

## VRIJEDNOSNI ASPEKTI PLANIRANJA — PRIHVAĆANJE NOVIH DRUŠTVENIH GRUPA

Vjeran Katunarić

Filozofski fakultet, Zagreb

Revija za sociologiju, God. VIII, 1978 (1—2, siječanj—lipanj); 46—53

Sociološki pristup planiranju može izložiti i objasniti društvena područja koja predstavljaju objekat planiranja i izvor za njegove premise. Suvremeno planiranje zasnovano je na znanstvenom predviđanju i razvijenim tehničkim instrumentima koji se ujedinjuju u posebno složene teorijske sisteme i aplikativne modele. U toj dimenziji planiranje je posao eksperata i institucionalno je izdvojeno, a metode rada su izvan dometa zdravorazumskog shvaćanja. No, socijalne funkcije i ciljevi planiranja su uprošćeniji i mogu dati jednu jasniju sliku o tome kakva je uloga planiranja u nekom društvu.

Planiranje je dio upravljanja i odlučivanja i ono prati društvene procese u sferama ekonomskog razvoja, razvoja socijalne integracije i diferencijacije te kulturnih potreba nastojeći ih predvidjeti ili pak korigirati ukoliko oni imaju nepoželjan tok. Volumen planiranja je restriktivan. On ne uzima u obzir sve logičke mogućnosti razvoja. Ta restriktivnost, kao dio politike razvoja manifestira ograničenost kapaciteta svakog društva. To je dublja realnost koja treba postati predmet sociološkog ispitivanja. Socijalna interakcija, kako tradicionalnog tako i suvremenog tipa, ispoljava samo partikularne vrednote koje po prirodi djeluju selektivno u svim vidovima društvenog života. Univerzalne ljudske vrednote još su uvijek potisnute vladajućim socijalnim mehanizmima. Prevlast partikularnih vrednota određuje oblik socijalne stratifikacije i karakter institucija. Planiranje također, ne prelazi realnost nego je projicira u vremenu budući da planiranje može zadržati legitimitet samo ako u predodžbu o budućnosti prenese vrednote koje trenutačno dominiraju. S tog gledišta planiranje ima lokalni, nacionalni ili klasni karakter.

Ukoliko je pritisak novih društvenih grupa koje teže uključivanju i uklanjanju partikularnih vrednota slab, planovi mogu djelovati konzervativno i blokirajuće. Čini se da je to posljedica institucionalne pozicije koju ima planiranje, jer djeluje »odozgo«, iz sfere moći i upravljanja iz koje u pravilu nema radikalno novih inicijativa. Radi rasvjetljavanja tog problema iznijet ćemo dva donekle različita primjera koja opisuju načine prihvaćanja novih društvenih grupa kroz prizmu planiranja i njegovih vrijednosnih polazišta.

## Prihvatanje novih društvenih grupa u dva tipa društvenog razvoja

Sposobnost nekog društva da integrira različite društvene vrednote i njihove nosioce danas se može provjeriti na izrazitim primjerima. Tu imamo u vidu migracije radnika između južnoevropskih i sjevernoevropskih zemalja. Razlike u stupnju razvijenosti tih zemalja uzrokovale su masovni protok radnika. Tipovi razvoja tih zemalja dobili su obrnuti smisao. Razvijene zemlje planirale su razvoj s prilivom radne snage, dok su nerazvijene zemlje planirale obrnuto. Treći sudionik, istisnuti kontingent radne snage postepeno je gubio svoju socijetalnu pripadnost i prerastao u novu vrstu međunarodnog proletarijata. Većina razvijenih zemalja prihvatila je strane radnike samo kao industrijsku armiju koja se prema kretanju konjunktura može zapošljavati i otpuštati bez ikakvih složenijih obaveza. Nerazvijene zemlje većinom su postupile samo tako što su liberalizirale pravac vanjskog zapošljavanja odlažući problem povratka vlastitih radnika na neizvjesno dugi rok.

Nakon privredne krize u Evropi, prije četiri godine, započela su otpuštanja stranih radnika i jedan dio se vraća u domovinu. Time se problem integracije migrantskih radnika pojavio u oba društvena konteksta. U oba slučaja oni predstavljaju novu društvenu grupu koja teži integraciji u društvo. Naravno, vrijednosne osnove, mogućnosti i mehanizmi integracije u oba društva se razlikuju.

U kontekstu društava imigracije djeluje diskriminacijski pritisak koji se opire integraciji stranog elementa. Da on stoji u funkciji privredne konjunktura, odnosno eksploatacije radnika, zapazio je još Marx sedamdesetih godina prošlog stoljeća, kada je pokušao objasniti zbog čega engleski radnici zadiru od irskih radnika. Naime, u takvom poretku svaki je oblik integracije opasan. Poslodavci se prvenstveno boje solidariziranja domaćih i stranih radnika što bi onemogućilo korištenje »rezervne industrijske armije«, pa se imigrantski radnici redovito potiskuju na rub društva, izvan čitavog stratifikacijskog sistema.

Činjenica je da učlanjenje u bilo koji stratum razvijenog društva predstavlja za siromašne i neobrazovane radnike jedan statusni skok i istovremeno mu pruža neki slobodni prostor za ispoljavanje vlastitih vrednota i utjecaja. Da bi se to izbjeglo otvara se prostor ispod najdonjeg dotadašnjeg stratuma u društvu i pridaju mu se kriteriji koji obično važe za marginalne grupe. Tu je uputno objašnjenje koje je američki sociolog M. Tumin dao s obzirom na formiranje socijalne stratifikacije. On objašnjava da je za ulazak u društvenu ljestvicu potreban određeni stupanj »socijetalne evaluacije«.<sup>1</sup> Prvi stupanj označava najpovršnije prihvaćanje nekog aktera, pojedinka ili grupe. Broj kriterija je minimalan a sudovi o akterima su neodređeni ili negativni. U drugom stupnju uvedeni su kriteriji razlikovanja statusa i određen je minimalni broj nagrada za ponašanje. U trećem stupnju evaluacije maksimalno se uvažava individualnost aktera, omogućuje mu se veći izbor uloga i više nagrada.

<sup>1</sup> M. M. Tumin, *Social Stratification*, Princenton 1967, str. 27—28.

U uvjetima intenzivne eksploatacije stranih radnika, niski stupanj socijetalne evaluacije ne izražava se samo spontano ili zato što se strani radnici teško adaptiraju na stranu kulturnu sredinu, nego se svjesno održava u manipulativne svrhe. Da strani radnici mogu brzo izmijeniti svoje navike i aktivirati se iz pasivnosti i poslušnosti u modernom industrijskom konfliktu, pokazali su svojim sudjelovanjem u nekoliko štrajkova u zapadnoevropskim zemljama.<sup>2</sup> Svi su štrajkovi bili prekinuti na način što se stranim radnicima zaprijetilo deportacijom.

Problem integracije povratnika u zemlji emigracije ima drugi oblik, ali on, također dodiruje neke društvene vrednote. Zemlje emigracije pate od kronične nezaposlenosti i moraju pronaći druge kanale integracije. Od tih pokušaja najzanimljiviji je pokušaj u Jugoslaviji da se novčane uštede migrantskih radnika upotrijebe kao investicija u nove tvorničke pogone s garancijama da se radnicima-ulagačima osigura radno mjesto. Postavilo se pitanje, da li se takva vrsta »povlastice« može uklopiti u vrijednosno-normativne osnove ekonomskog sistema. Socijetalna evaluacija u Jugoslaviji također je ukazala određeni otpor unošenju vrijednosnih promjena izvana. Problem ima donekle obrnuti smisao nego u kontekstu imigrantskog društva, budući da je tamo kritično područje za integraciju sociokulturni sistem koji je »propagiran« samo za konjunkturni priliv stanovništva. Njegovim zatvaranjem onemogućavaju se kasnije promjene u funkcioniranju privrede i industrijskog konflikta; u jugoslavenskom slučaju je kritično područje ekonomski sistem, čijim se zatvaranjem sprečavaju neke sociokulturne promjene.

Stupnjevi socijetalne evaluacije novih grupa odražavaju se u tipovima komunalnog planiranja koji ili zaobilaze nove grupe ili ih smatraju privremenom pojavom ili jednom od kategorija nezaposlenih. Svrha slijedećih dvaju primjera je da ilustriraju opću tvrdnju o tome da volumen planiranja razvoja nije slučajna veličina i da u uvjetima socijalne promjene artikulira trenutačno dominantnu tendenciju.

### **Socijetalna evaluacija imigrantske grupe u SR Njemačkoj**

SR Njemačka je najveći uvoznik stranih radnika u Evropi. Osim tog rekorda, ona najviše impresionira radi načina na koji otvara privredni a istovremeno zatvara svoj sociokulturni kapacitet. Najviše stranih radnika smješteno je u gustim industrijskim područjima (Ballungszentren), u lošim stanovima i izrazitoj socijalnoj izolaciji. Naselja su segregirana, nalikuju slammovima, tako da su kontakti s domaćim stanovništvom izvan javnih usluga sasvim slučajni.<sup>3</sup> Istraživanje društvenih stereotipa o stranim radnicima ukazalo je na konstantnu ksenofobiju u svim društvenim slojevima,<sup>4</sup> koja se mijenja s ravnodušnošću ovisno o porastu ili padu privredne konjunktore.<sup>5</sup> Strani radnici uopćeno se klasificiraju kao »Unterschicht«

<sup>2</sup> S. Castels - G. Kosack, Immigrant Worker and Class Structure in Western Europe, London, str. 152—179.

<sup>3</sup> K. Bingor, Leben als Gastarbeiter, Köln-Opladen 1970, str. 35—40.

<sup>4</sup> W. Fietkau, Sogenannte Gastarbeiter, Wuppertal 1972, str. 131—139.

<sup>5</sup> M. J. Delgado, Die Gastarbeiter in der Presse, Opladen 1972, str. 126.

koji se nalazi ispod društvene piramide. Zanimljiv je zaključak švicarskog sociologa Hoffmann-Nowotnyja koji tu pojavu smatra »neofeudalnom« tendencijom koja »protivrječi racionalnosti industrijskog društva«. <sup>6</sup>

Što se tiče službene imigracijske politike, ona je dugo godina primjenjivala načelo »rotacije« koje se sastoji u tome da se starom kontingentu radne snage uskrati daljnji boravak, a na njegovo mjesto stupi svježi kontingent iz zemalja emigracije. Poslije privredne krize 1974. godine ističe se da SR Njemačka nije »useljenička zemlja« i nastoji se broj stranih radnika reducirati na onu kvotu koja će vjerojatno biti stalno potrebna privredi. Nacionalni signal o stranoj opasnosti pojavio se još prije nekoliko godina u kampanji protiv tzv. »Überfremdung«, što je kasnije ozakonjeno na taj način da kvota stranaca u pokrajinama ne smije prelaziti 12,5%.

Preostao je problem da li, kada i na koji način raseliti slamove u industrijskim centrima i kako sprovesti socijalnu i kulturnu adaptaciju. U SAD, koje imaju dužu historiju imigrantskih slamova, zapaženo je npr. da svi postupci desegregacije imaju istovremeno razarajući efekat na standarde gradskog planiranja. Tako je Gans upozorio da čišćenje grada od slamova ima dublje humane implikacije, ono podrazumijeva pluralističku reintegraciju urbanog i suburbanog stanovništva, izmjenu socijalne stratifikacije i, napokon, ukidanje vrednota na kojima počiva dinamika gradskog rasta, što je sve izvan okvira »city-planning«. <sup>7</sup>

Prvi elaborat za integralno planiranje u SR Njemačkoj izradio je Rothhammer s grupom suradnika iz Instituta za urbanistiku u Zapadnom Berlinu. On je dosadašnji privredni i urbani pristup nazvao »blokiranim planiranjem«, čime aludira na činjenicu da se strani radnici zaobilaze ili u najbolju ruku »tretiraju kao privredni objekti«. <sup>8</sup> Strani radnik je važan faktor privrednog rasta i ne zaslužuje takav tretman. Osim toga, on bi morao dobiti svoj dignitet u gradskom životu, jer se prosječna dužina boravka stranih radnika u zemlji u 1974. godini popela na šest godina. Na blizu četrsto stranica elaborata, Rothhammer je detaljno predvidio niz institucija i mjera za ekonomsku, kulturnu i političku integraciju stranih radnika. No, u uvodnoj analizi napominje da takvo otvaranje neminovno dovodi do socijalnih konflikta, ali, isto tako, da konflikti spadaju u normalnu bilancu fleksibilnijeg društvenog planiranja. Konflikti se mogu predviđati i kanalizirati na taj način da dadu produktivne rezultate (Zielkonflikte<sup>9</sup>), a to znači da mogu voditi uzajamnom prilagođavanju različitih društvenih grupa i njihovih vrednota.

Danas još nema ozakonjenih planova integracije. To oklijevanje, unatoč tome što postoje znanstveni elaborati, može imati dva razloga. Prvi je, vjerojatno, ekonomske prirode, jer se, možda, očekuje daljnje smanjenje broja stranih radnika do onog broja koji se može smatrati nužnim za funkcioniranje privrede. Tome u prilog govore neki službeni proračuni o troško-

<sup>6</sup> H. J. Hoffman-Nowotny, *Soziologie des Fremdarbeiterproblems*, Stuttgart 1973, str. 29.

<sup>7</sup> H. J. Gans, *People and Plans: Essays on Urban Problems and Solutions*, New York 1968, Part IV.

<sup>8</sup> P. Rothhammer, *Integration ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien im Städtevergleich*, Berlin 1974, str. 6.

<sup>9</sup> Isto, str. 9.

vima za infrastrukturu za strane radnike, a izdani su u obliku »prethodnih izvještaja«<sup>10</sup> s kojima se može taktizirati kao s relativno netočnima. Drugi razlog je sociokulturne prirode, a leži u relativno jakoj i trajnoj crti ksenofobije prema perifernim kulturama, koju danas koriste poslodavci u ideologiji »Unterschichtung« koja donosi visoke profite, a nekad je bila iskorištena kao osnova za militantni rasizam.

»Blokirano planiranje« nesmetano se reproducira u uvjetima u kojima nema snažnijeg konflikta ili međugrupnog stapanja. Da je npr. bio premošćen sociokulturni jaz između domaćih i stranih radnika i nastupila solidarnost, planiranje i čitava imigracijska politika imali bi drugačiji oblik. Iz toga se može vidjeti da središnji problem razvoja jedne industrijski razvijene sredine ne leži više u sferi ekonomskog rasta, već u sferi sociokulturnog otvaranja i integracije. Problem »postindustrijskog društva« je kako uskladiti privredni neokapitalizam i društveni neofeudalizam. Pripadnici Trećeg svijeta mogu biti integrirani samo kao najamna radna snaga koja bi morala postepeno odbaciti svoje stare kulturne osnove, jer bi njihovo unošenje vjerojatno ugrozilo stil života na kojem počiva oblik i tempo suvremenog industrijskog društva.

### Socijalna evolucija grupe povratnika u Jugoslaviji

Duže vrijeme intenzitet vanjskih migracija radnika iz Jugoslavije i drugih mediteranskih zemalja uglavnom je ovisio o privrednoj strukturi u zapadnoevropskim zemljama. To je kretanje bilo jednosmjerno a emigracijska politika ograničila se na izdavanje dozvola za rad u inozemstvu i nastojalo se sklopiti što više bilateralnih ugovora za radno-pravnu zaštitu radnika. Neki znaci planiranja vanjskih migracija iz Jugoslavije pojavili su se u posebnom zakonu iz 1973. godine. U njemu se po prvi put određuju uvjeti za odlazak na rad u inozemstvo.<sup>11</sup> Potencijalni migranti se npr. obavezuju da zbrinu porodicu u zemlji. Stroži su uvjeti za odlazak onih koji namjeravaju napustiti radno mjesto, tj. ako nisu bili nezaposleni, a godinu dana kasnije posebnom se regulacijom ograničavaju stope emigracije za svaku republiku.

Uskoro su vanjske migracije dobile ciklički karakter koji je postao veoma nepovoljan za sve zemlje u razvoju koje nemaju određenih planova ili kontrolu nad tokovima migracija. Kada je 1974. godine naglo zaustavljeno zapošljavanje stranih radnika u zapadnoevropskim zemljama tok se obrnuo. Mnogi se radnici vraćaju kućama (procjena za Jugoslaviju krajem 1974. godine je 450.000 povratnika<sup>12</sup>), i stvaraju pritisak na mjesta za zapošljavanje. On je otvorio problem reintegracije — da li zemlja emigracije može planirati svoj razvoj s komponentom povratnika? Za Jugoslaviju je značajno da obiluje ljudskim resursima za razvoj i da u tome, za razliku od vremena intenzivne emigracije, sada ima punu autonomiju.

<sup>10</sup> Vidi: Kosten der Nutzung sozialer Infrastrukturanangebote durch ausländische Arbeitskräfte (Vorstudie), Bundesministerium für Forschung und Technologie, Hamburg 1974.

<sup>11</sup> Službeni list SFRJ, br. 33/73.

<sup>12</sup> I. Baučić u: Povratak i reintegracija jugoslavenskih migranata, Rasprave o migracijama, sv. 19, Zagreb 1975. str. 12.

Povratnici s rada u inozemstvu čine specifičnu društvenu grupu. Oni su uglavnom nezaposleni, jer je uz oko 700.000 nezaposlenih u zemlji teško redovnim putem doći do zaposlenja, ali su, za razliku od drugih kategorija nezaposlenih, materijalno dobro situirani. Oni posjeduju kuću, automobil i značajne devizne uštede od rada u inozemstvu. Ideja da se te uštede iskoriste kao novac za ulaganje u izgradnju novih tvorničkih pogona u emigrantskim krajevima najprije je ostvarena u Imotskoj krajini, jednom izrazito nerazvijenom području. To je bilo plod inicijative nekoliko lokalnih rukovodilaca i veće grupe povratnika. Poslije toga je u Jugoslaviji izgrađeno petnaestak sličnih tvornica. Ali o tome se danas ipak ne može govoriti kao dinamičnom ekonomskom modelu koji se češće primjenjuje. Razloga ima više. Jedan od najvažnijih, vrijednosne je prirode i tipičan je za razvoj u pravcu socijalne promjene.

Nedostatak modela i planiranja ukazuje na dublje vrijednosne implikacije, na prikriveni sukob interesa koji onemogućava razvoj. Taj slučaj ilustrira i onu vrstu literature iz sociologije planiranja u kojoj se tvrdi da u sukobu interesa u društvu planiranje otpada kao način regulacije.<sup>13</sup> Treba imati na umu da je to gledište možda adekvatno za razvijene industrijske i urbane sredine koje nemaju izrazitih ekonomskih problema, nego više probleme u sferi sekundarnih potreba koja se sama po sebi teže ukalupljuje u modele. U ekonomski nerazvijenoj sredini interesni sukobi obično imaju teže posljedice.

Oblici interesnog sukoba u našim sredinama još su složeniji jer postoji dosta vrijednosnih nijansi ispod javno prihvaćenih normativnih sistema. Tako su npr. mnoga istraživanja samoupravljanja u nas pokazala da postoji oštra razlika između normativno-institucionalne i vrijednosno-socijalne orijentacije u radnim organizacijama. Nešto slično ispoljava se i u ovom slučaju. Ovdje možemo razlikovati tri vrste stavova:

- a) formalni ili institucionalni stavovi u korist »modela ušteta«
- b) neformalni stavovi u korist »modela ušteta«
- c) djelomično institucionalizirani stavovi protiv »modela ušteta«.

Zanimljivo je promotriti kako tokom vremena stavovi protiv »modela ušteta«, nakon promjena u institucionalno-normativnom sistemu, najprije mijenjaju razinu legitimiteta, a potom i svoje vrijednosno značenje.

Poznato je da je ideja da povratnici dođu do radnog mjesta ulaganjem svojih ušteta, najprije bila obilježena kao »kupovanje radnog mjesta«.<sup>14</sup> To je najprije potisnuto na razini političkih deklaracija a zatim i na normativno-institucionalnoj razini. Tako tekst Zakona o udruženom radu u članu 91 glasi »... osnovna organizacija može, u skladu s društvenim dogovorom i zakonom, prihvatiti obvezu da zasnuje radni odnos s građanom koji daje sredstva osnovnoj organizaciji, ako se time otvaraju mogućnosti za njegovo zapošljavanje ili proširuju mogućnosti zapošljavanja uopće«.

<sup>13</sup> Usporedi: J. Bailey, *Social Theory for Town Planning*, London Boston, 1975; J. M. Simie, *Citizens in Conflict: The Sociology of Planning*, London 1974.

<sup>14</sup> O tome članci u »Vjesniku«: »Nitko ne kupuje radna mjesta« (2. 11. 1973.), »Tata, kupi mi radno mjesto« (3. 1. 1976.).

Poslije Zakona doneseni su odgovarajući Društveni dogovor i jedna vrsta uvjetnih »programa mjera« na republičkim razinama u kojima se preporučuje korištenje »modela ušteta«.<sup>15</sup> U tom sklopu indikativna je i izjava A. Vratuše da se korišćenje ušteta povratnika može prihvatiti kao »svojevršno grupno vlasništvo«. U skladu sa silaznom linijom normativnog pritiska, očekuje se da slijedeću generaciju konkretnih programa za povratnike donesu općine.

Budući da je iz sfere politike dato »zeleno svjetlo«, stvoreni su svi normativni preduvjeti za uključenje »modela ušteta« u razvoj emigracijskih regija. Osim toga, neka su istraživanja pokazala da je taj način zapošljavanja efikasniji od redovnog zapošljavanja i širenja privatnog sektora privrede, a naročito je efikasan u tom smislu što sprečava nerazumnu privatnu potrošnju kojoj su povratnici skloni,<sup>16</sup> što je vjerojatno posljedica dugogodišnje deprivacije.

Slijedeća zanimljivost je što sada gotovo u svim republikama, izuzev Slovenije, stav protiv »modela ušteta« ne zauzimaju više »moralizatori« sistema, nego privredna poduzeća i banke. Oni, doduše, u načelu ne odbijaju tu mogućnost zapošljavanja, nego su više nezainteresirani. Privredna poduzeća i banke su, naime, nužni kao sunosioci eventualnih ulaganja u nove industrijske pogone. Za njih takva novost nema zajamčenu rentabilnost, dostupnost ili pogodnost tržišta za tvornicu u nerazvijenom kraju. Postoji jedan rizik po kojem se takva tvornica može održati duže vrijeme ili pod sretnim privrednim okolnostima ili da spadne na poznati slučaj »političke tvornice«.

Time je stav protiv »modela ušteta« dobio apolitično značenje. Njegovi nosioci su oni koji nisu zainteresirani za riskantnije privredne poduhvate ili za solidarnost s nerazvijenima, nego se radije drže uhodanog poslovanja i poznatih tržišnih putova.

Taj otpor, međutim, nije neki ozbiljan udarac nerazvijenim područjima. Uzroci nerazvijenosti su mnogo dublji i naslijeđe su prošlosti koja je opterećena tradicionalnim načinom života i tradicionalnom ekonomskom politikom. Sadašnji slučaj otpora karakterističan je po svojoj vrijednosnoj orijentaciji. Jer, da bi se »model ušteta« sproveo potreban je novi entuzijazam, radikalniji poduzetnički duh i više osjećaja solidarnosti. To su vrednote koje su u većini slučajeva zatomljene birokratizmom koji u uvjetima nerazvijenosti ima čvršće korijene i sigurno je da ima jedan veoma ograničeni sistem vrednota koje brani.

Danas je teško odgovoriti na pitanje da li će normativni pritisci »odozgo« uroditi plodom i da li će se naći argumenata za planiranje razvoja nerazvijenih emigracijskih područja. Izravni i ubrzani pritisci teško mogu utjecati na efikasno privredno poslovanje, budući da je efekat vrijednosnih promjena koje vode modernijoj privredi mnogo sporiji, pa će spoj zaostalosti i nezainteresiranosti za razvoj još duže vrijeme biti problem.

<sup>15</sup> Vidi »Program mjera i akcija za postupni povratak naših radnika...«, Izvršno vijeće Sabora SR Hrvatske, Zagreb 1977.

<sup>16</sup> M. Vedriš, Ulaganje ušteta vanjskih migranata u društveni sektor privrede, Rasprave o migracijama, sv. 33, Zagreb 1977.



**Vjeran Katunarić**

**THE VALUE ASPECTS OF PLANNING — THE PROBLEM OF ACCEPTING  
THE NEW SOCIAL GROUPS**

**Summary**

The social scope of any planning system seems to be limited by the normative and value subsystems which are interiorized from the outside in the particular rationality of planning. The situation where the social scope of planning dispositions is sharply restricted by the implicated negative attitudes towards the new groups in society, is illustrated by the two immigrant areas. The first case refers on the appearance of a »blocked planning« in some urban areas in the West Germany, where the foreign workers and their families make a portion of dwellers whose sojourn has been defined as a »temporary« one. The second case refers on the situation in some underdeveloped areas of Croatia where the returned migrants form a relatively new social group which is going to enter in the objective of the planning of development on the level of local communities, that is in the first place as the employees in the industry.

The both cases represent the situations of defective as well as the absence of integrative planning. The analysis points out that the situations are primary generated from the certain social barriers, i. e. from the implicated social values which exclude the social integration of the newcomers. The background of values in the first case could be characterised by the general discriminatory attitude of a high-developed society in the contact with the members of the under-developed societies. The background in the second case could be characterised by the negative attitude to the possibility of the private initiative in the small industrial enterprises, where the returnees can be the important economic actors; this negative attitude before a few years has been often rationalised as a protectional to the values which consist the social sector of national economy, but it is very probably that it covers the typical latent attitude of the mentality of a traditional social milieu against the more dynamical way of development.