

UDK: 325.254(497.5)"1992/2001"
314.745(497.5)"1992/2001"
Stručni rad
Primljeno: 25. 01. 2002.
Prihvaćeno: 19. 02. 2002.

DRAGUTIN BABIĆ

Institut za migracije i narodnosti, Zagreb

Hrvatske vlasti i programi povratka ratnih migranata između plana i realizacije – iskustvo Brodsko-posavske županije

SAŽETAK

U radu se analiziraju programski dokumenti hrvatskih vlasti o povratku i zbrinjavanju ratnih migranata. Cilj je analiza i tumačenje dokumenata donesenih na državnoj razini, kao i onih na različitim razinama vlasti u Brodsko-posavskoj županiji, te ocjena njihove realizacije. Povratak je počeo još 1992., nakon smirivanja ratnih operacija u Hrvatskoj, a najprije su se vraćale osobe čija naselja nisu bila okupirana, a stambeni objekti su bili useljivi. Povratak kao državna strategija aktualiziran je završetkom rata u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini te potpisivanjem sporazuma o mirnoj reintegraciji hrvatskog Podunavlja u državno-pravni ustroj Republike Hrvatske. Hrvatska priznaje pravo na povratak svojim domovima svim ratnim migrantima. Povratak *raseljenih osoba i izbjeglica* ima niz aspekata: od sigurnosnoga, imovinskoga, gospodarskoga, socijalnog, do psihološkoga. Pitanje povratka uključuje osim materijalne obnove i (re)konstrukciju lokalnih zajednica, što će vjerojatno biti najteži dio u procesu povratka. Mogućnost suživota različitih skupina ratnih migranata, posebno Hrvata i Srba, ostaje najvažnije, ali i najteže pitanje koje se pritom nameće. Dokumenti o povratku su brojni, no uglavnom su doneseni na državnoj razini, a mnogo rjeđe u lokalnim jedinicama i destinacijama povratka, što je i glavni nedostatak u institucionalnom reguliranju povratka. Lokalne jedinice se najčešće javljaju samo kao posrednici između međunarodnih organizacija koje financiraju povratak i korisnika novčane pomoći i kredita iz redova povratnika. Povratak se uglavnom financira iz državnog proračuna RH, s manjim udjelom međunarodnih organizacija.

KLJUČNE RIJEČI: povratak, ratni migranti, program, država, općine, Brodsko-posavska županija

1. Uvod

Nakon završetka ratnih sukoba u Hrvatskoj i BiH, te zaustavljanja velikosrpske agresije na te dvije države, pitanje povratka ratnih migranata (p)ostaje važno civilizacijsko pitanje za hrvatsku državu, a posebno za veliki hrvatski izbjegličko-raseljenički korpus.¹ Povratak je u Hrvatskoj započeo još 1992. i to onih interno raseljenih osoba koje su se i tada mogle vratiti u svoja naselja, od kojih neka i nisu bila okupirana, nego im je samo prijetila okupacija. U razdoblju 1992.–1995. povratak ratnih migranata svojim domovima je sporadičan i nije konceptualiziran i operacionaliziran kao državna strategija. Organizirani povratak je započeo nakon vojno-redarstvenih operacija »Bljesak« (svibanj

¹ Pod tim podrazumijevamo sve građane Republike Hrvatske koji su u statusu izbjeglica i prognanika smješteni u Republici Hrvatskoj ili izvan nje (uključujući i izbjegle Srbe) kao i izbjeglice iz drugih država (Jugoslavije, BiH, uglavnom Hrvate) koje se još uvijek nalaze u Hrvatskoj.

1995.) i »Oluja« (kolovoz 1995.), a hrvatske vlasti na različitim razinama (državna, županijska, općinska, gradska) kreiraju strategiju povratka i operativno provode povratak *izbjeglica* i *raseljenih osoba*. U ovom radu nas zanima koje od tih vlasti imaju programe, što oni sadrže i kako se provode u lokalnim zajednicama. Povratak ima niz aspekata: od političkoga, institucionalnog, sigurnosnog do gospodarskog, socijalnog, kulturnog i psihološkog. Za neposredno poslijeratno razdoblje se upravo psihološki aspekt povratka, s dilemom o mogućem suživotu Hrvata i Srba nakon ratnih sukoba, izdvaja kao najvažniji i ujedno najsloženiji. U ozračju još otvorenih ratnih nedaća, ubijenih, ranjenih, nestalih, te porušenih objekata, što je najčešće djelo susjeda i (bivših) prijatelja, nameće se pitanje je li moguć ponovni suživot tih osoba? Jer povratak nije puko gomilanje ljudi na nekom prostoru. Pitanje povratka upućuje na problem uspostave zajednice. Povratak bi trebao sadržavati (re)konstrukciju lokalnih zajednica (uglavnom ruralnih, s nekim iznimkama, npr. Vukovar, Knin, Petrinja i sl.), a upitno je može li se to ostvariti uz teško nasljeđe rata i traumatično iskustvo povratnika? U čemu je, u procesu povratka i moguće ponovne socijalne interakcije i komunikacije Hrvata i Srba,² značaj političkoga i institucionalnoga, čije derivacije su planovi i programi povratka ratnih migranata? Prije svega u stvaranju povoljnog sociopsihološkog ozračja u kojemu će dominirati retorika i akcija tolerancije i uvažavanja, afirmacije ljudskih prava, pogotovo prava čovjeka pojedinca i manjinskih skupina. Uz to, rješavanje imovinsko-pravnih problema te obnova i razvoj gospodarstva važne su pretpostavke povratka, pa tako i nezaobilazna pretpostavka dokumenata o povratku. Nadalje, važnost navedenih aspekata povratka implicira i potrebu donošenja učinkovitih zakonskih propisa koji će se temeljiti na najboljim dosezima modernog svjetskog zakonodavstva i hrvatske pravne tradicije, s ravnopravnim tretmanom svih hrvatskih građana, bez obzira na njihove različitosti, posebno nacionalne i vjerske. Ako se u navedenim aspektima povratka uspostave norme i vrijednosti karakteristične za suvremeni pristup problematici ljudskih prava, za očekivati je da će povratak iz početnog razdoblja s dominacijom uglavnom kvantitativnih obilježja (naseljavanje skupina i pojedinaca na određenom lokalitetu) postupno prerasti u proces koji će na prostorima od posebne državne skrbi (re)konstruirati lokalne zajednice i rezultirati obnovom svih aspekata života u njima, a time označiti i (re)afirmaciju njihove multikulturalnosti i multietničnosti. Iz tih projekcija ali i posve opravdanih očekivanja svih sudionika povratka i šire hrvatske javnosti, potrebno je isključiti bilo kakav nerealan optimizam u pogledu vremena potrebnog za ostvarenje takvih ciljeva.

2. Program povratka i zbrinjavanja ratnih migranata na državnoj razini

Program povratka i skrb o ratnim migrantima za Hrvatsku je nastavak zbrinjavanja dijelom iste populacije (raseljene osobe, izbjeglice) iz doba rata, samo u drukčijim okolnostima i uz dodatno financijsko i organizacijsko opterećenje »novim« skupinama, uglavnom povratnicima Srbima. Posebnu težinu programu povratka daje spoznaja da će cijenu povratka najvećim dijelom, ionako osiromašeni ratom i tranzicijskim troškovima, platiti građani Republike Hrvatske. Podaci o sredstvima utrošenim na zbrinjavanje

² Među povratnicima ima i pripadnika drugih nacionalnosti, no oni ne mogu bitno utjecati na sadržaj i oblik socijalne interakcije na prostorima povratka. Utoliko je pitanje svih pitanja mogući suživot između Hrvata i Srba.

nje raseljenih osoba i izbjeglica od 1992. do 1997. ukazuju na stalno povećanje udjela hrvatskog državnog proračuna u ukupno utrošenim sredstvima za te namjene.

Tablica 1: Sredstva utrošena za skrb prognanika i izbjeglica od 1992. do 1997. preko Ureda za prognanike i izbjeglice Vlade RH, Fond »Kralj Zvonimir«

Godina	Ukupno utrošenih sredstava (USD)	Udjel proračuna RH u skrbi (USD)	%	Ukupni devizni prihod/donacije (USD)	%
1992.	131.254.687	125.254.687	95,43	6.000.000	4,57
1993.	211.208.391	154.949.866	73,36	56.258.525	26,64
1994.	229.047.562	203.000.000	88,63	26.047.562	11,37
1995.	173.813.377	153.578.011	88,36	20.235.366	11,64
1996.	135.073.193	130.793.650	96,83	4.279.543	3,17
1997.	130.485.444	129.444.444	99,20	1.041.000	0,80
Ukupno	1010.882.654	897.020.658	88,74	113.861.996	11,26

Izvor: Prijedlog Programa povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba, Zagreb, lipanj 1998.

Nakon početnog »nerazumijevanja«³ za hrvatsku politiku osamostaljenja, najmoćnije države svjetske zajednice priznale su hrvatsku državu 1992. Pomaci u politici prema Hrvatskoj odrazili su se i na pomoć u zbrinjavanju ratnih migranata o kojima je skrblila Hrvatska. Udio donacija iz inozemstva dostigao je oko četvrtine ukupnih troškova zbrinjavanja u 1993., da bi potom postupno opadao, osobito nakon završetka ratnih sukoba 1995. Hrvatski građani posredstvom državnog proračuna financiraju opet gotovo u cijelosti povratak ratnih migranata. Takva situacija nalaže što brže i učinkovitije rješavanje pitanja povratka i obnove, ali i strategiju jačeg uključivanja međunarodne zajednice u navedene procese. Situacija na terenu naznačuje neke pomake i nešto veće uključivanje međunarodnih organizacija u kreditiranje i pomaganje povratnika i useljenika na prostorima od posebne državne skrbi.

2.1. Ratni migranti i ostvareni povratak

Koje su sve kategorije ratnih migranata uključene u povratak i o kojim se brojčanim pokazateljima radi? U proces povratka su uključene sljedeće kategorije ratnih migranata:⁴

1. prognanici (interno raseljene osobe)
2. izbjeglice iz Hrvatske u inozemstvu

³ Nerazumijevanje u tom slučaju ne tumačimo kao psihološku kategoriju, nego kao konkretan politički angažman (makar u formi neangažiranja), koji je posebice od strane V. Britanije i Francuske bio vrlo tolerantan i pun razumijevanja za srpskog agresora.

⁴ U tekstu će se razlikovati državna terminologija od stručne (sociološke). U državnoj terminologiji, za interno raseljene osobe rabi se termin *prognanici*, a u sociologiji migracija (vidi: Mesić, *Osjetljivi i ljuti ljudi*, Zagreb, 1992) upotrebljava se termin *raseljene osobe*. Sukladno tome, za raseljene osobe iz Hrvatske u SRJ i RS, u stručnoj terminologiji bi trebalo rabiti termin *izbjeglice*. Pitanja političke ocjene rata i oslobodilačkih akcija hrvatske vojske utjecala su svakako na hrvatsku državnu terminologiju na tom području.

3. izbjeglice iz BiH i SRJ u Hrvatskoj
4. raseljene osobe iz Hrvatske u SRJ i RS

Tko sve ima statusu povratnika? *Uredbom o pravima povratnika* (NN, br. 33/97) Vlada Republike Hrvatske odredila je i povratnički status. Tako se u Uredbi navodi: »Povratnik u smislu ove Uredbe je prognanik ili izbjeglica koji je svoj status stekao temeljem *Zakona o statusu prognanika i izbjeglica* (NN, br. 96/93), a koji se zbog prestanka razloga zbog kojih je prognan vratio u mjesto prebivališta ili na drugo odgovarajuće mjesto na područjima obnove« (Uredba..., NN, br. 33/97, str. 1397). Već u određenju povratnika naznačen je i glavni problem povratka, a to je pitanje vlasništva i mogućeg povratka u vlastiti dom, koji je često porušen ili su u njemu neki drugi ljudi. *Raseljenim osobama* status *prognanika* prestaje ostvarenjem prava na obnovu ili stvarnim povratkom u vlastite domove i to za one s područja oslobođenih u vojno-redarstvenoj akciji »Bljesak« najkasnije do kraja svibnja ili lipnja 1996. (ovisno o stupnjevima oštećenja njihovih kuća)⁵, odnosno do kraja lipnja ili prosinca 1996. za raseljene osobe s prostora oslobođenih u »Oluji«. Nadalje se ističe da Hrvati u statusu *izbjeglica* i to izvan Federacije BiH (prostor tzv. Republike Srpske), kao i oni iz Srbije i Crne Gore, koji su dobili na korištenje obiteljsku kuću (stan) ili stan u najam, imaju prava koja imaju i povratnici iz navedene Uredbe. Od hrvatskih raseljenih osoba, iz statusa povratnika po toj su Uredbi izuzeti ratni migranti iz hrvatskog Podunavlja. Koja sve prava imaju povratnici? U Uredbi se navode sljedeća:

1. novčana pomoć u mjesečnom iznosu koji utvrdi Ured za prognanike i izbjeglice uz suglasnost Vlade RH, osobama bez prihoda
2. humanitarna pomoć
3. pomoć u socijalnoj adaptaciji i psihološku pomoć
4. školovanje djece
5. cjelokupna zdravstvena zaštita
6. pomoć za podmirivanje drugih nužnih životnih potreba (prijevozni troškovi, pogrebni toškovi i dr.) u skladu s odgovarajućom odlukom Ureda za prognanike i izbjeglice).

Pomoć ratnim stradalnicima uključuje kako materijalno-financijski aspekt, nužan za svakodnevnu egzistenciju, tako i sociopsihološki, koji podrazumijeva vraćanje pojedinaca i skupina u mirnodopski sustav življenja, mišljenja i osjećanja, kao i obnovu lokalnih zajednica i afirmaciju suživota donedavno zaraćenih skupina. Boljim i bržim rješavanjem jednoga od tih dvaju aspekata pomoći aktivirat će se potencijali (lokalni i izvanjski) nužni za ostvarenje i onoga drugoga.

Koliko je Hrvatska imala *raseljenih osoba* od 1991. do 1998. i koliko ih se od toga broja vratilo putem organiziranog povratka?

⁵ Državna administracija razlikuje 6 stupnjeva oštećenja i tome pripadajuće novčane potpore u obnovi, i to: I stupanj oštećenja 5.500 kuna; II stupanj oštećenja 15.000 kuna; III stupanj oštećenja 22.000 kuna; IV stupanj oštećenja 55.600 kuna; V stupanj oštećenja 185.400 kuna; VI stupanj oštećenja 215.000 kuna.

Tablica 2: Broj prognanika (interno raseljenih osoba) u RH i broj povratnika iz te kategorije putem organiziranog povratka i obnove

Godina	Prognanici u RH	Povratnici putem organiziranog povratka	Indeks broja prognanika u RH (1991 = 100)
1991.	550.000	-	100,0
1992.	260.705	289.295	47,4
1993.	254.791	34.504	46,3
1994.	196.870	57.921	35,8
1995.	210.592	13.722	38,3
1996.	167.609	42.938	30,5
1997.	117.721	49.888	21,4
1998.	94.796	22.925	17,2
Ukupno		511.238	

Izvor: Ured za prognanike i izbjeglice Vlade RH, Zagreb, 1998.

Intenzitet povratka bio je najjači 1992., a sadržavao je povratak raseljenih osoba (uglavnom Hrvata) u vlastite domove koji su bili manje oštećeni i nisu bili okupirani. U razdoblju nakon toga pa sve do kraja rata broj povratnika se smanjuje, da bi do masovnijeg vraćanja došlo 1996. i 1997., neposredno nakon vojnoredarstvenih akcija »Bljesak« i »Oluja«, kao i nakon mirne reintegracije hrvatskog Podunavlja u hrvatski državno-pravni okvir. U isto doba započela je i intenzivna obnova, pogotovo stambenih objekata, što je i omogućilo veći povratak. Hrvatska je u praćenom razdoblju (1991.–1998.) vratila 511.238 raseljenih osoba, što iznosi 82,8 % od ukupnog broja te skupine ratnih migranata.

Dio hrvatskih građana je utočište pred velikosrpskim osvajačima potražio u trećim zemljama. Kojom se dinamikom kretao broj hrvatskih *izbjeglica* u inozemstvu i njihov povratak u domovinu?

Tablica 3: Broj izbjeglica iz Hrvatske u inozemstvu i ostvareni povratak

Godina	Izbjeglice iz RH u inozemstvu	Povratnici iz inozemstva u RH	Indeks broja izbjeglica iz RH u inozemstvu (1991 = 100)
1991.	148.000	-	100,0
1992.	136.000	12.000	91,9
1993.	112.000	24.000	75,7
1994.	98.000	14.000	66,2
1995.	64.000	34.000	43,2
1996.	58.000	6.000	39,2
1997.	49.000	9.000	33,1
1998.	42.000	7.000	28,4
Ukupno		106.000	

Izvor: Ured za prognanike i izbjeglice Vlade RH, Zagreb, 1998.

Najviše osoba tog tipa ratnih migranata evidentirano je u prvoj ratnoj godini, da bi se njihov broj postupno smanjivao. Izbjeglice iz Hrvatske su zbrinule susjedne i prijateljske države, i to najviše Njemačka, Austrija, Slovenija i Mađarska. Iz inozemstva je do 1998. vraćeno 106.000 ili 71,6 % *izbjeglica* iz Hrvatske u inozemstvu, i to izravnim ulaganjem državnog proračuna RH u njihov povratak. Udio povratnika iz te kategorije ratnih migranata u ukupnom broju manji je od udjela povratnika iz skupine *raseljenih osoba*. Primjetno je da se broj *izbjeglica* nešto brže smanjuje do 1995. (uključujući i tu godinu), a nakon toga intenzitet smanjivanja (odnosno povratka) splašnja. Može se pretpostaviti, poznavajući migracijske fenomene u povijesti, da će dio migranata ostati u zemljama prihvata ili eventualno reemigrirati u neke druge države.

Koliko je *izbjeglica* prihvaćeno u Hrvatskoj iz susjednih država SR Jugoslavije i Bosne i Hercegovine i kojim se tempom smanjivao njihov broj?

Tablica 4: *Izbjeglice iz BiH i SRJ i ostvareni povratak (1991.–1998.)*

Godina	Izbjeglice iz BiH i SRJ registrirani u RH	Izbjeglice iz BiH i SRJ registrirani i procijenjeni u RH	Dinamika smanjenja broja izbjeglica	Indeks broja izbjeglica iz BiH i SRJ registriranih i procijenjenih u RH (1991 = 100)
1991.	-	-	-	-
1992.	402.768	458.000	-	100,0
1993.	272.859	312.000	146.000	68,1
1994.	212.056	272.000	40.000	59,4
1995.	188.672	241.000	31.000	52,6
1996.	184.545	205.000	36.000	44,8
1997.	106.750	147.000	58.000	32,1
1998.	37.400	139.000	8.000	30,3
Ukupno			319.000	

Izvor: Ured za prognanike i izbjeglice Vlade RH, Zagreb, 1998.

Agresija je počinjena i na Bosnu i Hercegovinu, što je rezultiralo masovnim izbjegličkim egzodusom, pogotovo Hrvata i Muslimana-Bošnjaka. Uz to, i rat između Hrvata i Muslimana-Bošnjaka dodatno je povećao tu kategoriju ratnih migranata. Hrvatska je primila velik broj *izbjeglica* iz Bosne i Hercegovine. Ratna kataklizma i teror srpskog režima uvelike su otežali život hrvatskoj manjini u SR Jugoslaviji, osobito u Vojvodini i Kosovu, što je dovelo do izbjegličkog vala Hrvata iz Srbije (SR Jugoslavije) u Hrvatsku. Od ukupnog broja izbjeglica najveći dio čine oni iz BiH (uglavnom Hrvati i Muslimani-Bošnjaci), a manji dio izbjeglice iz SRJ, i to oko 40.000 osoba, od toga iz Vojvodine 30.000, Kosova 5.000 i Crne Gore i ostalih dijelova Srbije 5.000 (u velikoj većini Hrvati). Republika Hrvatska traži optimalne uvjete za povratak tih osoba u SRJ i BiH, na načelu dobrovoljnosti, ili nadoknadu za njihovu tamošnju

imovinu. Dio izbjeglica je bio smješten kod rodbine i prijatelja mimo upisa u izbjegličke registre pa otud razlika između prijavljenih i ukupnog broja prisutnih, koji uključuje i procjenu neregistriranih osoba iz te skupine.

Kojom vremenskom i brojčanom dinamikom Srbi napuštaju Hrvatsku?

Tablica 5: Dinamika napuštanja RH osoba srpske narodnosti (u državnoj terminologiji raseljene osobe) u razdoblju 1991.–1998.

Godina	Osobe koje su napustile RH	Porast broja raseljenih osoba
1991.	26.000	26.000
1992.	93.000	67.000
1993.	117.000	24.000
1994.	127.000	10.000
1995.	135.000	8.000
1996.	265.000	130.000
1997.	272.000	7.000
1998.	283.000	11.000
Ukupno		283.000

Izvor: Ured za prognanike i izbjeglice Vlade RH, Zagreb, 1998.

Zbog pobune dijela srpske populacije u Hrvatskoj, a kao dio plana stvaranja *Velike Srbije*, Srbi napuštaju Hrvatsku od početka rata (1991.); najveći egzodus nastupa tijekom vojnoredarstvene operacije »Oluja« u kolovozu 1995. Evidentno je da značajan broj pripadnika te etničke skupine napušta Hrvatsku u doba njene okupacije. Dio pripadnika te etničke skupine ne ostaje na teritoriju Hrvatske pod srpskom vlašću, ne vjerujući, čini se, u mogućnost njegova odcjepljenja od Hrvatske, ili barem sumnjajući u prosperitet te kvazidržavne tvorevine. Val odlazaka se povećao nakon oslobođenja hrvatskog teritorija. Ukupno ratno ozračje i netolerantna atmosfera, uzrokovana ratnim sukobima, ali i pojačanim predratnim animozitetima, koje su inducirali strani politički akteri u Hrvatskoj, pridonijeli su također odlasku Srba iz Hrvatske.

U 1998. broj prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba u RH i iz RH je iznosio:

prognanici	94.796
izbjeglice iz Hrvatske u inozemstvu	42.000
izbjeglice iz BiH i SRJ u RH	139.000
raseljene osobe iz RH u SRJ i RS	283.000
Ukupno:	558.796

Broj svih kategorija ratnih migranata se u međuvremenu smanjuje, povratak je sve intenzivniji a posljednji podaci (2001.) o povratku to potvrđuju. Hrvatska država se opredijelila za pravo svih ratnih migranata na povratak (ako to žele), i to bez obzira na

njihovu nacionalnu ili neku drugu pripadnost, i bez ikakvih uvjetovanja reciprocitetom sa susjednim zainteresiranim državama (Jugoslavija, BiH).

Kojom dinamikom se vraćaju ratni migranti, iz kojih prostora i u koje destinacije?

Tablica 6: Povratak u Republici Hrvatskoj

Povratak	Ukupno 1995.–2001.	Ukupno u 2000. godini	2001. godina siječanj – veljača
<i>Bivši prognanici</i>	191.794	14.708	1.877
a) u hrvatsko Podunavlje	70.679	12.978	
b) u druga područja RH zahvaćena ratom	121.115	1.730	
<i>Povratak osoba srpske nacionalnosti</i>	79.163	18.109	1.317
a) prekogranični povratak iz SRJ i BiH	56.508	17.323	
b) iz hrvatskog Podunavlja u druga područja Hrvatske	22.655	786	
<i>Ukupan broj povratnika</i>	270.957	32.817	3.194

Izvor: Izvješće sa tematske sjednice Vlade RH za područja posebne državne skrbi, Knin, 29. ožujka 2001.

U neposrednom poslijeratnom razdoblju, nakon oslobođenja hrvatskih teritorija, aktualan je bio povratak Hrvata vlastitim kućama, a u bližem razdoblju (2000., 2001.) brojčano dominira povratak hrvatskih građana srpske nacionalnosti. Povratak te skupine ratnih migranata znatno je teži u odnosu na hrvatsku populaciju raseljenih osoba. Razlozi su višestruki, od neriješena stambenog statusa, imovinskih problema, razdvojenosti obitelji, pa do političkih i sigurnosnih, koji se svode na probleme i teškoće reintegracije ljudi u svoje bivše lokalne zajednice. Naselja u kojima su donedavno živjeli imaju nakon rata drukčiju sociodemografsku strukturu, a i sociopsihološko ozračje u kojem se povratak događa bitno se razlikuje od prijeratnoga. Poseban problem s kojim se susreću povratnici i useljenici je sudjelovanje dijela srpske populacije u pobuni protiv Hrvatske i stigmatizacija osoba iz te nacionalne skupine, ponekad i neovisno o njihovu stvarnom udjelu u oružanoj pobuni i agresiji na hrvatsku državu.

2.2. Dokumenti o programu povratka

Što sve sadrže dokumenti o programu povratka, koliko ih ima i koje odluke i prijedloge sadrže? U Izvješću Vlade RH (travanj, 2000), navodi se ukupno 20 dokumenata koji reguliraju status prognanika, povratnika i izbjeglica, ili izvještavaju o provedbi programa povratka.⁶ Iz tog velikog broja dokumenata izdvajamo one koji su prema našoj procjeni najrelevantniji za navedenu problematiku:

⁶ Programima hrvatskih vlasti o povratku treba dodati i jedan međunarodni. Ured za prognanike, povratnike i izbjeglice i UNHCR zajednički su izradili prijedlog projekta »Dragovoljna repatrijacija i održiva reintegracija hrvatskih izbjeglica« za pomoć u financiranju povratka i reintegracije povratnika iz SRJ i BiH preko Pakta o stabilnosti. Prijedlog je predstavljen Paktom o stabilnosti na radnom stolu održanom u Budimpešti 21.–22. 2. 2000., a prihvaćen je na donatorskoj konferenciji Pakta o stabilnosti krajem ožujka 2000. u Bruxellesu.

1. Uredba o pravima povratnika (*NN* br. 33, Zagreb, 28. 3. 1997.)
2. Zakon o obnovi (*NN* br. 24, Zagreb, 26. 3. 1996.)
3. Izvješće Vlade RH o dosadašnjem tijeku povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba, Zagreb, srpanj 1998.
4. Program povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba (*NN* br. 92, Zagreb, 7. srpnja 1998.)
5. Program Vlade RH o uspostavi povjerenja, ubrzanog povratka i normalizacije života na ratom stradalim područjima Republike Hrvatske, Zagreb, 2. listopada 1997.
6. Izvješće komisije Vlade RH o provedbi programa povratka i zbrinjavanja prognanika, povratnika i izbjeglica, Zagreb, travanj 2000.
7. Izvješće Vlade RH sa tematske sjednice za područja posebne državne skrbi, Knin, 29. 3. 2001.

Od navedenih dokumenata četiri se uglavnom odnose na program povratka i njegove bitne sastavnice, a preostala se tri odnose na ostvarenje programa, pa ćemo se toga držati i u analizi. Kronološki, najprije se javlja *Zakon o obnovi* (1996), koji defini- ra prostor obnove (općine, gradove, županije), vrijeme obnove, izvore financiranja, ka- tegorije oštećenja i objekte koji imaju pravo na obnovu. Ukupno je 14 od 21 hrvatske županije (uključujući Grad Zagreb koji ima status županije) uvršteno u popis za ob- novu, a kuriozitet je Vukovarsko-srijemska županija u kojoj sve općine i gradovi imaju pravo na obnovu prema tom zakonu. Objekti obnove su oštećena ili uništena materijal- na dobra (stambene i gospodarske zgrade, kulturna dobra i prirodne vrijednosti). U pro- gram obnove, osim egzistencijalnih činilaca, ulaze i oni iz duhovne sfere, pa sve do resursa čiji značaj postaje sve važniji u suvremenom življenju (ekologija). Redosljed prava na obnovu svrstava ratne migrante na treće mjesto, iza članova obitelji poginulih ili nestalih hrvatskih branitelja te onih koji su u hrvatskim obrambenim formacijama proveli najmanje 3 mjeseca. Primjetno je da osim izjednačenosti svih u obnovi, postoji redosljed u ostvarenju prava, uvjetovan ratom i agresijom, i specifičnim ulogama poje- dinaca i skupina u ratu. Vremenski redosljed u obnovi porušenoga nije uvijek u kore- laciji s težinom oštećenja i stradanja ljudi i objekata, već je dijelom i u funkciji legiti- miranja političke elite, koja se u neposrednom poslijeratnom razdoblju snažno oslanja na demobiliziranoga (ili još mobiliziranoga) ratnika heroja (Katunarić, 1994). Pravo na obnovu mogu ostvariti i Hrvati iz BiH (izvan Federacije BiH) koji su morali napustiti svoje domove te oni s područja Srbije i Crne Gore. Raznovrsni su izvori sredstava za financiranje obnove, od državnog proračuna, sredstava Hrvatske banke za obnovu i razvoj (HBOR), sredstava iz sukcesije bivše SFRJ te ostali, u kojima su predviđene i donacije. Nakon dovršenja radova obnove, i to protekom 30 dana od dovršenja, koris- nik prava na obnovu gubi pravni *status prognanika* ili *izbjeglice*, a stječe pravni status povratnika. *Uredbom o pravima povratnika* iz 1997. povratnicima se smatraju sljedeće kategorije ratnih migranata:

1. prognana osoba koja se vratila u svoj stan ili obiteljsku kuću na kojoj je vlasnik, odnosno suvlasnik ili nositelj stanarskog prava na stanu, te članovi njegove obitelji

2. prognana osoba kojoj je prema Zakonu o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom dana u posjed i na privremeno korištenje napuštena stambena zgrada ili stan na oslobođenom teritoriju, te članovi njegove obitelji
3. prognana osoba koja je prema Zakonu o davanju u najam stanova na oslobođenom teritoriju dan u najam stan na oslobođenom teritoriju, te članovi njegove obitelji.

Specificirano je nadalje, da *raseljenim osobama* ili *izbjeglicama* čiji su stanovi ili obiteljske kuće neoštećeni i koji se nisu vratili i ne stanuju u obiteljskoj kući ili stanu, danom stupanja na snagu Uredbe prestaje status prognanika i ne stječu status povratnika. Planom povratka koji je donijela Vlada RH 1998. predloženi su vremenski, brojevi i financijski aspekti povratka, pri čemu se realizacija plana predviđa u roku od 4,5 godina od dana donošenja. Povratak je dogovoren sa susjednim zainteresiranim državama, Bosnom i Hercegovinom (*Protokol o provedbi sporazuma o povratku izbjeglica i Sporazum o povratku izbjeglica*, 1995) i SR Jugoslavijom (*Protokol o postupku organiziranog povratka*, 1998). Povratak u i iz hrvatskog Podunavlja hrvatska vlada je potpisala s predstavnicima međunarodnih institucija, UNTAES-a i UNHCR-a (*Sporazum radne skupine o operativnim postupcima povratka*, 1997). U temeljnim načelima Programa povratka ističe se pravo na povratak svih građana Republike Hrvatske i svih tipova ratnih migranata, koji se u skladu sa *Ženevskom konvencijom* iz 1951.,⁷ mogu smatrati izbjeglicama. Izjednačavanje svih kategorija ratnih migranata u statusu povratnika podrazumijeva i promjenu nekih zakona iz toga područja, donesenih prije tog programa. Inzistira se nadalje na povoljnom političkom, gospodarskom i zakonskom okviru za provedbu povratka. Vlada RH je imenovala komisiju za praćenje provođenja Programa u suradnji s UNHCR-om, a navedeno je da će se komisija sastajati 2 puta mjesečno ili prema potrebi. Program povratka se temelji na dvjema važnim pretpostavkama: slobodnoj volji pojedinca o mogućem povratku i neotuđivom pravu na imovinu i povrat imovine. S obzirom na akutan problem stambenog zbrinjavanja, stambene komisije će se osnovati nakon usvajanja tog programa u općinama/gradovima povratka. Važan dokument o povratku svakako je i *Program Vlade Republike Hrvatske o uspostavi povjerenja, ubrzanom povratku i normalizaciji života na ratom stradalim područjima Republike Hrvatske*. Iako su materijalni problemi vrlo veliki, a porušenost objekata i infrastrukture golema, najveći problem se ipak javlja na području mikrosocijalnih odnosa i uspostave povjerenja među pripadnicima donedavno zaraćenih skupina. Obnova lokalnih zajednica u tom segmentu ima iznimnu težinu, pa je utoliko i taj dokument među važnijima u procesu reguliranja obnove i povratka. Koji su ciljevi Programa o uspostavi povjerenja? Navodimo najvažnije:

1. stvaranje opće klime tolerancije i sigurnosti
2. ostvarivanje ravnopravnosti svih građana pred tijelima državne uprave
3. uspostava povjerenja između svih građana Republike Hrvatske.

Program će se primjenjivati u raznim područjima života: političkom, pravnom, upravnom i području unutarnjih poslova, gospodarskom, socijalnom, te području me-

⁷ Konvencija UN-a za reguliranje statusa izbjeglica, usvojena 28. srpnja 1951. u Ženevi.

dija, kulture, obrazovnom, i području obnove i povratka. Hrvatska država je tim *Programom* postavila visoke demokratske standarde za neposredno poslijeratno razdoblje. U izvješću s tematske sjednice Vlade RH održane u Kninu 29. 3. 2001. navode se i rokovi te financijski okviri za provođenje pojedinih programa povratka, što ukazuje na organiziraniji pristup toj problematici od strane države. Tako je uveden i *Socijalni program za interventnu pomoć osobama u potrebi na područjima posebne državne skrbi*, koji je planiran za razdoblje od 1. 4. do 31. 12. 2001. Cilj programa je premošćivanje vrlo teške socijalne situacije na područjima posebne državne skrbi. Predviđeni su sljedeći oblici pomoći:

1. pomoć u hrani
2. subvencija troška za električnu energiju
3. dodatna novčana pomoć za prognanike i povratnike.

Iniciran je i *Program mjera aktivne politike zapošljavanja za područja posebne državne skrbi*. U njemu dominantno mjesto zauzimaju javni radovi. Pored toga, predviđeni su programi kreditiranja maloga i srednjeg poduzetništva, program kreditiranja samozapošljavanja i program zbrinjavanja viška radnika. Kreditne aktivnosti pratit će Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR).

2.3. Realizacija Vladina programa povratka

Kako se ostvaruje *Program povratka* i s kojim se sve problemima susreću sudionici povratka, ratni migranti, ali i sama državna vlast? U analizi realizacije programa povratka moguće je razlikovati socioekonomski i sociokulturni ambijent u kojemu se povratak događa i ukazati na glavne probleme koji se pritom javljaju.⁸ Koji su to problemi? Izdavanje hrvatskih dokumenata (to se najviše odnosi na povratnike Srbe) kasni do dva mjeseca. Razlozi su u provjeri točnosti podataka, kako glasi službeno obrazloženje, a vjerojatno i u nedovoljnoj organiziranosti i pripremljenosti državnog aparata. Bez tih dokumenata (domovnica, osobna iskaznica i sl.) povratnici ne mogu ostvariti nikakva prava iz povratničkog statusa ni podnijeti zahtjev za obnovu kuće ili stana. Povratnički status u trajanju od 6 mjeseci po povratku, donosi i pravo na mjesečnu novčanu naknadu, zdravstvenu zaštitu i druge oblike pomoći. Problem je u kašnjenju isplate novčane naknade i po nekoliko mjeseci. Problemi se javljaju i u obnovi. Prema podacima *Državne komisije za popis i procjenu ratnih šteta*, u Republici Hrvatskoj je evidentirano oko 183.000 oštećenih ili uništenih obiteljskih kuća i stanova. Osim toga evidentirana je šteta na 334 škole i 1.313 sakralnih objekata. Procjenjuje se da je potrebno obnoviti još oko 40.000 stambenih objekata na kojima postoji ratna šteta, ili oko petine ukupnog broja oštećenih objekata. U dosadašnjem procesu obnove, pored sredstava iz hrvatskog državnog proračuna, sudjelovala je i međunarodna zajednica sa svojim financiranjem. Ističe se organizacija ASB/EK kao provedbeni partner Europske zajednice, koja od 1997. su-

⁸ Komisija za provedbu programa povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba podnijela je u travnju 2000. Izvješće o provedbi programa povratka i zbrinjavanja prognanika, povratnika i izbjeglica u RH, što upotrebljavamo kao predložak za analizu realizacije programa. Osim toga, u analizi će se rabiti i Izvješće sa tematske sjednice Vlade RH za područja posebne državne skrbi, održane u Kninu, 29. 3. 2001.

djeluje u obnovi obiteljskih kuća i stanova te infrastrukture u ratom stradalim područjima. Izdavanje rješenja za obnovu u nadležnosti županijskih ureda za obnovu uglavnom kasne, pa to treba ubrzati. Glavni problem u provedbi programa povratka predstavlja povrat imovine, odnosno rad stambenih komisija nadležnih za rješavanje povrata imovine, čiji su vlasnici uglavnom izbjeglice trenutno u SRJ i BiH. *Zakonom o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom (NN 73/95, 7/96, 100/97)* pod privremenu upravu Republike Hrvatske krajem 1995. stavljena je sljedeća imovina:

1. koja se nalazila na ranije okupiranom području RH, a vlasnici su je napustili i osobno je ne koriste
2. koja je u vlasništvu osoba koje su napustile RH nakon 17. 8. 1990. ili su se nalazile na okupiranom području RH i od dana napuštanja tu imovinu osobno ne koriste
3. koja se nalazi na teritoriju RH, a u vlasništvu je državljanin SRJ, koji tu imovinu osobno ne koriste.

Pri povratu imovine javljaju se dva osnovna problema: nedovoljna zakonska pokrivenost područja povrata imovine (posebno problemi ilegalne i višestruke upotrebe imovine) i problem osiguranja alternativnog smještaja za privremene korisnike koji su temeljem valjanih rješenja uselili u kuće ili stanove koje sada treba vratiti vlasnicima. Alternativni smještaj se rješava dodjelom imovine otkupljene od *Agencije za pravni promet i posredovanje nekretnina (APN)*.⁹ Od ostalih načina, tu je dodjela stana u državnom vlasništvu, dodjela građevinskog materijala i dodjela građevinskog zemljišta u posjedu općina privremenim korisnicima za izgradnju vlastita objekta. Pored vlasničkih problema, gospodarski su iznimno teški, osobito stanje nezaposlenosti, što populaciju ratnih migranata upućuje na socijalne programe kao jedine izvore prihoda. Takvo stanje postaje teško izdrživo i za državu i za same povratnike. Pitanje rada i stvaralaštva nije samo egzistencijalno, već i esencijalno pitanje čovjeka, njegove realizacije i samopotvrđivanja. Stanje ovisnosti o drugome u dužem razdoblju dovodi do osjećaja manje vrijednosti i stvara trajnije nezadovoljstvo u ovisnih osoba.

Kako su u nekim županijama i općinama pitanja povratka ratnih migranata među značajnijim socijalnim, gospodarskim i političkim pitanjima, bilo je za očekivati da se i na tim razinama teritorijalno-administrativne organizacije izrade i usvoje planovi i programi povratka i zbrinjavanja ratnih migranata. Je li to doista i učinjeno? Na iskustvu Brodsko-posavske županije i četiriju općina u njezinu zapadnom dijelu (Dragalić, Gornji Bogičevci, Stara Gradiška i Okučani) želimo ustanoviti ima li takvih planova i programa i što sve sadrže.

3. Brodsko-posavska županija

Brodsko-posavska županija je sastavljena od dviju bivših (velikih) općina, Nove Gradiške i Slavonskog Broda. U ratu (1991.–1995.) je stradao i zapadni (novogradiški)

⁹ Vlada RH je APN osnovala 1997. najprije u svrhu rješavanja pitanja raseljenih osoba u hrvatskom Podunavlju koje se nisu željele vratiti u mjesto prebivališta nego prodati svoju imovinu za koju nije postojalo tržište, a bila je u sekvstru RH.

i istočni (brodski) dio županije. Zapadni dio su okupirali pobunjeni Srbi, a istočni su stalno granatirali bosanski Srbi. Županija je zbrinula i velik broj izbjeglica i raseljenih osoba, prema Popisu iz 1994., 17.253 izbjeglice i 3.287 raseljenih osoba, ili ukupno 20.540 ratnih migranata. Osim županijske razine vlasti, zanima nas jesu li okupirane/oslobođene općine (Dragalić, Gornji Bogićevci, Okučani i Stara Gradiška) donijele program povratka i zbrinjavanja ratnih migranata? Nadalje, u kakvoj su korelaciji Vladin program povratka i programi na županijskoj i općinskim razinama vlasti, ako postoje? Kakva je realizacija programa na prostoru županije i s kojim se sve problemima suočavaju hrvatske vlasti u provedbi programa?

3.1. Povratak i useljavanje ratnih migranata

Kako teče povratak u zapadnom dijelu Brodsko-posavske županije nakon slamanja srpske pobune i vojno-redarstvene operacije »Bljesak« iz svibnja 1995.? Koje se kategorije ratnih migranata vraćaju svojim domovima i kojom dinamikom? Mogu li se svi vratiti u vlastite stambene objekte?

*Povratnici i useljenici na prostoru zapadnog dijela Brodsko-posavske županije (zaključno s ožujkom 2001.)*¹⁰

Izbjeglice useljenici	2.352
Povratnici Hrvati	2.864
Povratnici Srbi	1.553
Ukupno	6.769

U Brodsko-posavskoj županiji uglavnom je realiziran povratak Hrvata u zapadni dio županije, a još je aktualan povratak Srba, najviše iz hrvatskog Podunavlja, što je izravna posljedica procesa mirne reintegracije tog prostora u hrvatski državno-pravni ustroj. Zapadni dio županije (općine Dragalić, Stara Gradiška, Okučani, Gornji Bogićevci) počinju stalno naseljavati *izbjeglice useljenici*, što uvećava stanovništvo županije, ali i skupinu ratnih migranata i troškove skrbi za tu populaciju. U neposrednom poslijeratnom razdoblju (ožujak/travanj 1997.) u Brodsko-posavskoj županiji je bilo 828 prognanika iz hrvatskog Podunavlja, 2.864 povratnika, 12.887 izbjeglica i 2.352 izbjeglice useljenika.¹¹ Hrvata je bilo 3.399 na okupiranim područjima županije, tako da se može ustvrditi kako se velika većina vratila kućama, ukupno oko 85%.¹² Za pretpostaviti je da su se ostali naselili u drugim odredištima unutar Hrvatske. U razdoblju nakon »Bljeska« i »Oluje«, najveći dio Srba napušta prostore Hrvatske i odlazi na teritorij BiH pod srpskom kontrolom, te veći dio u Jugoslaviju (Srbiju). Povratak te sku-

¹⁰ Prezentacija podataka u funkciji je preglednosti rada, iako treba dodati da podaci datiraju iz različitih razdoblja, ovisno o dinamici događanja. Ipak, i tako prezentirani pokazuju brojčanu strukturu ratnih migranata u pojedinim razdobljima, što vjerojatno utječe i na njihove međusobne odnose.

¹¹ Izvješće Ureda za prognanike i izbjeglice Vlade Republike Hrvatske o preregistraciji prognanika, povratnika i izbjeglica (ožujak/travanj 1997.).

¹² Prema Popisu 1994. u Centru za socijalnu skrb Nova Gradiška bilo je i 197 Srba. Za pretpostaviti je da se samo mali dio njih vratio u zapadni dio županije, što gotovo i nema utjecaja na gore navedene postotke.

pine je počeo nakon mirne reintegracije istočne Slavonije u teritorijalni integritet hrvatske države (sredinom 1997.), a ostvaruje se u okviru organiziranog projekta, ali vrlo često i samoinicijativno, što predstavlja velik problem za lokalne, pa i državne vlasti. Koliko se Srba vratilo?¹³ U 1997. su zaprimljena 253 zahtjeva za utvrđivanje mogućnosti povratka. U obradi navedenih zahtjeva utvrđena je udomiteljsko-smještajna situacija tih osoba (stanje njihovih stambenih objekata). Navedeni podaci ukazuju na znatne probleme s kojima se suočava ta skupina prilikom povratka. Više od polovine kuća su nastanile izbjeglice useljenici koje su protjerali bosanski Srbi. U vlastite kuće se vratilo manje od 10% povratnika Srba. Tijekom 1997. evidentiran je i 151 samoinicijativni povratak. Povratnici koji su stigli organizirano dobili su status povratnika, što ih uključuje u socijalni program zbrinjavanja povratničke populacije. U okviru navedenog programa mogu se realizirati sljedeća prava: novčana pomoć u trajanju od 6 mjeseci, zdravstvena zaštita, pravo na obnovu te, ovisno o prihodima, u razdoblju nakon 6 mjeseci uključenje u sustav socijalne skrbi. U istoj godini UNHCR je organizirao 8 dolazaka i vratio 35 osoba srpske nacionalnosti. Krajem 1998. započeo je i povratak Srba iz tzv. Republike Srpske, a registrirana su svega 3 dolaska, od čega je samo jedna osoba ostala na prostoru Brodsko-posavske županije. Proces povratka Srba na prostor Okučana i okolice se intenzivira, a do kraja 1998. vratilo se ukupno između 700 i 800 osoba.¹⁴ Najnoviji podaci (ožujak 2001.) pokazuju da je broj povratnika Srba udvostručćen, iako treba primijetiti da svi registrirani nisu i stvarni povratnici. Dio te populacije dolazi vidjeti stanje vlastitih domova i procijeniti mogućnost realizacije svojih prava u Hrvatskoj, a prema procjeni predstavnika *Srpskog demokratskog foruma Okučani*, oko polovine od ukupno 1.553 registriranih su stvarni povratnici. Uglavnom se vraćaju starije osobe čiji je dolazak sigurniji s obzirom na ratne aktivnosti srpskog stanovništva i njihovu poslijeratnu grupnu stigmatizaciju u hrvatskom društvu, ponekad i neovisno o stvarnom udjelu pojedinaca iz te nacionalne skupine u pobuni protiv hrvatske države.

3.2. Program povratka: županija i općine¹⁵

U 4 općine zapadnog dijela Brodsko-posavske županije (Dragalić, Okučani, Gornji Bogičevci, Stara Gradiška) nisu prisutni razrađeni programi povratka ratnih migranata. Općine imaju samo neke segmente programa, i to uglavnom u suradnji s međunarodnim organizacijama, pa se u tim slučajevima javljaju kao posrednici između međunarodnih organizacija i ratnih stradalnika na »terenu«. Znakovito je da nema ni operacionalizacije državnog programa povratka ratnih migranata, iako predstavnici općina navode da ga provode. Dijelom se zatečeno stanje može objasniti slabom financijskom moći tih općina (što dovodi do pitanja njihove svrhovitosti) ali i njihovom nedovoljnom organizacijom u tom segmentu socijalne stvarnosti. Kao primjer suradnje

¹³ Podaci za 1997. i 1998., kako o realiziranim tako i o zahtijevanim povratcima, registrirani su u Centru za socijalnu skrb Nova Gradiška, datirani sa 18. 2. 1999., a podneseni kao Izvješće županijskom poglavarstvu Slavonski Brod.

¹⁴ Najnoviji podaci Srpskog demokratskog foruma (ožujak 2001.) pokazuju da je proces povratka ubrzan, a broj Srba povratnika iznosi 1.553, od toga 696 muškaraca i 857 žena.

¹⁵ U razgovoru sa županom Brodsko-posavske županije (obavljenom 29. 10. 2001.), saznajemo da županija nema poseban dokument o povratku i da provodi program Vlade RH. Uz to, župan nas, u vezi s navedenom problematikom, upućuje na kontakt s predstavnicima općina u zapadnom dijelu županije, što smo i učinili.

s međunarodnim organizacijama navodimo sporazum općine Gornji Bogičevci, Srpskog demokratskog foruma i Komiteta za međunarodnu pomoć (IRC) o zajedničkom djelovanju. Cilj sporazuma je provedba plana i ideja *Projekta oživljavanja zajednice*, koje će financirati IRC. Projekt je vrijedan 212.000 USD. U okviru *Projekta* općina Gornji Bogičevci se obvezuje u roku od 6 mjeseci izvršiti povrat imovine 10 kuća vlasnicima povratnicima srpske nacionalnosti, dodatno povrat imovine 20 kuća u roku od godine dana. Pored toga, općina se obvezala pomoći povratnicima pri ostvarivanju socijalnih prava, kao i prava na obnovu kuća te imovinsko-socijalnih prava. Očekuje se iniciranje i podupiranje aktivnosti koje imaju za cilj izgradnju povjerenja, tolerancije i suživota putem medija, vjerskih, sportskih i kulturnih sadržaja.

Plan namjene i utroška sredstava u visini od 212.000 USD prema Ugovoru o suradnji je:

1. 60.000 USD za razvoj gospodarstva općine
2. 64.000 USD za obnovu 20 kuća povratnika kategorije oštećenja I-III, u prosječnom iznosu od 3.200 USD
3. 10.000 USD za hitan popravak 10 kuća obitelji povratnika po 1.000 USD
4. 60.000 USD za 60 humanitarnih kredita po 1.000 USD za stanovništvo
5. 5.000 USD za direktnu raspodjelu neprehrambenih paketa za 50 obitelji povratnika
6. 13.000 USD za registraciju obrta i kvalifikacijske tečajeve.

Sredstva su realizirana putem kredita za obnovu stočnog fonda, zatim osposobljavanjem povratnika za nekoliko zanimanja: operater na računalu, knjigovodstveni operater na računalu i rukovatelj sredstvima transportne i građevinske mehanizacije. Jedan od elemenata je popravak stambenih objekata povratnika. U *Izvješću općine Gornji Bogičevci* o realizaciji Projekta oživljavanja zajednice od 9. 11. 2000. ističe se da je »iznad očekivanja uspješna realizacija ovog projekta rezultirala i startom novog projekta Nizozemske vlade, posredstvom IRC-a, vrijednog 77.000 USD«. Na tom primjeru je evidentno da se rekonstrukcija lokalnih zajednica najprije može realizirati na području gospodarstva i egzistencijalnih pitanja, čije rješavanje može dovesti do suradnje starosjedilačkih, doseljeničkih i različitih etničkih skupina ratnih migranata.

U općini Stara Gradiška nema programa povratka i zbrinjavanja povratnika i useljenika. Od djelatnika u općini dobivene su informacije o socijalnim i gospodarskim aktivnostima koje se dotiču u znatnoj mjeri i populacije ratnih migranata.¹⁶ Koliko je situacija teška, evidentno je iz sljedećih podataka za općinu Stara Gradiška:

Zaposleni:

– u tijelima lokalne uprave i samouprave i državnim tijelima	110
– u poduzećima u privatnom vlasništvu	65
– u javnim poduzećima	42

¹⁶ U općinama Okučani i Dragalić situacija je slična: programa povratka i zbrinjavanja ratnih migranata nema, a predstavnici općine nisu nam mogli izdvojiti neke odluke koje imaju sličnu namjenu, uvjeravajući nas da oni samo provode Vladin program povratka, onoliko koliko to Vlada financijski podupre.

– u samostalnoj djelatnosti	14
Ukupno zaposleni:	231
Broj umirovljenika	250
Broj nezaposlenih	258

Broj nezaposlenih veći je od broja ukupno zaposlenih, a strukturna obilježja zaposlenosti su izrazito nepovoljna. Najveći dio zaposlenih nalazi se u sektoru uprave, a u gospodarstvu je zaposleno tek oko trećine ukupno zaposlenih. Ako se tim brojkama dodaju umirovljenici, socijalna karta općine ukazuje da najveći dio stanovništva ostvaruje prihod iz različitih državnih fondova, a mnogo manje iz proizvodnih djelatnosti. Nakon akcije »Bljesak« i oslobođenja područja općine, započinju aktivnosti na stvaranju uvjeta za povratak. Pretpostavka povratka bila je obnova oštećenih obiteljskih kuća i komunalne infrastrukture. Od srpnja 1995. do rujna 2001. obnovljeno je sredstvima državnog proračuna 180 obiteljskih kuća IV., V. i VI. stupnja oštećenja i 113 kuća od I. do III. stupnja oštećenja. Tijekom 1995., 1996. i 1997. obnovljeni su energetski i telekomunikacijski objekti te izgrađeno vodocrpilište. Najznačajnija tvrtka u općini je »Sava« d.o.o., čiji su pogoni u ratu oštećeni i opljačkani. Vlastitim sredstvima obnovljena je proizvodnja u metalnom pogonu gdje je 2001. zaposleno 16 radnika. U cilju razvoja gospodarstva, općina Stara Gradiška nudi poslovne prostore koji su u njezinu vlasništvu pod povoljnim uvjetima (oslobađanje od plaćanja zakupnine, poreza na tvrtku i sl.) zainteresiranim poduzetnicima. Polazeći od postojećih resursa (zemljište), tradicije i stanja na tržištu, u razvojnim programima općine obnova i razvoj govedarstva, kozarstva i svinjogojstva zauzima značajno mjesto. U obnovu stočnoga fonda uključile su se humanitarne organizacije (*Moj bližnji* i *Crkva Isusa Krista posljednji dan*). Manji broj osoba koristio je kredite Ministarstva poljoprivrede i šumarstva. U društvenim djelatnostima obnovljena je zgrada osnovne škole, koju trenutno polaze učenici od prvoga do četvrtog razreda. Obnovljena je i ambulanta, radi jedna medicinska ekipa. Obnovljen je dječji vrtić, a osnovane su i različite udruge (sportske, kulturne i sl.). U razgovoru s brodsko-posavskim županom¹⁷ također doznajemo da ni županija nema program povratka, već samo provodi Vladin program povratka i zbrinjavanja. Ako je za općine izravno stradale u ratu donekle razumljivo što nemaju vlastiti program povratka, takvo razumijevanje je teže imati za višu, županijsku razinu vlasti. Županija bi svakako trebala imati i operativni program povratka i zbrinjavanja, no toga ovdje nema.

4. Zaključna razmatranja – povratak između plana i realizacije

Ratni sukobi na ovim prostorima imali su za posljedicu teška ratna razaranja. Na udaru su bile škole, tvornice, crkve, kuće, stanovi i drugi objekti u Hrvatskoj. Pored teških oštećenja materijalnih dobara (civilizacijskih tvorevina i prirodnih resursa), najveći »udar« izvršen je u polju mikrosocijalnih odnosa. Dugotrajnim socijalnim procesima stvarana mreža primarnih socijalnih odnosa destruirana je u samo nekoliko tjedana. Socijalna interakcija između Hrvata i Srba na ratom zahvaćenim područjima je ili pre-

¹⁷ Razgovor je obavljen 29. listopada 2001.

stala postojati ili se iz mirnodopskih oblika (kooperacija, kompeticija) pretvorila u neprijateljstvo, sukob i agresiju. Dojučerašnji susjedi i prijatelji postali su pripadnicima neprijateljskih i zaraćenih strana. U pozadini promijenjene situacije nije bila nemogućnost suživota pripadnika tih dvaju nacionalnih entiteta (u iskvarenu, pa i pokvarenu, pogledu i diskursu nekih zapadnjaka: *posvađanih plemena!*), već agresija država Srbije i Crne Gore (Jugoslavije) na državu Hrvatsku, te osporavanje i onemogućavanje njezina prava na samoopredjeljenje do odcjepljenja. Najtragičnija posljedica jedne mračne i sulude politike bili su ubijeni i ranjeni ljudi i ratni migranti, *izbjeglice i raseljene osobe*. Najveći teret u zbrinjavanju ratnih migranata (oko 90% od ukupnih sredstava) podnijela je Republika Hrvatska, uglavnom posredstvom državnog proračuna. Povratak ratnih migranata imao je različite oblike u ratnome i poslijeratnom razdoblju, od samoinicijativnoga i pojedinačnoga do grupnoga i organiziranoga. Još tijekom trajanja ratnih sukoba započeo je povratak. Vraćali su se najprije oni ratni migranti čiji domovi nisu posve uništeni, a naselja su napadana, ali ne i osvojena od strane pobunjenih Srba. Povratak u ratno doba nije operacionaliziran kroz programe povratka i zbrinjavanja, a primarno je tada bilo zbrinuti izbjeglice i raseljene osobe. Povratak nakon završetka rata i mirne reintegracije hrvatskog Podunavlja u državno-pravni sustav Republike Hrvatske dobiva organiziranije oblike. Na državnoj razini donesen je *Program povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba* (1998). U čemu je važnost tog i sličnih programa koji reguliraju povratničku problematiku? Suvremeno društvo, za razliku od predindustrijskih oblika ljudskog zajedništva, odnose između pojedinaca i skupina regulira ugovorom. Moglo bi se reći što je društvo razvijenije, premreženo je s više ugovora. Iako se u temeljima ugovora ističe ravnopravnost svih građana i ugovornih strana, nije teško primijetiti da su i ugovori dio odnosa moći u društvu. No i pored toga, institucije modernog društva sve više osiguravaju jednakost građana pred zakonom i poštivanje ljudskih prava. Rat nije po definiciji pogodan za demokraciju, a time i različite »društvene ugovore«. Iako je i u ratnim uvjetima hrvatska država zbrinula veliki broj izbjeglica i raseljenih osoba, institucionalna regulacija te sfere uglavnom se svodila na materijalno zbrinjavanje. Svi ostali odnosi su bili u drugom planu. Poslijeratna situacija donosi i nove elemente. Institucionalni zahvati, osim materijalnoga, imovinsko-pravnog, reguliraju i druge odnose u skupinama ratnih migranata. Utoliko programi povratka i zbrinjavanja ratnih migranata imaju za cilj vratiti izbjeglice i raseljene osobe u vlastite domove, osigurati povratak njihove imovine, nadoknaditi razorene ili pokradene objekte, važne za njihovu egzistenciju, osigurati socijalnu pomoć za početak, a omogućiti zapošljavanje kao izvor egzistencije. Nadalje, velik značaj za povratnike i useljenike ima reafirmacija suživota i rekonstrukcija lokalnih zajednica u koje se ratni migranti vraćaju ili useljavaju. Institucionalno ima »smirujuće« djelovanje na pojedinca, daje mu osjećaj izvjesnosti, a na razini značenja institucionalni poredak predstavlja štit protiv straha (Berger i Luckmann, 1992). Koliko su državne vlasti na svim razinama, državnoj, županijskoj, općinskoj i gradskoj, uspjele izraditi programe povratka i zbrinjavanja i kako se provodi njihova realizacija? Program povratka postoji, ali samo na državnoj razini. Jamči se pravo povratka svih ratnih migranata, neovisno o njihovim obilježjima (nacionalno, vjersko i sl.). Potpisani su i sporazumi sa susjednim državama (BiH, Jugoslavija) da bi se olakšao povratak svih, što ne ovisi uvijek i isključivo o hrvatskoj državi. U dokumentima o povratku, pored materijalnih prava i egzis-

tencijalnih pitanja, prisutna je namjera da se stvara povoljno socijalnopsihološko ozračje u kojemu će se povratak realizirati. Problem uspostave povjerenja i obnove primarnih socijalnih odnosa unutar lokalnih zajednica ima sve veći značaj u hrvatskoj državnoj politici na tom području. Obnova suživota u konačnici znači i demokratsku Hrvatsku, a to je cilj njezinih građana. Realizacija povratka ima niz prepreka, od materijalnih do sociopsiholoških. U materijalnoj sferi su posebno teška dva: nedostatak financijskih sredstava, što usporava obnovu infrastrukture i stambenih objekata, te imovinsko-pravni. Kuće povratnika Srba naseljene su izbjeglicama iz BiH i Vojvodine, što otežava povratak. Na psihološkoj razini povratak je opterećen uspomenama na rat i ratna stradanja te posebno ulogom pripadnika dijela srpske etničke zajednice u pobuni protiv hrvatske države. Na nižim razinama vlasti (županijska i općinska) ne postoje dokumenti koji na sustavan način reguliraju povratničku problematiku. Inicijative ima, uglavnom u suradnji s međunarodnim organizacijama, čime se rješava bar dio problema iz te sfere. Posebno se uočava nepostojanje operativnog programa povratka i zbrinjavanja na razini županije, što se teško može opravdati financijskim ili organizacijskim razlozima. U zaključku se može istaći razmjerno dobra organizacija u sferi povratka ratnih migranata na državnoj razini (u znatnoj mjeri i njegova realizacija, pogotovo u skupini povratnika Hrvata), ali i nedovoljna koherentnost različitih razina državnih vlasti u Hrvatskoj u ostvarenju državnog programa povratka te nepostojanje takvih programa na nižim razinama vlasti.

LITERATURA

- BERGER, Peter L. i LUCKMANN, Thomas (1992). *Socijalna konstrukcija zbilje: rasprava o sociologiji znanja*. Zagreb: Naprijed.
- BULAT, Nenad (1995). »Dimenzije stereotipova i predrasuda u odnosu na raseljene osobe i izbjeglice iz Bosne i Hercegovine«, *Migracijske teme*, Zagreb, god. 11, br. 2, str. 151–171.
- KATUNARIĆ, Vjeran (1992). »O modelu etničke kompetitivnosti u slučaju Hrvatske«, *Revija za sociologiju*, Zagreb, god. 23, br. 1–2, str. 117–124.
- KATUNARIĆ, Vjeran (1994). *Bogovi, elite, narodi*. Zagreb: Antibarbarus.
- LAJIĆ, Ivan (1995). »Demografski razvitak Hrvatske u razdoblju od 1991. do 1994.«, *Revija za sociologiju*, Zagreb, god. 26, br. 1–2, str. 55–64.
- MESIĆ, Milan (1995). »Hrvatski raseljenici i izbjeglice – pitanje suživota«, *Migracijske teme*, Zagreb, god. 11, br. 2, str. 173–186.
- MESIĆ, Milan (1996). *Ljudi na čekanju – pogledi na povratak: hrvatske i bosansko-hercegovačke izbjeglice i raseljenici*. Zagreb: Sociološko društvo Hrvatske.
- PUSIĆ, Eugen (1963). *Lokalna zajednica*. Zagreb: Narodne novine.
- REARDON, Kathleen K. (1998). *Interpersonalna komunikacija: gdje se misli susreću*. Zagreb: Alinea.
- ŠIBER, Ivan (1998). *Osnove političke psihologije*. Zagreb: Politička kultura.
- ŠUNDALIĆ, Antun (2001). »Gospodarski, sociokulturni i politički okviri suživota u Istočnoj Hrvatskoj«, *Ekonomski vjesnik*, Osijek, god. 12, br. 1–2, str. 93–98.

ŠTAMBUK, Maja (1989). »Neka obilježja seoskog socijalnog prostora«, *Revija za sociologiju*, Zagreb, god. 20, br. 1–2, str. 121–128.

ŽUPANOV, Josip (1998). »Etničnost i politika na europskom geopolitičkom prostoru«, u: Ružica Čičak-Chand i Josip Kumpes (ur.). *Etničnost, nacija, identitet: Hrvatska i Europa*. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti – Naklada Jesenski i Turk – Hrvatsko sociološko društvo, str. 199–223.

IZVORI

Gospodarsko-socijalna situacija u općini Stara Gradiška, *Izješće Općine Stara Gradiška*, rujna, 2001.

Izješće Vlade Republike Hrvatske o dosadašnjem tijeku povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba, *Narodne novine*, Zagreb, br. 92, 7. srpnja 1998.

Popis prognanika, povratnika, izbjeglica i izbjeglica u tranzitu, 1994., *Izješće Službe za izvješćivanje javnosti*, Vlada RH, Ured za prognanike i izbjeglice, 10. 10. 1994.

Povratnici u Regionalnom uredu Slavonski Brod na dan 31. 8. 2000., *Izješće Centra za socijalnu skrb Nova Gradiška*, Nova Gradiška, ožujak 2001.

Program povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba, *Narodne novine*, Zagreb, br. 92, 7. srpnja 1998.

Provedba programa povratka i zbrinjavanja prognanika, povratnika i izbjeglica: stanje i problemi, *Izješće Komisije za provedbu programa povratka i zbrinjavanja prognanika, izbjeglica i raseljenih osoba*, Zagreb, travanj 2000.

Struktura povratka prema spolu i starosti, *Izješće Srpskog demokratskog foruma*, Okučani, 29. 3. 2001.

Tematska sjednica Vlade RH za područja posebne državne skrbi, *Izješće Vlade RH*, Knin, 29. ožujka 2001.

Ugovor o suradnji između Općine Gornji Bogičevci, International Rescue Committee i Srpskog demokratskog foruma. *Dokument općine Gornji Bogičevci*, 18. svibnja 2000.

Uredba o pravima povratnika, *Narodne novine*, Zagreb, br. 33, 28. ožujka 1997.

Zakon o obnovi, *Narodne novine*, Zagreb, br. 24, 26. ožujka 1996.

Dragutin Babić

THE CROATIAN GOVERNMENT AND PROGRAMMES REGARDING THE RETURN OF WAR MIGRANTS: BETWEEN PLANS AND REALISATIONS – THE EXPERIENCE OF THE BROD-POSAVINA COUNTY

SUMMARY

The paper analyses the Croatian government's programme documents regarding the return and caring for of war migrants. Its aim is to analyse and explain documents, formulated on the national level, as well as those on various local levels in the Brod-Posavina county, and to evaluate their implementation. Return flows began in 1992, after war operations settled down in Croatia. The first returnees were persons whose settlements had not been occupied and who could move into their dwellings straightforwardly. The return of war migrants, as a state strategy, came to the forefront after conclusion of the war in Croatia and Bosnia and Herzegovina and after the signing of the agreement on peaceful reintegration of the Croatian Danubian lands into the Republic of Croatia's state and legislative system. Croatia recognises the right of all war migrants to return to their homes. Return of dispersed persons and refugees involves various aspects, ranging from state-security problems to pension, economic, social and psychological aspects. The question of return, apart from issues pertaining to the renewal of material structures, includes also the (re)construction of local communities, which will probably be the most difficult problem to resolve during the process of return. The chances of co-existence of various war migrant groups, especially Croats and Serbs, remain the most important and also the most difficult problem arising in this context. Documents dealing with return are numerous, yet they have been, for the most part, formulated on the national level; much more rarely on the level of local units and return destinations, which is also the main difficulty in regard to the institutional regulation of return flows. Local units mostly act only as intermediaries between international organisations that finance return and individual returnees receiving financial aid or credit. The return of war migrants is mainly financed out of the Republic of Croatia's budget and to a lesser extent by international organisations.

KEY WORDS: return, war migrants, programmes, the state, municipalities, the Brod-Posavina County

Dragutin Babić

LES AUTORITES CROATES ET LES PROGRAMMES DE RAPATRIEMENT DES MIGRANTS DE GUERRE – L'EXPERIENCE DE LA PREFECTURE DE BROD-POSAVINA

RÉSUMÉ

Cet article analyse les documents où sont exprimés les programmes des autorités croates quant au rapatriement et à la prise en charge des migrants de guerre. L'objectif est de donner une analyse et une interprétation des documents adoptés au niveau gouvernemental, ainsi que ceux émis à différents niveaux de l'administration dans la préfecture de Brod-Posavina, et de donner une évaluation de leur réalisation. Les rapatriements ont commencé dès 1992, avec la baisse d'intensité des opérations militaires en Croatie, et concernèrent tout d'abord des personnes dont les localités n'étaient pas occupées et les logements habitables. Le rapatriement en tant que stratégie de l'Etat devint un thème très actuel avec la fin de la guerre en Croatie et Bosnie-Herzégovine et la signature de l'accord de réintégration pacifique de la région de Podunavlje dans la structure étatique et juridique de la République de Croatie. La Croatie reconnaît le droit à la réintégration de leurs foyers à tous les migrants de guerre. Le retour des personnes déplacées et réfugiés présente plusieurs aspects, depuis la sécurité jusqu'à la psychologie, en passant par la propriété, l'économie et la dimension sociale. La question du retour des migrants dans leurs foyers englobe, outre la rénovation matérielle, la (re)construction des

communautés locales, ce qui sera vraisemblablement la partie la plus difficile dans le processus du rapatriement. La possibilité de cohabitation de divers groupes de migrants de guerre, en particulier Croates et Serbes, reste la question la plus importante, mais aussi la plus préoccupante, qui se pose à ce sujet. Les documents sur le rapatriement sont nombreux, mais pour la plupart émis par le gouvernement, et beaucoup plus rarement par les collectivités locales et localités où s'opèrent les retours, ce qui est la principale lacune dans la régulation institutionnelle des retours. Les collectivités locales font le plus souvent figure de simples intermédiaires entre les organisations internationales qui financent le retour, et les bénéficiaires de l'aide financière et des crédits parmi les personnes réintégrant leurs foyers. Le financement des retours est pour l'essentiel couvert par les caisses de l'Etat, avec une petite participation des organisations internationales.

MOTS CLES: retour, migrants de guerre, programme, Etat, communes, préfecture de Brod-Posavina