

ХОРВАТІЯ #10

дослідження практик відновлення країн після руйнації

ХОРВАТСЬКА ВІЙНА¹

(1991 -1995)

Велика кількість біженців і переміщених осіб, руйнування інфраструктури, соціально-економічні наслідки

Республіка Хорватія змогла досягти своїх ключових зовнішньополітичних цілей – стала членом НАТО та ЄС.

Війна забрала життя понад 21 000 людей, 13 583 з хорватського боку (в тому числі зниклих безвісти). Югославські війська під час війни скоїли численні воєнні злочини, геноцид хорватського цивільного населення, сотні тисяч людей стали біженцями.

У Хорватії налічувалося близько 190 000 зруйнованих і пошкоджених житлових об'єктів, які потребували реконструкції або компенсації [2].

¹ Війна Хорватії проти об'єднаних великосербських сил — сербських екстремістів у Хорватії, союзної Югославської Народної Армії та Сербії й Чорногорії

На початку 90-х років виробники та постачальники послуг втратили звичні канали збуту, що становили принаймні половину їхнього загального виробництва. Югославські ринки скоротилися б навіть за відсутності війни, тобто після мирного розпуску федерації, але, швидше за все, спад був би менш різким і більш помірним. Ця різкість призвела до збільшення витрат, оскільки потрібен час для пошуку нових ринків і перерозподілу факторів виробництва. На додаток, війна знищила туризм, який за її відсутності міг би створити значне економічне зростання навіть у короткостроковій перспективі й, таким чином, був би здатний компенсувати більшу частину втрат виробництва. Загалом, війна перетворила великий, але все ще керований макроекономічний шок, який, імовірно, спричинив би падіння виробництва менше ніж на 10% у мега-шок, що призвело до значно більшого падіння [3].

Про країну

Хорватія (офіційна назва — Республіка Хорватія) — країна на перехресті центральної та південно-східної Європи на заході Балканського півострова. Суверенна держава Хорватія — парламентська республіка [4]. Показник ВВП Хорватії у 2020 році становив 57,2 млн доларів США, ВВП на душу населення 14 132,5 доларів США [5]. Індекс людського розвитку станом на 2020 рік має коефіцієнт 0.851 [6]. Хорватія входила до складу Югославії і виборювала свою незалежність воєнним шляхом. 25 червня 1991 року було відновлено незалежність Хорватії, яку довелося відстоювати протягом п'ятирічної війни. 1 квітня 2009 р. Хорватію було прийнято в члени НАТО [7]. Для дослідження обрали саме Хорватію, адже її досвід відновлення та розвитку є позитивним (країна входить до ЄС, ООН та НАТО), а отже може бути корисним і для українського контексту.

Аналіз рішень щодо процесу відновлення держави

У цьому огляді ми зосередили увагу на таких аспектах розвитку післявоєнної Хорватії, як ресоціалізація ветеранів, повернення біженців та переміщених осіб, відновлення економіки, міжнародні відносини.

Ресоціалізація ветеранів

Після закінчення Вітчизняної війни в Хорватії (1991-1995 рр.) у держави виникло складне соціально-економічне завдання – працевлаштувати велику кількість людей, які поверталися з фронту після закінчення бойових дій. Хтось із ветеранів хотів повернутися на попереднє місце роботи, хтось зрозумів необхідність зміни професії, а хтось хотів відкрити власну справу. Міністерство у справах ветеранів Республіки Хорватія концентрує свою роботу на багатьох напрямках, серед яких важливим є покращення умов працевлаштування ветеранів, пристосування робочої сили для відповіді на виклики ринку праці. Окремий напрямок діяльності – підтримка відкриття ветеранами власної справи, підприємства або заняття сільськогосподарським виробництвом. У Законі про хорватських ветеранів Вітчизняної війни і членів їхніх родин отримала визначення ветеранська соціально-трудова спілка. Йдеться про особливу модель спільного підприємства, де дві третини колективу складають представники ветеранів, інвалідів війни та членів їхніх родин. Від початку реалізації програми підтримки ветеранських соціально-трудова

спілок в 2004 році через Міністерство у справах ветеранів було проведено 600 заходів фінансової підтримки (станом на 2020 рік - примітка IAA), де кожний складав до 20 тисяч євро. У цю програму було включено понад 5 тисяч ветеранів. Мінветеранів Республіки Хорватії щороку обирало пілотні проекти для різних регіонів країни, що давали соціально-економічні орієнтири для інших ветеранських спілок цього регіону, активніше їх залучали до реалізації бізнес-проектів. Усі заходи підтримки на загальнодержавному та місцевому рівнях, чи за допомогою фондів ЄС обов'язково здійснювалися шляхом проведення відкритих конкурсів, де мали бути задоволені усі критерії для отримання фінансової підтримки, особливо в контексті підготовки необхідної документації та якісного бізнес-плану [8].

Також варто відзначити, що Хорватія також мала серед поствоєнних проблем ПТСР, і її вирішували на державному рівні [9].

Повернення біженців та переміщених осіб

У Хорватії існував Указ «Про статус переміщених осіб і біженців», затверджений у 1991 році, що був замінений Законом «Про статус переміщених осіб і біженців» у 1993 році. Закон регулює, хто може вважатися біженцем і/або переміщеною особою, порядок набуття цього статусу і страхування права на необхідне житло. У Хорватії є два типи переміщених осіб – вигнанці/насилно виселені та переселенці. Зокрема, у 1998 році хорватська влада ввела термін «переселенці», який має на увазі наявність громадян меншини хорватських сербів, які під час війни проживали на окупованих територіях, але після їх звільнення в 1995 році населяли або хорватський регіон Дунаю, або відправлялися в сусідні країни – Югославію та БіГ. «Вигнанцями» є громадяни Хорватії, які втекли з районів військових дій або були насильно вислані з окупованих територій у 1991–1995 роках [10].

Як зазначає Олав Аксельсен у звіті Комітету з міграції, біженців та демографії Парламентської асамблеї Ради Європи “Повернення біженців та переміщених осіб до своїх домівок у Хорватії” (Дос. 8368, 9 April 1999), уряд Хорватії визнав безумовне право біженців і переміщених осіб, які покинули свої домівки в Хорватії під час воєн у колишній Югославії, на добровільне повернення до своїх домівок на основі вільного та усвідомленого вибору, а також їх право на відновлення майна [11]. На той час у Хорватії діяла Програма уряду щодо повернення та розміщення переміщених осіб, біженців та переселених осіб та Постійна програма відновлення поселень, які постраждали від війни, прийнята в 1998 році.

Однак залишаються перешкоди на шляху повернення біженців і переміщених осіб до їхніх домівок у Хорватії. Вони включають триваючу незахищеність у регіонах повернення: переслідування, залякування та наявність наземних мін; відсутність житла та альтернативного житла для тих, хто тимчасово проживає в будинках репатріантів; депресивні економічні умови, включаючи безробіття, разом з дискримінацією шукачів роботи, які належать до етнічних меншин; труднощі для тих, хто бажає повернутися, отримати необхідне громадянство та проїзні документи від хорватської влади; освітні програми, орієнтовані на потреби переважної етнічної групи; погрози притягнення до відповідальності за імовірні військові злочини; плутанина навколо закону про амністію; загальний політичний і культурний клімат, який заважає примиренню [12].

В іншому звіті зазначено, що до 2000 року політика хорватського уряду під керівництвом президента Франко Туджмана полягала в підтримці переселення хорват-

ських біженців з Боснії та Герцеговини в Хорватію. Хорватським біженцям надали легкий доступ до хорватського громадянства та заохочували займати майно, залишене переміщеним сербським населенням. Вибори в січні/лютому 2000 р. нової парламентської більшості та нового президента ознаменували зміну ставлення хорватської влади до сербської меншини. Нові чиновники кілька разів підтверджували право сербської меншини на повернення. Було змінено або скасовано ряд дискримінаційних конституційних чи законодавчих положень, зокрема, у Законі про статус переміщених осіб і біженців, Програмі повернення та Законі про відбудову. Однак інші нормативно-правові акти та адміністративна практика продовжують значною мірою підтримувати наслідки дискримінаційної та обструкційної політики епохи Туджмана (Норвезька рада у справах біженців 7 червня 2001 р., DOS США 4 березня 2002 р.) [13].

Повернення етнічних меншин до Хорватії заохочується та ретельно контролюється міжнародною спільнотою.

Щоб сприяти вступу Хорватії до євроатлантичних структур, таких як НАТО чи ЄС, новий уряд конструктивно відреагував на рекомендації міжнародної спільноти щодо прав людини чи співпраці з Міжнародним трибуналом у колишній Югославії.

У відповідь на певні кроки, зроблені хорватським урядом у 2000 році, різні міжурядові установи, такі як Комісія ООН з прав людини та Рада Європи, вирішили припинити процедури моніторингу Хорватії з огляду на позитивний прогрес, досягнутий протягом 2000 року. Починаючи з 1996 року, Європейський Союз надає значну допомогу сектору відновлення/реконструкції житла та інфраструктури, а також соціально-економічному розвитку, підтримуючи процес сталого повернення та реінтеграції біженців та переміщених осіб [14].

У 2021 році з'явилися публікації двох незалежних експертів, які сходяться на думці про недотримання прав людини стосовно мігрантів та шукачів притулку у Хорватії, а також збільшення випадків радикалізації та ненависті в країні. “Європейська комісія фінансувала прикордонні операції Хорватії, включаючи зарплати прикордонників, які відомі насильницьким поведінням з мігрантами та шукачами притулку, але вона закривала очі на зловживання. Омбудсмен чітко дав зрозуміти, що Комісія повинна гарантувати, що кошти ЄС не підтримують операції, які порушують права людини”, — сказала Єва Гедді, директор офісу ЄС Amnesty International [15]. Так само експерт ООН з прав людини Фабіан Сальвіолі у 2021 році закликав хорватську владу подвоїти зусилля щодо процесу перехідного правосуддя після збройного конфлікту 1991-94 років, висловивши занепокоєння щодо збільшення випадків радикалізації та ненависті в країні. Він високо оцінив “прогрес, досягнутий після конфлікту, і особливо під час процесу вступу Хорватії до Європейського Союзу, щодо переслідування військових злочинців, розшуку зниклих безвісти, а також темпи та якість законодавчих та інституційних реформ, спрямованих на забезпечення верховенства права, демократії та заохочення та захисту прав людини. Однак прогрес, схоже, зупинився за останні сім років” [16].

Незважаючи на значний час після війни, багато сімей у Хорватії та Сербії досі не мають інформації про своїх близьких (у тому числі й через відсутність співпраці та повільний обмін документацією між хорватськими та сербськими судовими

органами). Схвалення хорватськими національними лідерами багатьох осіб, звинувачених у військових злочинах проти сербів і боснійців, перешкоджає процесу здорового примирення і створює відчуття невпевненості та занепокоєння серед представників сербської меншини. За оцінками, близько 300 000 сербів покинули Хорватію під час війни. Хоча конституційний закон Хорватії про національні меншини офіційно заохочує повернення та реінтеграцію біженців часів війни, наразі повернулося лише близько 130 000 сербів [17].

Відновлення економіки

Економічний розвиток Хорватії протягом 90-х років можна було б розглядати як приклад успішної трансформації з досить сприятливими початковими умовами, але згодом у надзвичайно несприятливому середовищі. Його можна вважати успішним з кількох причин.

- Була широка приватизація, на початку десятиліття частка приватного сектора становила 30%, а наприкінці – 80%.
- Після інфляції, коли місячні темпи інфляції становили майже 30% (вересень 1993 р.), запровадження програми її подолання восени 1993 р. не тільки ліквідувало інфляцію, але призвело до цінової та валютної стабільності.
- Було усунуто деякі з основних успадкованих викривлень цін, зникли субсидії на оренду житла, ціни на енергію (електрику, газ та бензин) наблизилися до міжнародного рівня та були слабко регульовані, ціни на продукти харчування були дерегульовані, а процентні ставки стали конкурентоспроможними.
- Фінансовий сектор вперше був успішно відновлений і приватизований шляхом продажу іноземним «стратегічним партнерам».
- Утвердилися деякі довгострокові трансформаційні тенденції: відбулася лібералізація внутрішня та міжнародної торгівлі, успішно запроваджено ПДВ, ухвалено та заплановано впровадження законодавство про пенсійну реформу, створено законодавство для функціонування ринкової економіки.

Державний бюджет ставав прозорим, частка держави була високою, але під контролем, а міжнародний борг відносно малий [18].

Важливий чинник хорватської перемоги – динамічне зростання економіки під час війни, зазначає Олександр Левченко, колишній посол України в Хорватії. З метою подолання катастрофічної ситуації після окупації 26% хорватської території наприкінці 1991 року було створено уряд національного порятунку, до якого увійшли найкращі представники усіх політичних сил країни. Цей уряд пропрацював рік, але зумів ефективно перевести господарство на рейки військової економіки, зупинити падіння головних промислових та сільськогосподарських показників, налагодити ефективний менеджмент на державних підприємствах та заохотити приватні підприємства працювати з повною віддачею на загальнодержавні інтереси [19].

Але на початку 2000 року, “постраждали від війни райони все ще відчували обмежену увагу до їхнього економічного відновлення та програм соціальної інтеграції

в районах, куди поверталися біженці. Похмура економічна ситуація, безробіття, пошкоджена або зруйнована інфраструктура та забруднення наземними мінами в постконфліктних районах були основними перешкодами для стабільного добробуту груп, які постраждали від війни” [20].

Відновленню економічної стабільності Хорватії приділяли увагу міжнародні організації та фінансові інституції. Наприклад, з 2005 по 2010 роки у Хорватії діяв проєкт The Croatia Social and Economic Recovery Project (CSERP), що фінансувався Світовим банком.

Це був багатогалузевий проєкт, який підтримував соціально-економічний розвиток районів Хорватії, які постраждали від війни, або «територій особливої державної турботи», шляхом надання відповідних грантів для підтримки малих і середніх підприємств (МСП), створення нових робочих місць та додаткових доходів, зменшення замінованих територій та скорочення регіональних відмінностей між відстаючими районами [21].

Зараз Хорватія є наймолодшим членом Європейського Союзу і зарекомендувала себе як одне з найпопулярніших туристичних місць у Європі. Хоч великої шкоди міжнародному туризму завдала громадянська війна та війна в сусідній Боснії і Герцеговині, все ж у 1997 р. надходження від туризму досягли довоєнного рівня і склали 2 млрд \$ США [22].

Проте багато хто з тих, хто народився незадовго до і під час війни, з тих пір покинули країну. Дослідження, проведені в 2018 році, показали, що втрата віри в демократичні процеси і верховенство права, а також клімат, який толерує корупцію, націоналістичну винятковість і релігійну нетерпимість, є одними з головних причин виїзду з країни. Ці причини вказують на більші недоліки в управлінні країною та формуванні її соціального, економічного та політичного ландшафту. Багато з них нерозривно пов'язані з тим, як державне керівництво ставиться до спадщини того, що в Хорватії називають вітчизняною війною; визначальний момент в його історії. У 2000 році Національні збори Хорватії оприлюднили «Декларацію про вітчизняну війну», в якій стверджується, що її спадщина однозначно визнається всіма громадянами країни, не залишаючи місця для сумнівів у перспективі переможця – досить дивовижний крок у демократичній країні [23].

Щодо процесу реконструкції як основної форми компенсації матеріальних збитків, то він розпочався відразу після війни. Парламент прийняв Закон «Про тимчасове розпорядження та управління певним майном» з метою збереження покинутого майна. Це дозволило переміщеним особам та біженцям використовувати вказане майно для проживання. Пізніше Хорватія організувала повернення громадян сербської меншини. І тут окуповане майно стало головною проблемою такого повернення. Поправки до Закону про території, що перебувають під особливим державним контролем від 2002 року, зробили можливими реституції щодо майна завдяки встановленню терміну, протягом якого тимчасові мешканці вимушені були переїхати, щоб повернути будинки та квартири їх власникам. Оскільки виселення йшло повільно, у 2003 році уряд надав компенсацію збитків тим власникам, яким майно не було повернуто у вказаний термін.

У Хорватії було створено Агентство нерухомості і державний житловий фонд для придбання будинків і квартир, а також земельних ділянок і будівництва нових житлових будинків для переміщених осіб. Фінансові ресурси на реконструкцію виділялися з державного бюджету, це фінансові кошти, надані Хорватським банком реконструкції та розвитку; кошти, які виділяють фізичні та юридичні особи відповідно до своїх можливостей; облігації для залучення коштів на реконструкцію; фінансова допомога, яку Хорватія отримує як економічну допомогу на реконструкцію, репарації та реституції; фонд правонаступництва колишньої Югославії; пожертви й інші засоби, передбачені спеціальними законами, рішеннями та бюджетами [24].

Міжнародні відносини

Відносини Хорватії з ЄС та європейськими державами були неоднозначними. Хоча країни ЄС одностайно визнали незалежність Хорватії в січні 1992 р., шлях до євроатлантичної інтеграції був для Загреба замороженим аж до зміни влади в січні 2000 р. У той же час ЄС надавав Хорватії матеріальну допомогу як країні, постраждалій від бойових дій. Ставши членом ООН у травні 1992 р., Хорватія налагодила тісну співпрацю з цією структурою – на хорватській території діяли миротворчі місії, а згодом спостережна місія ОБСЄ. Досвід миротворчих місій ООН на хорватській території під час війни 1991-1995 рр. оцінювався хорватською владою загалом негативно через їх неефективність. Із середини 1990-х рр. відносини Хорватії з західними державами, НАТО та ЄС поступово погіршувалися, а їх якісне перезавантаження відбулося після зміни влади в Загребі в ході парламентських і президентських виборів 2000 р. Після закінчення війни, у 1995-1999 рр., хорватсько-американські відносини теж погіршилися, а постать хорватського президента сприймалася американським керівництвом негативно через авторитарний стиль його правління, порушення свободи ЗМІ, недостатню співпрацю з Гаазьким трибуналом та проблемами з поверненням сербських біженців, а також через політику щодо БіГ [25].

Але цього року Європейська комісія (ЄК) та ЄЦБ заявили, що Хорватія є наступною країною ЄС, яка є готовою запровадити євро з 2023 року. Очікується, що Хорватія найближчим часом приєднається до Шенгенської зони та стане членом ОЕСР [26]. Тому досвід євроінтеграції Хорватії можна вважати позитивним і таким, що може бути об'єктом для уваги при формуванні плану по відновленню України.

Підсумки

Хорватія доклала значних зусиль, щоб досягнути поставленої мети - вступу до ЄС та НАТО. Для цього уряд країни певний період часу ішов на конструктивну співпрацю і виконував рекомендації міжнародних експертів, зокрема рекомендації міжнародної спільноти щодо прав людини чи співпраці з Міжнародним трибуналом у колишній Югославії. Але у звітах після 2013 року ми бачимо багато занепокоєння щодо поновлення проблем у хорватському суспільстві щодо дискримінації за етнічною ознакою, регресу демократичних процесів. Можна припустити, що прогресивні зміни у цьому напрямку робилися лише з метою вступу Хорватії до НАТО та ЄС, і як тільки її було досягнуто, уряд більше не був зацікавлений у вирішенні питань прав людини. Натомість інші євроінтеграційні процеси просувалися достатньо успішно, про що свідчать останні новини про запровадження у Хорватії євро як валюти.

Для України

Анатолій Демещук у дисертації “Зовнішня політика Республіки Хорватія (1991-1999 рр.)” зазначає, що “хорватський зовнішньополітичний досвід 1990-х рр. становить помітний інтерес для сучасної України, її влади та суспільства, адже Хорватія в той період зіштовхнулася із подібними викликами – неоголошеною війною, сепаратизмом, втратою частини своєї державної території – та з часом змогла відновити свою територіальну цілісність, що було здійснено почергово двома шляхами – військовим та мирної реінтеграції за участі ООН і міжнародної спільноти” [27]. Цієї ж думки дотримується і Владислав Рашкован у своїй нещодавній статті в Atlantic Council.

На нашу думку, для України важливо звернути увагу і не припускатися помилок Хорватії, а саме часткової демократизації процесів заради вступу до НАТО та ЄС. Важливо розуміти, що перш за все, усі реформи і зміни потрібні країні, а не закордонним партнерам і тільки на папері.

Також важливим буде аналіз та увага до процесу реінтеграції ветеранів, зокрема хорватський досвід проведення конкурсу проєктів можна адаптувати під українську практику соціального замовлення, соціального підприємництва чи партиципаторного бюджету на місцевому рівні.

Варто звернути увагу на роботу економіки країни саме в період воєнних дій, адже колишній посол України відзначає роботу уряду національного порятунку як ефективну. Аналогом такого уряду може бути Національна рада з відновлення України від наслідків війни, що утворена Указом Президента України [28]. Особливо це варто врахувати у випадку переходу війни в Україні в затяжну фазу воєнних дій.

Питання із відновленням зруйнованого майна та питання протидії внутрішньому розколу суспільства на ґрунті дискримінації за національним (а в реаліях України - за мовним) принципом потребують уваги та врахування сильних і слабких сторін хорватського досвіду.

Цей матеріал підготовлений в рамках комплексної роботи “Дослідження практик відновлення країн після руйнації”. Повний текст дослідження й методологія будуть доступні у розгорнутому матеріалі команди АЦ “Інститут аналітики та адвокації” згодом.

Детальніше про нас: iaa.org.ua

Якщо Ви маєте пропозиції або доповнення, які на Вашу думку, нам слід врахувати для покращення цього дослідження, напишіть нам на адресу: mail@iaa.org.ua або у соціальні мережі: www.facebook.com/iaa.org.ua.

Автор: Ірина Домненко
Верстка і дизайн: Катерина Кисла, Олена Овсяник.

За інформаційну підтримку дякуємо:
Milutin Milošević, Executive Director Drug Policy Network South East Europe



Віримо у нашу перемогу!
Все буде Україна!

