

## Političke smjernice

**Središnje vlasti trebale bi podržati lokalne zajednice, organizacije civilnog društva i nevladine organizacije u pružanju hitne pomoći.**

**Lokalne vlasti mogu igrati** ključnu ulogu u odgovoru na migrantske i izbjegličke krize. Međutim, to ovisi o pružanju adekvatne podrške središnje vlade angažmanu lokalnih vlasti kroz snažno predplaniranje i komunikaciju.

**U Hrvatskoj, spremnost na suradnju**, koju su pokazale lokalne grupe i pojedinci, trebala bi biti poticana diljem zemlje s obzirom na ulazak u razdoblje integracije izbjeglica u društvo.

**Gledajući unaprijed**, lokalne vlasti trebaju igrati veću ulogu u preseljenju i integraciji izbjeglica u Hrvatskoj, uz odgovorne središnje vladine agencije koje pružaju odgovarajuću potporu gradovima koji su spremni prihvatiti tražitelje azila.

## Tranzit migranata i izbjeglica: uloga lokalnih vlasti u humanitarnom odgovoru

Izbijanje nasilja u Siriji 2011. godine dovelo je do dugotrajnog sukoba, valova migracija i globalne humanitarne krize. U ljeto 2015. godine, broj migranata i izbjeglica koji dolaze u Europu izuzetno je porastao, dosežući svoj maksimum u listopadu, s gotovo četvrt milijuna pridošlih osoba.

Put migracije otvorio se kroz Hrvatsku, što je dovelo do otvaranja tranzitnih prihvatnih centara za upravljanje priljevima ljudi (vidi sliku 1). Magnituda krize je ograničila ulogu koju su lokalne vlasti i građani mogli odigrati u reagiranju na tako veliki početni priljev stanovništva. Ipak, pogođene zajednice brzo su se organizirale, zatražile su pomoć od središnjih vlasti i pružile su onoliko humanitarne pomoći koliko su bili u mogućnosti. Sada, kada je neposredna kriza gotova, mnoge lokalne vlasti mogu se odraziti na ovo iskustvo i o njemu razmisliti s pogledom u budućnost, kako bi optimizirali svoju ulogu u sigurnoj i učinkovitoj integraciji onih koji traže azil u Hrvatskoj.

### Hrvatsko iskustvo

Mnoge manje pogranične općine jugoistočne Europe suočene s velikim priljevom doseljenika i izbjeglica suočavaju se sa zajedničkim izazovima. Iznenadna potreba za dodatnom hranom, smještajem i ostalim resursa mora biti ispunjena bez dodatnih sredstava i bez ometanja pružanja javnih usluga lokalnim zajednicama. Mreža udruga lokalnih vlasti jugoistočne Europe (NALAS) identificirala je dodatne izazove, uključujući

nabavu sredstava za proširenje i održavanje komunalnih usluga za vrijeme krize i uspostavu odgovarajućih komunikacijskih mehanizama s izbjegličkom populacijom i lokalnom zajednicom za promicanje razumijevanja i solidarnosti.<sup>1</sup>

Međutim, u ovom hrvatskom iskustvu na izazove se odgovaralo brzim odgovorom središnjih vlasti, primjerice postavljanjem mehanizama kako bi se nadoknadili početni troškovi koji su apsorbirani od strane lokalnih vlasti. Lokalne

## *U budućnosti, lokalne vlasti mogu uzeti u obzir pitanje optimizacije svoje uloge u učinkovitoj integraciji migranata i izbjeglica*

zajednice pokazale su solidarnost, možda pod utjecajem suosjećanja prikazanog od strane mnogih Hrvata u sličnim okolnostima za vrijeme Domovinskog rata u 1990-tima. Nekoliko građana i malih lokalnih NVO-a osiguralo je hranu, vodu i čaj za izbjeglice i hrvatske vlasti koje su radile na tom području.

Budući da je Hrvatska bila u prvom redu zemlja kroz koju su migranti i izbjeglice putovali (umjesto da su se tu naselili), Vlada je odlučila uspostaviti tranzitne i prihvatne centre (vidi sliku 2), s upotrebom infrastrukture i javnih službi strateškog urbanog područja (Slavonski Brod). Ovo je de-lokaliziralo krizu u ranim fazama, smanjujući utjecaj na lokalne vlasti i zajednice te stvarajući ekonomiju razmjera u njihovom humanitarnom odgovoru.

Ovaj pristup također je značio i da su se migranti brzo kretali po cijeloj zemlji, a bili su odvraceni od naseljavanja (privremenog ili trajnog) u hrvatskim gradovima.

### **Centralizirani odgovor i decentralizirana odgovornost**

Lokalne vlasti imale su relativno ograničenu ulogu u hrvatskom odgovoru na migrantsku i izbjegličku krizu, ali njihove djelomično decentralizirane kompetencije za civilnu zaštitu (usluge isporučene tijekom ili nakon sukoba ili katastrofa), komunalne usluge i ostala de-koncentrirana tijela bila su korištena gdje god je to bilo moguće. Do skromnog uključivanja lokalnih vlasti došlo je zbog centralizirane prirode upravljanja u Hrvatskoj, njihova nedostatka mandata u izbjegličkim

i azilnim odnosima te, iznad svega, njihovih ograničenih kapaciteta, posebno u manjim općinama koje su u početku bile pod utjecajem naglog priljeva ljudi.

Lokalne vlasti nisu bile uključene u procese odlučivanja o tome kako organizirati odgovor Hrvatske na krizu. Pravovremena i čvrsta uključenost središnjih vlasti spriječila je krizu koja je mogla imati izrazito negativan utjecaj na lokalne zajednice. Nitko od predstavnika općina ili gradova s kojima smo razgovarali u sklopu istraživanja nije izrazio interes za većim uključivanjem osim za sustavnim obavještavanjem o zbivanjima od strane središnje vlasti.

Sustav civilne zaštite<sup>3</sup> u Hrvatskoj izrazito je decentraliziran. Regionalne i lokalne samoupravne jedinice imaju odgovornost za planiranje, razvoj i osiguravanje učinkovitog funkcioniranja i financiranja civilne zaštite. Iako su lokalne vlasti najčešće izravno uključene u upravljanje krizom, njihova uloga tijekom migrantske i izbjegličke krize usmjerena je na provedbu poslova delegiranih od strane središnjih vlasti, a ne u planiranje i procese donošenja odluka.

Loša komunikacija u prvih nekoliko dana krize rezultirala je zbunjenošću i nekoordiniranom

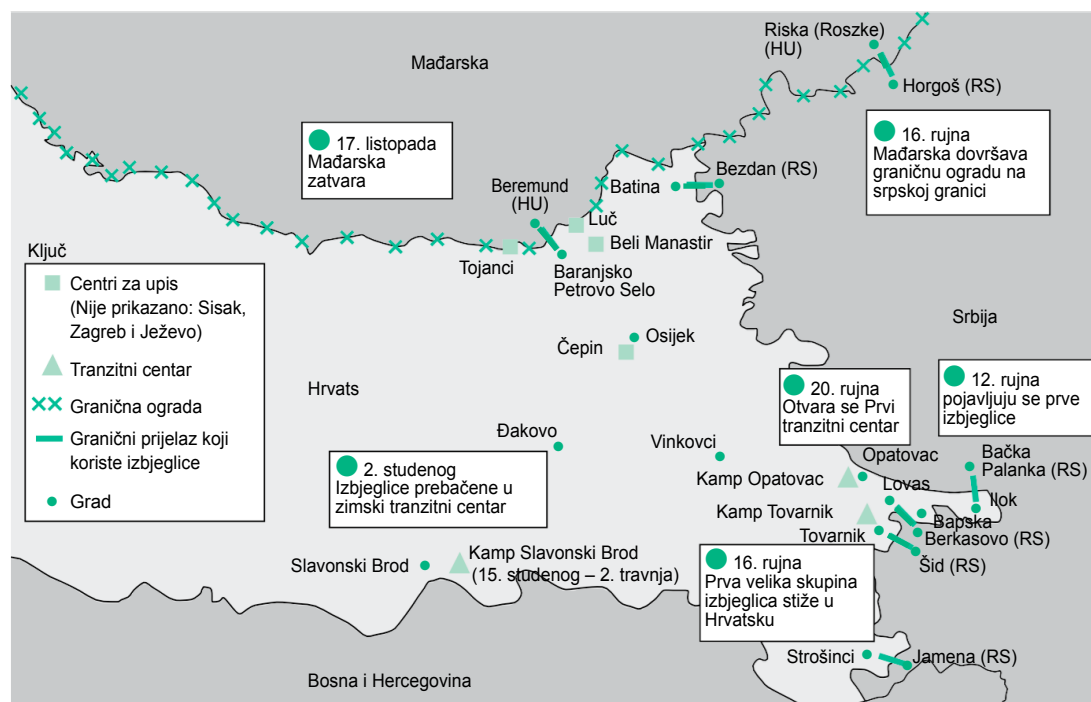
Isporucom usluga. Takva zbrka mogla bi u budućnosti biti ublažena pregledom uloge središnje vlade – gdje vlada može, primjerice, poduzeti samo zadatke koji se ne mogu provesti na lokalnoj razini, odnosno poduzeti mjere kako bi se osigurao kontinuitet djelovanja.

### **Slika 1. Dnevni broj dolazaka u Hrvatsku**

12.000  
10.000  
8000  
6000  
4000  
2000  
0

Izvor: temelji se na podacima objavljenim na stranicama Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske

Slika 2. Kronologija krize i pogođene općine



Izvor: na temelju podataka Ministarstva unutarnjih poslova (2015).7

## Uloga civilnog društva u Hrvatskoj

Tijekom početnog priljeva migranata i izbjeglica u Hrvatsku (vidi sliku 1), lokalne vlasti i zajednice pružile su kritične resurse na *ad hoc* način. Navedeno je pridonijelo nastojanjima središnje vlade i humanitarnih agencija koje djeluju na njihovom teritoriju. Kako je gore navedeno, odgovor građana u malim pograničnim zajednicama bio je pod utjecajem duge tradicije volonterstva tijekom prošlih događaja, kao što su poplave 2014. i Domovinski rat 1990-ih.

Tijekom krize, pojavile su se nove regionalne i hrvatske nevladine udruge te 'grassroots' inicijative koje ispunjavaju praznine u potrebnim uslugama, posebno u pružanju jezičnih lekcija. Također, odigrale su i značajnu ulogu u senzibiliziranju lokalne zajednice s dolaskom novih stanovnika, kao dijelom programa preseljenja u Europsku uniju.

Kako dobitnici azila postaju integrirani u lokalne gradove i općine, pozornost također treba posvetiti i nastavku programa pomoći za integraciju u općinska i gradska područja, poput onih koji se provode u Prihvatilištu za tražitelje azila u hotelu Porin u Zagrebu.

## Uloga lokalnih vlasti u preseljenju

Visoko centralizirani odgovor države na krizu i nedostatak potencijala za uključivanje lokalne samouprave u većoj mjeri otkrivaju neke slabosti lokalne samouprave u Hrvatskoj. Teritorijalna fragmentacija, u kombinaciji s nedostatkom zajedničkog pružanja usluga između lokalnih vlasti, ograničava način na koji lokalne vlasti mogu doprinijeti humanitarnim hitnim slučajevima i komplicira okvire za komunikaciju i suradnju.

Sposobnost lokalnih vlasti u djelovanju je odraz njihovih kompetencija i resursa u okviru postojećeg decentraliziranog okvira. Jačanje uloge lokalnih vlasti u humanitarnim hitnim slučajevima i prebacivanje izbjeglica u treće zemlje zahtijevat će institucionalne reforme ili mehanizme u rasponu od zajedničkih službi za re-grupiranje funkcija ili dugo raspravljani administrativni i teritorijalni preustroj.

Kako Hrvatska provodi EU dogovoreni plan preseljenja / premještaja 550 osoba (ili više), morat će se ojačati i u djelovanje uvesti različite kompetencije lokalne samouprave. Različite društvene usluge koje su decentralizirane na općinskoj razini, poput obrazovanja (uključujući i predškolski odgoj i obrazovanje za djecu te učenje jezika za odrasle) te primarne zdravstvene usluge igrat

će važnu ulogu u sigurnoj i produktivnoj integraciji azilanata. 4 Lokalne vlasti i njihovi NVO partneri u Hrvatskoj imaju brojne inicijative za integraciju Roma iz kojih se mogu primijeniti iskustva vezana za smještaj tražitelja azila i onih koji su se preselili i naselili putem ugovora EU-a.

## Podrška za gradove domaćine

Gradovi koji pokazuju političku spremnost za izlaženje u susret tražiteljima azila trebaju biti podržani od strane središnjih vlasti, nevladinih organizacija i lokalne zajednice, a mehanizmi za centralno-lokalni dijalog trebali bi biti korišteni ili stvoreni kako bi se olakšala komunikacija o unutarnjem preseljenju. Nekoliko gradova u Hrvatskoj s velikim brojem nacionalnih manjina i povijesti multi-kulturalizma već imaju strategije i smjernice koje vidi izbjeglice kao sredstvo za urbani razvoj razvoj<sup>5</sup>. Nacionalni programi preseljenja treba uzeti u obzir kako bi se integrirali mehanizmi koji identificiraju i podržavaju gradove s interesom za udomljavanje novih izbjeglica (vidi okvir 1).

## Okvir 1. Oslanjajući se na postojeće programe preseljenja

Program Regionalno utemeljenih Partnerstava Strateških Migracija, koji se trenutno provodi u Velikoj Britaniji, predstavlja jedan od primjera inovativnoga načina sudjelovanja lokalnih vlasti u preseljenju. Navedeni program obvezuje lokalne vlasti da, ukoliko žele sudjelovati u preseljenju, osiguraju odgovarajuću infrastrukturu te snažna partnerstva između lokalnih i regionalnih tijela, pružatelja usluga, udruga i zajednice. Nakon prihvaćanja u shemu, središnja vlada usmjerava dio proračuna inozemne pomoći lokalnim vlastima. Daljnja istraživanja mogla bi istražiti može li se takva shema primijeniti u Hrvatskoj, ali i utvrditi relevantna središnja tijela i partnere za provedbu sličnog programa. Hrvatski gradovi i općine mogli bi imati koristi od pristupa informacijama o drugim europskim programima za ponovno naseljavanje (kao što je to u Velikoj Britaniji), a razmjeni bi mogli pridonijeti i svojim jedinstvenim iskustvima i lekcijama.



## Proizvodi znanja

Međunarodni institut za okoliš i razvoj (IIED) promiče održivi razvoj koji povezuje lokalne prioritete s globalnim izazovima. Podržavamo neke od najugroženijih ljudi na svijetu kako bi ojačali svoj glas u odlučivanju.

Osnovan 2005. godine, Institut za međunarodni urbani razvoj (I2UD) je neprofitna organizacija koja se bavi strateškim urbanim i regionalnim planiranjem, komunalnim gospodarenjem, institucionalnim jačanjem i izgradnjom kapaciteta.

Ovaj rad financiran je od strane britanskog Odjela za međunarodni razvoj (DFID) kroz Fond za učenje o urbanim krizama (Urban Crises Learning Fund). Fond je dio DFID programa o urbanim krizama glede urbanih aspekata humanitarne akcije, a to uključuje IIED i Međunarodni odbor za pomoć (IRC).

### Kontakt

Diane Archer  
diane.archer@iied.org

80–86 Gray's Inn Road  
London, WC1X 8NH  
United Kingdom

Tel: +44 (0)20 3463 7399  
Fax: +44 (0)20 3514 9055  
www.iied.org

IIED welcomes feedback via: @IIED and  
www.facebook.com/theiied

Ovo istraživanje je financirano od strane vlade Velike Britanije putem pomoći Ujedinjenog Kraljevstva, međutim stavovi nužno ne odražavaju stavove britanske vlade.

## Maren Larsen, Elma Demir i Maja Horvat

Maren Larsen, Elma Demir i Maja Horvat su istraživačke suradnice Instituta za međunarodni urbani razvoj.

### Bilješke

1 NALAS (2015) 'NALAS Izjava o lokalnim samoupravama koje se suočavaju s izazovima i utjecajima izbjegličke krize u jugoistočnoj Europi.' Zagreb, listopad 2015. [www.nalas.eu/News/Statement/](http://www.nalas.eu/News/Statement/)

2 Larsen, M, Demir, E, Horvat, M. (2016) Humanitarni odgovori domaćih aktera: naučne lekcije iz upravljanja tranzitom migranata i izbjeglica kroz Hrvatsku. IIED, London. [pubs.iied.org/10795IIED/](https://pubs.iied.org/10795IIED/)

3 Sustavi civilne zaštite su nacionalni obrambeni / hitni sustavi koji imaju za cilj zaštititi građane od prirodnih katastrofa i oružanih sukoba. /

4 Piteša, I. (2016) Osobni intervju. Međunarodna organizacija za migracije Hrvatski Državni Ured, Radnička cesta 41/7, Zagreb. 12. travnja 2016; Otmačić, V (2016) Osobni intervju. Ured Ujedinjenih naroda UNICEF-a za Hrvatsku, Radnička cesta 41/7, Zagreb. 14. travnja 2016.

5 Vidi Riječku knjigu ponude za Europsku prijestolnicu kulture 2020. / 6 Web stranice Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske web stranice [www.mup.hr/](http://www.mup.hr/) / 7 Ministarstvo unutarnjih poslova (2015) Kriza migracije u Hrvatskoj – pregled. Zagreb, 21. listopada 2015. [www.mup.hr/UserDocsImages/topvijesti/2015/listopad/MIGRATION\\_CRISIS\\_CRO\\_OVERVIEW.pdf](http://www.mup.hr/UserDocsImages/topvijesti/2015/listopad/MIGRATION_CRISIS_CRO_OVERVIEW.pdf) / 8 Udruženje Lokalnih Vlada (2016) [www.local.gov.uk/refugees](http://www.local.gov.uk/refugees)