

ADEKVATNI  
ODGOVORI:  
POTREBE  
STANOVNIŠTVA  
NA PODRUČJIMA  
POSEBNE DRŽAVNE  
SKRBI U VRIJEME  
PANDEMIJE

ISTRAŽIVAČKI IZVJEŠTAJ

Projekt *Adekvatni odgovori: potrebe stanovništva na područjima posebne državne skrbi u vrijeme pandemije* je podržan sa € 4970 financijske podrške Islanda, Lihtenštajna i Norveške u okviru EGP i Norveških grantova.

Tisak ove publikacije omogućen je financijskom podrškom Islanda, Lihtenštajna i Norveške u okviru EGP i Norveških grantova. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost *Documente* i ne odražava nužno stavove država donatorica i Upravitelja Fonda.

Izveštaj pripremili:  
Hana Dvornik,  
Veselinka Kastratović,  
Nikola Mokrović,  
Diana Todorova  
Za izdavača:  
Vesna Teršelič

**Documenta, 2020.**

*Documenta* – Centar za suočavanje s prošlošću nevladina je organizacija koja se bavi procesima suočavanja s prošlošću i tranzicijske pravde. Velik dio njezinih aktivnosti posvećen je procesu nošenja različitim aktera na društvenoj, političkoj i individualnoj razini s ratom u Hrvatskoj 1991.-1995. te njegovim posljedicama. Rat je rezultirao velikim ljudskim stradanjima, preseljenjem i progonima stanovništva, velikom materijalnom štetom na gospodarskim, kulturnim i privatnim objektima, devastacijom multinacionalnih zajednica. Dvadeset i pet godina kasnije, organizacije civilnog društva koje su bavile procesima tranzicijske pravde, mogu konstatirati samo polovičan, uvjetan napredak u saniranju posljedica rata. Nakon dvadeset i pet godina, velik broj žrtava još se uvijek vodi nestalima. Pravosudni procesi koji se bave ratnim zločinima nisu ostvarili pravdu, rezultati reforme pravosuđa koja je bila u uzlaznoj putanji nošena procesom europskih integracija, porazni su. Velik broj kaznenih procesa ostao je bez epiloga; velik broj procesa značajno je nadmašio princip suđenja u razumnom roku. Broj suđenja je nakon 2013. u padu, a u velikom broju procesa optuženicima se sudi u odsustvu. Unatoč velikim pritiscima javnosti, uslijed neodlučnosti države, pravo na zadovoljenje pravde i ustanovljavanje odgovornosti je izostalo. Posebno tegebna pokazali su se procesi za naknadu nematerijalne štete, gdje su pojedinci koji su tužili državu zbog nanesene štete, sustavno gubili sudske procese i bili prisiljeni plaćati sudske troškove. Povratak izbjeglica i prognanika, kao izrazito kompleksan proces, trajao je više od deset godina. Problem dugotrajnosti nastao je ne samo zbog velikog broja ljudi odnosno slučajeva već i stoga što je proces počeo s odgodom. Naime, na područjima koja su bila zahvaćena ratnim djelovanjima (naročito bivši Sektor Jug), osobna nesigurnost, sporadična ubojstva, pljačke, uništavanje stambenih i gospodarskih objekata, karakteristični za vrijeme neposredno nakon akcije Oluja, nastavili su se sve do kraja devedesetih godina. Povratak je bio otežan i zbog

niza diskriminativnih administrativnih i zakonskih odredbi. Tako su primjerice Uredba o privremenom oduzimanju određene imovine, Zakon o obnovi sadržavali određena rješenja koja su imala isključujuće elemente za pripadnike srpske zajednice. Povoljnije okruženje dolazi tek usvajanjem Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina 2002. godine, a onda postupnim mijenjanjem ostalih relevantnih zakona. Prema podacima iz 2012. godine, hrvatske vlasti i UNHCR registrirali su 132922 povratnika srpske nacionalne manjine – što predstavlja nešto više od polovice stanovništva izbjeglih tijekom devedesetih. Tu je ilustraciju potrebno upotpuniti i drugom brojkom, naime, da je tek 48 posto povratnika doista i ostalo u zemlji. S druge strane, kroz različite programe obnove, prema podacima *Strateškog plana za razdoblje 2019-2021*. Središnjeg državnog ureda za obnovu i stambeno zbrinjavanje, obnovljeno je ili popravljeno 158.327 obiteljskih kuća, od čega 7.852 stambenih jedinica u višestambenim zgradama. U istom se izvještaju utvrđuje da su sredstva za provođenja različitih projekata unutar regionalnih programa povratka osigurana do 2021. godine. Kako će nakon tog razdoblja taj predmet biti reguliran, kako na državnom i međudržavnom nivou, u ovo trenutku nije jasno.

U razumijevanju procesa povratka, obnove, integracije, rješavanja statusnih i imovinskih pitanja, nemjerljivu ulogu odigrale su pored državnih i javnih institucija, organizacije civilnog društva kao i međunarodne institucije. One su djelovali kao nužni korektiv često neadekvatnih politika, prikupljali realne činjenice s terena, te pružale pravnu pomoć. Programi koje su provodile organizacije kao što su primjerice Informativno pravni centar Slavonski Brod, Građanski odbor za ljudska prava, Hoću kući i druge dale su nemjerljiv doprinos poboljšanju uvjeta života povratnika. One su egzistirale i radile u vrlo širokim mrežama ljudsko pravaških organizacija i inicijativa nastalih još početkom devedesetih godina. Njihov je doprinos danas uglavnom zanemaren i zaboravljen. Od međunarodnih organizacija, ponajviše valja izdvojiti ulogu OESS-a (prvo kroz OESS Misiju u Hrvatskoj, potom kroz OESS Ured u Zagrebu) te UNHCR. Studija *Manjinski povratak u Hrvatsku–Studija otvorenog procesa* koju je 2011. naručio i objavio UNHCR ostaje vjerojatno jedan od najsveobuhvatnijih dokumenata o navedenoj temi.

U konačnici treba istaknuti i da je problem povratnika i izbjeglica, kao i uvjeta života za vrijeme rata i poraća ostao u velikom dijelu etnološki i sociološki neobrađen. Tek je posljednjih godina vidljiv trend zanimanja za uvjete života s druge strane. Dinamika razvoja tog istraživačkog interesa međutim ovisi o prethodnoj normalizaciji diskursa koji uopće može pojmiti drugu stranu (primjerice život na okupiranim i netom oslobođenim područjima) van zaoštrenih i pojednostavljenih slika o „neprijateljskoj strani“ ili „području integriranom u pravni poredak RH“.

Iako se može tvrditi da je u najvećem broju slučajeva taj problem riješen, pojedini aktivni slučajevi i danas ukazuju na teškoće u tom procesu. Država koja je uložila znatna sredstva u obnovu kućanstava, našla se pred drugim, razvojnim izazovom: nedostatkom infrastrukture koja je potrebna za život, a ne predstavlja samo kućanstvo: to su prilike za obavljanje privrednih djelatnosti koje ljude održavaju na određenom prostoru.



<https://soundcloud.com/user-934810257/korona-adekvatni-odgovori>  
<https://soundcloud.com/user-934810257/rat-i-porace-adekvatni-odgovori>  
<https://soundcloud.com/user-934810257/stvarnost-svakodnevice-adekvatni-odgovori>



**H-ALTER**

Stefan Milosavljević, *Od Oluje do COVID-a*,  
<https://documenta.hr/novosti/od-oluje-do-covid-a/>

Diana Todorova, *Korona je i bez korone*,  
<https://documenta.hr/novosti/korona-je-i-bez-korone/>

Đino Đivanović, *Borba za opstanak, nova faza*,  
<https://documenta.hr/novosti/borba-za-opstanak-nova-faza/>

stradalih i nestalih osoba u ratu u Hrvatskoj 1991.-1995. Tijekom tog vremena razvili smo vlastitu bazu podataka u kojoj analiziramo sve dostupne izvore. Izvore čini sudska dokumentacija, različiti javno dostupni popisi, administrativna dokumentacija, fotografije žrtava i spomenika. Jedan od najvažnijih izvora predstavljaju upitnici sa svjedocima, često pripadnicima najbliže obitelji. Od 2010. godine proveli smo oko 7000 intervjua i pritom upoznali velik broj osoba te ostajali s njima u kontaktu. Pratili smo i njihove odštetne procese, istraživali njihove potrebe u sklopu projekta i kampanje za prava civilnih žrtava rata i bili im podrška.

Opće zaključavanje države uslijed izbijanja pandemije utjecalo je i na naš rad i privremeno zaustavilo terensko istraživanje. Taj je predah iskorišten kako bismo pojačali uredsko istraživanje i analizu. Ali priliku smo odlučili iskoristiti da vidimo kako se pripadnici naše korisničke skupine, široka mreža osoba i kontakata, nose, uz svoje dugotrajne probleme, s novim izazovima života u pandemiji koja je na našim prostorima buknuła početkom proljeća, te promijenila svijet kakav smo do tada znali. Željeli smo ispitati kako je pandemija utjecala na kvalitetu njihovih života. Veliki broj njih živi na manje razvijenim područjima, odnosno povratničkim područjima, odnosno područjima koje je direktno zahvatio rat. Željeli smo ispitati kakva je priroda preklapanja tih dvaju dimenzija (nerazvijenosti i rata), odnosno jesu li problemi vezani za nasljeđe rata ustupili mjesto izazovima razvoja, odnosno reproducira li se prvo u određenoj mjeri u potonjem. S tom namjerom napravili smo 29 telefonskih intervjua tijekom svibnja, lipnja i srpnja. Usporedno s tim analizirali smo strategije koje su ticale prava povratnika, obnove, te razvoja slabije razvijenih (potpomognutih) regija.

Također, kao organizacija civilnog društva, željeli smo ispitati koji su dometi rada, dominantne teme i motivacije OCD-ova koji rade na ovim područjima. To je posebno važno istaknuti u kontekstu razlike velikih organizacija koje rade u „centru“ i onih koji djeluju na „periferiji“, što u značajnoj mjeri može određivati njihove pristupe različitim resursima – ne samo onim financijskim, već i onih koji se tiču povjerenja u zajednicama. Pitanje je utoliko relevantnije pošto je tijekom godina osjetan pad organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava, pogotovo na lokalnom nivou. Zamjetan je dočim, rast organizacija mladih i za mlade, kao i organizacija koje se bave kulturom, socijalnim i razvojnim uslugama. Kao organizaciji koja se svojim tematskim i idejnim usmjerenjem nalazi u poziciji kritičara ili kritiziranog spram ostalih društvenih aktera, zanima nas kakav je upravo kritički potencijal lokalnih organizacija civilnog društva. Ne samo u domeni suočavanja s prošlošću, već i dobrog upravljanja. No, ta je ideja ovim projektom samo načeta. Ozbiljnija istraživanja potencijala suradnje tek slijede.

Materijal smo iskoristili za pisanje novinarskih tekstova te snimanje triju podkasta. Na ovom mjestu sumirana je analiza potreba stanovništva s tog područja.

### Glavni uvidi iz intervjua:

- relativna razvojna zanemarenost i depopulacija krajeva od posebne državne skrbi (potpomognutih područja) bila je glavna „prepreka“ širenju virusa; osobe koje većinu potreba mogu zadovoljavati same nisu doživjele naročite posljedice zatvaranja; primarne mreže solidarnosti ili su ojačale ili se jasno iskazao njihov nedostatak (depresija, izoliranost, strah, nošenje sa neizvjesnošću)
- u pravilu nema osjetne etničke netrpeljivosti među različitim zajednicama

### Glavni uvidi iz konzultacija s udrugama uz komentare analitičara:

- udruge nose veliki teret socijalnih usluga u suradnji s drugim institucionalnim akterima, ponajprije lokalnim vlastima. Iako taj novi model distribucije socijalnih usluga uvodi nove aktere u igru, jedan od bitnih efekata jest što on ne doprinosi razvoju i responzivnosti samih institucionalnih aktera, te jačanju njihove proaktivne uloge u obnovi zajednica u skladu s državnim strategijama i politikama.
- Dimenzija razvoja je uhvaćena između interne uloge države te lokalnih grana vlasti koju ponajprije karakterizira distribucija dobara kroz takozvani *spoils system*, gdje politička stanka na vlasti distribuirala dobra osobama i drugim entitetima s kojima je interesno, osobno, ili idejno povezana. Europski fondovi nisu iskorišteni kao prilika za promjenu upravljačkih paradigmi već samo kao dodatan izvor prihoda za „tanke“ budgete.
- Takvu situaciju nadopunjuju različite *grassroots* inicijative organizirane od strane organizacija civilnog društva (npr. kampanja Zraka sunca - svjetlo nade Zelene akcije) no ne rješavaju problem sistemski. Također, one teret odgovornosti prebacuju na svjesne građane, umjesto na javne resurse skupljene novcima poreznih obveznika. Također, takve alternativne modele javne vlasti rijetko usvajaju kao primjere dobre prakse.
- Kriza uzrokovana pandemijom COVID-19, općenito se smatra prilikom za zelenu transformaciju kao bitnom preduvjetu obnove ekonomije na održivijim osnovama. Ta je prilika, sudeći prema političkoj dinamici, i gore opisanim bussiness as usual obrascima, u Hrvatskoj, za sada propuštena. Ona bi zahtijevala na nacionalnoj razini, kao minimalni preduvjet, opći konsenzus koji može vrijediti kao dugotrajna strateška orijentacija. U sadržajnom smislu ona predstavlja promjenu paradigme vladanja i upravljanja s snažnim reperkusijama u polju ekonomije i politike. U kadrovskom smislu, ona uzdrma trenutne odnose moći i zavisnosti. Lokalna razina u toj perspektivi može jedino slijediti nacionalnu razinu, pošto sama nema dovoljno unutarnjih kapaciteta za promjenu.
- Stabilna politička situacija u zemlji, gdje glavnu riječ imaju snage koje pripadaju umjerenim, centrističko-konzervativnim snagama, spasili su nas od najcrnijih scenarija tzv. liberalnih demokracija. Eksterni izazovi (ekonomski izazovi, dublja integracija s europskim institucijama, pa sve do zahtjeva različitih interesnih grupa, grupa za zagovaranje – u prvom redu, organizacija civilnog društva, kao jednih od najstabilnijih zagovornika vladavine prava i dobrog upravljanja), utječu na responzivnost javnih institucija, ali u nedovoljnoj mjeri. Politička odgovornost, kao jedan od temeljnih odrednica substancijalno shvaćene vladavine prava, ili razvijene političke kulture

ne postoji; u situaciji gdje je puno veći problem neefikasnog pravosudnog sistema.

- U potpomognutim područjima negativni demografski prirast i odseljavanje predstavljat će sve veći problem, te pritisak kako na zajednicu, tako i na ekonomiju. Zaostajanje za razvijenim regijama će se povećavati. U tom se svjetlu otvara niz pitanja o opravdanosti i svrsishodnosti postojećih razvojnih politika.

#### Generalne potrebe i izazovi:

- veći naglasak staviti na zapošljivost ugroženih skupina, naročito dugotrajno nezapošljivih osoba (strukturna nezaposlenost), razvijanje njihovih vještina i povećanje konkurentnosti na poslu;
- otežan ulazak mladih na tržište rada;
- nepostojanje prilika za zapošljavanje općenito;
- ekonomija koncentrirana na neproduktivne djelatnosti, pri čemu poljoprivredna djelatnost ostaje velikim dijelom autarkična, slabo povezana s tržištem – poljoprivrednici za otkup svojih proizvoda ovisе o pojedinačnim i nestabilnim vezama; nabava opreme i potreština za proizvodnju često moguća samo iz udaljenih lokacija; slaba horizontalna povezanost kojom bi se ojačalo poziciju proizvođača, kao i manjak angažmana jedinica lokalne uprave na tome da se gradi takve mreže. Male turističke jedinice, pokazale su se u ovoj krizi otpornijima nego masovni sustavi koji čine dio turističke industrije.
- skupa proizvodnja hrane, odnosno orijentiranost tržišta na distribuciju jeftinijih dobara s inozemnih tržišta, što se s druge strane poklapa s ekonomskom samodostatnošću malih sredina
- poboljšanje temeljne infrastrukture (začarani krug između nedostatka korisnika koji bi ju zahtijevali i stoga ne postoji potreba da se ona razvija, pa se potencijalni korisnici ni ne doseljuju (vraćaju), ili pak postojeći odlaze)

„Osiguravanje zadovoljavajućih stambenih uvjeta na navedenim područjima, uz ulaganja u obnovu/izgradnju objekata osnovne komunalne i socijalne infrastrukture, kojima je cilj povećanje standarda življenja i kojima se osigurava prometna povezanost kao i dostupnost potrebnih roba i usluga, osnovni su preduvjeti za povratak i zadržavanje stanovništva na tim područjima te osnova i preduvjet za organizaciju i pokretanje bilo koje gospodarske aktivnosti u tim područjima.“

- netransparentnost, korupcija i nepotizam u radu lokalne uprave tzv. „zarobljeni gradovi“, „zarobljeni kontrolni mehanizmi“

Što se zajedničkih elemenata u istraživanim zajednicama tiče, studija je vidljivom učinila nevidljivu ruku političkog tržišta, iako su modaliteti “političke trgovine” na relaciji lokalna-nacionalna razina izrazito određeni kontekstom. Ostali se zajednički elementi mogu podvesti pod nazivnik zarobljenih kontrolnih mehanizama – političke opozicije, medija i civilnog društva, pri čemu u slučaju slabosti političke opozicije do izražaja ponovno dolazi lokalni kontekst. U slučaju lokalnih medija radi se o njihovoj financijskoj ovisnosti o lokalnim vlastima, što sputava gotovo svaki oblik kritičkog odmaka, a posljedično i djelovanja u javnom interesu. Slična je i situacija s civilnim društvom. Tamo pak gdje civilno društvo nastoji djelovati kao korektiv vlasti ono bude izloženo javnim difamacijama i “discipliniranju” uskratim financiranja ili radnih prostora.“

Strateški plan za razdoblje 2019-2021.,  
Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje

Naša mala mesta, GONG, 2017.



<https://www.portalnovosti.com/od-vjetro-elektrana-nemamo-nikakvu-korist>

<https://www.portalnovosti.com/odlagaliste-radioaktivnog-otpada-nece-utjecati-ni-na-ljude-ni-na-okolis>

(Pre)živjeti u Hrvatskoj, *H-alter*, <https://www.h-alter.org/vijesti/pre-zivjeti-u-hrvatskoj>

<https://faktograf.hr/2019/03/30/strategija-za-razvoj-civilnog-drustva-do-daljn-jeg-na-cekaju/>

*Procesuiranje ratnih zločina - Jamstvo procesa suočavanja s prošlošću u Hrvatskoj*, Documenta, 2014., <https://documenta.hr/wp-content/uploads/2020/09/procesuiranje-ratnih-zlocina-FINAL.pdf>

Dobar pregled tema moguće je pronaći ovdje: <https://snv.hr/sto-radimo/zastita-prava/imovinska-i-stambena-pitanja>

Povratnici po drugi put ostaju bez imovine, *Novosti*, <https://arhiva.portalnovosti.com/2012/04/povratnici-po-drugi-put-ostaju-bez-imovine/>

- niska stopa razvijenosti koja se nalazi u korelaciji s nedovoljnom svijesti o zaštiti okoliša
- problem neurednog odlaganja otpada
- pitanje državnih politika odlaganja otpada, poput odluka o Centru gospodarenja otpadom u Gornjim i Gornjim Biljanama
- odlagalište radioaktivnog otpada u općini Dvor
- problem napuštenih životinja (u najvećoj mjeri pasa) - nedostatak sredstava za razvoj kvalitetnih sustava šinteraja, te s druge strane, humanizacije odnosa prema životinjama
- nedostatak strateških vizija razvoja općina, gradova, regija
- nepostojanje dugoročnih strateških politika na nacionalnoj razini
- Nacionalna politika za mlade istekla je 2017. a za novu za period od 2020. – 2024. rasprava je završena, ali politika nije usvojena.

"Politike zapošljavanja, kao i sve druge javne politike, bi se trebale u načelu donositi strateški, promišljeno i dugoročno uz procjene njihova učinka prije nego se donesu, kao i evaluaciju za vrijeme i nakon same provedbe. U Hrvatskoj je nažalost drukčiji slučaj te se politike uglavnom donose stihijski i na temelju onoga što je kratkoročno politički oportuno, najčešće bez analize učinka", govori Kristijan Kovačić iz Mreže mladih Hrvatske."

- Proces usvajanja Nacionalne strategije za razvoj poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za 2017. – 2021. počeo u travnju 2014. i nije nikad okončan.
- propadanje i cijena izgradnje kritične infrastrukture (npr. željeznički promet)
- neučinkovitost suđenja za ratne zločine i neujednačena sudska praksa (primjer postupka za naknadu materijalne i nematerijalne štete), nepostojanje adekvatnog zakonskog okvira (npr. zakon o pravima civilnih žrtava rata), visoki potencijalni parnični parnica kod gubitka u parnicama za naknadu štete protiv RH
- statusna prava povratnika
- dugotrajnost rješavanja postupaka stambenog zbrinjavanja
- kazneni postupci protiv građana koji nisu poštovali ugovore o obnovi

"Mnogim građanima obnova kuća započeta je tek 2005. godine ili kasnije. Godine i bolesti za to vrijeme nisu čekali. Povratnici i potpisnici ugovora o obnovi, uglavnom starije životne dobi, udaljeni po nekoliko desetina kilometara od prve liječničke pomoći, bez autobusnih linija, nisu u stanju sami živjeti u svojim obnovljenim kućama, dok njihova djeca nemaju uslova za školovanje i zaposlenje u zavičaju, što sprečava njihov povratak. U takvim okolnostima srpski povratnici, posebno preko zimskih mjeseci, zaključavaju obnovljene kuće i odlaze svojoj djeci, koja većinom žive u susjednoj BiH ili Srbiji. Međutim, teška obiteljska situacija natjerala je neke povratnike i na prodaju imovine."

- nedostatak kulturnih i društvenih sadržaja i uopće prostora za druženje (kafići, klubovi, mjesta za susrete i zajedničke aktivnosti), gotovo više nema nekadašnjih domova kulture, knjižnice i čitaonice igraju vrlo važnu ulogu ali ne mogu pokriti sve potrebe
- problematičan trend da se najveći teret podrške ranjivim skupinama postupno prebacuje na organizacije civilnog društva u situaciji krize socijalne skrbi i nepostojanja politike prema razvoju civilnog društva
- nedovoljna iznijansiranoost socijalnih usluga i orijentiranost prema krajnjim korisnicima i njihovim specifičnim potrebama, ostavlja do-

jam da sustav funkcioniira općenito, ali ne zahvaća najkritičnije grupe korisnika (npr. autobusne linije).