавају упућивање на праве институције и помажу повратницима да се снађу у сложеним институционалним процедурама. Њихов рад је постао један од најцењенијих видова помоћи, нарочито међу ромском заједницом која се суочава са системском искљученошћу. Међународне организације настављају да финансирају и подржавају мобилне тимове, обезбеђујући да овакав вид теренског рада на локалном нивоу остане темељ праведне реинтеграције.

## **5. Интегрисана стамбена подршка и подршка женском предузетништву**

Националне и међународне политике реинтеграције све више препознају вредност обједињене подршке која комбинује стамбену помоћ, дечије додатке и грантове за мали бизнис за породице са ниским примањима. Циљани приступ Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања повезује програме женског предузетништва са приступом услугама за бригу о деци, решавајући тако структурне баријере које ограничавају реинтеграцију жена повратница. Ове иницијативе представљају нови модел родно одговорне реинтеграције, у којем се економска инклузија подржава улагањима у социјалну инфраструктуру.

## **Проблеми у управљању реинтеграцијом у Србији**

### **1. Јаз у имплементацији и потреба за праћењем и евалуацијом**

Упркос снажним националним стратешким оквирима, мере за реинтеграцију се често слабо спроводе на локалном нивоу. Многим општинама недостају посвећен кадар, стабилно финансирање или оперативни механизми за активирање локалних акционих планова (ЛАП). У бројним случајевима, ЛАП-ови су застарели или неактивни, док су локални савети за миграције,

као кључни актери у координацији подршке повратницима, недовољно опремљени ресурсима или нефункционални.

## 2. Јаз у ефикасности

Подршка у процесу реинтеграције често не успева да одговори на сложене потребе повратника. Доступна помоћ обично је краткорочна и фрагментирана, фокусирајући се на једнократну новчану помоћ или кратке обуке. Дубљи проблеми, као што су превазилажење трауме, реинтеграција породице, дугорочна стамбена несигурност или поновно укључивање деце у образовни систем, остају нерешени. Штавише, строги критеријуми за стицање права на помоћ често искључују оне који не поседују документацију или оне који се враћају добровољно.

## 3. Невидљивост добровољних повратника

Повратници који се враћају ван формалних канала, без налога за депортацију или подршке у оквиру програма асистираниг добровољног повратка, обично нису евидентирани у било којој службеној бази података. Они се не упућују систематски на услуге и могу бити у потпуности искључени из програма реинтеграције, иако се често суочавају са акутном рањивошћу. Њихово искључење указује на структурну „слабост“ у оквиру постојећег система управљања реинтеграцијом.

## 4. Занемаривање родне и породиче перспективе

Постојећи оквири реинтеграције третирају повратак као индивидуални економски догађај, обично усредсређен на мушкарце, и превиђају друштвену стварност бриге о другима, породичну динамику и потребе различитих генерација. Жене повратнице добијају мало циљане подршке, иако се многе суочавају са вишеструким теретом, укључујући неплаћену негу чланова породице, стамбену несигурност и недостатак услуга за бригу о деци. Деца повратници се такође суочавају са потешкоћама у поновном укључивању у образовни систем, нарочито када недостаје документација или када је присутна дискриминација.

## 5. Неусклађеност система социјалне заштите са циљевима реинтеграције

Тренутни систем социјалне заштите у Србији има централну улогу у подршци у процесу реинтеграције, али истовремено показује структурне противречности које нарушавају дугорочне циљеве реинтеграције. Повратници се често ослањају на социјалну помоћ као примарни извор прихода, али страхују да ће изгубити ова права ако се пријаве за обуке за предузетништво или грантове за покретање малог бизниса, који су кључне компоненте програма реинтеграције. Ово дестимулише формалну економску реинтеграцију и учвршћује ослањање на неформалне изворе прихода. Поред тога, многи повратници, нарочито Роми, избегавају да се идентификују као повратници када траже помоћ, већ се радије представљају као корисници социјалне помоћи, самохране мајке или хронично болесне особе. Ово оклевање произилази из стигме, сложене администрације и страха од угрожавања приступа социјалној помоћи. Као резултат тога, специфични програми за повратнике су недовољно коришћени, док потребе за реинтеграцијом остају „невидљиве“ унутар општег система социјалне заштите, чиме се слабе и циљеви и утицај мера. Потребан је кохерентнији приступ у јавним политикама како би се подстицаји за реинтеграцију ускладили са механизмима социјалне заштите и смањили губици са којима се суочавају домаћинства повратника.

## Препоруке за јачање управљања реинтеграцијом у Србији

Управљање реинтеграцијом у Србији и даље је ограничено захтевима Европске уније у области управљања миграцијама и недовољно финансираном домаћом социјалном политиком. Структурна фрагментираност и уско циљане мере ограничавају способност институција да повратницима обезбеде континуирану и инклузивну подршку.

### 1. Укључити реинтеграцију у редовне јавне службе и обезбедити инклузиван приступ

Институционализовати подршку у процесу реинтеграције у оквиру система социјалне помоћи, запошљавања и здравства у Србији као дугорочну компоненту социјалне заштите. Поједноставити приступ услугама и проширити критеријуме за

стицање права како би се обухватили добровољни повратници, жене, деца, неговатељи и повратници са хроничним здравственим потребама, обезбеђујући да подршка одражава различите стварне околности повратка, а не само формалне процедуре реадмисије.

## **2. Усвојити родно и породично одговоран приступ**

Редефинисати реинтеграцију тако да одражава стварно искуство целих домаћинстава, а не само појединачних мушких носилаца прихода. Осмислити интегрисане услуге које комбинују стамбену подршку, бригу о деци, здравствену заштиту и образовање за породице повратника. Дати приоритет подршци женама и девојчицама, посебно онима које су ангажоване на неплаћеним пословима бриге о члановима породице или се суочавају са друштвеном стигмом.

## **3. Унапредити праћење и евалуацију како би се подршка прилагодила стварним потребама повратника**

Успоставити свеобухватан систем праћења и евалуације са разврстаним подацима како би се редовно процењивали доступност, ефикасност и недостаци у подршци у процесу реинтеграције. Увести стална радна места за послове реинтеграције унутар јавних институција и стандардизовати системе праћења како би се смањило преклапање активности и подржало дугорочно учење и одговорност. Податке треба систематски прикупљати и анализирати према старосној доби, полу, каналу повратка (реадмисија, добровољни или асистирани добровољни повратак) и саставу породице, како би они служили као основа за прилагођавање политика и креирање услуга. То ће омогућити институцијама да проактивно одговоре на променљиве потребе повратника и боље интегришу недовољно заступљене групе у националне оквире за реинтеграцију.

## **4. Ускладити подршку предузетништву са системом социјалне заштите**

Програме међународних организација и донатора који промовишу предузетништво кроз обуке и

мале грантове треба осмислити у координацији са системом социјалне заштите у Србији. Подршка за покретање бизниса не сме довести повратнике у ризик од губитка основних социјалних давања пре него што њихови приходи постану стабилни. Увођење програма за економско оснаживање у правила социјалне заштите кроз привремена изузећа, постепено смањење социјалних давања или хибридне моделе подршке омогућило би повратницима да испитају економску самосталност без жртвовања основне финансијске сигурности, чиме би улагања у реинтеграцију постала одрживија и ефикаснија.

# Извори

- Међународна организација за миграције. Анкета о потребама повратника у Републику Србију. [https://kirs.gov.rs/media/uploads/Migracije/Publikacije/Eng/Report\\_Survey\\_on\\_the\\_Needs\\_of\\_Returnees\\_in\\_the\\_Republic\\_of%20Serbia.pdf](https://kirs.gov.rs/media/uploads/Migracije/Publikacije/Eng/Report_Survey_on_the_Needs_of_Returnees_in_the_Republic_of%20Serbia.pdf)
- Свејић, С. (2022). Друштвено економски положај и реинтеграција повратника по споразуму о реадмисији у Србији 2021. године. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Друштвено-економски положај и реинтеграција повратника по споразуму о реадмисији у Србији 2021. године – SeConS. <https://secons.net/en/publikacija/socio-economic-position-and-reintegration-of-returnees-under-the-readmission-agreement-in-serbia-in-2021/>
- Eurostat. (2024). Првостепене одлуке о апликацијама за азил по држављанству, исходу, и земљи која извештава (Подаци за 2023.). Европска комисија. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr\\_asydcfsta/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asydcfsta/default/table)
- Kuschminder, K. (2017). Reintegration Strategies: Conceptualizing How return migrants Reintegrate. London: Palgrave Macmillan.
- Kuschminder, K., & Kholmatova, N. (2025). Reintegration policies and gendered return migration. In The Oxford Handbook of Intersectional Approaches to Migration, Gender, and Sexuality. Oxford University Press.
- Kuschminder, K., & Saguin, K. (2025). Comparative Analysis of Reintegration Policies. International Migration, 63(4), e70072.
- Миграциони профил Републике Србије 2010-2021. <https://kirs.gov.rs/lat/migracije/migracioni-profil-republike-srbije>
- OECD.2022. Labour Migration in the Western Balkans: Mapping Patterns, Addressing Challenges and Reaping Benefits. <https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/Labour-Migration-report.pdf>
- Програм реинтеграције повратника по основу Споразума о реадмисији за период од 2025. до 2026. године, ("Службени гласник РС", бр. 94/25, 30. октобар 2025.). <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2025/94/1/reg>
- Pejin Stokić, Liljana. (2021). Serbia: New Law on Financial Support for Families with Children, ESPN Flash Report 2021/52, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=24724&langId=en>
- Стратегија реинтеграције повратника по основу споразума о реадмисији. Стратегије | Комесаријат за избеглице и миграције Република Србија <https://kirs.gov.rs/eng/documents-and-publications/strategies>
- Schmitz-Pranghe, C. (2023). The role of mobility, networks and reintegration assistance after return: Insights from Bosnia and Herzegovina and Serbia (BICC Working Paper 1/23). Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC). [https://bicc.de/Publikationen/WP\\_1\\_23\\_Role\\_of\\_Mobility\\_BiH\\_Serbia\\_neu\\_01.pdf](https://bicc.de/Publikationen/WP_1_23_Role_of_Mobility_BiH_Serbia_neu_01.pdf)



## О аутору:

Др Нодира Холматова је социолог и постдокторски истраживач на Одсеку за политичке науке и Амстердамском институту за истраживање у друштвеним наукама (AI-SSR) при Универзитету у Амстердаму. Њен рад испитује друштвене неједнакости у повратним миграцијама и режимима депортације, са фокусом на то како миграционе политике обликују животе миграната и њихових породица. Њено истраживање је првенствено било усмерено на миграционе путање из Централне Азије, а у последње време и на управљање реинтеграцијом у Србији и на Филипинима, у оквиру пројекта „Реинтегрисати“ који финансира Европски истраживачки савет (ERC), где сарађује са др Кети Кушмајндер.

## Захвалница

Захвални смо свим учесницима истраживања, укључујући релевантне актере и повратнике, на њиховом времену и доприносу овом пројекту. Без њих, ово истраживање не би било могуће. Такође захваљујемо директорки Невладине организације Праксис (Praxis), Јелени Унијат, на подршци при финализацији овог предлога практичне политике и у организацији радионице. Ово истраживање спровео је водећи истраживач, уз подршку НВО Група 484. Захваљујемо се Групи 484 на њиховом раду на логистичкој подршци и координацији, као и на превођењу и транскрипцији интервјуа.

## Изјава о финансирању

Овај предлог практичне политике део је пројекта који је финансиран од стране Европског истраживачког савета (ERC) у оквиру програма Европске уније за истраживање и иновације „Хоризонт 2020“ (Reintegrate Project, Grant agreement ID: 949151, DOI 10.3030/94915). Изнети ставови и мишљења представљају искључиво ставове аутора и не одражавају нужно ставове Европске уније или Извршне агенције Европског истраживачког савета. Ни Европска унија (ЕУ) ни орган који додељује средства не могу се сматрати одговорним за њих.