

Jugoslavenska iseljenička politika od 1956. do 1970. godine

Kolakušić, Luka

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Humanities and Social Sciences / Sveučilište u Zagrebu, Filozofski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:131:247242>

Rights / Prava: [Attribution 4.0 International](#) / [Imenovanje 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-05-05**



Repository / Repozitorij:

[ODRAZ - open repository of the University of Zagreb Faculty of Humanities and Social Sciences](#)



Sveučilište u Zagrebu

Filozofski fakultet

Odsjek za povijest

DIPLOMSKI RAD

Jugoslavenska iseljenička politika od 1956. do 1970. godine

Student: Luka Kolakušić

Mentor: prof. dr. sc. Ivo Goldstein

Zagreb, 2022.

SADRŽAJ

Uvod.....	2
1. Uvodna razmatranja o temi: ranije istraživanje migracija, teorija, terminologija, pregled literature i izvorne građe.....	4
2. Kvantifikacija iseljništva: službena evidencija, statistika i stručne procjene.....	7
3. Ljudi dvostrukog kulturnog identiteta: definicija iseljenika i njihov društveni položaj.....	10
3.1. Tko je „iseljenik“?.....	10
3.2. Položaj iseljništva između matične i odredišne zemlje.....	12
4. Nova ekonomska emigracija: radnici u sukobu emocija i realnosti.....	17
4.1. Samoupravni socijalizam i pokušaji reforme u pozadini iseljavanja radnika.....	17
4.2. Razlozi iseljavanja jugoslavenskog radnog stanovništva.....	19
4.3. Želja radnika-migranata za povratkom u Jugoslaviju.....	22
5. Otvaranje granica: jugoslavenska iseljenička politika u osvit izgradnje demokratskijeg i liberalnijeg socijalizma.....	23
5.1. Jugoslavija – socijalistička zemlja suočena sa modernim, globalnim fenomenom: ranija iskustva sa iseljavanjem i početak masovne radne emigracije.....	24
5.2. Jugoslavenska politika prema radnicima-migrantima: ideološki, politički i logistički izazov za samoupravni socijalizam.....	34
5.3. Pravna i institucionalna regulacija radne emigracije – osnatak Komisije za iseljenička pitanja u SR Hrvatskoj.....	37
5.4. Iseljenička politika Jugoslavije: rad Komisije za iseljenička pitanja.....	43
5.5. Jugoslavenska politika zapošljavanja radnika u inozemstvu.....	47
5.6. Vanjskopolitički, međunarodni temelj rada lokalnih službi za zapošljavanje: ugovor Jugoslavije i SR Njemačke.....	54
6. Zaključak.....	62

Moj bratić Ivan je u Nizozemskoj, a bratić Tomislav i njegova sestra Josipa su u Njemačkoj. Tetak Danijel je sa cijelom svojom obitelji u Austriji. Djed Stipo godine je proveo u Sloveniji, udaljen od žene i djece. Stričevi Pero i Franjo dug su period većinu uglavnom boravili u Švicarskoj. Stric Jozo već oko 4 desetljeća živi u Švicarskoj, gdje mu se nedavno doselila najmlađa kćer, dok je njegova žena u Njemačkoj. Sve nabrojane osobe otišle su inozemstvo vođeni osnovnim, egzistencijalnim motivom: željom za pronalaskom posla. Migracija radne snage fenomen je bliže i dalje prošlosti, sadašnjosti i budućnosti. Iako je proces, pod utjecajem pandemije koronavirusa, zadnjih dvije godine smanjenog razmjera i odvija se otežano, ekonomska migracija izuzetno je značajan faktor u modernom, globaliziranom svijetu. Većina ljudi, spomenete li im zapošljavanje u inozemstvu, prvo će pomisliti na novac, što je sasvim logično - ipak je veća zarada primarni faktor pri donošenju odluke potencijalnog iseljenika. Međutim, radna migracija nije isključivo gospodarski, financijski fenomen. Iseljavanje, kakve god vrste bilo, nosi niz socioloških i demografskih posljedica, na lokalnoj i državnoj razini; ono mijenja strukturu i dinamiku društva. Privremeni i sezonski iseljenici žive dvostrukim životom, u fizičkom, kulturnom i mentalnom aspektu. Upoznavanjem nove kulture, učenjem stranog jezika, te prihvatanjem drukčije radne prakse i općih svakodnevnih navika, normalno je da se njihova osobnost transformira. Posljedično, mijenja se njihov društveni položaj u matičnoj sredini i odnosi sa sumještanima.

Demografski stručnjaci procjenjivali su da će rezultati popisa stanovništva napravljenog krajem 2021. godine pokazati da Hrvatska ima oko 3,9 milijuna stanovnika, iako su ranije prognoze Državnog zavoda za statistiku govorile o broju većem od 4 milijuna. "To je rezultat podcijenjene emigracije, odnosno broja iseljenih"¹, rekao je demograf Ivan Čipin. Drugi stručnjak za demografiju i statistiku, koji je želio ostati anonimn, procjenjuje da Hrvatska ima i manje od 3,9 milijuna stanovnika: "Trenutačni službeni podatak je da Hrvatska ima četiri milijuna i 40 tisuća stanovnika. Ali, kada gledate migracije, vidite da se odjavila tek svaka druga osoba koja se iselila iz Hrvatske pa dolazimo na deset posto manje stanovnika od popisa 2011. godine."² Prvi službeni rezultati Popisa stanovništva za 2021. godinu, koje je Državni zavod za statistiku objavio u siječnju ove godine, pokazali su da je 31. kolovoza 2021. godine broj stanovnika Hrvatske iznosio 3.888.529.³ Prije deset godina Hrvatska je imala 4.284.889,⁴ a 1991. rekordnih 4.784.265 stanovnika.⁵ Problematična demografska situacija, ponajprije prekomjerno iseljavanje radno sposobnog stanovništva u inozemstvo, prije no što je COVID-19 zavladao javnim prostorom, bila je jedna od glavnih tema rasprave u politici i medijima. Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, u listopadu 2016. godine ustrojeno je Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku. Između ostalog, ono je dužno pratiti i analizirati prirodno kretanje stanovništva migracijskim putem i predlagati mjere motiviranja mladih na ostanak u Hrvatskoj.

1 "Otkriveni neslužbeni rezultati popisa stanovništva: Evo koliko ljudi živi u Hrvatskoj", *Poslovni dnevnik*, <https://www.poslovni.hr/hrvatska/otkriveni-neslužbeni-rezultati-popisa-stanovnistva-evo-koliko-ljudi-zivi-u-hrvatskoj-4312149>

2 Ibid

3 „Objavljeni službeni rezultati popisa stanovništva: U Hrvatskoj 3,88 milijuna ljudi”, *Jutarnji list*, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/objavljeni-sluzbeni-rezultati-popisa-stanovnistva-u-hrvatskoj-3-88-milijuna-ljudi-15145320>

4 "Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011.", Državni zavod za statistiku, Zagreb, 2012, <https://www.dzs.hr/>

5 „Popis stanovništva kroz godine otkrio zanimljive trendove: Najviše nas je bilo 1991. godine”, *Večernji list*, <https://www.vecernji.hr/vijesti/popis-stanovnistva-kroz-godine-otkrio-zanimljive-trendove-najvise-nas-bilo-1991-godine-1555220>

Ministarstvo rada i mirovinskog sustava određuje radnopravni status hrvatskih državljana zaposlenih u inozemstvu i obavlja poslove vezane za njihov povratak i zapošljavanje u zemlji.⁶

U članku 29. istog zakona opisan je djelokrug Središnjeg državnog ureda za Hrvate izvan Republike Hrvatske, zaduženog za poslove koji se tiču odnosa Republike Hrvatske i Hrvata izvan RH: zaštitu prava i interesa, jačanje identiteta Hrvata izvan RH, briga o komunikacijskoj strategiji i jačanju suradnje sa državom. Dalje, Središnji državni ured "...obavlja poslove koji se odnose na stvaranje uvjeta za povratak iseljenika (dijaspore) u Republiku Hrvatsku i njihovo uključivanje u gospodarski i društveni život u Republici Hrvatskoj; predlaže politiku poticanja i pomoći povratka i useljavanja; provodi mjere i programe za integraciju Hrvata povratnika i useljenika, te obavlja poslove koji se odnose na vođenje propisanih evidencija o Hrvatima izvan Republike Hrvatske; planiranje i osiguranje financijskih sredstava za programe i projekte Hrvatima izvan Republike Hrvatske."⁷ Područje demografije 2020. godine prelazi pod nadležnost Središnjeg državnog ureda za demografiju i mlade, dok je Ministarstvo za demografiju ukinuto. Također, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava rekonstruirano je i preimenovano u Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. Analiza migracija i briga o ostanku mladih u zemlji sada su u djelokrugu Središnjeg državnog ureda za demografiju i mlade, dok je briga za hrvatske državljane zaposlene u inozemstvu i poslovi vezani za njihov povratak i zapošljavanje u zemlji, ostala dužnost Ministarstva rada.⁸

Nažalost, zakoni i realnost nisu uvijek na istoj valnoj duljini, što je slučaj i sa iseljavanjem hrvatskog stanovništva. Državni zavod za statistiku RH objavio je 2018. g. alarmantne podatke o iseljavanju. Naime, od travnja 2011. do kraja 2017. godine u 449 od 556 gradova i općina Hrvatske zabilježen je pad stanovništva. Zavod je u procjeni koristio podatke o prirodnom prirastu i iseljavanju. Pri tome, realno je pretpostaviti da su službeni podaci o iseljavanju manji od realnih brojeva. Nisu samo općine s pretežito starim stanovništvom pretrpjele gubitke. Od 4 najveća hrvatska grada, jedino je Zagreb u tom periodu zabilježio rast broja stanovnika, ali od samo 1,8%. U Splitu(3,8%), Osijeku(4,5%) i Rijeci(7,4%) registriran je pad stanovništva. Od županijskih središta Hrvatske, Vukovar je izgubio čak svakog šestog stanovnika. Zanimljiv je slučaj Imotskog, gdje se stanovništvo radi iseljavanja smanjilo za više od 6%, iako je u 7 godina rođeno 1443, a umrlo 845 ljudi. Regionalno, situacija je najkritičnija u Slavoniji i zaleđu Dalmacije.⁹ U razdoblju 2015.-2019. iz Hrvatske je emigriralo 193 102 osobe. Čak i u 2020. godini, obilježenoj koronavirusom, zemlju je napustilo 34 046 stanovnika. Migracijski saldo RH u prošlom desetljeću iznosi negativnih 111.922.¹⁰ Navedene brojke jasan su pokazatelj da je emigracija iz Hrvatske ogroman problem i da bi nadležna državna tijela trebala poduzimati hitne mjere rješavanja, ili barem ublažavanja odljeva stanovništva.

6 "Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave", *Narodne novine*, 93/2016, Zagreb, 2016, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_10_93_1969.html

7 Ibid

8 "Zakon o ustrojstvu i djelokrugu državne uprave", *Narodne novine*, 85/2020, Zagreb, 2020, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_07_85_1593.html

9 "Alarmantni podaci o dijelovima Hrvatske koji nestaju", *Jutarnji list*, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/alarmantni-podaci-o-dijelovima-hrvatske-koji-nestaju-vukovar-i-ilok-su-izgubili-svakog-sestog-stanovnika-glina-je-ostala-bez-svakog-cetvrtog-8018444>

10 "Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2020.", u *Priopćenje*, god. LVIII, br. 7.1.2, ur. Grozdana Stolnik, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, Zagreb, 2020, https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2021/07-01-02_01_2021.htm

Iseljavanje u inozemstvo, masovan gubitak stanovništva i kritična demografska situacija nisu društveni fenomeni koji su se pojavili tek u zadnjih 3, 5, 10 ili 20 godina. Pобоljšanje prometne povezanosti i opća globalizacija svijeta tijekom 19. i 20. stoljeća omogućila je, barem u teoriji, masovne migracije na regionalnoj, državnoj i kontinentalnoj razini. Mnoštvo je faktora uvjetovalo migracijsku situaciju u određenoj zemlji: pogodnost klime za život; izgledi za ekonomski prosperitet pojedinca i obitelji; kultura, mentalitet i odnos određenog društva prema konceptu emigracije; specifična ekonomska i socijalna situacija svakog pojedinca te njegova sposobnost snalaženja u društvu u kojem živi. Međutim, u većini država jedan faktor prevladava nad ostalima: politički sustav, ili preciznije, vlast. Pojednostavljeno, vlasničke strukture djeluju prema pragmatičkim ili ideološkim principima, pri čemu jedni nužno ne isključuju druge. Socijalistička Jugoslavija, suočena sa rastom ekonomske emigracije, prinuđena je definirati svoju politiku prema njoj. Pritom, prirodno kretanje migracijskih tendencija protivilo se ideološkim postavkama socijalizma, odnosno komunizma. S druge strane medalje, zemlji u gospodarskoj krizi, sa rastućim problemom nezaposlenosti, pružala se prilika popuštanja pritiska na domaćem tržištu rada selidbom dijela nezaposlenih u inozemstvo. Nadalje, koncentracija stranih valuta pojačala bi zaostalo jugoslavenko gospodarstvo. Kapitalističke zemlje Zapadne Europe otvorile su vrata jeftinoj vanjskoj radnoj snazi. Da bi Jugoslavija skrenula na pragmatičan put, Savez komunista Jugoslavije i jugoslavenska vladajuća struktura bili su prinuđeni pogaziti, ignorirati ili modificirati određene ideološke norme jugoslavenkog socijalizma. Jugoslavenska politika prema radnoj emigraciji tema je ovog rada.

1. Uvodna razmatranja o temi: ranije istraživanje migracija, teorija, terminologija, pregled literature i izvorne građe

Osnovni razlog zbog kojeg sam se odlučio za ovu temu diplomskog rada jest aktualnost teme u sadašnjosti. Čitajući literaturu i dokumente stekao sam dojam da su radne migracije danas čak prisutnija tema u javnoj raspravi nego prije 40-50 godina. Međutim, polazna točka pri odabiru teme bila je migracija, višeslojan koncept, previše opsežan za rad ovog obujma. Naravno, trebalo je suziti područje istraživanja, odlučiti se za užu granu, odnosno tip migracija i odrediti prihvatljiv, istraživački obradiv vremenski period. Izabrao sam radnu, ekonomsku emigraciju, jer mi se činilo da je puno slabije istražena od političke, "neprijateljske" emigracije. Kroz konzultacije s mentorom, prof. dr. sc. Ivom Goldsteinom, vremenski okvir postavio sam od sredine 50-ih godina prošlog stoljeća do početka 70-ih godina. Točnije, kao krajnju granicu okvirno smo odredili početak Hrvatskog proljeća. Tijekom rada se pokazalo da je to bio prikladan završetak perioda istraživanja, no ne zbog Hrvatskog proljeća, već globalne naftne krize i posljedica koje je ostavila na radne migracije stanovništva u Zapadnu Europu.

U socijalističkoj Jugoslaviji istraživanje dijaspore smatralo se opasnim zbog mogućeg poticanja akcije ekstremističke političke emigracije i uopće destruktivnim za jugoslavenko društvo. Znanstvenici su nastojali u svom radu pratiti suvremenu metodologiju i istraživačke pristupe, ali unutar ograničenih okvira jugoslavenkog konteksta. Naime, radna je emigracija općenito percipirana kao negativan društveno-politički i gospodarski fenomen, pa i ne čudi da se u jugoslavenkoj znanosti nisu značajno razvili znanstveni koncepti i prakse istraživanja migracija.¹¹ Politički pritisak nije bio

11 Dubravka Mlinarić, "Emigration Research in Croatia: An Overview" u *Transnational societies, transterritorial politics : migrations in the (Post-)Yugoslav region 19th - 21st century*, ur. Ulf Brunnbauer, R. Oldenbourg, München, 2009: 170-176

jedini faktor manjka istraživanja, već jugoslavenski povjesničari jednostavno nisu pokazivali skoro nikakvo zanimanje za temu migracija. Problem iseljeništva istraživali su sociolozi i politolozi, ali se radilo o malom broju autora. Zagreb je u 70-ima bio središte proučavanja jugoslavenske emigracije. U znanstvenim časopisima *Migracijske teme* i *Rasprave o migracijama* tiskani su članci u kojima se multidisciplinarno analiziralo iseljavanje jugoslavenskih radnika. Najviše radova napisao je Ivo Baučić, jedan od osnivača Odjela za migracije na Institutu za geografiju Sveučilišta u Zagrebu 1971., te direktor Centra za istraživanje migracija od 1977. godine.¹² U Beogradu su radove o radnicima na „privremenom radu u inozemstvu” pisali sociolozi: Milena Davidović, Vladimir Grečić, Mirjana Morokvašić i dr. Dakle, donedavno u historiografijama bivših jugoslavenskih republika gotovo da i nisu postojali radovi o migracijama radne snage. Predrag J. Marković pisao je na temelju literature iz sociologije i drugih područja, a Ivani Dobrovojević arhivski materijal bio je osnova istraživanja. Jasna Čapo Žmegač hrvatske migrante u SR Njemačkoj promatrala je ponajprije iz antropološke, a ne historiografske perspektive.¹³

Međunarodna historiografija ekstenzivnije je istraživala fenomen jugoslavenske radne migracije u SR Njemačkoj. Češki politolog Ondrej Daniel analizirao je jugoslavenske gastarbajtere kao dio popularne kulture, promatrajući socijalne stereotipe o ljudima koji su iz socijalističke zemlje otišli raditi na europski sjeverozapad. Američke povjesničare izrazito su zanimali jugoslavenski gastarbajteri. David E. Goodlett pomoću novinskih članaka prezentirao je jugoslavensku migracijsku politiku, ali bez detaljnije analize, a John Allcock se bavio deviznim doznakama jugoslavenskih iseljenika. No, američki pionir istraživanja jugoslavenske migracije bio je William Zimmerman, o čijem će radu riječi biti kasnije. Njemačka historiografija nije sagledavala strane radnike bitnim dijelom njemačke povijesti, ali su druge društvene znanosti itekako zanimali, posebice pitanje njihove integracije u novu sredinu. Međutim, u usporedbi sa ostalim grupama stranih radnika, jugoslavenski građani bili su zanemareni u radovima njemačkih istraživača. Razlog tomu bila je njihova bolja integracija u njemačko društvo. Njemačka politika u 21. stoljeću nije svjesna brojnosti jugoslavenskih radnih migranata, a društvo ljude iz bivše Jugoslavije ne smatra gastarbajterima. Sa druge strane, Turci su u Njemačkoj postali sinonim za strane radnike. Ipak, ističe se par radova njemačkih znanstvenika o jugoslavenskim gastarbajterima. Prvo, Othmar Haberl napisao je 1978. godine knjigu *Die Abwanderung von Arbeitskräften aus Jugoslawien*, u kojoj analizira razvoj jugoslavenske migracijske politike i problem zapošljavanja jugoslavenskih radnika u SRNJ. Drugo, u njemačkoj historiografiji 21. st. izdvađa se zbornik radova *Transnational Societies, Transterritorial Politics, Migrations in the (Post-)Yugoslav Region 19th-21st Century*, objavljen 2009. godine pod uredništvom profesora Ulfa Brunnbauera.¹⁴

U hrvatskom znanstvenom prostoru, za vrijeme bivše države, migracijom su se bavili ekonomisti, demografi i geografi, dok sociolozi nisu dirali u to pitanje do 70-ih godina. Analize su uglavnom bile bazirane na: motivima odlaska, "push-pull" faktorima, integraciji u inozemstvu, te financijskom utjecaju troškova i prihoda emigracije na državnu blagajnu. Proučavanje osobnih motiva napuštanja zemlje, te prednosti i nedostataka iseljavanja, rezultiralo je deskriptivnim analizama, dok su se empirijski rezultati iskorištavali za predviđanje budućih trendova. Promotrimo li istraživanje

12 „Baučić, Ivo”, *Hrvatska enciklopedija*, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=6317>

13 Vladimir Ivanović, *Geburtstag pišeš normalno: jugoslovenski gastarbajteri u SR Njemačkoj i Austriji 1965-1973*, Institut za suvremenu istoriju, Beograd, 2012: 15-16

14 Ibid, 16-25

iseljavanja iz različitih znanstvenih disciplina, jasno je da su ekonomisti bili usredotočeni na situaciju na tržištu rada, a sociolozi na kulturalnu razmjenu i prilagodbu radnika u novom, kapitalističkom okruženju. U drugim disciplinama popularne teme bile su: korištenje materinjeg jezika među iseljeničtvom, razdvajanje obitelji, psihološki učinak akulturacije, položaj društvenih skupina u inozemstvu, problemi djece gastarbajtera, reakcija jugoslavenskih vlasti na emigraciju. 80-ih godina aktualne teme bile su: percepcija gastarbajtera u društvu, identitet druge generacije iseljenika, porast migracija žena, odnos migranata i zemalja domaćina, itd. Iako je s vremenom postignut kvantitativni napredak u istraživanju, metodološki pristupi nisu modernizirani. Prisutni su neistiniti stereotipi o iseljeničtvu, nedostatak interdisciplinarnosti, a statistički podaci često su samo djelomično iskorištavani. Teme poput: važnosti migracija, jugoslavenskog tržišta rada, svakodnevice iseljenika, gospodarstva zemalja Zapadne Europe i njihove politike integracije imigranata, ostale su nedovoljno obrađene. Postojala je razlika između politički nepogodnom i "ispravnom" istraživanju emigracija. Prema tome, češće su istraživani koncepti: migrantske devize, povijest iseljavanja, iseljenička udruženja i organizacije, statistika, politički, religijski i kulturni razvoj, te očuvanje kulturnog identiteta. Ratna događanja 90-ih godina probudila su nacionalne, etničke probleme, pitanja identiteta i suvereniteta. Učestale su nacionalističke tendencije u istraživanju povijesti migracija: eksploatacija postaje popularan pojam, a demografski i ekonomski trendovi iskorištavani su kao sredstvo jačanja nacionalnog identiteta. U 21. stoljeću znanstvenici se okreću makroperspektivi i globalnim migracijskim trendovima. Prihvaćaju se moderni modeli istraživanja međunarodne migracije: transnacionalizam, multikulturalizam, višestruki identiteti. Ranije dominantne teme (ekonomska migracija, selidba selo-grad) padaju u drugi plan, nasuprot: globalizaciji, novim načinima migriranja, ilegalnoj migraciji, multikulturalizmu, ksenofobiji, procesu akulturacije i asimilacije, itd. Istraživanje je usmjereno prema teoriji i konceptima migracije, sa fokusom na individualnom odlučivanju, a ne više političko-ekonomskim uztocima, koji ne mogu u potpunosti objasniti međunarodne migracije. Hrvatski istraživači u 21. stoljeću prate svjetske studije: debatiraju rezultate istraživanja, prevode knjige, primjenjuju nove teorije i metode rada.¹⁵

Za osnovnu literaturu rada izabrao sam *Geburtstag pišeš normalno*, knjigu u kojoj je Vladimir Ivanović 2012. godine dao ekstenzivan pregled problema jugoslavenske radne emigracije, sa posebnim fokusom na tzv. gastarbajtere koji su odlazili u SR Njemačku i Austriju od 50-ih do početka 70-ih godina prošlog stoljeća. Ivanović je analizirao postupak zapošljavanja jugoslavenskih građana u inozemstvu, jugoslavensku politiku prema gastarbajterima, njihov život u nepoznatom svijetu i utjecaj an jugoslavensko društvo, posebice nakon povratka u matičnu zemlju. Dalje, predstavio je razvoj odnosa Jugoslavije i SR Njemačke iz perspektive gastarbajterskog pitanja, uzimajući u obzir bitan vanjskopolitički kontekst. Odlazak jugoslavenskih radnika u SRNJ, uz naglasak na sklapanje bilateralnog sporazuma o zapošljavanju, uzrocima postizanja dogovora i političkom pozadinom. tema rada Karoline Novinščak, pod naslovom *The Recruiting and Sending of Yugoslav 'Gastarbeiter' to Germany*, objavljenog u ranije spomenutom zborniku radova urednika U. Brunnbauera. I sam Brunnbauer osobno se bavio problemom emigracije, na razini Europe i bivše Jugoslavije. U uvodnom članku ranije spomenutog zbornika, *Labour Emigration from the Yugoslav Region from the late 19th Century until the End of Socialism: Continuities and Changes*, ogleđno je analizirao trend ekonomskih emigracija sa prostora bivše Jugoslavije od kraja 19. st. do kraja postojanja države, ukazujući na razvoj emigracije iz ekonomskog problema u višeslojni društveni fenomen. Objasnio je

15 Mlinarić, 2009: 176-187

radnu migraciju sa 3 aspekta: makroekonomskog, socijalnog i političkog. U monografiji *Globalizing Southeastern Europe* iz 2016. g. Brunnbauer se pozabavio migracijama na prostoru Jugoistočne Europe, analizirajući širi, vanjskopolitički kontekst razvoja kulture masovnih migracija, ali i internu politiku država prema iseljenicima, pri čemu je proučavao institucionalno uređenje državnih organa zaduženih za iseljništvo i odnos zakonodavstva prema iseljavanju. William Zimmerman, u studiji *Open Borders, Nonalignment, and the Political Evolution of Yugoslavia*, također je sagledao otvaranje jugoslavenskih granica iz vanjskopolitičke perspektive, sa svrhom proučavanja utjecaja globalnih događaja na jugoslavensku političku strategiju i rad njezinih institucija. Između ostalog, proučavao je status jugoslavenskih radnika na međunarodnom tržištu, otvaranje granica kao pokazatelj promjene svjetonazora u jugoslavenskom političkom vrhu i plan jugoslavenske vlasti da upravlja emigracijom kao da se radi o „sedmoj republici”, uključujući: metode djelovanja, zakone, propagandu, gospodarski i ideološki aspekt situacije.

Izvorna građa koju sam koristio sačuvana je u Hrvatskom državnom arhivu. Fond broj 1609, Republička komisija za iseljenička pitanja Socijalističke Republike Hrvatske, sadržava zapise sa sjednica, planove i programe rada, izvještaje i brojne druge materijale. Za moju temu posebno su relevantne kutije od broja 34 do 37, koje se tiču problematike privremenog zapošljavanja u inozemstvu. Drugi fond koji sam koristio u radu jest onaj pod brojem 1614, Matica iseljenika Hrvatske, koji sadrži mnoštvo dokumentacije o radu Matice iseljenika Hrvatske, institucije zadužene za kulturno-propagandni rad na pitanjima iseljenika. Usporedba sadržaja ovih fondova i kronološko proučavanje dokumenata daje vrlo dobar uvid u razvoj jugoslavenske iseljeničke politike u osvit popularizacije trenda ekonomskog iseljavanja u Zapadnu Europu.

2. Kvantifikacija iseljništva: službena evidencija, statistika i stručne procjene

Za istraživače je kvantifikacija migracija sa područja bivše Jugoslavije uvijek predstavljala prepreku. Od 19. stoljeća nije postojala službena, jedinstvena i potpuna dokumentacija o emigraciji. U nedostatku pouzdanih izvora, demografi, statističari i povjesničari tražili su alternative i, na temelju dostupnih materijala, radili rekalkulacije neuredne službene statistike i donosili procjene na temelju neslužbenih, sekundarnih podataka. Ove procjene su u pravilu iznosile veće brojke od službene statistike, koja je konstantno kvantitativno podcjenjivala iseljništvo. Mnoštvo heterogenih statističkih skupova informacija, nejasnih ili pogrešnih interpretacija, procjena i budućih projekcija temeljenih na prošlosti - radi ovih poteškoća kvantificiranju iseljništva treba pristupiti oprezno, ne očekujući pronalazak 100% točne formule.¹⁶ U godinama nakon Drugoga svjetskog rata iseljavanje klasičnog tipa, odnosno ekonomska emigracija, gotovo da je prestalo, pa je interes za statističko praćenje bio vrlo nizak. Sustavno praćenje i bilježenje vanjske emigracije u Jugoslaviji oživjelo je tek 60-ih godina, radi značajnog porasta broja odlazaka na rad u inozemstvo. Popisom stanovništva 1971. godine prvi put u socijalističkoj Jugoslaviji obuhvaćena su neka osnovna obilježja migrantskog kontingenta, dok su 10 godina kasnije po prvi put obuhvaćeni i povratnici, kategorizirani kao osobe koje su se nakon 1966. vratile u Jugoslaviju iz inozemstva. Međutim, iako koristan, popis stanovništva sastavljan svakih 10 godina, nije bio dostatan izvor za praćenje dinamičnog procesa radne migracije, koja je itekako ovisila o nestabilnom međunarodnom tržištu rada. Također, dokumentacija zemalja domaćina nije se pokazala idealnim izvorom informacija, jer su države

16 Ibid, 188-190

evidenciju prilagođavale svojim potrebama, posljedica čega jest izostanak niza potencijalno korisnih podataka.¹⁷

Unatoč nezahvalnosti kvantifikacije emigracije, ipak je nužno postaviti određene okvirne parametre. Ne želim ulaziti u detaljniju statističku analizu, pa ću samo pregledno iznijeti brojke nekih službenih dokumenata i procjena istraživača. Savezni zavod za statistiku procijenio je da je od 1948. do 1961. godine iz Jugoslavije iselilo 291.298 ljudi više no što ih je uselilo u zemlju.¹⁸ Službena statistika govori da je u periodu 1953-1963 „samo” 277.365 ljudi otišlo u inozemstvo, ali neke procjene upozoravaju na oko pola milijuna ilegalnih iseljenika u istom razdoblju.¹⁹ Savjet za pitanja iseljenika 1963. godine je objavio izvještaj u kojemu procjenjuje da je u inozemstvu 1,5 milijuna ekonomskih emigranata, od čega je 1,2 milijuna iselilo prije Drugog svjetskog rata. Također, sa radnicima migrantima otišlo je još 3 milijuna članova obitelji.²⁰ Govorimo li o broju odlazaka na godišnjoj bazi, početkom 60-ih iz Jugoslavije je iseljavalo manje od 10.000 ljudi godišnje. U drugoj polovici desetljeća otvaraju se granice, pa je 1967. otišlo 57.000, a godinu kasnije 80.000. Vrhunac vala dosegnut je 1970. sa 240.000 iseljenika, a u svakoj od naredne tri godine iselilo je preko 100.000 stanovnika. Od 1974. nadalje primjetan je drastičan pad iseljavanja, te je do početka 80-ih godišnje odlazilo 30-ak tisuća ljudi.²¹ Prema podacima Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu, Zapadna Europa je sredinom 60-ih bila domaćin više od 5 milijuna stranih radnika. Ova brojka bila bi još veća da uključuje ekonomske migrante koji nisu službeno registrirani. 80% radnika migranata došlo je na Zapad iz drugih europskih zemalja, a među izvoznicama su prednjačile: Italija(1,2 milijuna), Španjolska(670.000), Portugal, Grčka, Turska i Jugoslavija(300.000). Popularna odredišta bila su: Francuska, SR Njemačka, Švicarska, Austrija, Belgija, Nizozemska, Švedska, Norveška i Danska.²² Znanstvenici u Institutu za geografiju zagrebačkog sveučilišta napravili su godišnje procjene broja jugoslavenskih građana na radu u europskim zemljama u razdoblju 1954.-1971. Ocijenili su da je sredinom 1954. godine u europskim zemljama radilo svega 3000 jugoslavenskih radnika, da bi taj broj do 1962. skočio na 50.000.²³ Iako jugoslavenska služba za zapošljavanje tada još nije vodila evidenciju, državne vlasti su u studenom iste godine zaključile da je broj jugoslavenskih radnika u inozemstvu 110.796, od čega je gotovo polovica(53.700) napustila zemlju ilegalno, bez putovnice.²⁴ Statističke razlike jasne su iz usporedbe procjene Većeslava Holjevca za 1965. godinu(300.000) sa onom Instituta za geografiju: 140.000. Nadalje, drastično je manji broj u istoj godini zabilježila državna služba za zapošljavanje: 38.019. Godine 1967. u Europi je radilo oko 220.000 jugoslavenskih radnika, ali je državna služba zabilježila svega 93.825 osoba. Dvije godine

17 Ivica Nejašmić, "Statističko praćenje i neka kvantitativna obilježja jugoslavenske vanjske migracije" u *Migracijske i etničke teme*, god. 3, br. 3-4, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 1987: 291

18 Ulf Brunnbauer, *Globalizing Southeastern Europe*, Lexington Books, London, 2016: 260

19 Karolina Novinščak, "The Recruiting and Sending of Yugoslav 'Gastarbeiter' to Germany", u *Transnational societies, transterritorial politics : migrations in the (Post-)Yugoslav region 19th - 21st century*, ur. Ulf Brunnbauer, R. Oldenbourg, München, 2009: 125-126

20 Brunnbauer, 2016: 286

21 Branislav Mikulić, *Vanjske migracije i razvoj Jugoslavije*, Ekonomski institut, Sarajevo, 1991: 68

22 Većeslav Holjevac, *Hrvati izvan domovine*, Matica hrvatska, Zagreb, 1967: 337-341

23 Ivo Baučić, "Socijalno-ekonomske posljedice vanjskih migracija radne snage iz Jugoslavije" u *Geografski glasnik*, god. 33-34, br. 1, Hrvatsko geografsko društvo, Zagreb, 1972: 27

24 Ivanović, 2012: 55-56

kasnije razlika je bila 420.000:247.266, a procjena Instituta za 1971. nadmašila je broj registriranih ljudi u jugoslavenskoj službi za zapošljavanje za 300 tisuća (710.000:406 690).²⁵

U Popisu stanovništva od 31. ožujka 1971. godine "na privremenom radu u inozemstvu" upisano je ukupno 671.908 radnika. Pri tome, pod "licima na privremenom radu u inozemstvu", popisivači su bili zaduženi obihvatiti samo one koji su, prema izjavi davatelja podataka, smatrali da će se nakon određenog vremena vratiti u matičnu zemlju. Posljedično, 1971. nisu popisani svi koji su otišli u inozemstvo radi zaposlenja, niti sve osobe koje su odselile od zadnjeg popisivanja 1961. godine. Također, prije popisivanja očekivalo se da će dio radne emigracije ostati nezabilježen, jer se smatralo da o njima neće imati tko dati informacije. To se prvenstveno odnosilo na iseljenike iz gradova, gdje je samostalni život učestalija pojava. Jedan indikatora nedostatnosti Popisa kao statističkog izvora jest broj od 411.503 privremeno zaposlenih u SR Njemačkoj, dok je njihova služba "izbrojala" 436.262 radnika pridošlih iz Jugoslavije. Ali, stvaran broj iseljenika bio je još veći, jer ovdje nisu uračunati radnici koji su Jugoslaviju napustili ilegalno. Sa druge strane, Odjel za migracije Instituta za geografiju Sveučilišta u Zagrebu izvršio je procjenu broja radnika u europskim zemljama na početku 1971. godine, na osnovi statističkih podataka zemalja imigracije i jugoslavenske službe za zapošljavanje. Prema procjeni Odjela u Europi je početkom 1971. radilo oko 660.000 jugoslavenskih građana. Da su radne migracije početkom 70-ih doseglye svoj vrhunac postaje jasno kad usporedimo ovaj podatak sa prosječnim brojem zaposlenih u Jugoslaviji tijekom 1970. godine: 3.850.000. Proizlazi da je gotovo svaki peti zaposleni jugoslavenski građanin radio u stranim europskim zemljama. Bitno je naglasiti da službena državna statistika među zaposlene nije ubrajala individualne poljoprivrednike i obrtnike, odnosno sve koji su radili sa vlastitim sredstvima za proizvodnju. Kao najprivlačnije odredište radnih migranata istaknula se SR Njemačka, sa oko 436.000, odnosno udjelom od 66,1%. Slijede ju: Austrija(13,6%), Francuska(8,6%), Švicarska(4,1%) i Švedska(3,3%). Manje od 1% jugoslavenskih "Europljana" ugostile su: Nizozemska, Italija, Belgija, Danska, Velika Britanija i ostale zemlje. Njima valja dodati oko 200.000 ljudi koji su nakon Drugog svjetskog rata otišli raditi u prekomorske zemlje. Ako znamo da je u Jugoslaviji 1971. godine službeno popisano 20.504.516 stanovnika, dijeljenjem broja iseljenih radnika sa ukupnim stanovništvom, dobijamo stopu vanjskih migracija od 4,2, što je u ono vrijeme druga najveća stopa u Europi, iza Portugala(5,7).²⁶ Do 1973. broj jugoslavenskih radnika u Europi porastao je na 860 tisuća, ali je u narednom petoljeću smanjen za gotovo 200 tisuća. Međutim, u čitavoj Europi tada je aktualan trend produženja boravka i udomaćivanja onih radnika sa stabilnom radnom situacijom u inozemstvu. Prema tome, broj članova obitelji jugoslavenskih gastarbajtera od 1973. do 1978. godine raste sa 250 na 385 tisuća.²⁷

Velike razlike između službenih podataka i stručnih procjena javljaju se, između ostalog, radi korištenja različitih izvora podataka, te nedostatka sustavne statističke dokumentacije i metodologije procjenjivanja broja iseljenika. Jedna od kritičnih mana službene statistike bio je u potpunosti administrativan kriterij definiranja migracija. Naime, temeljna odrednica bilo je mjesto stalnog boravka, što je vrijedilo za vanjske i unutarnje, odnosno međurepubličke migracije. Jugoslavenska statistika u stalne migrante svrstavala je samo ljude koji su promijenili mjesto stalnog boravka. Iako

25 Isto kao 22

26 Baučić, 1972: 25-27

27 William Zimmerman, *Open Borders, Nonalignment, and the Political Evolution of Yugoslavia*, Princeton University Press, Princeton, 1987: 92-93

je time cijeli postupak pojednostavljen i logistički olakšan, u suštini je bio nedostatan i rezultirao netočnim podacima. Statističari su se vodili pretpostavkom da je vrijeme iseljenja isto vremenu useljenja u drugu zemlju, odnosno novo mjesto stalnog boravka, ignorirajući pritom činjenicu da je mnogo budućih stalnih migranata, prije službenog preseljenja, već duže vrijeme "privremeno" boravili na novoj lokaciji. Za utvrđivanje trajanja boravka u inozemstvu upotrebljavana je jugoslavenska putovnica. Ako je jugoslavenski građanin nakon iseljenja zadržao jugoslavensku putovnicu, za njega se pretpostavljalo da će se nakon izvjesnog vremena za stalno vratiti kući u Jugoslaviju. Isto je vrijedilo za one koju su prihvatili i državljanstvo zemlje imigriranja, te posjedovali dvije putovnice. Ovakav crno-bijeli kriterij nije pogodno mjerilo stvari, jer se temeljio na ideji jugoslavenske države da što duže vremena zadrži snažne veze sa iseljeništvom. Prema tome, on je u manjoj mjeri pokazatelj stvarnog izbora iseljenika. Međutim, ova metoda raščlambe nije sasvim proizvoljna, s obzirom da je u većini slučajeva praktično nemoguće utvrditi hoće li netko iseliti trajno ili privremeno.²⁸

3. Ljudi dvostrukog kulturnog identiteta: definicija iseljenika i njihov društveni položaj

3.1. Tko je "iseljenik"?

Ako želimo iseljenništvo rudimentarno raščlaniti, možemo istaknuti četiri tipa iseljenika koja su se razvila kroz ljudsku prošlost: osvajač(*conquistador*), kolonist(*settler*), poduzetnik(*pioneer*) i industrijski radnik(proleter). Osvajači sele da prošire vlast, zapovijedaju drugima i eksploatiraju ih, a ne da rade. Kolonisti sele u novo područje i grade novi dom jer kući nemaju dosta zemlje za život. Poduzetnici odlaze proširiti industrijski potencijal, izgraditi nova tržišta i potrošiti zarađeni novac. Konačno, industrijski radnici prinuđeni su napustiti matičnu zemlju u potrazi za poslom i većom zaradom. Masovnost i pojačana mobilnost ovakvog tipa iseljenništva natjerala je države da zakonima reguliraju kretanje i pravni položaj radnika-migranata.²⁹ U početnoj fazi implementiranja radne emigracije u zakonodavstva, nekoliko zajedničkih odrednica definiralo je iseljenika u većini zakonodavstava. Podrazumijevalo se da iseljenik odlazi na duži vremenski period, kako bi priskrbio sredstva za sebe i svoju obitelj. Iseljenici su tražili su posla ondje gdje su bili sigurni da će ga pronaći, a u pravilu su putovali u skupinama, nikada sami. Odlazili su brodom ili vlakom, smješteni u niži putnički razred, a za prijevozna poduzeća bili su na razini tereta, tehničke robe. Talijanski zakon iseljenikom je smatrao svakoga koji u nižem razredu ode na drugu stranu Gibraltarskog prolaza, osim na europsku obalu, ili na drugu stranu Sueskog kanala, ne računajući talijanske kolonije i protektorate. Za španjolske vlasti iseljenici su bili svi državljani koji su nižim razredom odselili u Ameriku, Aziju ili Australiju, a za francuske svi putnici najnižih razreda. Austrijski nacrt iseljeničkog zakona iz 1904. godine definirao je iseljenikom svakoga koji napusti državni teritorij u namjeri da si osigura novu egzistenciju u inozemstvu, a ugarska definicija svaku osobu koja zbog trajne zarade ode u inozemstvo. U Hrvatskoj je 1910. prvi put pravno definiran pojam iseljenik, kada je Saboru podnesena Osnova zakona o iseljavanju: "Po ovom zakonu smatra se iseljenikom, tko se na neodređeno vrijeme otputi u inozemstvo, da ondje nađe trajnu privredu."³⁰ Prema Zakonu o

28 Janez Malačič, "Međurepubličke i vanjske migracije u Sloveniji od sredine 1950-ih godina - ekonomski uzroci i posljedice" u *Migracijske i etničke teme*, god. 5, br. 4, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 1989: 327-332

29 Ivan Čizmić, "Iseljavanje iz Hrvatske u Ameriku kao dio europskih migracijskih tijekova" u *Društvena istraživanja* Zagreb, god. 7, br. 1-2(33-34), Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 1998: 129-130

30 Ibid, 132

iseljavanju Kraljevine SHS, iseljenik je bio svaki državljanin koji se seli u prekooceanske zemlje radi zarade fizičkim radom ili odlazi ka rođacima koji su ranije odselili pod istim uvjetima. Ova definicija razlikovala od one u Uredbi iz 1921. godine, prema kojoj je iseljenik bio svaki državljanin Kraljevine koji je, putujući u trećem razredu ili potpalublju, odselio u prekomorske zemlje radi zarade. Nadalje, iseljenici su bili oni koji su otišli rođacima, koji su ranije otišli pod istim uvjetima, ili su ih vlasti smatrale iseljenicima. Na međunarodnom planu, još je Liga naroda pokušala uvesti univerzalnu definiciju iseljenika, s idejom da ista vrijedi za sve narode i države. No, to joj nije uspjelo, jer je situacija svakog iseljenika pot utjecajem specifičnih gospodarskih i društvenih faktora, jedinstvenih za određenu državu, regiju ili mjesto. Niti u Ženevi 1949. godine nije formirana definicija iseljenika, ali je Međunarodna organizacija rada donijela Konvenciju o migraciji radi zapošljavanja. Konvencijom su određena prava i obveze zemalja emigracije i imigracije, te prava i obveze migranata. Nadalje, u dokumentu je korišten termin "radnik migrant", označavajući osobu koja migrira u drugu zemlju radi zaposlenja.³¹

U SR Njemačkoj i Austriji se na početku regrutiranja strane radne snage koristio izraz *Fremdarbeiter* ("strani radnik"), koji je napušten jer je bio povezan s ideologijom Hitlerove Njemačke i izrazom *Zwangsarbeit* ("prisilni rad"). Od 1962. u SR Njemačkoj, a početkom 70-ih u Austriji se počeo koristiti izraz *Gastarbeiter*, u doslovnom prijevodu "gostujući radnik". No, ovaj termin nije bio idealan, jer su gosti dobrovoljno radili i sami odlučivali koliko će dugo ostati, pa su njemačke službe odlučile ubotrebljavati pojam *Ausländische Arbeitnehmer*, doslovno "inozemni posloprimatelji", a u pravom prijevodu "strani radnik". Kasnije se prešlo na širi termin *die Leute mit dem Migrationshintergrund* ("ljudi sa migracijskom pozadinom"). Jugoslavenske vlasti, partijske i državne službe, koristile su sintagmu "radnici na privremenom radu", dok se u kolokvijalnom govoru udomaćio naziv gastarbajteri. Ovako je Vladimir Ivanović definirao gastarbajtere:

„Gastarbajter je pre svega neko ko je na rad u inostranstvo otišao tokom 60-ih i početkom 70-ih godina XX veka, sa namerom da u što kraćem vremenu zaradi što više novca kako bi rešio izvesna egzistencijalna pitanja u sopstvenoj zemlji. Gastarbajteri nisu otišli da bi naučili jezik, osnovali porodice, ili pak započeli potpuno novi život negde napolju - već s namerom da se vrate. Upravo zbog toga, oni su održavali vrlo prisan kontakt sa zemljom, osećajući se pre svega kao građani Jugoslavije a ne zemlje u koju su otišli. Njih karakteriše nizak obrazovni nivo, kao i specifičan mentalitet i jezik, najčešće konzerviran u vremenu vezanom za njihov odlazak.”³²

Interesantno da Ivanović u gastarbajtere ne uvrštava ljude koji su iz Jugoslavije, i država nastalih njezinim raspadom, otišli 80-ih i 90-ih godina, niti njihovu djecu ili unučad, koju čak ne naziva drugom ili trećom generacijom gastarbajtera. Dakle, prema njegovom mišljenju, gastarbajteri su specifična grupa ljudi.³³ Ovakvo sužavanje značenja pojma svakako ima smisla, jer se time jasnije definira predmet istraživanja: Dr. Ivanović iskoristio je istraživačku slobodu, ne obezvrijedivši pritom upotrebu izraza "gastarbajter" u širem smislu. Sociologija 21. stoljeća gastarbajtera definira kao

31 Ibid, 132-133

32 Ivanović, 2012: 27

33 Ibid, 26-27

poseban tip stranca, koji ostaje vezan za kulturološku pozadinu vlastite etničke grupe, ima tendenciju da se izolira u stranom okruženju, zbog čega mu treba dugo vremena za asimilaciju u novoj sredini.³⁴

Iako jugoslavensko zakonodavstvo dugo nakon Drugog svjetskog rata nije definiralo iseljenika, nekoliko stručnih publikacija dotaklo se tog termina. Enciklopedija Leksikografskog zavoda (Zagreb, 1967.) i Pravni leksikon (Beograd, 1964.) daju slične definicije iseljenika: svatko tko privremeno ili trajno napušta svoju zemlju radi traženja posla ili boljih životnih uvjeta. Priručni leksikon (Zagreb, '67.) naglašava da iseljenici odlaze dobrovoljno, tjerani nuždom ili prisiljeni. Masovno iseljavanje radnika promijenilo je stručni i politički diskurs 70-ih godina. Došlo je do raščlambe "iseljenika" i "radnika privremeno zaposlenih u inozemstvu". Iseljenicima su označavani oni koji trajno odlaze u inozemstvo radi zaposlenja, odnosno koji su odselili prije i u godinama poslije Drugog svjetskog rata. Ljude koji su odlazili u prekomorske zemlje radi zapošljavanja nazivalo se "novom emigracijom". Problem s ovom terminologijom jest što je, barem inicijalno, većina prekomorskih emigranata odlazila s namjerom da se vrati kući. No, u stvarnosti je ova skupina iseljenika ostajala duže ili čak trajno. Također, znatan udio "privremeno zaposlenih u inozemstvu" ostajao je vani 10 ili više godina, što dovodi u pitanje oznaku privremenosti. Dodatni aspekt definiranja migranata jest politika imigracijskih zemalja prema došljacima. Nije se svakog iseljenika po preseljenju u novo odredište smatralo useljenikom, a bilo je i primjera kada imigracijska država registrira useljenika, iako isti u matičnoj zemlji nema status iseljenika. Primjerice, useljenički zakoni SAD-a koriste pojam stranac za osobu koja nije rođena ili naturalizirana u zemlji, dok je Kanada useljenikom držala svakoga koji doseli s namjerom da se ondje trajno nastani.³⁵

3.2. Položaj iseljeničtva između matične i odredišne zemlje

Masovno imigriranje u Zapadnu Europu rezultiralo je umrežavanjem pravaca migriranja i stvaranjem nove društvene sfere. Migranti su istovremeno sudionici društvenih procesa u svojoj matičnoj zemlji i zemlji imigriranja. Posljedično, pod utjecajem su strukturnih odrednica, čimbenika socijalizacije, te sustava normi i vrijednosti iz dvaju različitih društveno-političkih sustava. Mnoštvo faktora oblikuje nova kulturološka obilježja iseljenika i sociopsihološke profile. Iseljenici u dodiru sa nepoznatom atmosferom stječu drugačije životne i radne navike. Individualno i grupno, iseljeničtvo također je konstanto pod utjecajem evolucije migracije kao socijalnog koncepta. Vanjski čimbenici poput: fluidnosti gospodarstva, političkih promjena, društvenih prevrata, itd., mogu promijeniti postojeće obrasce migriranja i prouzrokovati konflikte među migrantima i svim socijalnim ili ekonomskim čimbenicima na koje proces migracija utječe. Dakle, kulturalno nasljeđe iseljeničtva kompleksan je, dinamičan i promjenjiv socijalni koncept, u kojemu su spojeni prošla i suvremena iskustva. Svaki iseljenik uvjetovan je posebnim materijalnim i socijalnim okolnostima, na temelju kojih donosi životne odluke. Odluči li ostati snažnije vezan za matičnu sredinu (obitelj, društvo, radni odnosi, itd.), integracija u novu okolinu odvijati će se sporije, a za neke nikada neće biti dovršena. No, ukoliko iseljenik prekine poveznice sa matičnom sredinom, integracija će biti brža i potpunija.³⁶ Neki odsele sa jasnom namjerom što bržeg povratka, pa u skladu s time održavaju vezu sa obitelji i matičnim društvom. No, to nije garancija kraćeg boravka u inozemstvu. Planovi se mogu promijeniti ukoliko se emigrant snađe u inozemstvu i izgradi komfornu životnu situaciju, ili u domovini nisu

34 Ibid

35 Čizmić, 1998: 133-135

36 Carl-Ulrik Schierup, "Structure and Culture in Migration Research" u *Migracijske i etničke teme*, god. 2, br. 1, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 1986: 37-38

pogodni uvjeti za njegov povratak i laku reintegraciju. Isto tako, dio onih koji odu s idejom duže ili trajne selidbe nerijetko se vrate kući ranije nego što su zamišljali.

Pozivajući se na Samir Aminovu tezu o postojanju dvaju odvojenih razvojnih zona kapitalizma: "kapitalizam centra" i "kapitalizam periferije", Stephen Castles, teoretičar ekonomskih migracija, zaključio je da je radna migracija samo jedna od formi transfera vrijednosti iz periferije u centar. Pojednostavljeno, podređena, slabije razvijena periferija šalje razne vrste robe, uključujući radnu snagu, u moćniji industrijski centar kapitalizma. Da bi osigurali egzistenciju, radnici su morali pratiti kretanje kapitala, dok je kapitalističkom gospodarstvu odgovarao princip slobodnog primanja i otpuštanja radnika prema cikličnim ekonomskim promjenama: kada se javi manjak radne snage, intenzivira se uvoz radnika-migranata. Gastarbajteri su cijenili slobodu kretanja, a u nekim slučajevima i slobodu izbora radnog mjesta. Njihova volja prihvaćanja nižih nadnica, te činjenica da je obuku, troškove biološke reprodukcije i osiguranja, podmirila matična zemlja, razlozi su isplativosti uvoza radne snage za razvijene zemlje Zapadne Europe. Zahvaljujući dobrim dijelom vanjskom tržištu rada, produžen je ciklus rasta kapitalističkog centra sve do recesije 70-ih godina. Nadalje, iako je značajna prisutnost manje stručnih radnika kratkoročno usporila tehnološki napredak nekih gospodarskih sektora, dugoročno su olakšali potrebno restrukturiranje dijela proizvodnih pogona. Prema Castlesu, nije nimalo slučajno što su sve zapadnoeuropske zemlje više-manje istovremeno prepoznale vrijednost migrantskog rada i počeli ga implementirati u vlastitu gospodarsku strategiju. Opća ekspanzija zahtijevala je probijanje granica nacionalnih tržišta rada. Nakon što su iscrpljene unutarnje rezerve radne snage (demilitarizirani vojnici i seljaštvo željno posla u nepoljoprivrednim sektorima), a u radničku strukturu intergirane izbjeglice i raseljeno stanovništvo, zapadnoeuropski kapitalizam okrenuo se prema migrantima sa juga Europe i iz zemalja "Trećeg svijeta". Ne samo da su kvantitativne potrebe kapitalizma porasle, već su se razvijali i novi načini proizvodnje: ekstenzivna podjela rada, proizvodnja na traci, rad u smjenama i rad po komadu. Velike sekcije domaće radne snage dekvificirane su, a strani radnici su, zbog svog socijalnog i ekonomskog položaja, prinuđeni preuzimati manje poželjne, nerijetko neugodne poslove u nepovoljnim radnim uvjetima. Strani radnici. Spremnost gastarbajtera da prihvate manju nadnicu od uobičajene izazvala je određenu dozu straha domaćih sindikata i već izgrađene radničke klase. Ipak, zbog opasnosti recesije i gubitka postojećeg statusa na tržištu rada, zapadnonjemački sindikati prihvatili su kontroliranu regrutaciju stranaca, pod uvjetom da plaća i socijalno osiguranje gastarbajterima budu isti kao u njemačkih radnika. Dogodilo se upravo suprotno od onoga što su očekivali: migrantski rad povisio je cijenu domaćeg rada, ali je stav sindikata imigracijskih zemalja prema gastarbajterima ostao oprezan. Pružali su otpor mogućem snižavanju nadnica i razbijanju sindikalnog jedinstva, ali s druge strane im je odgovaralo osnaživanje radničkog pokreta i pregovaračke pozicije sindikata na političkoj sceni.³⁷

Mjesto gastarbajtera u novoj društvenoj i ekonomskoj sredini vrlo je kompleksan problem za proučavanje. Iako nominalno pripadnici zemlje porijekla, položaj radnika-migranata bio je kompliciraniji, pogotovo uzme li se u obzir trend produžavanja boravka u inozemstvu. Moguće da su zapravo bili integrirani u radničku klasu imigracijske zemlje, iako toga nisu bili u potpunosti svjesni. Što se tiče važnosti useljenika u domaćoj gospodarskoj strukturi, istraživači se ne mogu usuglasiti. Jedni naglašavaju esencijalnu ulogu na poslovima ključnim za proizvodni proces, dok druga strana

37 Milan Mesić, "Vanjske migracije i socijalna struktura" u *Migracijske i etničke teme*, god. 3, br. 1, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 1987: 6-9

ukazuje na: izoliranost u društvu, kulturnu barijeru i općenito lošije uvjete rada. Naravno, situacija nije bila crno-bijela, pa ni zaključci ne mogu biti konačni i jednodimenzionalni. Određene skupine imigranata ostale su fleksibilne i mobilne na tržištu rada, dok su se neki etablirali, snažnije integrirali u društvo i gotovo pa dosegli razinu sesilnosti domaćeg stanovništva. Potonja skupina daljnjim produžavanjem boravka evoluirala u etničku manjinu. Segmentacija se manifestirala i u obliku etničke stratifikacije: postojala je kulturološka distanca između domaćih i novopridošlica, ali i sistemska diskriminacija prema gastarbajterima. Diskriminacija je bila jedna od metoda očuvanja socijalnog i radnog poretka kakav je postojao prije masovnih imigracija. Promatrano iz ideološkog aspekta, radnici-migranti tretirani su inferiornom društvenom skupinom. Na rasističkoj osnovi, imigrant je pripadao nižoj naciji i kulturi, te prakticirao krive vjerske prakse. Dakle, kao drugorazredni građanin, nije bio dostojan postati članom "naprednijeg" društvenog poretka. Marksizam je radnika-migranta svrstavao u nižu formu radničke klase, nesposobnog uspješno se organizirati u razvijenijem kapitalističkom gospodarstvu. Kao takav, predstavljao je potencijalnu opasnost za društveni status domaće radničke klase. Vladajući su bili svjesni da, u situaciji ogromne potražnje za radnom snagom, ukoliko žele usmjeriti dovoljan broj domaćih radnika prema nepoželjnim poslovima, moraju drastično poboljšati radne uvjete i redistribuirati na način koji ne bi odgovarao kapitalističkom sustavu. Zato su uvjeravali ljude da je odvojenost od stranih radnika dobra strategija očuvanja vlastitih interesa. Ovakva politika, i urođeni ljudski oprez prema nepoznatom, rezultirali su normalizacijom diskriminacije gastarbajtera.³⁸ Prirodno je da se kod ugrožene i manjinske skupine, u ovakvoj situaciji aktiviraju mehanizmi zaštite. Gastarbajterima je kao štit poslužila njihova tradicija i kulturni identitet. Instinktivno su se okrenuli prošlosti da bi se obranili od većinskog društva, sklonog predrasudama prema strancima. Ukoliko su razlike u kulturi i obrascima ponašanja, u odnosu na društvo zemlje domaćina, bile izraženije, veze imigranata sa tradicionalnim obrascima ponašanja bile su snažnije, čime su oslabljeni preduvjeti za integraciju u novu sredinu. Ako se pojedinac izolira, teže će se navikavati na drugi način života, što umanjuje izgleda za uspješnu integraciju. Prihvatanje novih socijalnih normi, kao i integracija prošlih iskustava sa novim obrascima ponašanja, lakše se događa unutar kolektiva. Grupnim društvenim praksama, uzajamnom suradnjom i poštovanjem, izglednija je pomirba sukobljenih kolektivnih identiteta. Nova iskustva integrirati će se sa tradicionalnim radnim i životnim navikama. Preuzimanje normi, načina ponašanja i razmišljanja, nije linearan proces. To vrijedi za tradicionalnu kulturu matične sredine, kao i kulturološka obilježja imigracijske zemlje. Ljudski karakter je fleksibilan i mijenja se u procesu prilagođavanja novim životnim okolnostima. U konačnici, neće svaki migrant koristiti iste metode suočavanja s novom, nepoznatom svakodnevicom, ovisno o specifičnim prošlim iskustvima, odgoju, razini obrazovanja, spolu, dobi, itd. Tradicionalne norme i društvena pravila, korištena u društvu kojega je migrant napustio, neće se identično replicirati u drugom društvu, sa drukčijom kulturom življenja. Primjerice, radnici-imigranti prinuđeni su izbaciti određene radne navike i prihvatiti metode rada domaće radne snage, ukoliko se žele bez problema uklopiti u fundamentalno drukčiji gospodarski sustav. Usvajanje novih društvenih i radnih normi bitan je faktor u socijalizaciji imigranta-pojedinca i diskriminirane imigrantske grupe, što u pravilu povećava njihove šanse za poboljšanjem životnih uvjeta i socijalnog položaja. Također, razvijati će se njihova kolektivna svijest i otvarati nove metode rješavanja zajedničkih problema. U specifičnom

38 Ibid, 7-10

migrantskom kontekstu, etnicitet evoluirao u kompleksniji, višeslojni koncept, mješavinu raznih kulturalnih simbola i praksi.³⁹

Promatrano iz perspektive suvremenog, globaliziranog svijeta, u kojemu su državne granice sve tanje, a kultura, norme, navike i ideali sve sličniji, problemi etničke i ideološke pripadnosti pojedinca mogu se doimati manje važnim ili čak pomalo neobičnim. Zapadna Europa, iscrpljena i oštećena razornim ratovanjem, u drugoj polovici 20. stoljeća profilirala se u predvodnika ideje stvaranja zajednice zemalja, utemeljenoj na uzajamnoj pomoći i suradnji. Službenim početkom procesa integracije smatra se osnutak Europske zajednice za ugljen i čelik (eng. *European Coal and Steel Community* - ECSC), u Parizu 1951. godine. Članice ECSC-a 6 godina kasnije osnovale su Europsku ekonomsku zajednicu (eng. *European Economic Community*), sa ciljem stvaranja zajedničkog tržišta i usklađivanja ekonomskih politika. Zajedno sa Europskom zajednicom za atomsku energiju, 1965. u Bruxellesu potpisuju Sporazum o sjedinjenju, koji je stupio na snagu u srpnju 1967. godine. Rezultat je bio združivanje svih tijela i službi ovih institucija u Europsku zajednicu. Europska zajednica je Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine prestruktuirana u Europsku Uniju, koja danas broji 27 država članica.⁴⁰ Dakle, 50-ih godina, kada su masovne radne migracije u Europi još uvijek sporadične i neorganizirane, slobodniji, sustavno uređen prelazak granica još uvijek je samo ideja nekoliko europskih državnika. Unatoč intenziviranju procesa integracije narednih godina, Europa je ostala granično razdijeljena, a naftna kriza 70-ih stižala je razmišljanja o stvaranju međunarodnog radnog tržišta i međunarodnog migrantskog pokreta.⁴¹ Također, zapadnoeuropske države vodile su opreznu politiku zapošljavanja stranaca: useljavale radnu snagu isključivo privremeno i prema potrebi, s pravom otpuštanja viška radnika. Naime, u kriznim vremenima u pravilu su stranci bili prvi kandidati za otkaz, što je automatski jačalo sigurnost radnih mjesta za domaće stanovništvo, pa se može zaključiti da su gastarbajteri bili bitan faktor u sprječavanju socijalnih nemira. Stroga kontrola imigracije provedena je da ne bi došlo do neželjene prenaseljenosti teritorija. Koliko god je uvoz stranaca bio neophodan u uvjetima gospodarskog rasta i nestašice radne snage, najrazvijenije europske zemlje nisu mogle primiti baš svakog zainteresiranog radnika.⁴²

Vlasti odredišnih zemalja od gastarbajtera su očekivali da marljivo rade i odu kada više ne budu potrebni. Walter Arendt, ministar rada SR Njemačke, 1973. godine izjavio je da se strani radnici zapošljavaju uz pretpostavku da će se nakon izvjesnog vremena vratiti u matičnu zemlju. Dakle, odgovarala im je službena jugoslavenska terminologija "radnika na privremenom radu u inozemstvu". Ovom izrazu često je prethodila posvojna zamjenica "naši", da bi se naglasila pripadnost iseljenika Jugoslaviji i jugoslavenskoj radničkoj klasi. Ranije citiran politički znanstvenik William Zimmerman ovaj koncept formulirao je sintagmom zamišljene "sedme jugoslavenske republike". Jugoslavenske vlasti tretirali su radno iseljništvo kao da su pitanje unutarnje politike, integralni dio jugoslavenskog društva i gospodarstva. Sukladno tome, jugoslavenska država imala je pravo vladati nad gastarbajterima identično kao i nad domaćim stanovništvom, a ogroman se značaj pridavao njihovom eventualnom povratku u domovinu. U ideološkom smislu, povratak se kategorizirao ne kao individualna stvar, već problem od velike važnosti za cjelokupno socijalističko društvo. Grupiranje radnih migranata u poseban kolektiv imalo je još jednu bitnu namjenu: semantičko odvajanje od

39 Schierup, 1986: 38-40

40 "Europska unija", *Hrvatska enciklopedija*, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=18657>

41 Mesić, 1987: 11

42 Ivanović, 2012: 9-10

političkih emigranata, koji su smatrani neprijateljima države i bilo im je zabranjeno vratiti se u Jugoslaviju. U jugoslavenskom javnom i političkom diskursu pojam "emigrant" imao je negativnu i političku konotaciju, pa se izbjegavalo njime nazivati ekonomsko iseljništvo.⁴³

Uz privremeni karakter iseljavanja, teza o pripadnosti zemlji porijekla, matičnoj naciji, kulturi i jugoslavenskoj radničkoj klasi, bila je jedan nosivih stupova jugoslavenske migracijske strategije. Ovakav stav zauzeli su svojevremeno i neki jugoslavenski istraživači migracija, argumentirajući da privremeno izbjivanje ne znači prekid kulturnih, ideoloških i političkih veza sa matičnom radničkom klasom. Posebno su isticali poljoprivrednike, koji su odselili jer se njihov transfer u industrijske djelatnosti nije mogao dogoditi u Jugoslaviji, ali će se po povratku iz inozemstva zaposliti u jugoslavenskoj ekonomiji i postati dijelom radničke klase. Teza o pripadnosti migranata zemlji porijekla ima istinitih i netočnih elemenata. Na razini državljanstva, iako je praksa uzimanja državljanstva imigracijske zemlje postajala sve učestalija, točno je da su jugoslavenski iseljenici bili dijelom matične države. Prvo, zaista se nije lako odreći nacionalne kulture, starih životnih i radnih navika, što se najviše odnosilo na prvu generaciju gastarbajtera. Drugo, teza se nominalno podudarala sa migracijskim politikama zemalja primitka, kao i planovima samih iseljenika, kojih se dobar dio vratio u Jugoslaviju, kao što su izvorno planirali. Međutim, teza ne drži vodu kad su u pitanju iseljenici koji su u inozemstvu proveli glavnu radnog vijeka, povelili sa sobom obitelj na odlasku ili zasnovali novu u inozemstvu. Nadalje, za generaciju koja je ondje rođena i socijalizirana nipošto se ne može reći da pripadaju domovini svojih roditelja. Uostalom, pitanje povratka ne može se suziti samo na emotivnu vezu iseljništva i domovine, niti volju i želju pojedinca za povratkom u zemlju porijekla, odnosno ostankom u zemlji rada. Jugoslavija je uključivanjem u međunarodno tržište postala ovisna o moćnijim ekonomijama, kapitalističkom "centru", što je značilo da se morala prilagoditi demografskoj i migracijskoj politici imigracijskih zemalja. One su postupno postajale sve ovisnije o uvozu radne snage iz "periferije", a ujedno i opreznije oko zaštite vlastitih demografskih interesa, što ih je navelo na uspostavu strože kontrole imigracija. Konkretno, odbacile su *Gastarbaiter*-model i prešle na model selektivne integracije. Obrazovaniji, stručniji i općenito vrijedniji elementi strane radne snage, imali su veće šanse postati trajnim dijelom njihovog društva i radne strukture. Ovakav trend definitivno nije odgovarao Jugoslaviji. Stoga su, da bi stvorile barem iluziju zajedničkog upravljanja migracijskim tokovima, vlasti prihvatile smjernice zadane od strane europskog Zapada. Priznanje realnog odnosa moći argumentirali su pragmatičnošću nove iseljeničke politike.⁴⁴

4. Nova ekonomska emigracija: radnici u sukobu emocija i realnosti

4.1. Samoupravni socijalizam i pokušaji reforme u pozadini iseljavanja radnika

Socijalistička ideologija ocjenjivala je radnu emigraciju kao izričito negativan fenomen. U suštini, masovni bijeg radne snage iz socijalizma u kapitalizam poražavajuća je i ponižavajuća pojava za socijalističke zemlje, koje su punu, stopostotnu zaposlenost propagirale kao jednu od temeljnih odrednica socijalističke ekonomije. U idealnom socijalizmu, radniku ničega ne nedostaje i dostupna su mu sva sredstva potrebna da se pobrine za sebe i svoju obitelj. Uostalom, Jugoslavija je nakon raskida s Informbiroom razvila poseban tip uređenja društvenih i političkih odnosa: samoupravni socijalizam. Godine 1950. uvedeno je radničko samoupravljanje u gospodarstvu, a Ustavnim

43 Novinščak, 2009: 127-128

44 Mesić, 1987: 11-12

zakonom u siječnju 1953. uveden je širi društveno-politički sustav: društveno samoupravljanje. Ideološkim rječnikom rečeno, državna imovina i sredstva za proizvodnju postala su društveno vlasništvo, a radnička klasa postala je upraviteljom proizvodnih pogona. Nominalno, jugoslavenski samoupravni socijalizam suprotstavljao se etatističkom, centralističkom sistemu ostalih socijalističkih zemalja i političkom pluralizmu kapitalističkog Zapada. "Ustavom iz 1963. samoupravljanje je u SFRJ bilo proglašeno općim sustavom upravljanja društvenim poslovima, a pravo građana na samoupravljanje stavljalo se na vrh popisa sloboda, prava i obveza građanina te je bilo proglašeno nepovrjedivim i neotuđivim. Glavna tijela upravljanja u poduzećima, koja su bila u društvenom vlasništvu, bili su radnički savjeti. Izabirali su ih radnici koji su odlučivali o proizvodnji i raspodjeli. Državni sustav vlasti od općine, preko republike do federacije bio je utemeljen i na samoupravnim načelima."⁴⁵

Veliki problemi jugoslavenskog samoupravnog socijalizma bili su: proturječnost i nedosljedno, neodlučno provođenje propagiranih reformi. Iako je osnivanjem radničkih savjeta službeno omogućeno neposredno sudjelovanje radnika u upravi gospodarstvom, Partija je zadržala vodeću ulogu u poduzećima preko direktora i sindikalnih podružnica. Radnički savjeti zapravo nisu imali o čemu odlučivati, jer su direktori od viših državnih tijela dobivali sva rješenja o proizvodnji, te raspodjeli radne snage i drugih sredstava. Komunisti su konstruirali samoupravni socijalizam kako je njima odgovaralo. Demokratizaciju i liberalizaciju dozirali su oprezno, pazivši da zadrže kontrolu nad svim sferama društva.⁴⁶

Usprkos nepotpunoj realizaciji plana i birokratiziranom sustavu uprave, samoupravljanje je bilo pozitivan korak naprijed prema demokratskijem društvu i gospodarstvu. Radnički savjeti, kao barem djelomično neovisni privredni subjekti, bili prisiljeni preuzeti odgovornost za budući razvoj i ekonomski uspjeh poduzeća. Nadalje, ubrzanjem razvoja lake industrije, uspostavom trgovinskih odnosa sa zemljama kapitalističkog Zapada, te obnovom tržišne razmjene u istočnom bloku, krajem 50-ih pokrenut je privredni uspon Jugoslavije na razini najviših u svijetu.⁴⁷ Nacionalni dohodak Jugoslavije od 1947. do 1964. godine u prosjeku povećavao se za čak 7% godišnje. Usporedbe radi, u Kraljevini Jugoslaviji od 1923. do 1939. srednji godišnji rast iznosio je 1,9%. Na krilima pozitivnih brojki i optimizma u uspjeh samoupravljanja, jugoslavenske vlasti su 1961. pokrenule gospodarsku reformu zasnovanu na samostalnijem djelovanju poduzeća. Ipak, proizvodnja je trpila zbog manjka sirovina, a gospodarstvo je bilo opterećeno prevelikim investicijama i negativnom trgovinskom bilancom. Da bi zadovoljile potrošačke aspiracije ljudi, firme su, unatoč niskoj produktivnosti, povišile plaće. To nije bilo isplativo, pa se u proljeće 1961. prvi puta u socijalističkoj Jugoslaviji dogodilo masovnije otpuštanje radnika, a krajem godine zaustavljena je privredna reforma. Ljudska priroda i nerealna očekivanja pobijedila su socijalistički optimizam.⁴⁸

Gospodarska reforma 1965. godine također nije dala željene rezultate. Primarna ideja reforme bila je uključiti Jugoslaviju u globalnu ekonomiju. Cijene su postale ovisne o tržištu, a osobni dohotci

45 "samoupravljanje", *Hrvatska enciklopedija*, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=54339>

46 Zdenko Radelić, *Hrvatska u Jugoslaviji 1945.-1991.: od zajedništva do razlaza*, Školska knjiga; Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2006: 286-288

47 Ivo Goldstein, *Hrvatska 1918-2008.*, Europapress holding: Novi Liber, Zagreb, 2008: 469-492

48 Zdenko Radelić, "Pitanje uvođenja radničkih savjeta s gledišta kontinuiteta i diskontinuiteta (radnički savjeti u 1949. i 1950. godini)" u *Časopis za suvremenu povijest*, god. 22, br. 3, Institut za suvremenu povijest, Zagreb, 1990: 330-332

radnika o produktivnosti njihovoga rada. Povećana učinkovitost rada, napredak turizma i naglasak na potrošačkoj industriji doveli su do porasta dohotka po stanovniku i životnog standarda uopće. Međutim, reforme su mijenjale socijalnu strukturu jugoslavenskog društva, što se protivilo egalitarizmu. Zaostalo agrarno društvo postupno se transformiralo u višeslojno društvo različitih interesa. Razlike između seoskih i gradskih sredina postaj sve izraženije. Nadalje, na površinu je isplivao neravnomjerni regionalni razvoj, koji je ostao izuzetno osjetljivo pitanje Jugoslavije do raspada države. Uklanjanje državnog kreditiranja proizvodnje tiskanjem novca uzrokovalo je pad godišnje stope rasta industrijske proizvodnje sa 12% na 1% u razdoblju od 1965. do 1967. godine. Istovremeno je padao broj zaposlenih u zemlji. Doduše, nezaposlenost je prihvaćena kao neizbježna posljedica reforme, a veliki je val ekonomske emigracije krenuo put zapadne Europe. Stanje nakon reforme neki su komunisti doživljavali izdajom revolucije, te se već 1971. napustilo njena načela.⁴⁹

Iako je jugoslavenska privreda nakon uvođenja samoupravljanja napredovala, podaci Ekonomske komisije Ujedinjenih naroda za Europu pokazali su da njezin razvojni potencijal u 20-ak godina nakon Drugoga svjetskoga rata nije dovoljno iskorišten. Prema bruto-domaćem proizvodu (eng. *gross domestic product* – GDP) Jugoslavija je u razdoblju 1950-70 pala za 2 mjesta i našla se na samom dnu tablice europskih država. Bugarska, Grčka, Rumunjska i Španjolska, zemlje koje su 1950. bile na stupnju razvoja podjednakom Jugoslaviji, brže su napredovale. Jugoslavija je bila jedna od najsiromašnijih i gospodarski najzatvorenijih europskih zemalja.⁵⁰ Ciljevi reforme samo su djelomično ostvareni, prvenstveno zbog toga što se zapravo nije smjelo reformirati vrhovnog upravitelja gospodarstva: državu. Dogmatska misao bila je jaka, a strah od inozemne konkurencije sveprisutan u poduzećima. Dalje, iskorjenjivanje ideologije egalitarizma u narodu nije bilo lako, naročito zbog opasnosti gubitka komfora sigurnosti radnog mjesta. Toga je bio svjestan i Tito, znajući da bi trebalo podržati modernizaciju i pojačati financiranje bolje organiziranih, stručnijih i rentabilnijih poduzeća. Modernizacija je značila gaženje starog socijalističkog načela solidarnosti i redukciju ulaganja u niskoproduktivnu industriju. Privredne komore Beograda, Zagreba i Sarajeva predlagale su snažniju stimulaciju izvoza, te reviziju devizne i vanjskotrgovinske politike. Umjesto jednolike raspodjele dohotka trebalo je prakticirati plaćanje radnika prema zaslugama. Ali, unatoč tome što je državni vrh znao da su promjene nužne, SK nipošto nije namjeravao prepustiti moć drugima, a politika je prevladavala nad gospodarstvom. Zaključci poput onoga sa Jedanaeste plenarne sjednice CK SKH, početkom 1968. godine, da bi SK svojim djelovanjem trebao osigurati odlučujući utjecaj radničke klase u svim bitnim društvenim, gospodarskim i političkim pitanjima, nisu popraćeni u praksi. Na idućoj sjednici glavna tema rasprave bilo je zapošljavanje. Centralni komitet zaključio je da će se veća zaposlenost postići reformiranjem gospodarstva, no, kao što sam ranije napisao, reforma je proglašena proturevolucionarnim činom i sva ova partijska obećanja pala su u vodu.⁵¹

4.2. Razlozi iseljavanja jugoslavenskog radnog stanovništva

Uopće ne čudi da je mnoštvo građana s entuzijazmom pozdravilo ono što su im KPJ i agitprop servirali. U zemlji gdje su izbori bili demokratski samo na papiru, moć upravljanja proizvodnjom i donošenja važnih odluka zasigurno je privlačila radnog čovjeka. Motivacije radi, radniku je iznimno bitno osjećati se korisnim, ključnim članom radnog kolektiva, vrijednim poslodavcu. Uostalom, iako

49 Ibid, 334-336

50 Ibid, 337

51 Goldstein, 2008: 499-500

su ljudi po prirodi sebični, osjećaj dužnosti prema poduzeću, a pogotovo kolegama i suradnicima, sveprisutan je u produktivnom radnom okruženju. Dodatno, naročito u socijalističkim državama, između države i radnika, barem teoretski bi trebala postojati određena razina lojalnosti i povjerenja, utemeljena na ideji da će međusobna suradnja rezultirati obostranom koristi u budućnosti. Normalno je da radnik očekuje biti nagrađen za svoj rad, bilo povišicom, promaknućem ili drugim povlasticama na radnom mjestu. S druge strane, vlast i uprava imaju pravo zahtijevati bolje zalaganje i veću produktivnost od radnika, ali su istovremeno dužni pobrinuti se da radnici budu zadovoljni i motivirani za marljiv rad i usavršavanje vještina. Pritom novčana naknada nije jedini relevantan faktor. Uvjeti rada, radna atmosfera, kolegijalni odnosi i komunikacija uprave samo su neke od stavki koje utječu na motivaciju radnika, kvalitetu, brzinu i učinkovitost obavljanja poslova. Stavimo li ogroman tehnološki napredak postrani, osnovni regulatori tržišta rada nisu se drastično promijenili u posljednjih 50-60 godina. Nezaposlena osoba na burzi rada nada se raznovrsnom izboru poslova. Pri odabiru radnog mjesta, ujedno i moguće dugotrajne karijere, prvo što uzima u obzir jest plaća, ključni osigurač egzistencije i kvalitete života, dakle varijabla kojoj su sve ostale podređene. Dalje, mogućnost stručnog usavršavanja i napredovanja u karijeri značajan je parametar pri donošenju odluke. Stagnacija lako može dovesti radnika do nezadovoljstva, manjka motivacije i osjećaja vrijednosti - ambicija je snažan pokretač rada, inovativnosti i uspjeha, posebice kod mlađih ljudi. Ambiciozni ljudi kojima se ne pruži dovoljno prostora za napredak, te posljedično i ostvarenje životnih planova, pokušati će ga pronaći drugdje. Prije nego što donesu odluku o otkazu i traženju drugog posla, preispitati će rizik izlaska na tržište rada naspram sigurnosti trenutnog radnog mjesta. Ukoliko je njegova struka deficitarna, a kvalifikacije visoke, radnik bi bez problema trebao pronaći novo zaposlenje. No, ukoliko je tržište rada prezasićeno, zatvoreno ili zbog nekog razloga nedostupno, vjerojatnije se neće odlučiti riskirati.

Međutim, iako se procedura promjene posla i potraživanja boljih karijernih mogućnosti možda čini jednostavnom, mobilnost radne snage ovisi o mnoštvu čimbenika na koje radnici mogu imati vrlo slab ili nikakav utjecaj. Prvo, država nerijetko ima presudan autoritet nad odlukom pojedinca da promijeni radno mjesto, pogotovo ako je na snazi autoritaran režim. Drugo, promatrano iz šire perspektive, država i radnici uvjetovani su globalnom gospodarskom(i političkom) situacijom. Treće, ekonomska dinamika i socijalna atmosfera u zemlji značajno će oblikovati strukturu gospodarskih sektora, cijenu rada, tržište i mobilnost radne snage. Na razini gradova, općina i sela, životni standard izrazito je moćan regulator društvenog ponašanja, a zavist učinkovit pokretač na akciju. Gastarbajter na odmoru u matičnom mjestu često postaje meta prezira među sumještanima, koji ga izoliraju i odbacuju kao stranca. U narodu se često zna čuti: "Otkud njemu tolike pare?" Po prirodi ljubomorni, pitamo se: "Ako susjedi imaju novi automobil i grade novu kuću, zašto ne bih i ja to sebi priuštio?" I dok je socijalistička ideologija promovirala egalitarizam kao jedan od stupova savršenog socijalističkog društva, narod se, kupovinom stranih (luksuznih) proizvoda, natjecao u prestižu. Osim veće kuće i luksuznog stranog (njemačkog) automobila, gastarbajteri su podizali skupe nadgrobne spomenike, kupovali: televizore u boji, bijelu tehniku, električne aparate, itd. Pored javnog ugleda i percepcije sumještana, jugoslavenski gastarbajteri opskrbljivali su se materijalnim dobrima jer su u Jugoslaviji ulaganja u nekretnine bila ograničena, a socijalizam nije poznavao trgovinu dionicama. Dalje, inflacija je 70-ih godina podignula vrijednost dugotrajne materijalne imovine i potrošne robe. Dogodilo se upravo suprotno od onoga što su partijski ideolozi priželjkivali: trend odlaska na rad u inozemstvo povećao je financijsku i socijalnu stratifikaciju jugoslavenskog društva. Jugoslavija je

otvaranjem granica otvorila i vrata kulturi konzumerizma, a gastarbajteri su deviznim sredstvima nabavljali stranu kvalitetu.⁵²

Kroz razgovor sa susjedima, rodbinom i prijateljima, koji su proveli vrijeme radeći u inozemstvu, ljudi nezadovoljni svojim životnim standardom otkrivaju moguće beneficije iseljavanja i podizanja osobne i/ili obiteljske situacije na viši nivo; preispituju privlačne elemente rada i boravka u inozemstvu nasuprot nezadovoljavajućim aspektima života u matičnoj sredini. *Push-pull* teorija, jedna od najkorištenijih metoda objašnjavanja međunarodnih migracija, savršeno odgovara ovom fenomenu: *push* čimbenici odbijaju ljude od trenutnog boravišta, dok ih *pull* čimbenici privlače novom potencijalnom odredištu. Ovaj teorijski model formulirao je Everett S. Lee 1966. godine. On je tvrdio da migranti koji su snažnije motivirani *pull* faktorima prolaze kroz tzv. pozitivnu selekciju, jer u migraciji vide prvenstveno poboljšanje kvalitete života, a ne bijeg od teške životne situacije, kao što je slučaj sa migrantima pokrenutim *push* faktorima.⁵³ Jugoslavensku radnu snagu privlačili su: višestruko veća zarada, bolji životni standard, štednja za stambene potrebe i druga materijalna dobra, vrednovanje stručnosti, veće šanse napredovanja u struci, organizirana radna sredina, ugodnija radna atmosfera, itd. Od Jugoslavije su ih odbijali: mala plaća, nemogućnost nabave stana, nepovoljni radni uvjeti, mala vjerojatnost promocije na poslu, uplitanje nestručnih političkih faktora u stručne poslove poduzeća, prenaseljenost agrara, nezaposlenost u gradovima, itd.⁵⁴

Savezni biro za poslove zapošljavanja na prijelazu sa 1970. na 1971. godinu pokrenuo je inicijativu da se anketiraju radnici iz inozemstva koji se vraćaju u Jugoslaviju za vrijeme božićnih i novogodišnjih praznika, sa svrhom ispitivanja njihovog odnosa prema eventualnom povratku i zapošljavanju u Jugoslaviji. Istraživanje su proveli Republički zavod za zapošljavanje u Zagrebu i Institut za geografiju Sveučilišta u Zagrebu. U studenom 1970., dva puta tjedno tiskana je u *Vjesniku* obavijest kojom se pozvalo radne organizacije da općinskim zavodima prijave informacije o: broju slobodnih radnih mjesta sa popisom poslova, traženom strukom i iskustvom, mogućom zaradom i sl. Praktična zadaća bilo je informiranje radnika o slobodnim radnim mjestima u SR Hrvatskoj. Lokalni zavodi za zapošljavanje bili su dužni analizirati rezultate ankete, podatke o slobodnim radnim mjestima i utvrditi mogućnosti zapošljavanja radnika trenutno zaposlenih u inozemstvu. Na osnovi ranijih podataka o vraćanju radnika u blagdanskom periodu, istraživači su procijenili da će praznike u SRH provesti oko 65% inozemnih radnika: oko 170.000. Od toga je anketirano 6800(4%) osoba. Između ostalog, među zadanim parametrima istraživanja bili su motivi odlaska na rad preko granice i radni uvjeti u inozemstvu. Na pitanje o motivima odlaska na rad u inozemstvo, 36,3% ispitanika navelo je mogućnost dobivanja posla kao razlog. Zanimljivo da je među ženama ovaj postotak znatno viši(61%), što je dokaz koliko je teže ženama bilo naći odgovarajući posao u Jugoslaviji nego vani. Glavnina onih koji nisu uspijevali pronaći posao u Jugoslaviji posjedovala je niske ili nikakve kvalifikacije. Više od polovice(57,7%) radnih emigranta iz SR Hrvatske bilo je zaposleno kad su odlučili odseliti. Njihov osnovni cilj bio je kupiti stan, izgraditi ili obnoviti kuću u Jugoslaviji(38%). 6,9% anketiranih navelo je veću zaradu ili štednju kao osnovni motiv. Dakako da je udio zapravo bio veći, ali se u ovom slučaju misli isključivo na osobe koje nisu imale konkretan plan ulaganja uštedevine. Pokretanje nekog privatnog zanata, ugostiteljske ili uslužne radnje drugog tipa, motiviralo

52 Zimmerman, 1987: 128-129

53 Ivanović, 2012: 17

54 Malačič, 1989: 337

je 6,2% ispitanih, dok je 2,4% odgovorilo da su Jugoslaviju napustili radi stručnog usavršavanja i učenja stranih jezika.⁵⁵ Pri analizi razloga iseljavanja treba imati na umu:

„Svi se ovi motivi za potrošnju i prihvaćanje zaposlenja u inozemstvu ne samo međusobno isprepliću, nego su podložni i značajnim promjenama tokom boravka radnika na radu u inozemstvu, a pod utjecajem promjenjivih uvjeta života i rada u stranoj sredini, promjena prilika u obitelji, te užim i širim društvenim zajednicama u zemlji. Osim toga, na promjene motiva boravka na radu u inozemstvu utječu i nove spoznaje kojima se mijenja vrijednost pojedinih motiva.”⁵⁶

Anketari su ih pitali i o uvjetima, zaradi i općim dojmovima rada u inozemstvu. Da su u inozemstvu prvi put zaposleni odgovorilo je 22,7% ispitanika, od čega je skoro 2/3 radilo na mjestu koje odgovara njihovoj stručnosti. Isti ili podjednak posao onom u Jugoslaviji obavljalo je 60% ispitanih, dok samo 5% smatra da su u Jugoslaviji obavljali stručniji posao. 3/4 izjavilo je da rade na radnom mjestu koje odgovara njihovim stručnim kvalifikacijama, a čak 18% izrazilo je veliko zadovoljstvo zbog toga što je njihovo radno mjesto zahtijevalo veću razinu stručnosti nego što su posjedovali. Proizlazi da je jako malen udio onih koji su bili nezadovoljni poslom u inozemstvu. Iako su se požalili na poteškoće života i rada u stranoj sredini, radnici su uglavnom imali pozitivne dojmove rada u inozemstvu i riječi hvale za radne uvjete. Zadovoljvalo ih je što poslodavci nisu striktno uzimali u obzir službene kvalifikacije, već su ponajprije vrednovali sposobnost obavljanja nekog posla – praksa je bila bitnija od komada papira. Posebno su cijenili tendenciju stranih poslodavaca da materijalno(novčano) stimuliraju radnika sa kojim su zadovoljni. Također, istaknuli su pozitivne međuljudske odnose na radnom mjestu, što je svakako pridonosilo ugodnoj radnoj atmosferi.⁵⁷

Nesumnjivo glavni razlog odlaska radnika bila je veća zarada. Neki istraživači, npr. Ivo Vinski, procjenjivali su da je plaća u inozemstvu prosječno bila i do 3,5 puta veća od one u Jugoslaviji.⁵⁸ Industrijski radnik u SR Njemačkoj zarađivao je otprilike tri puta više od radnika u jugoslavenskim poduzećima.⁵⁹ Preciznije, godine 1969. prosječna mjesečna plaća u Jugoslaviji iznosila je oko 80 američkih dolara, a u SR Njemačkoj 255.⁶⁰ Rezultati gore spomenute ankete ukazivali su na 2,6x veću plaću gastarbajtera, ali je jaz izraženiji uzme li se u obzir devalvacija dinara. 1/4 ispitanika zarađivalo je u rasponu 3000-3500 dinara mjesečno, nasuprot prosječne plaće radnika u SRH: 1254 dinara. Čak su i nekvalificirani radnici, odnosno oni sa nižom stručnom spremom, zarađivali oko 2800-3200 dinara mjesečno. Dalje, polukvalificirani(srednja stručna sprema) računali su na srednju plaću od 3200, a kvalificirani 3500-3600 dinara. Konačno, visokokvalificirani ispitanici(viša i visoka stručna sprema) zarađivali su oko 4100-4900 dinara mjesečno. Razlike su bile tolike da su radnici sa srednjom stručnom spremom, u slučaju nemogućnosti zapošljavanja u skladu sa strukom, prihvaćali manje stručne poslove. Treba naglasiti da su i troškovi života u inozemstvu bili viši. No, gastarbajteri su prakticirali štedljiv način života, a i poslodavci su im često pomagali osigurati jeftiniji smještaj i

55 Ivo Baučić; Živko Maravić, „Vraćanje i zapošljavanje vanjskih migranata iz SR Hrvatske” u *Acta Geographica Croatica*, god. 10, br. 1, Geografski odsjek Prirodoslovno-matematičkog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1971: 12-25

56 Ibid, 25

57 Ibid, 29-30

58 Mikulić, 1991: 72

59 Ulf Brunnbauer, „Labour Emigration from the Yugoslav Region from the late 19th Century until the End of Socialism: Continuities and Changes”, u *Transnational societies, transterritorial politics : migrations in the (Post-)Yugoslav region 19th - 21st century*, ur. Ulf Brunnbauer, R. Oldenbourg, München, 2009: 29

60 Novinšćak, 2009: 140

prehranu. Za osobno uzdržavanje i egzistencijalne potrebe radnici su trošili otprilike 1/3 plaće, što znači da su imali popriličan „višak” za financiranje obitelji, štednju i podizanje životnog standarda.⁶¹

4.3. Želja radnika-migranata za povratkom u Jugoslaviju

Visina dohotka bila je najznačajniji uvjet i regulator povratka radnika u Jugoslaviju. Pritom njihovi zahtjevi nisu bili izjednačavanje jugoslavenske i strane plaće. Preko polovice anketiranih vratilo bi se ukoliko im se zajamči posao sa mjesečnim prihodom od 1500-2000 dinara, dok bi četvrtina pristala na manji iznos, ali ne ispod 1000 dinara. Dakako da su njihove želje bile znatno veće, ali bili su svjesni da domaće tvrtke ne mogu ponuditi više. Ovo je glavni razlog zbog kojega se, iako je 95% ispitanika odgovorilo da se namjerava vratiti u Jugoslaviju, udio povratka naspram odlazaka bio nizak. Prema rezultatima ankete, oko 3/4 planiralo je ostati vani manje od 3 godine. 5,5% radnika smatralo je da kroz 5-10 godina mogu ostvariti zadane ciljeve odlaska, a 1,1% planiralo je ostati više od 10 godina. 3.5% odgovorio je da će ostati do kraja svog radnog vijeka, dok je isti udio odlučio nikada se ne vratiti u Jugoslaviju. Međutim, stvarna situacija je vjerojatno bila nešto drukčija. Sa popriličnom sigurnošću može se pretpostaviti da je među kontingentom radnika koji nisu došli kući za Božić još veći udio onih koji žele ostati vani dugoročno ili zauvijek. Uostalom, što duže migrant ostane u inozemstvu, to je vjerojatnija njegova asimilacija u novu sredinu i produženi boravak. Također, sa dužim boravkom vani rastu apetiti za višim standardom i platna potraživanja od jugoslavenskih poslodavaca.⁶²

Zašto se, usprkos ogromnim financijskim pogodnostima, velika većina radnika-migranta planirala vratiti u Jugoslaviju i koji su bili njihovi planovi po povratku? Dio odgovora dobiti ćemo iz razmišljanja onih koji su odlučili doputovati kući za praznike i ne vraćati se više u inozemstvo. Gotovo četvrtina tog malog(2.6%) kontingenta konstatala je da su postigli ciljeve zbog kojih su otišli. Među njima je postojao znatan kontingent onih koji su u završnoj fazi svog radnog vijeka. 35% povratnika navelo je odvojenost od obitelji kao razlog nevraćanja u inozemstvo, dok je blizu 40% izrazilo nezadovoljstvo zaradom, uvjetima života i rada. Distanca od obitelji i doma, u kombinaciji sa otežanom prilagodbom na nepoznato društvo i kulturu, bila je raširen motiv za povratak. Međutim, iako stvari u inozemstvu nisu bile sasvim idealne, financijski aspekt u pravilu je nadjačavao sve druge faktore, pa je za većinu iseljenika plaća bila jedini bitan uvjet povratka u Jugoslaviju. Dio ispitanika(14,2%) koji su se vraćali u inozemstvo činili su to samo zato što nisu uspijevali pronaći odgovarajuće zaposlenje u zemlji – kažu da bi u suprotnom ostali. Budući povratnici, koji su planirali ostati vani kraće od 10 godina, priželjkivali su da ih po povratku dočeka: posao koji su obavljali prije odlaska(44%), isti posao kojeg su radili u inozemstvu(13,5%), bilo kakav posao(27,6%). Manji broj povratnika, uglavnom domaćice i umirovljenici, nije tražio posao. Više od polovice iseljenih poljoprivrednika htjelo se zaposliti u društvenom ili uslužnom sektoru. Postojala je ideja povratnika da vlastitim sredstvima osiguraju radno mjesto sebi i članovima obitelji. Dodatno, manjem dijelu povratak je ovisio o faktorima usko vezanim za osobne prihode: potencijalnom snižavanju državnih carina na uvoz sredstava za rad(5%), te cijenama i generalnoj gospodarskoj situaciji(3,3%). Sa druge strane, tek je petina rekla da obiteljska situacija može skratiti njihov boravak u inozemstvu. No, obitelj uključuje emocionalnu komponentu, zbog čega je pozitivan čimbenik, za razliku od visine dohotka. Možda odvojenost sama neće pokrenuti val povratka, ali će radnici nerijetko radi obiteljske krize biti

61 Baučić; Maravić, 1971: 31-36

62 Ibid, 41-46

prisiljeni vratiti se doma i prihvatiti plaću koja im se nudi, bez obzira na iznos. Nostalgija za matičnom sredinom pokazala se u udjelu povratnika koji su se vratili u isti dom, odnosno mjesto boravka, iz kojega su odselili: 85%.⁶³

Tijekom 1970. i 1971. godine Jugoslaviju je napustilo oko 385 000 osoba, a vratilo se oko 135 000 iseljenika.⁶⁴ Tek nekoliko godina kasnije, zbog naftne krize i rasta nezaposlenosti na Zapadu, pojačala se tendencija povratka gastarbajtera. Statističke procjene broja povratnika nezahvalne su zbog manjka dokumentacije i činjenice da su mnogi radnici reemigrirali zbog neuspješne reintegracije u Jugoslaviju. Zato se procjene kreću u širokom rasponu. Primjerice, u razdoblju 1964-72 procjena kvote povratnika jest 19-34%. Kao i u slučaju emigrantske statistike, službena državna evidencija drastično se razlikovala od istraživačkih procjena. Neke analize spominju i do 600 000 gastarbajtera-povratnika tijekom 70-ih godina. Živan Tanić zaključuje da se samo tijekom 1974. i 1975. godine vratilo 170-200 000, dok jugoslavenski popis stanovništva 1981. godine kaže da se u razdoblju 1965-81 vratilo 282 873 iseljenika.⁶⁵

5. Otvaranje granica: jugoslavenska iseljenička politika u osvit izgradnje demokratskijeg i liberalnijeg socijalizma

Da je stanje u Jugoslaviji zaista bilo kakvim su ga jugoslavenski državni vrh i službeni narativ KPJ prikazivali, bi li došlo do masovne radne emigracije? Je li se emigrantski val mogao spriječiti političkim i zakonskim mjerama, ili je bilo nemoguće kontrolirati kretanje radne snage, proces koji se u globaliziranom svijetu i tržišnom gospodarstvu smatrao prirodnom pojavom, sastavnim segmentom napretka svjetske, tržišno-kapitalističke ekonomije? Kako se Jugoslavija, prva socijalistička zemlja koja je otvorila granice radnicima, ideološki postavila prema fenomenu ekonomske emigracije? Kakav je bio odnos vlasti prema radnom iseljeništvu koji su faktori utjecali na formiranje jugoslavenske iseljeničke politike?

Ideološka načela uvelike su regulirala jugoslavensku gospodarsku politiku. Konkretno, u socijalističkom ekonomskom sustavu mobilnost radne snage sputavana je nefleksibilnim tržištem rada. Autarkična, od države kontrolirana ekonomija po svojoj prirodi nije preferirala promjene i fluidno tržište. Dugoročni planovi korišteni do početka 50-ih godina nisu bili nimalo kompatibilni sa tržišnim principima. Nadalje, iako se u jugoslavenskom socijalizmu sredstva nominalno dijeljena po meritokratskom načelu, radikalno-autoritarni oblik egalitarizma bio je snažan stup socijalističke ideologije. Zbog socijalne realnosti i nejednakosti unutar društva, nisu sve klasne skupile imale jednake šanse za uspjeh(npr. siromašniji, žene), pa je vlast pokušavala raznim mjerama "ispraviti" socijalnu strukturu, poput npr. uvođenja "kvota" u zapošljavanju ili stipendiranja slabije situiranih studenata. U najekstremnijem obliku, egalitarizam je podrazumijevao jednoliku preraspodjelu ograničenih dobara na identične dijelove. Teoretski, ova metoda trebala bi glatko funkcionirati pod uvjetom da stanovništvo svede svoje životne potrebe samo na one najnužnije za egzistenciju. Zbog veličine zadatka implementacije ovakvog principa na kompleksno jugoslavensko društvo, "pravednu" raspodjelu mogla je provesti samo jaka, autoritarna država, kakva je Jugoslavija i bila sve do kraja

63 Ibid

64 Mikulić, 1991: 76

65 Brunnbauer, 2009: 25

60-ih godina.⁶⁶ Etatistička politička praksa smjestila je interese države na prvo mjesto i dodijelila državnom aparatu vrhovni autoritet nad svim društvenim sferama.⁶⁷

5.1. Jugoslavija – socijalistička zemlja suočena sa modernim, globalnim fenomenom: početak masovne radne emigracije

Inicijalno su jugoslavenske vlasti suviše olako shvatile radnu emigraciju, sudeći barem po razini organizacije institucija koje su brinule o iseljeničkom pitanju. Dugo nije uopće postojala neovisna savezna institucija zadužena isključivo za iseljeništvo. Godine 1951. ukinut je Odjel za iseljeništvo u Ministarstvu rada. Dvije godine kasnije dekretom je osnovana Komisija za pitanja iseljenika, ali ona u praksi nikada nije zaživjela. Komisija za iseljenička pitanja osnovana je tek 1958., u sklopu Saveznog sekretarijata za socijalnu politiku i komunalna pitanja. Ovo ministarstvo bilo je manje utjecajno, a komisija je imala više savjetodavnu nego izvršnu ulogu, što je jasan pokazatelj značaja emigracijske politike u to vrijeme. Ipak, 50-ih godina formiran je inistitucijski i intelektualni okvir u kojemu su iseljenici ostali pripadnici jugoslavenske nacije. Prikupljena su važna znanja o emigrantima, postavljena očekivanja matične države od njih i ustanovljeni politički stavovi prema radnicima-migrantima. 12. veljače 1951. osnovana je Matica iseljenika Hrvatske, kao prva kulturna iseljenička ustanova u socijalističkoj Jugoslaviji. Iste godine osnovane su matice u Srbiji, Sloveniji i Makedoniji. U Bosni i Hercegovini matica je osnovana tri godine kasnije, a u Crnoj Gori tek 1962. godine.⁶⁸ U članu 2 *Pravila „Matice iseljenika Hrvatske”* navedena je dvostruka svrha društva MIH: „[...] 1. da se udovolji željama iseljenika za održavanje i razvijanje dobrih odnosa sa rodnim krajem; 2. da upoznava domaću javnost sa životom iseljenika.”⁶⁹ U čl. 2 *Statuta Matice iseljenika Hrvatske* formulirana je temeljna zadaća MIH:

„Matica uspostavlja i gaji veze s našim iseljenicima, njihovim potomcima, iseljeničkim organizacijama, društvima, klubovima, kao i s našim građanima privremeno zaposlenim na radu u inostranstvu, te s našim nacionalnim manjinama. Matica izvršava svoje zadatke u suradnji s drugim Maticama, srodnim organizacijama, umjetničkim, kulturnim, znanstvenim i socijalnim institucijama u zemlji kao i s odgovarajućim institucijama van zemlje”⁷⁰

U *Statutu* su nabrojani i zadaci Matice, a detaljnije prezentirani u *Programu rada Društva matice iseljenika Hrvatske*, donesenom na osnivačkoj skupštini:

- pomoći iseljenicima i njihovim društvima da se povežu sa kulturnim organizacijama ili pojedincima u cilju široke suradnje na kulturnom polju;
- raditi na obostranim gostovanjima kulturnih društava Jugoslavije i iseljeništva;
- kroz tisak i pisma obavještavati iseljeništvo o napretku domovine;
- slati moderna nastavna pomagala iseljeničkim školama u inozemstvu i omogućiti djeci iseljenika studij u Jugoslaviji;

66 "egalitarizam", *Hrvatska enciklopedija*, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=17134>

67 "etatizam". *Hrvatska enciklopedija*, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=18470>

68 Brunnbauer, 2016: 270-272

69 Hrvatski državni arhiv, fond Matica iseljenika Hrvatske (broj 1614) , kutija 1 (kasnije HR-HDA-1614-1), *Pravila „Matice iseljenika Hrvatske*, 15. 2. 1951.

70 HR-HDA-1614-1, *Statut Matice iseljenika Hrvatske*, 15. 2. 1951.

- prihvatiti iseljenike po dolasku u Jugoslaviju radi neposrednog povezivanja sa matičnim krajem;
- pomoći u rješavanju iseljeničkih interesa kod vlasti u FNRJ;
- suradnjom sa iseljeničkim društvima i predstavništvima FNRJ u inozemstvu povezivati iseljenike sa njihovom rodbinom i prijateljima u domovini.
- Upravni odbor dužan je upoznati prošlost i sadašnjost iseljeništva kroz njihovu štampu i dokumente, te obavještavati domaću javnost o svemu vezanom za iseljeništvo.⁷¹

Na dan osnivanja Matice, delegati osnivačke skupštine u inozemstvo su poslali proglas naslovljen *Našoj braći iseljenicima u svim zemljama svijeta*. Ova poruka u startu izvršava namjeru održavanja veze Jugoslavije sa njenim iseljeništvom. Snagom emocionalnog naboja pomalo podsjeća na ratne govore zapovjednika svojim vojnicima, samo što se ovdje pozivaju ljudi koji su, zbog rata ili drugih problema, bili prisiljeni napustiti rodni kraj. Iako se delegati izravno referiraju na Drugi svjetski rat, prvenstveno se obraćaju „braći i sestrama širom svijeta”, predratnim iseljenicima koji su otišli zbog egzistencijalnih potreba:

„Svima nama zauvijek će ostati u sjećanju ti teški dani, te teške godine kada je naš narod pod protunarodnim režimima obeshrabren i opljačkan stenjao i cijedio svoju krv i znoj kaplju po kaplju za tuđe interese i tuđe račune. Mi znamo da Vaš odlazak nije bila težnja za avanturama i putovanjima po dalekom svijetu, nego Vas je iz rodnog kraja tjerala tužna i teška stvarnost. [...] A moralo se ići. A moralo se ostaviti i roditelje, braću, sestre, i žene, i svoj dragi kraj, jer je čovjek živjeti morao, a za život treba kruha.

Mi znamo koliko ste u stranom svijetu prepatili, koliko je trebalo truda i znoja da bi gradeći druge zemlje osnovali svoje novo ognjište. Mi znamo da ste radili neumorno najteže poslove po rudnicima, tunelima, pampama i da Vam je davala snage upravo misao nas svoj stari kraj, na rodnu kuću, na majku i oca, na braću i sestre, i da ste dijelili svoju zaradu uvijek s njima ne zaboravljajući svoje i svoju domovinu – nikada.

U sudbonosnoj 1941. godini kada je Tito pokrenuo naše narode naprijed u borbu za slobodu, za nov život, Vi ste se opet našli zajedno s nama pomažući svim srcem našu natčovječansku pravednu i časnu borbu. Mi Vam možemo reći s ljubavlju – hvala Vam! [...] Mi vam obećajemo da će Jugoslavija, zemlja bratskih naroda, rasti i cvjetati, da će živjeti slobodna i samo slobodna, ili mi nećemo živjeti.

[...] Osnivajući danas Maticu iseljenika Hrvatske, kojoj je cilj produbiti i proširiti veze domovine sa svim našim iseljenicima, mi Vas bratski toplo pozdravljamo i želimo Vam mnogo sreće i napretka u Vašem životu i radu.”⁷²

Slična retorika komunikacije sa iseljeništvom nastavila se i u radu Matice narednih godina. Dobar primjer je Iseljenička izložba održana u Zagrebu od 1. do 15. kolovoza 1956., u okviru Iseljeničkog tjedna. Ciljevi izložbe bili su ilustrirati: život iseljenika, njihov veliki doprinos izgradnji novih domovina, snažnu vezu sa Jugoslavijom i neprocjenjiv utjecaj njenu prošlost i sadašnjost. Izloženi su prikazi teškog rada iseljenika prije postanka SFRJ (sječa trske u Australiji, obrada pamuka u Čileu,

71 HR-HDA-1614-1, *Program rada Društva Matice iseljenika Hrvatske donesen na osnivačkoj skupštini*

72 HR-HDA-1614-1, *Našoj braći iseljenicima u svim zemljama svijeta*, 12. 2. 1951.

gradnja željeznica u Americi, itd.), kulturno-prosvjetni rad iseljeničkih organizacija (npr. Hrvatska bratska zajednica, Srpski narodni savez ili Savez kanadskih Jugoslavena), pomoć iseljenika u velikim ratovima i poslijeratnoj obnovi. Obještene su slike objekata koje su pomogle podići iseljeničke organizacije: zdravstvenih ustanova, zadružnih domova, industrijskih objekata, itd. „Posebno su istaknuti podaci o priložima iseljenika u Drugom svjetskom ratu, njihovo sudjelovanje u ratnim naporima savezničke Amerike i Velike Britanije, kao i njihova pomoć Narodno-oslobodilačkoj borbi.”⁷³

Nema sumnje da je iseljeništvo u ovo vrijeme bilo izrazito važno pitanje za Jugoslaviju i SKJ. Glavnina pažnje posvećivala se politici prema stanovništvu koje je odselilo ranije, prije dolaska komunista na vlast – nastojalo se pridobiti povjerenje onih ljudi koji su otišli prvenstveno zbog nečega što su prošli režimi uradili protiv njih, ili nisu izgradili uvjete potrebne za relativno ugodan život. Provodila se sustavna kampanja protiv ratnih i predratnih vlastodržaca, da bi se ocrnjivanjem tamne prošlosti naglasila svjetla budućnost Jugoslavije u izgradnji socijalizma. Kratak dopis Zlatana Sremeca, prvog predsjednika MIH, upućen dalmatinskom ogranku Matice u lipnju 1951., prikazuje suštinu tadašnje jugoslavenske iseljeničke politike: „Mnogi iseljenici povratnici žele se vratiti natrag. Treba paziti da im se ide na ruku, da se ne vrate nezadovoljni u inostranstvo, jer bi to bila loša propaganda.”⁷⁴ Među važnijim zaključcima sa prve Glavne godišnje skupštine MIH, pored odluke o osnivanju lokalnih odbora, navedene su zadaće srdačnog dočeka iseljenika prilikom posjeta domovini i pomaganje iseljenicima-povratnicima u sređivanju života.⁷⁵ Pod 'doček' se mislilo na cjelokupan odnos domaćina prema gostujućim iseljenicima tijekom njihovog boravka, ali i doslovno na prvi kontakt sa gostima po dolasku na jugoslavensko tlo:

„Posebna pažnja posvetit će se prihvatu naših iseljenika koji dolaze u posjet našoj domovini. Obzirom da mnogi od njih dolaze prvi puta u našu zemlju poslije rata i da ne poznaju dobro prilike kod nas, aktivnost njihovog prihvata od dočeka na aerodromu do davanja informacija, razgovora i vršenja raznih sitnih usluga, oko rezerviranja smještaja, putnih karata, ulaznica za razne priredbe, itd. smatramo jako važnim, jer se prvi utjecaj najjače doimlje ljudi. Pokazalo se da iseljenici baš ovaj vid Matice osobito cijene.”⁷⁶

Za većinu pitanja u vezi turističkih posjeta iseljeništva bila je zadužena Komisija za turizam unutar MIH. Izrađivala je detaljne planove dočeka iseljenika, njihovog prihvata i turneja koje je organizirala Matica; predlagala izgled propagandnih, promotivnih letaka za turneje; brinula se da propaganda o turnejama po Jugoslaviji dospije do Matičinih predstavništava i iseljeničkih organizacija u inozemstvu, turističkih agencija i svih zainteresiranih pojedinaca. Iseljenicima je propagandno-turistički materijal trebao biti lako dobavljan u iseljeničkim organizacijama i turističkim agencijama. Komisija je također predlagala stručne vodiče i predstavnike Matice kao pratitelje turneja.⁷⁷ Isprva je cilj bio obići što više krajeva u što kraćem roku, ali se vidjelo da sudionici budu premoreni, zbog čega je smanjeno trajanje i planirana kilometraža turneja. Posjetnike se nije upoznavao samo sa vanjskom

73 HR-HDA-1614-142, *Iseljenička izložba – U Zagrebu održana 1.-15. augusta 1956.*

74 HR-HDA-1614-1, *Pov.9.VI.1951 – Matice Iseljenika Ogranak Dalmacija*, 9. 6. 1951.

75 HR-HDA-1614-1, *Važniji zaključci doneseni na prvoj Glavnoj godišnjoj skupštini*

76 HR-HDA-1614-1, *Program rada u 1968. godini*, 3

77 HR-HDA-1614-1, *Izveštaj o radu Matice iseljenika Hrvatske za vremensko razdoblje 1961-1963. godine*, 12-13

okolinom, nego ih se vodilo u veće industrijske pogone, radi upoznavanja principa radničkog samoupravljanja.⁷⁸

Propaganda je bila osnovna forma obraćanja iseljenicima. U posjetu iseljeničkog umjetničkog društva „Tamburica” iz SAD-a, 1952. godine, Zlatko Kerhin, predsjednik Američko-hrvatskog pjevačkog saveza u SAD-u, pozvao je posjetitelje da dođu opet: „Radujem se, što naši ljudi iz Amerike dolaze da vide svoj stari kraj. Dolazite i u buduću. Naša zemlja će Vas uvijek rado primiti. Ona će Vam otvoreno reći i svoje uspjehe, kao i svoje nedostatke i slabosti. Mi nikada nismo ništa skrivali i ne želimo da skrivamo.”⁷⁹ To nije bio slučaj, što je na svojoj koži osjetio velik broj povratnika, koji su, zbog nedostataka i slabosti Jugoslavije, nevoljko prihvatili lošije životne uvjete ili reemigrirali. Važnost prezentacije Jugoslavije u najboljem svjetlu najviše je dolazila do izražaja tijekom Iseljeničkog tjedna, godišnje manifestacije prvi put održane 15.-22. kolovoza 1954. godine:

„Za vrijeme Iseljeničkog tjedna održan je u mnogim gradovima i mjestima niz značajnih priredaba, kojima su pored domaćeg stanovništva prisustvovali brojni iseljenici-povratnici i iseljenici-turisti iz USA, Kanade, Južne Amerike, Francuske, Belgije i ostalih zemalja.

U Zagrebu je u to vrijeme preko radio-stanice održano svaki dan jedno predavanje. [...] Posebna predavanja održana su u Splitu, Zadru, Skopju i drugim mjestima.

Završna svečanost održala se 22. augusta u Zagrebu, u dvorani 'Istra' održan je Festival narodnih plesova iz svih republika, koji su izvela razna jugoslavenska kulturno-prosvjetna društva.

Matica iseljenika Hrvatske poklonila je pozlaćeni 'Iseljenički pokal' - pobjedniku NK Dinamo nakon odigrane utakmice Dinamo-Hajduk. [...]

Sve značajnije priredbe ove značajne manifestacije snimljene su i filmski, te će se film moći prikazivati u našim iseljeničkim naseobinama.”⁸⁰

Matica iseljenika su na kulturnom planu općenito marljivo radile, ne samo prilikom ovakvih velikih događanja. Folklorne skupine jugoslavenskih iseljenika u suradnji sa maticama upoznavale su strance sa tradicijom jugoslavenskih naroda. Primjerice, jugoslavenske iseljenice u Detroitu su redovito sudjelovale na izložbi Ženskog međunarodnog instituta (eng. *Women's International Institute*), noseći narodne nošnje. Također, članovi Hrvatskog akademskog kluba iz Gradišća, na tradicionalnom Hrvatskom balu u Beču, nastupali su u posavskim narodnim nošnjama koje im je poklonila Matica iseljenika. Folklorni ansambl Lado podučavao je iseljenike i ostatak svijeta pjesmama i plesovima jugoslavenskih naroda – prije turneje Južnom Amerikom 1962. godine već je ostvario preko 1000 inozemnih gostovanja.⁸¹ Folklorni ansambl Vinko Jedut iz Zagreba i vokalni ansambl Dalmatinac krajem 1962. otišli su na turneju po Belgiji i okolnim zemljama. Tamburaška društva i sportski klubovi Gradišćanskih Hrvata redovito su gostovali u hrvatskim krajevima. Matica je slala instrumente iseljeničkim glazbenim sastavima, te note narodnih pjesama i plesova tamburaškim

78 Ibid, 44

79 HR-HDA-1614-142, *Iseljenici iz USA kod maršala Tita*

80 HR-HDA-1614-142, *Iseljenički tjedan*

81 HR-HDA-1614-142, *Kulturne veze*

ansamblima i pjevačkim zborovima. Sport nije zaboravljen kao bitan kulturni faktor. Nogometni klubovi Dinamo i Hajduk nastupali u inozemstvu, gdje su srdačno dočekivani od iseljeničkih grupa. Jugoslavenski iseljenici u inozemstvu su osnivali sportske klubove sa jugoslavenskim obilježjima. U Australiji je postojalo nekoliko takvih nogometnih klubova, kojima je Matica zrakoplovom slala *Sportske novosti*, da budu što bolje informirani o sportu u Jugoslaviji. Povezivanje na sportskoj razini išlo je do te razine, da su iseljenički klubovi tražili transfer kvalitetnijih igrača iz Jugoslavije. Međutim, ne htjedoći oštetiti domaće klubove, u Australiju su poslani manje talentirani nogometaši, pod uvjetom da su ne samo sportaši, već i „društveni radnici”, sa potrebnim stručnim vještinama da pomognu zemlji u koju dolaze. U sportskom miljeu nije se radilo samo na polju nogometa, već i manje popularnih sportova. Osnivačima kuglačkog kluba Napredak u Broken Hillu poslano je par setova čunjeva i kugli, čime je ispunjena njihova želja da nastave tradiciju jugoslavenskog kuglanja i u inozemstvu.⁸² Matica je po narudžbi iseljenika izabirala gramofonske ploče sa jugoslavenskom narodnom ali i zabavnom glazbom, a poseban zvučni materijal snimalo se na magnetofonske trake: pozdravi najbliže obitelji, vijesti iz zavičaja, glazbena pratnja. Također, za iseljeničtvo su producirani domaći filmovi, npr. *Zavičaj* i *U starom kraju*. Biblioteke iseljeničkih društava sadržavale su knjige i časopise o povijesti i sadašnjosti Jugoslavije, kao i kulturno značajnu literaturu jugoslavenske književnosti, od kojih je dio preporučen ili nabavljen od strane Matice. Mjesečni časopis MIH, *Matica*, bio je vrlo dobro primljen, jer su iseljenici iz njega doznawali novosti i zanimljivosti iz rodnog kraja. Od 1955. Matica je izdavala i *Iseljenički kalendar*, u kojemu su posebno mjesto zauzimali opisi hrvatskih i jugoslavenskih krajeva, te prilozi o životu iseljenika, koje su pisali Matičini dopisnici iz iseljeničkih naseobina diljem svijeta.⁸³

Iseljenička društva pozdravljala su ovakvu suradnju. Hrvatska bratska zajednica u Pittsburghu je otvorila veliku knjižnicu djela hrvatske, jugoslavenske i slavenske književnosti, utemeljenu na knjigama koje joj je poklonila Matica. Od Matice su knjige nabavljala i društva iz: Australije, Švedske, Gradišća, Belgije, itd. Da bi što više iseljenika moglo čitati ove knjige, MIH je pomagala nastavu tečajeva hrvatskosrpskog jezika u iseljeničtvu slanjem: početnica, čitanki, pravopisa i rječnika. Prema mišljenju iseljenika i zaposlenicima Matice koji su djelovali u inozemstvu, jezik je bio najveća prepreka povećanja tiraže *Matice*, koja je trebala biti jedno od osnovnih sredstava propagandnog djelovanja i borbe protiv štampe neprijateljske emigracije. Naime, IO Matice iseljenika Hrvatske u srpnju 1964. zaključio je da je, od otprilike 200 emigrantskih časopisa, 95% orijentirano protiv Jugoslavije. Osim jezika, kao drugi problem *Matice* istaknuli su nedostatan i monoton sadržaj, naglasivši da je moderna inozemna štampa naviknula iseljeničtvo na visokokvalitetan, raznovrstan sadržaj. Uz poboljšanje sadržaja, naglašena je potreba tiskanja lista barem na engleskom jeziku.⁸⁴ Osim književnih, umjetničkih djela, za bolje upoznavanje Jugoslavije u iseljeničkim školama korišteni su udžbenici povijesti, geografije i književnosti. Dodatno, na zahtjeve iseljenika Jugoslavija je organizirala transfere domaćih nastavnika u jugoslavenske škole u inozemstvu. Stipendiranjem studenata planiralo se odgojiti buduće promotore jugoslavenske kulture: ”Svake godine Matica iseljenika Hrvatske raspisuje natječaj za stipendiranje mladića i djevojaka jugoslavenskog porijekla. Oni dolaze i u toku svog studija upoznavaju naše kulturno

82 HR-HDA-1614-1, *Izveštaj o radu Matice iseljenika Hrvatske za vrenemsko razdoblje 1961.-1963. godine*, 38-39

83 HR-HDA-1614-142, *Izdavačka djelatnost*

84 HR-HDA-1614-1, *Zapisnik 4. sjednice Izvršnog odbora Društva Matice iseljenika Hrvatske – Obrazloženje za tač. 2, 3, Zagreb, 14. 7. 1964.*

nasljeđe i sadašnji život. Kada se vrate u svoje zemlje – Sjedinjene Američke Države, Argentinu, Braziliju, Gradišće. Italiju itd. - biti će naši kulturni ambasadori i tumači našeg života ne samo među iseljenicima, već i u javnom životu svojih zemalja.”⁸⁵ Materijalna razmjena kulturnih dobara bila je obostrana. MIH je 1958. godine uspostavila Historijski odjel sa zadaćom prikupljanja izvorne dokumentacije o iseljeništvu i znanstveno-istraživačkom obradom toga materijala. Odjel je surađivao sa znanstvenim ustanovama u zemlji i inozemstvu. Raznim propagandnim metodama pozivalo se iseljenike na donaciju građe: člancima u periodici Matice, koji prikazuju povijest i život iseljenika, napisanima uz pomoć materijala sakupljenog od iseljeništvu; slanjem štampe iseljeništvu; izravnim dopisivanjem sa iseljenicima koji su već nešto donirali ili pokazali interes za ovakav rad Matice. Iseljeništvu se rado odazivalo i slalo raznovrsne materijale: knjige, dokumente, iseljeničke novine, časopise, fotografije, zastave društava i slično. Sve ovo moralo se analizirati i organizirati da se omogućiti uredno vođenje povijesti iseljeništvu i slaganje tzv. katastra iseljeničkih naseobina. Uredna i bogata dokumentacija činila je dobru bazu za znanstvena istraživanja. Matica je poticala etnologe i povjesničare da se usredotoče na ove teme: povijest iseljavanja i povratak jugoslavenskog iseljeništvu; uzroke iseljavanja; društveni i politički status iseljenika u inozemstvu; iseljenički doprinos izgradnji Jugoslavije i zemlje u koju su odselili; migracijska kretanja nacionalnih manjina.⁸⁶

Neke od zadaća postavljenih pred odbore Matice zanimljiv su barometar iseljeničke problematike u jugoslavenskoj politici. Između ostalog, odbori su zaduženi brinuti da se iseljenicima priznaju prava na: zaposlenje, priznavanje radnog staža, mirovinu, stjecanje nekretnina, socijalno i zdravstveno osiguranje. Dužni su čuvati i njegovati vezu sa „novom ekonomskom emigracijom”.⁸⁷ U *Statutu* su „građani na privremenom radu u inozemstvu” nabrojani uz ostale kategorije iseljenika.⁸⁸ Također, nijedan njegov član ne odnosi se specifično na određenu kategoriju iseljeništvu, što je slučaj i u *Programu rada MIH*.⁸⁹ Jedina iznimka jesu iseljenici-povratnici, no oni su posebna, nejasno definirana kategorija, jer se oznaka „povratnik” može odnositi na sve vrste iseljenika. Izdvajanje suvremene radne emigracije u kratkom uputstvu odborima jest priznanje iseljavanja radne snage iz socijalističke Jugoslavije, koja se ponosila idealom pune zaposlenosti i gospodarstvom pod radničkom upravom. Ako bi bijeg preko granice radi posla postao raširen fenomen, bio bi to ponižavajući udarac za Partiju i izgradnju jugoslavenskog komunizma. Sukladno tome, jedan od razloga korištenja naziva „građani na privremenom radu u inozemstvu” jest taj da jugoslavenski vrh i državne službe nisu radnike-migrante smatrali iseljenicima u strogom smislu riječi. Također, s obzirom da egzodus radnika iz (socijalističke) Jugoslavije još nije počeo, vjerojatno se njime ponajprije oslovljava predratno iseljeništvu. Radnoj emigraciji 50-ih godina u dokumentima se nije pridavala naročita pažnja jer ona tada još nije dosegla veće razmjere, ili barem ne dovoljno velike za tadašnju vlast. Gledajući cjelokupnu iseljeničku politiku, a ne isključivo radnike, Jugoslavija je više-manje sve iseljenike tretirala jednako, isključujući političku emigraciju. Problem se generalizirao, pa su takva bila i potencijalna rješenja. Primjerice, Matica u svom radu sa iseljeništvom nisu uzimale u obzir sve potrebne kriterije: razloge iseljavanja, trajanje odsutstva, društveni status, financijsku, poslovnu, bračnu/obiteljsku situaciju, itd. Nije se provodila sustavna politika, precizno usmjerena ka

85 Isto kao 77

86 HR-HDA-1614-1, *Prijedlog organizacije MIH za daljnji rad na izučavanju povijesti iseljeništvu i novih djelatnosti MIH*

87 HR-HDA-1614-1, *Zadaci postavljeni pred odbore Matice iseljenika Hrvatske*

88 Isto kao 66

89 Isto kao 67

suvremenoj radnoj emigraciji. Čak i početkom 1970-ih MIH je vjerovala da su svi iseljenici sa matičnom zemljom povezani snažnim nacionalnim i patriotskim osjećajima, pa je svima prilazila na gotovo identičan način, bez obzira na vrijeme i motiv iseljavanja. Godinama nakon eskalacije odljeva radne snage, usprkos učestalijim gostovanjima umjetničkih društava u Zapadnoj Europi i suradnji sa udruženjima jugoslavenskih radnika, još uvijek se naglašavala potreba posvećivanja više pažnje radnicima i prilagođavanju sadržaja tiskovina njihovim interesima.⁹⁰ Matica je smatrala da se o iseljeništvu općenito premalo pisalo u domaćem tisku i da se, davanjem previše medijskog prostora političkoj emigraciji, stvarao dojam da je čitavo iseljenništvo bilo antisocijalističko i antijugoslavensko. Držala je da javnost treba informirati i o pozitivnim karakteristikama iseljenništva.⁹¹

Pogrešno se pretpostavljalo da su nostalgija i ljubav prema starome kraju jednako prisutni kod svih iseljenika; da je buđenje uspomena i propagiranje razvijene, demokratske Jugoslavije, dovoljno za vraćanje iseljenika u Jugoslaviju. Naglasak je stavljen na domoljubnu propagandu prema iseljeništvu, da bi se dobrom riječju o Jugoslaviji što više ljudi potaknulo barem na razmišljanje o povratku. Važnije je bilo izolirati „građane na privremenom radu u inozemstvu” od utjecaja „neprijateljske emigracije”, nego spriječiti trenutni ili budući egzodus radne snage. Kasnije se ispostavilo da je SKJ prekasno reagirao na rastuću tendenciju ekonomskog iseljavanja, zbog čega je morala voditi reaktivnu politiku, djelomično ovisnu o imigrantskoj politici drugih zemalja, čimbeniku kojega nije mogla kontrolirati. Nekoliko je mogućih razloga ovakvog propusta socijalističkih vlasti. Prvo, volumen i sporadičan karakter iseljavanja radnika možda je ocijenjen nedostatnim za uzbunu i trošak sredstava na rješavanje toga problema. Drugo, moguće da je situacija zaista shvaćena ozbiljno, ali se nije htjelo u javnom prostoru proširiti ideju o napuštanju Jugoslavije zbog nedostatka posla ili niskih nadnica, makar to bilo i kroz negativno portretiranje rada u inozemstvu. Ako je među vladajućima i bilo straha od masovne radne emigracije, skrivala su ga duboko ukorijenjena ideološka uvjerenja. Ona su bila dovoljno čvrsta da dugo godina suzbijaju misao o dobrovoljnom bijegu iz socijalističke Jugoslavije u zapadnouropski, kapitalistički svijet.

Na čelu kampanje negiranja radne emigracije stajao je sam Tito. Godine 1955. u poruci sudionicima Iseljeničkog tjedna izjavio je da jugoslavenski narod ne gladije, niti odlazi raditi u inozemstvo. Nije propuštao priliku pozvati se na patriotizam povratnika i izraziti ponos postignućima jugoslavenskih građana u inozemstvu, a redovito se sastajao sa čelnicima iseljeničkih udruga i dočekivao njihove delegacije u posjetu Jugoslaviji. Ako je suditi prema njegovoj komunikaciji sa iseljeničkim maticama, njegovo djelovanje izazvalo je pozitivnu reakciju među iseljeništvom. Naime, Koordinacijski odbor matica, kojega su 1955. formirale sve republičke matice, poslao je u kolovozu 1956., povodom trećeg Iseljeničkog tjedna, pozdravno pismo drugu Titu:

„Dragi druže Tito,

proslavljajući po treći put 'Iseljeničku nedelju' u našoj zemlji, pozdravljamo Te u ime stotina hiljada naših povratnika i naših ekonomskih iseljenika Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca koji su razasuti po čitavom svijetu ali održavaju najtješnje veze sa svojom rodnom grudom. Mi smo ponosni, ma gdje se nalazili po svijetu, što smo sinovi

90 HR-HDA-1614-1, *Program rada Matice iseljenika Hrvatske za 1970.*, 27. 3. 1970.

91 HR-HDA-1614-1. *Izveštaj o radu Matice iseljenika Hrvatske za vremensko razdoblje 1961-1963. godine*, 7

ili potomci sinova naše Jugoslavije koja je pod Tvojim rukovodstvom doživjela najveći preporod u svojoj istoriji. [...]

Mi naročito mnogo cijenimo Tvoje tople pozdrave i želje koje si nam uputio povodom proslave 'Iseljeničke nedelje' u prošloj godini i činimo sve da i sami budemo, kako si Ti rekao, most što spaja naše narode i narode zemalja u kojima živimo ili smo živili.

Nama su poznate teškoće koje je naša zemlja morala da savlada poslije ratnih pustošenja i koje još mora da savlađuje da ukloni posljedice vjekovne zaostalosti. Ni dosad nismo stajali postrani kada je trebalo pomoći našoj domovini, čvrsto smo uvjereni da nećemo stajati po strani ni ubuduće. Sve tekovine koje postižu naši narodi su u isto vrijeme i tekovine nas iseljenika. S jednakim pravom naša zemlja treba da očekuje da sve tekovine nas ekonomskih iseljenika budu upotrebljene za procvat naše rodne grude, zemlje naših otaca i djedova.”⁹²

Obećanja o novčanoj pomoći iseljenici su ispunili. Pod sekcijom 'Pomoć od iseljenika', u izvještaju o radu MIH sa godišnje skupštine 1961. godine, stoji samo kratka obavijest: ”Još i danas stiže godišnje oko 13 000 000 dolara u Jugoslaviju kao pomoć rodbini i rodnom kraju.”⁹³

Iako su matice uspjele formirati veze sa iseljeničkim organizacijama, povećati broj putovanja u Jugoslaviju i priljev novčanih sredstava od iseljništva, u svom su radu nailazile na niz prepreka. U suštini, svaka Matica bila je strukturirana kao kulturna, a ne državna organizacija. Posljedično, unatoč institucionalnoj vezi sa SSRNJ, najmasovnijom jugoslavenskom organizacijom, nije imala značajnu moć, a status nevladine organizacije još je jedan indikator niskog političkog prioriteta iseljništva u to vrijeme. Kasnije, kada je pojačan interes države za iseljništvo, matice su marginalizirane. Općenito, matice su konstantno mučile muku sa nedostatkom novčanih sredstava i kadra, Partija i SSRNJ nisu reagirali na njihove žalbe. Kritičnu financijsku situaciju najzornije ilustriraju surove brojke. MIH je u planu rada za 1968. godinu izračunala ukupni prihod od 479.000 ND(novi dinar), nasuprot predviđenim rashodima u iznosu od 1.831.000 ND. Pritom, časopis *Matica* od pretplata i oglasa utrzio bi 105.000 ND, što nije bilo dovoljno niti za trećinu troškova tiskanja od 320.000 ND.⁹⁴ Jedna od posljedica siromašne blagajne bila je, za djelatnike MIH, nezadovoljavajuća naklada časopisa od samo 2600 primjeraka.⁹⁵ Takva je bila situacija 1960. godine. Do kraja 1964. broj pretplatnika porastao je na 4144,⁹⁶ a početkom 1970. godine *Matica* je tiskana u 5500 primjeraka.⁹⁷ Rast možemo pripisati povećanju apsolutnog broja jugoslavenskih i hrvatskih iseljenika, više nego pojačanom interesu za situaciju u matičnoj zemlji. Čak štoviše, pretplate na *Maticu* nisu niti izbliza pratile val radne emigracije. Razlog tome je jednostavan: MIH se do sredine 60-ih godina nije bavila novom ekonomskoj emigracijom u Zapadnoj Europi, ali je brzi rast toga trenda zahtijevao promjenu plana i programa:

„Od naše ukupne ekonomske emigracije u zapadnoj Evropi preko 70 posto čine oni iz nerazvijenih krajeva Hrvatske. Kako je ova pojava specifična za Hrvatsku, a tendencija

92 HR-HDA-1614-1, *Pozdravno pismo drugu Titu*, kolovoz 1956.

93 HR-HDA-1614-1, *Godina 1961*

94 HR-HDA-1614-1, *Nacrt plana prihoda i rashoda Matice iseljenika Hrvatske za 1968. godinu*

95 Brunnbauer, 2016: 271-283

96 HR-HDA-1614-1, *Izveštaj o radu Društva Matice iseljenika Hrvatske za vremensko razdoblje od 27.III – 31.XII 1964. godine*, travanj 1965: 22

97 Isto kao 87

je da se broj ove radne snage stalno povećava, to je došlo do posebnog izražaja u radu administracije i kontaktiranje i sa ovim našim novim iseljenicima, jer je naša briga da ovi ljudi ne podpadnu pod utjecaj raznih, našoj zajednici, nesklonih tendencija. Pred administraciju stavljeno je, kao poseban zadatak da u kontaktiranju i davanju svih potrebnih informacija u ostvarivanju prava sa strane ovih naših ljudi bude ekspeditivna. [...]

Paralelno sa ovim pojedinačnim kontaktiranjima, administracija je po dobivenim smjernicama a u izvršavanju zaključaka Izvršnog odbora, usmjerila i rad u ostvarenju onog dijela programa prema kojemu je predviđeno pomaganje i stvaranje kulturnih društava i klubova među našim radnicima u zapadnoj Evropi.”⁹⁸

Matica je morala reagirati i ciljati na povećanje tiraže među jugoslavenskim radnicima u Zapadnoj Europi, gdje časopis ranije uopće nije upućivan:

„Obično se kaže da su ovo radnici na privremenom radu i da nisu iseljenici. Međutim, broj ovih radnika je u porastu što znači da se privremeno pretvara u stalnost. Oni se tamo nalaze radi rješavanja pitanja vlastite ekonomske situacije iz čega proizlazi zaključak da je to ekonomska emigracija, kao i svaka druga i mi je moramo kao takvu tretirati. Obzirom na postojanje brojne političke, reakcionarne emigracije u Zapadnoj Evropi, koja stalno vrši pritisak i politički negativan utjecaj na ekonomsku emigraciju, od nas zahtjeva posebno zalaganje da ove ljude otrgnemo štetnom utjecaju reakcije. Radi toga je potrebno da naš list tretira problematiku iz života ovih ljudi i da ih tako veže uz sebe.”⁹⁹

Za razliku od kontaktiranja iseljeničtva putem pisama, novina ili radijskog programa, bliski susreti iseljeničtva i domaćeg stanovništva podrazumijevali su možebitne „negativne” posljedice za jugoslavensko društvo. Zapravo, nije strahovalo stanovništvo već državna vlast, odnosno Komunistička partija. Bojali su se „opasnosti” širenja kapitalističke ideologije među domaćim stanovništvom. MIH je izvještavala o manjem kontingentu kritičara socijalizma među iseljenicima-posjetiteljima, a zabilježeno je nekoliko nepoželjnih formi ponašanja: kontakti sa političkom emigracijom, ilegalne razmjene valuta, nagovaranje mladih na iseljavanje, religijska propaganda, pretjerano hvalisanje američkog, kapitalističkog načina života. Neki stavovi rezultirali su čak i deportacijom. Ipak, državni službenici umanjivali su značaj negativnih elemenata, ističući iseljenike koji su nakon posjeta promijenili negativan stav o Jugoslaviji. Kada je, početkom kolovoza 1956. godine, u posjet Jugoslaviji došlo 130 članova Hrvatske bratske zajednice, uredništvo *Matice* zamolilo je neke od njih da kažu svoje dojmove sa turneje po Jugoslaviji. Prevladali su osjećaji hvale domaćinu(MIH), zadovoljstva cjelokupnim iskustvom, nostalgije, ljubavi prema starom kraju i ponosa na etničko porijeklo. No, iskaz Stephena Brkicha, urednika engleskog dijela *Zajedničara*, lista HBZ-a, izdvaja se od ostalih. Uz oduševljenje turnejom, Stephen napominje:”Nitko nas, barem koliko ja znam, nigdje nije ništa politički pitao o Americi, niti mi o Jugoslaviji.”¹⁰⁰ Zanimljivo da je on jedini od 7-8 sugovornika, čije su reakcije objavljene, koji je spomenuo to pitanje, što upućuje na zaključak da se radilo o spontanoj izjavi, a ne odgovoru na pitanje ispitivača. Kako god bilo, izgledno je među posjetiteljima, pa i jugoslavenskom iseljeničtvu općenito, postojala svijest o osjetljivom problemu doticaja domaćeg stanovništva sa drugim, nepoželjnim gospodarskim, ideološkim i političkim

98 Ibid, 28-29

99 Isto kao 80

100 HR-HDA-1614-142, *Zajedničari na rodnom tlu*

principima. Ali, komunikacija sa rodbinom u inozemstvu i propaganda političke emigracije učinili su izolaciju stanovništva od vanjskog svijeta gotovo pa nemogućom misijom za jugoslavenske vlasti. Shvatile su da politika izolacije iseljeničstva nema smisla, pa su u 60-ima uklonjene komunikacijske blokade. Bolja informiranost odigrala je kasnije bitnu ulogu u transformaciji ekonomske emigracije iz sporadične pojave u masovan društveni fenomen.

Koliko god su Matice promovirale kulturnu bliskost, emocionalne veze, suradnju i učestalu komunikaciju domaćeg stanovništva sa iseljeničtvom, toliko je rad Matica jugoslavenskih republika bio razjedinjen i neusklađen – svatko se brinuo samo za svoje. Matica Bosne i Hercegovine postojala je samo formalno. Muslimani su masovno odlazili u Tursku, a za Srbe i Hrvate brinule su njihove matice. Matica makedonska bila je izrazito nacionalnog karaktera, iako je službeno predstavljala još Turke i Albance. Izdavala je časopis *Makedonija* i *Iseljenički kalendar*, koji su obilovali makedonskom poviješću, kulturom, prirodnim ljepotama, nacionalnooslobodilačkom borbom Makedonaca i uspjesima socijalizma u zemlji, bez riječi o manjinskim narodima, kao ni turskim i albanskim iseljenicima. Cilj MIM bila je makedonizacija iseljenika koji su otišli prije osnivanja Republike Makedonije, a 1960-ih godina, zajedno sa Makedonskom pravoslavnom crkvom, vodila je propagandni rat protiv grčkih, srpskih i bugarskih pravoslavnih zajednica u inozemstvu. No, nije se sve svodilo na nacionalistički problem – nakon potresa u Skoplju 1963. godine, mnoštvo je iseljenika pozitivno reagiralo na poziv u pomoć empatijom i novčanim donacijama. MIH je upozoravana od saveznih vlasti zbog navodno pretjeranog nacionalizma. Nije im odgovaralo obraćanje emigraciji sa „hrvatski iseljenici” umjesto „naši iseljenici”. Radio Zagreb je optuživan za poticanje iseljavanja i nacionalizam u svojoj emisiji *Našim građanima u svijetu*. Granica između opravdanih republičkih interesa i nacionalizma bila je osjetljiva točka, posebno na prijelazu iz 60-ih u 70-e godina, kada je strah Jugoslavije od širenja nacionalizma među emigracijom bio na vrhuncu.¹⁰¹

5.2. Jugoslavenska politika prema radnicima-migrantima: ideološki, politički i logistički izazov za samoupravni socijalizam

Kada je pokrenula liberalizaciju odnosa prema radnom iseljeničtvu, Jugoslavija je u tom trenutku bila jedina socijalistička zemlja koja se odlučila na sustavni izvoz radne snage, što je značilo da nije postojao niti jedan model djelovanja na koji se mogla osloniti pri upravljanju emigracijskim procesom. Također, jugoslavenski komunisti morali su podrediti, ili barem prilagoditi, svoju iseljeničku politiku zemljama koje su primale njihovu radnu snagu, jer su one bile u poziciji da vrše znatan utjecaj na emigrantske zemlje. Ovo su bili temeljni razlozi zbog kojih Jugoslavija desetljećima nije uspijevala provoditi dosljednu iseljeničku politiku. Nakon prekida odnosa sa SSSR-om i drugim istočnoeuropskim socijalističkim državama 1948. godine, Jugoslavija je strogo restriktirala mogućnosti iseljavanja iz zemlje – put u Zapadnu Europu bio je gotovo nemoguć, a zapošljavanje u inozemstvu smatralo se neprijateljskim činom. Pedesetih se na Zapad odlazilo spontano i neorganizirano, često i bez putnih isprava. Na savjet prijatelja ili rođaka gastarbajtera, pojedinci su odlazili u inozemstvo okušati sreću na stranom tržištu rada. Drugi su imali pomoć u vidu poslodavaca koji su posredovali njihovom zapošljavanju. Za otprilike 70 američkih dolara kupovala su se jamstvena pisma za turistički posjet ili zaposlenje. U popularnim odredištima gastarbajtera osnovani su neslužbeni uredi za zapošljavanje koji su protuzakonito krijumčarili jeftinu radnu snagu. Strane tvrtke otvoreno su regrutirale radnu snagu oglasima u novinama ili na oglasnim pločama nekih

101 Brunnbauer, 2016: 277-282

ambasada, npr. u Münchenu i Stuttgartu. Prije liberalizacije procedure izdavanja viza i putovnica, većina jugoslavenskih građana granicu je prelazila ilegalno, a samo u iznimnim slučajevima država im je izdavala putnu ispravu ili izlaznu vizu.¹⁰² To se počelo mijenjati od sredine 50-ih, a 60-ih godina liberalizacijom dodjele putovnica otvorena su vrata ekonomskoj emigraciji. Jugoslavenski Ustav iz 1963. godine garantirao je slobodu izbora zanimanja i zapošljavanja.¹⁰³

Od 60-ih godina 20. stoljeća Europa se suočila sa potpuno novom vrstom migracija: tzv. privremenom ekonomskom migracijom. Ona se po svojim karakteristikama razlikovala od ranijih oblika unutारेuropskih migracija ili prekomorskog iseljavanja. Najizraženiji faktor različitosti bio je odnos imigrantskih država prema uvozu radne snage, u uvjetima kada je gospodarska evolucija od njih to zahtijevala. Razvijeni europski Zapad od početka je odbacio tradicionalnu politiku prijema stranih radnika i jasno im dao do znanja da njihovo gostovanje može biti isključivo privremenog karaktera:

„Od samog početka ovog procesa strani radnici su prihvatani kao najamna snaga koja će se po potrebi unajmljivati, a kad aje nepotrebna – otpuštati. Četiri zapadnoeuropske zemlje: SR Nemačka, Francuska, Austrija i Švajcarska zapošljavale su 90% stranih radnika, a ostatak se nalazio u zemljama Beneluksa, Švedskoj i Velikoj Britaniji. Za razliku od ovih zemalja u kojima se još od sredine 50-ih godina pojavljuje manja ili veća nestašica radne snage, šest južnoeuropskih zemalja (Grčka, Italija, Portugalija, Španija, Turska i Jugoslavija) i dve zemlje na severu Evrope (Irska i Finska) imale su veliku nezaposlenost radnika. Ovih osam država davalo je tri četvrtine stranih radnika zaposlenih u Zapadnoj Evropi, a preostali dio dolazio je iz vaneuropskih zemalja.”¹⁰⁴

Uvjet za provođenje konstruktivne i uspješne politike prema radnicima-emigrantima bio je promjena razmišljanja političkih struktura o međunarodnom tržištu rada. Jugoslavenski političari i narod morali su shvatiti da je kretanje radne snage normalan fenomen modernog društva; da se ekonomski problemi trebaju rješavati prvenstveno ekonomskim, a ne administrativnim metodama. Privrednim reformama ograničene su državne investicije i kreditiranje poduzeća, što je rezultiralo smanjivanjem proizvodnje i motiva radnih organizacija za zapošljavanje novih radnika. Službeni stav vlasti bio je da je pad stope zaposlenosti bio trend u skladu sa ciljevima reforme, uzrokovan politikom racionalnijeg iskorištavanja radne snage. U ovakvoj situaciji, uključivanje u međunarodne migracijske tokove bio je logičan potez.¹⁰⁵ Jugoslavija se u europske procese ekonomske migracije uključila rano, a organizirana politika izvoza radne snage u Zapadnu Europu počela se provoditi od 1963. godine, donošenjem *Uputstva o zapošljavanju radne snage u inostranstvu*.¹⁰⁶ Vladimir Ivanović jugoslavensku migracijsku politiku poslije Drugoga svjetskoga rata podijelio je u četiri faze:

1. prva faza, koja počinje sredinom 50-ih i traje do 1962. godine, obilježena je represivnom politikom vlasti u pokušaju da potencijalne iseljenike zadrže u Jugoslaviji;
2. druga faza započela je 1962. godine donošenjem *Zakonom o amnestiji*, kojim je signalizirana postupna promjena odnosa prema radnoj emigraciji i označen početak pravne regulacije toga pitanja;

102 Ivanović, 2012: 49-50

103 Zimmerman, 1987: 77

104 Ivanović, 2012: 9

105 Holjevac, 1967: 351-354

106 Ivanović, 2012: 9-10

3. u trećoj fazi (1965-1972) nastojalo se pravnim putem povećati broj radnika koji su htjeli otići na privremeni rad u inozemstvo;
4. od 1972. godine uvode se mjere stavljanja iseljeničkog vala pod potpunu kontrolu jugoslavenske države.¹⁰⁷

Ekonomске reforme 60-ih godina, usporena industrijalizacija, uvođenje samopravljanja i napuštanje sustava pune zaposlenosti, rezultirali su prestankom transfera radne snage u industrijski sektor. Istovremeno, poslijeratna „baby-boom” generacija tražila je svoj prostor na tržištu rada. U periodu najvećeg gospodarskog rasta Jugoslavije nakon Drugoga svjetskoga rata (1956-61) broj zaposlenih u zemlji prosječno je rastao za oko 200.000 radnika godišnje. No, obrazovanost jugoslavenskih radnika bila je na niskoj razini, a važnost poljoprivrede u gospodarstvu i dalje prevelika za istinsku modernizaciju. Ipak, udio poljoprivrede u društvenom proizvodu pao je od 1947. do 1965. godine sa 44,2% na 21,7%. Suprotno, udio industrije podigao se sa 18,3% na 34,2%. Narednih nekoliko godina, rastući deficit platne bilance pokušao se riješiti odbacivanjem kvantitativnog modela zapošljavanja što više radnika u korist tehnološkog napretka predvođenog manjim brojem kvalificiranih radnika. Ovakav zaokret potresao je jugoslavensko tržište rada, te se od 1965. do 1967. godine broj zapošljavanih spustio na oko 50.000 godišnje, a od 1964. do 1968. na burzu rada izašlo je 100.000 nezaposlenih ljudi.¹⁰⁸ Jugoslavija nije bila jedina zemlja koja je ekonomske probleme pokušala ublažiti slanjem radnika na razvijeni Zapad. Posebnost njenog slučaja jest politička implikacija „predaje” socijalističkog radništva u ruke kapitalizma. Otvaranje granica radnicima iziskivalo je od komunista radikalnu reinterpretaciju jugoslavenskog socijalizma. Gospodarska kriza prisilila je državni vrh na reviziju liste prioriteta – ekonomske potrebe morale su biti smještene iznad ideoloških normi. To je ujedno značilo i korekciju tih normi. Izmijenjena iseljenička politika propagirala se kao dio internacionalnog karaktera nove Jugoslavije. Ona je bila samo jedan od segmenata šireg procesa izgradnje samostalnog razvojnog puta, bez snažnijeg oslanjanja na istočni ili zapadni blok, što je podrazumijevalo prilagodbu trenutnim gospodarskim i političkim potrebama. Krizne okolnosti natjerale su vlast da prizna neostvarivost plana pune zaposlenosti – tzv. socijalizam sa ljudskim licem dopuštao je ekonomsku emigraciju, a čak je i Tito u govoru 1965. godine rekao da nema smisla sprječavati radničko iseljavanje, ako u Jugoslaviji za njih nema posla. No, novom iseljeničkom politikom jugoslavenska vlast nije izgubila kontrolu nad kretanjem radne snage. Čak štoviše, djelomična liberalizacija omogućila je državi organizaciju i reguliranje cijelog procesa. Preuzevši na svoju odgovornost brigu za iseljenike, vlast si je uzela za pravo očekivati povratak radnika nakon konsolidacije domaćega gospodarstva – ideja je bila da radnik duguje vratiti državi uslugu zapošljavanja u inozemstvu, tako što bi po povratku pomogao izgradnji socijalizma. Nove ideološke postavke redefinirale su ulogu države u migracijama - nekada restriktivan, ograničavajući čimbenik, transformirao se u posrednika, partnera ljudima željnim boljeg života. Nadalje, slobodnije iseljavanje radnika pružilo je državnom vrhu priliku prebacivanja odgovornosti za gubitak stručnog stanovništva na cikličnost kapitalizma i nesigurno međunarodno tržište rada.¹⁰⁹

Više nego bilo koja druga socijalistička država, Jugoslavija je po pitanju ekonomskog iseljavanja postupno sve više prihvaćala pragmatična rješenja naspram ideoloških principa. U državnom vrhu

¹⁰⁷ Ibid, 49

¹⁰⁸ Mikulić, 1991: 65-67

¹⁰⁹ Novinščak, 2009: 124-127

50-ih godina normalizirala se ideja postojanja jugoslavenske dijaspore, iako taj termin tada još nije korišten u javnosti. Vlasti nisu krojile emigraciju prema svojim parametrima, već su reagirale na postojeće stanje, ne želeći se dovesti u situaciju da moraju, usred financijske krize, ulagati značajna sredstva u sprječavanje masovne emigracije. Iseljavanje je ocijenjeno manjim zlom od nezaposlenosti, te se otvaranje granica radnicima nametalo kao pragmatičan izbor. Dalje, trebalo je odrediti temeljnu metodologiju kontrole radnih migracija. Strogo suzbijanje ilegalnog iseljavanja protivilo se planiranoj integraciji Jugoslavije u globalno gospodarstvo, te bi izazvalo nezadovoljstvo javnosti. Tolerancija kršenja zabrane odlaska narušila bi autoritet države nad građanima. Stoga se Jugoslavija odlučila na prilagodbu zakona aktualnim društvenim kretanjima, što je rezultiralo slobodnijim iseljavanjem. Ova odluka pratila je trend opće liberalizacije jugoslavenskog društva.¹¹⁰ Također, ovakav razvoj događaja ne bi bio moguć bez promjene svjetonazora u političkom vrhu. Prve naznake toga javljaju se u Sloveniji i Hrvatskoj, a Rankovićev pad stvorio je atmosferu povoljnu za ideje o gospodarstvu baziranom na izvozu i međunarodnom tržištu, smanjenom utjecaju države i slobodnijem djelovanju poduzeća. Vladimir Bakarić, tadašnji sekretar CK KPH, godine 1964. izjavio je da pojedinac ima pravo potražiti bolje uvjete rada i života, iako se to protivi društvenom interesu. Zaključio je da pri kreiranju iseljeničke politike treba uzeti u obzir obje strane. Trebalo je dugo vremena nakon raskola sa SSSR-om da se odnos države i društva. Tolerancija ilegalnog prelaska granice porasla je tek krajem 50-ih godina, a politika otvorenih granica sa pravnog aspekta nije u potpunosti zaživjela do kraja narednog desetljeća.¹¹¹

5.3. Pravna i institucionalna regulacija radne emigracije – osnutak Komisije za iseljenička pitanja u SR Hrvatskoj

Jugoslavenski državni vrh shvatio je početkom 1960-ih da je hitno potrebno regulirati pravni položaj radnika u inozemstvu. Ljudi su postajali očajni u borbi za ugodan, financijski stabilan život, pogotovo radnici u primarnom gospodarskom sektoru, odnosno poljoprivrednici. Bijeg u gradove postao je izražen društveni fenomen – 1961. godine je čak 220.000 radnika na birou tražilo nepoljoprivredno zanimanje. U slučaju neuspješne potrage, mnogi od njih uputili su se preko granice. Iz procjena jugoslavenskih vlasti, državnih predstavništava u inozemstvu i informacija stranih službi za zapošljavanje, procjenjuje se da je početkom 1962. godine u zemljama Zapadne Europe bilo više od 110.000 radnika iz Jugoslavije. Iste godine austrijska Gospodarska komora podnijela je zahtjev za zapošljavanjem oko 15.000 jugoslavenskih radnika. Ovaj zahtjev bio je neposredni okidač donošenja prvog zakonodavnog akta u vezi odlaska na rad izvan Jugoslavije. Savezno izvršno vijeće prvi puta je raspravljalo o ovoj temi na sjednici 5. ožujka 1962. godine. Zaključeno je da su zahtjevi za zapošljavanje jugoslavenskih građana u inozemstvu trajna pojava i da treba samo nezaposlene ljude, i to sa područja gdje ih ima najviše. Što se tiče zaposlenih i stručnih radnika, Vijeće se usprotivilo njihovom odlasku, osim u izvanrednim slučajevima, pod uvjetom da njihova poduzeća imaju stvaran višak radne snage. Za donošenje pravnih propisa o upravljanju zapošljavanjem radnika Vijeće je zadužilo Sekretarijat za rad da donese uputu o uvjetima i načinu zapošljavanja jugoslavenskih građana u inozemstvu i njihovoj radno-pravnoj zaštiti za vrijeme izbivanja iz države. Osnovno načelo ovog zakona trebalo je biti slobodno zapošljavanje jugoslavenskih građana u inozemstvu i stranih državljanja u Jugoslaviji. Osim iznimnih pojedinačnih slučajeva, zapošljavanje je moralo biti uvjetovano ranijim sklapanjem međudržavnih ugovora, koji bi trebali definirati gospodarsku suradnju

110 Brunnbauer, 2016: 283-300

111 Zimmerman, 1987: 75-77

država, te socijalne konvencije uvjetima rada, pravima i zaštiti jugoslavenskih građana zaposlenih u odgovarajućoj zemlji. Iako se ovdje nije radilo o formiranju službenog stava, na sjednici SIV-a prvi su se put jugoslavenski državni organi pozitivnije postavili prema ekonomskom iseljavanju, ne osuđujući odlazak u inozemstvo neprijateljskim činom.¹¹²

Nedugo poslije sjednice SIV-a donešen je *Zakon o amnestiji*, kojim su amnestirani svi građani koji su ilegalno prešli granicu radi pronalaska posla. Njime je također ukinut raniji zakon kojim su oduzeta prava na državljanstvo vojnim dužnosnicima koji se nisu vratili iz ratnog zarobljeništva, pripadnicima kolaboracionističkih jedinica i izbjeglicama. Ponuđen im je izbor povratka ili ostanka u inozemstvu, ali sa statusom ekonomskog, a ne neprijateljskog emigranta. No, iz amnestije su isključeni oni koji su sudjelovali u neprijateljskoj aktivnosti prema Jugoslaviji, kao i pripadnici manjinskih naroda koji su se pridružili neprijateljskim jedinicama. Iako se nakon amnestije vrlo mali dio iseljenika vratio u Jugoslaviju, oko 50.000 njih dobilo je putovnice i vraćen im je status građanina. Nadalje, jugoslavenske službe izvjestile su o padu neprijateljske aktivnosti u inozemstvu uslijed povratka dijela političkih emigranata, što je smanjilo strah od negativnog utjecaja na gastarbajtere i dodatno potaknulo liberalizaciju iseljavanja.¹¹³ U državnim i partijskim organima nastavljene su rasprave o izmjenama zakona. SIV je smatralo da nekontrolirani odlazak kvalificiranih radnika treba spriječiti ekonomskim a ne političkim mjerama. Nova pravna regulacija predviđala je osnivanje Saveznog zavoda za zapošljavanje u Jugoslaviji, sa zadaćama i u vezi sa zapošljavanjem jugoslavenskih radnika u inozemstvu. U studenom je Izvršni odbor SSRNJ definirao je konačne smjernice za donošenje novog zakona, prema kojima je Savezni sekretarijat za rad donio *Uputstvo o postupanju pri zapošljavanju radnika u inostranstvu*. Nacrt *Uputstva* Savezno izvršno vijeće usvojilo je 2. listopada 1963, a ono je 23. listopada stupilo na snagu kao prvi normativni akt kojim je reguliran odlazak jugoslavenskih radnika u inozemstvo.¹¹⁴

Uputstvom se namjeravalo: regulirati odlazak radnika, organizirati službe za pravnu zaštitu građana u inozemstvu, te zaštititi gospodarstvo i državnu administraciju od gubitka stručnog kadra. Lokalni upravni organi morali su pri izdavanju uputa(dozvole) o odlasku uzimati u obzir interese državne ekonomije. U skladu sa time, iako je potpuna zabrana odlaska bila nemoguća zbog ustavnog načela o slobodi rada, kvalificiranim radnici morali su dobiti posebnu dozvolu za odlazak od republičkih zavoda za zapošljavanje. Pitanje zaštite jugoslavenskih radnika u inozemstvu imalo je i skriveni politički aspekt. Savezni sekretarijat za rad zamaskirao ga je partijskim jezikom:

„Imajući u vidu činjenicu da postoji pojava zapošljavanja naših građana u inostranstvu, i da se u cilju takvog zapošljavanja razvila izvesna 'trgovina' sa potvrđama i slične negativne pojave, donošenjem Uputstva želi se (pod određenim uslovima i postupku) legalizirati zapošljavanje u inostranstvu, putem čega, ne samo što se deluje u pravcu zaštite pomenutih interesa zajednice i tih lica, već i u pravcu suzbijanja trgovine sa potvrđama i stvaranja osećaja pune sigurnosti i vezanosti za zemlju naših građana koji

112 Ivanović, 2012: 55-57

113 Brunnbauer, 2016: 285-288

114 Ivanović, 2012: 58

odlaze na rad, što će pozitivno uticati na njihovo držanje i ponašanje u inostranstvu i na ispunjavanje njihovih obaveza prema društvenoj zajednici i porodici.”¹¹⁵

Radnici su ranije odlazili posredstvom potvrda koje su dobivali od jugoslavenske emigracije. Radi sprječavanja mogućeg zbližavanja radnika sa politički nepodobnom emigracijom, *Uputstvom* je omogućeno priskrbiti dozvolu za odlazak sa potvrdom inozemnog poslodavca da će radniku biti osigurani jednaki životni (smještaj), radni uvjeti (plaća, radno vrijeme, godišnji odmor), i druga prava kao što su imali i domaći zaposlenici istog poslodavca. Strani poslodavci ili radne organizacije od sada su morali podnositi zahtjeve za radnom snagom izravno republičkim zavodima za zapošljavanje. Dodatni poticaj radnika na legalan odlazak posredstvom države bila je mogućnost ostvarivanja prava na zdravstveno i mirovinsko osiguranje plaćanjem novčanog doprinosa, što nije bilo dostupno „ilegalcima” bez dozvole odlaska. Svim jugoslavenskim građanima na privremenom radu u inozemstvu zadan je rok do 23. listopada 1964. godine da usklade svoj položaj sa odredbama *Uputstva*, što im je uvelike olakšavalo rješavanje mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. Međutim, konzularna predstavništva zadužena za regulaciju ovog postupka nisu imala dovoljno osposobljenih službenika za posao velikog obujma, zbog čega se proces odvijao vrlo sporo.¹¹⁶ Dodatno, postupak je bio izrazito birokratiziran. Osobe su morale uz zahtijev podnijeti potvrdu stranog poslodavca da su zaposleni prema istim radnim uvjetima kao domaći radnici, koja je morala sadržavati: razinu struke, prijašnje poslove, mjesečnu plaću i trajanje zaposlenja. Za priznavanje radnog straža odrađenog u inozemstvu, morali su priložiti dodatnu dokumentaciju: izjavu sa navedenim razdobljima zaposlenja koja žele da im se uračunaju; potvrde od svih ranijih poslodavaca; pismenu izjavu da će plaćati potrebne doprinose za obitelj i društvenu zajednicu; prijavu za osiguranje i prijavu o zapošljenju u inozemstvu. Dozvolu za usklađivanje statusa izdavala su jugoslavenska diplomatska i konzularna predstavništva. Prijavu za osiguranje, prijavu o zapošljenju u inozemstvu, jedan primjerak dozvole i potvrde ranijih poslodavaca, diplomatske službe su dostavljale nadležnom republičkom zavodu, koje je dokumente prosljeđivalo odgovornom općinskom zavodu za socijalno osiguranje. Po jedan primjerak dozvole dostavljao se i republičkom i općinskom zavodu za zapošljavanje, radi evidencije.¹¹⁷ Prije odlaska radnici su bili dužni dokazati u lokalnom zavodu za socijalno osiguranje da je njima i članovima njihove obitelji, neovisno o tome odlaze li ili ostaju u zemlji, strana osiguravajuća kuća osigurala zdravstvenu zaštitu. U suprotnom su morali biti osigurani po jugoslavenskim zakonima i sami plaćati socijalno i zdravstveno osiguranje. Radnici i članovi obitelji koji su odlazili bili su dužni prije odlaska obaviti liječnički pregled, da bi dobili potvrdu za korištenje zdravstvene zaštite u inozemstvu. Za većinu iseljenika odlazak je dugo predstavljao birokratsku noćnu moru jer je Jugoslavija tek 1968. godine sklopila socijalnu konvenciju sa SR Njemačkom. U siječnju 1964. godine na snazi su bile konvencije sa: Francuskom, Luksemburgom, Belgijom, Nizozemskom, Čehoslovačkom, Mađarskom, Bugarskom, Poljskom, Italijom i Velikom Britanijom.¹¹⁸ Za neke je ova razina birokracija bila dovoljna da odustanu, nakon što im je rečeno da uz molbu za odlazak moraju priložiti dozvolu ili su bili zbunjeni postupkom stjecanja iste, a možda i

115 Hrvatski državni arhiv, fond Republička komisija za iseljenička pitanja Socijalističke Republike Hrvatske (broj 1609), kutija 34 (kasnije HR-HDA-1609-34), *Instrukcija o sprovođenju Uputstva pri zapošljavanju u inostranstvu*, Beograd, 15. 1. 1964: 2

116 Ivanović, 2012: 58-59

117 HR-HDA-1609-34, *Instrukcija o sprovođenju Uputstva o postupanju pri zapošljavanju u inostranstvu*, Beograd, 15. 1. 1964: 15-16

118 Ibid, 17-19

lijeni ispunjavati sve potrebne zadatke. Kandidati su često, ubrzo nakon što su doznali za obavezu dozvolu, podnosili zahtjev za putovanje sa namjenom turističkog posjeta.¹¹⁹ Nerijetko su tražili odobrenje posjeta osobama koje su nedavno također tražila odlazak u turističke svrhe, pa ipak ostale na radu u inozemstvu.¹²⁰

Uputstvo je korišteno i za dobivanje uvida u doznake koje su radnici slali svojim obiteljima i izdvajali za socijalno osiguranje, tako što su bili obvezani potpisati izjavu da će, u valuti zemlje u kojoj rade, redovito isplaćivati doprinose prema obitelji i društvenoj zajednici.¹²¹ *Uputstvom* su postavljeni parametri i ciljevi budućeg odnosa Jugoslavije prema gastarbajterima: eliminacija kaotičnog egzodusa, institucionalizacija iseljavanja, socijalna zaštita, ali i kontrola radnog iseljništva – širenje državnog suvereniteta izvan granica postala je temeljna odrednica jugoslavenske iseljeničke politike.¹²²

Za provedbu novih zakona i državnu kontrolu zapošljavanja radnika u inozemstvu neophodan je bio koordiniran rad institucija na saveznoj, republičkoj i lokalnoj razini. Od prijeke potrebe bile su službe uglavnom usmjerene ka privremeno zaposlenima u inozemstvu. Izvršno vijeće Sabora Narodne Republike Hrvatske donijelo je 10. ožujka 1961. *Uredbu o Komisiji za iseljenička pitanja*, kojom je osnovana Komisija za iseljenička pitanja kao samostalni upravni organ. U Članu 2. ovog akta navedene su dužnosti Komisije:

- suradnja sa organima, ustanovama i organizacijama u poslovima koji se odnose na iseljenike;
- proučavanje i rješavanje problema iseljništva i predlaganje Izvršnom vijeću Sabora metode njihovog rješavanja;
- pomoć u održavanju kulturno-prosvjetnih veza sa iseljeničkim organizacijama
- donošenje zakonskih akata u vezi sa iseljenicima za koje je ovlaštena, te priprema nacрта propisa i komentiranje nacрта popisa drugih organa, koji se odnose na pitanja iseljenika
- pružanje pravne i druge pomoći iseljenicima, iseljenicima-povratnicima i njihovim obiteljima u ostvarenju njihovih prava i interesa u zemlji i inozemstvu
- vođenje evidencije i izvršavanje drugih administrativnih poslova iz republičke nadležnosti koji se odnose na iseljenike

Komisiju je nadziralo Izvršno vijeće Sabora, koje je također izabralo predsjednika, tajnika i 6 od 13 njezinih članova. Komisija je imala svoj proračun prihoda i rashoda, a njezin rad i organizacija propisani su pravilnikom.¹²³ Mjesec dana prije donošenja *Uredbe*, u jednom od nacрта dokumenta, Savjet za socijalnu zaštitu NRH obrazložio je potrebu osnivanja posebne Komisije za iseljenička pitanja:

„Nakon oslobođenja likvidirana je iseljenička služba zasnovana na starim koncepcijama buržoaske države. [...] Pitanja u vezi sa iseljenicima nisu se odvojeno tretirala od ostalih

119 HR-HDA-1609-34, *Izvještaj o sprovođenju Zaključaka IV-a Sabora Socijalističke Republike Hrvatske u postupku sa zahtjevima za privatno zaposlenje u inozemstvu*, Zagreb, rujan 1963: 9

120 HR-HDA-1609-35, *Odlazak na rad u inozemstvo (materijali za izvještaj)*, Zagreb, 6. 12. 1963: 2

121 Ivanović, 2012: 59

122 Brunnbauer, 2016: 298-299

123 HR-HDA-1609-1, *Uredba o Komisiji za iseljenička pitanja*, Zagreb, 10. 3. 1961.

pitanja građana, nego su se regulirala u sklopu općih propisa. Na taj način nije bilo organa koji se isključivo bavio problematikom iseljenika, nego je svaki državni organ, u okviru svoje nadležnosti odnosno djelokruga, rješavao problematiku u vezi sa iseljenicima samostalno, u sklopu opće državne politike. U našoj Republici tom problematikom se danas bave: Državni sekretarijat za pravosudnu upravu, Državni sekretarijat za poslove financija, Savjet za socijalnu zaštitu, Savjet za prosvjetu, Republički zavod za zapošljavanje radnika, Zavod za socijalno osiguranje NR Hrvatske i dr. Od društvenih organizacija problemima iseljenika bavi se Matica iseljenika. Činjenica, da se rad navedenih organa, ustanova i organizacija odvijao u skladu sa politikom koju je vodio dotični državni organ, ustanova ili organizacija, dovela je do izvjesnih proturječnosti i nesklada u praksi, što se negativno odražavalo na naše iseljenike od kojih su 2/3 sa područja NR Hrvatske. Takvo stanje nametnulo je potrebu da se osnuje posebni državni organ, koji bi radio na uspostavi pune suradnje u rješavanju problema iseljenika svih zainteresiranih organa, ustanova i organizacija na području NR Hrvatske i koji bi usklađivao njihov rad provodeći određenu politiku u odnosu na naše iseljenike.”¹²⁴

Intenzivna želja iseljenika za jugoslavenskim knjigama, časopisima, udžbenicima, glazbenim instrumentima, posjetima kulturno-umjetničkih društava i drugim načinima zbližavanja domovini, preopteretila je kapacitete Matice iseljenika, koja je tražila pomoć državnih organa. Savjet je ocijenio hitnim potrebu „[...] da se poduzmu efikasnije mjere za rješavanje čitavog niza problema u vezi sa iseljenicima i iseljenicima-povratnicima, da se olakša pravni saobraćaj s njima, da se predmeti u vezi sa iseljenicima brže i pravilnije rješavaju, da se osigura čvršće povezivanje i gajenje veza iseljenika sa maticom zemljom, s obiteljima iseljenika u zemlji da se osigura pravna i druga pomoć u realizaciji njihovih prava i interesa u inozemstvu.”¹²⁵ Savjet je predložio da Matica iseljenika, kao društvena organizacija, koordinira rad sa državnim organima i ustanovama, te preuzme kulturno-prosvjetno i propagandno djelovanje prema iseljenicima.¹²⁶

Novoosnovano tijelo počelo je sa radom 31. svibnja 1961. godine, kada je održana prva sjednica Komisije za iseljenička pitanja Izvršnog vijeća Sabora NR Hrvatske¹²⁷, na čelu sa predsjednicom Radojkom Katić. Odmah na prvom sastanku Komisija je zaključila da treba nešto poduzeti u vezi Odsjeka za iseljenička pitanja, koji je djelovao unutar Savjeta za socijalnu zaštitu. Dodatno, istaknuto je otežano rješavanje iseljeničkih pitanja jer jugoslavensko zakonodavstvo nije sadržavalo poseban zakon o iseljenicima. Zanimljivo, i na prvu ruku iznanađujuće, jest da su članovi Komisije upozorili na potrebu formiranja saveznog tijela za iseljenička pitanja.¹²⁸ U Jugoslaviji je uobičajena praksa bila da savezna vlast iz Beograda diktira tempo uprave i zakonodavstva. Zašto je onda prvo tijelo zaduženo za iseljeništvo osnovano u NR Hrvatskoj, na republičkoj razini? Prvo, ovaj razvoj događanja prati tendenciju djelomične decentralizacije i širenja ovlasti jugoslavenskih republika 50-ih i 60-ih godina. Drugo, Hrvatska je, među republikama i autonomnim pokrajinama, prednjačila po udjelu privremeno zaposlenih u inozemstvu – od 1960. do 1964. godine oko polovice jugoslavenskih iseljenika napustilo je hrvatski teritorij, a sljedećih nekoliko godina udio se kretao oko 40%, što je bilo nadproporcionalno u usporedbi sa postotkom Hrvatske u stanovništvu Jugoslavije. Slijedile su

124 HR-HDA-1609-1, Nacrt *Uredbe o Komisiji za iseljenička pitanja*, Zagreb, 2. 2. 1961: 3

125 Ibid

126 Ibid, 4

127 Puni naziv Komisije za iseljenička pitanja, vrlo rijetko korišten.

128 HR-HDA-1609-1. *Zapisnik sjednice Komisije za iseljenička pitanja Izvršnog vijeća Sabora NR Hrvatske – održane 31. V. 1961. godine*, 31. 5. 1961: 1-4

Slovenija sa 10-15% i Srbija sa 10-20% apsolutnog broja iseljenika. Iz Srbije, Kosova i Crne Gore iseljavao je ispod proporcionalan broj ljudi u odnosu na njihov udio u ukupnom stanovništvu federacije. Udio Slovenije, Makedonije i Vojvodine u iseljeništvu odgovarao je njihovom udjelu u ukupnom stanovništvu zemlje. Godine 1971. je 39% radnog iseljeništva bilo hrvatske nacionalnosti, iako su Hrvati sačinjavali 22% stanovništva Jugoslavije.¹²⁹

Za precizniju analizu iseljavanja po republikama i regijama službeni podaci jugoslavenske službe za zapošljavanje nisu bili dostatni. Razlog tomu je što oko polovice ekonomske emigracije nije bilo službeno registrirano od saveznih organa. Ni dokumentacija zemalja imigracije nije bila naročito korisna, jer je većina jugoslavenskih radnika bilo upisano pod oznakom „Jugoslaveni”. Sa druge strane, najboljim izvorom informacija pokazali su se općinski registri. U studiji projekta „Jugoslavenski radnici u SR Njemačkoj”, objavljenom 1970. godine, Institut za geografiju Sveučilišta u Zagrebu i Geografski institut Tehničkog sveučilišta München obradili su 25% prijava koje su jugoslavenski radnici ispunili za zapošljavanje u SR Njemačkoj u periodu 1965-1968., koje su bile pohranjene u njemačkim diplomatskim predstavništvima u Jugoslaviji. Iz ovih podataka kristaliziraju se dvije velike emigrantske regije u Jugoslaviji. Prva obuhvaća: Dalmatinsku zagoru, jugozapadnu Bosnu i zapadnu Hercegovinu. U slabo razvijenim krško-planinskim krajevima unutrašnje i vanjske migracije radne snage tradicionalna su pojava, kao i trajno iseljavanje ljudi. U nekim općinama čak je 4 puta više ljudi radilo u inozemstvu nego kod kuće! Drugo veliko emigracijsko područje uključuje: srednju i istočnu Hrvatsku, Bačku i sjeveroistočnu Sloveniju. Nizinske predjele mučila je agrarna prenaseljenost i nerazvijena jugoslavenska poljoprivreda, no centar ove emigrantske regije bio je Zagreb, grad i općina sa najviše vanjskih migranata u Jugoslaviji. Još se nekoliko regija isticalo po volumenu emigracija: Lika, sjeverna Bosna, istočna Vojvodina, sjeveroistočna Srbija i zapadna Makedonija. Nakon sklapanja međudržavnih sporazuma vlast je nastojala u migracijske tokove uključiti i jugoistočni dio države, ali time nije spriječen odlazak iz razvijenijih sjeverozapadnih teritorija, već je samo postupno smanjivan njihov udio u ukupnom iseljeništvu. Manje razvijene sredine u pravilu su ujedno lošije prometno povezane sa okolnim naseljima i manje kućanstava u njima posjeduju radijske i televizijske prijemnike. Nadalje, može se pretpostaviti da ja u tim krajevima slabija razina pismenosti. Ovdje nalazimo jedan od uzroka niske tendencije iseljavanja ljudi nepovoljnog radnog, socijalnog i ekonomskog statusa, kojima bi potencijal poboljšanja životnog standarda bio najprivlačniji. Zbog otežanog prodora informacija u izolirane krajeve, nezadovoljni radnici ili nezaposleni često ne saznaju za moguće prednosti zapošljavanja preko granice. Također, informiranost ne ovisi samo o okolini, već i društvenoj svijesti svakog pojedinca – karakterno asocijalne osobe i oni koji jednostavno nemaju od koga doznati o radu u inozemstvu vjerojatno neće ni pomisliti na odlazak. Paradoksalno, Jugoslaviju su uglavnom napuštali stanovnici razvijenih republika. Državna politika ravnomjernog razvoja republika i pokrajina provodila se transferom kapitala iz gospodarski snažnijih u slabije dijelove zemlje. Egalitarna raspodjela sredstava rezultirala je usporavanjem razvoja ekonomski vodećih republika, pogotovo Hrvatske. Iako se očekivalo da će gospodarska reforma pogodovati razvijenim krajevima, Hrvatska je jedina jugoslavenska republika u kojoj se smanjio apsolutni broj zaposlenog stanovništva u razdoblju 1965-1970. g. Predviđanja vlasti o privremenoj stagnaciji, popraćenoj većom stopom zapošljavanja u restrukturiranom gospodarstvu, uglavnom se nisu ostvarila. Veći udio stanovništva Hrvatske u vanjskim migracijama posljedica je i širenja uvjerenja o nepovoljnoj budućoj gospodarskoj perspektivi. Stručni radnici nisu uspijevali

129 Zimmerman, 1987: 84-85

zadovoljiti potrebu boljeg životnog standarda u Jugoslaviji, što ih je motiviralo na odlazak u inozemstvo. Neke radne organizacije zatvarale su vrata stručnim kadrovima, odbijajući ispuniti njihove platne zahtjeve. Krajem 1970. godine čak 32,2% vanjskih migranata iz SRH bilo je kvalificirano ili visokokvalificirano. Preko polovice radnih migranata napustilo je Hrvatsku zbog nezadovoljstva životnim i radnim uvjetima, a ne zbog nemogućnosti zapošljavanja u zemlji. Hrvatska ne samo da je imala najveći apsolutni broj iseljenika iz Jugoslavije, nego je, prema procjeni Odjela za migracije Instituta za geografiju Sveučilišta u Zagrebu, godine 1971. imala najveću stopu vanjskih migracija u Europi od 7,5. Usporedbe radi, stopa migriranja u Bosni i Hercegovini iznosila je 5,2, Sloveniji 3,5, a užoj Srbiji 2,3. Iz Hrvatske je bila četvrtina radnika zaposlenih u Jugoslaviji, a čak 38,4% radnika zaposlenih u inozemstvu.¹³⁰ Jedan od bitnijih razloga ovakvog visokog postotka jest što je Hrvatska tradicionalno bila intenzivnije emigracijsko područje. Mladićima i djevojkama bilo je lakše odlučiti se na odlazak ukoliko je netko od njihovih predaka već učinio isto. Nadalje, neki dijelovi Jugoslavije, primjerice Hrvatska i Slovenija, održavali su intenzivnije kontakte sa inozemstvom, bili uključeni u europsko gospodarstvo i tržište rada, dok je u manje razvijenim teritorijima bio snažno ukorijenjen patrijarhalni način života, pa su jedva pratili jugoslavenski gospodarski razvoj, a kamoli europska događanja. Stanovnici ovih krajeva uglavnom su prihvaćali egalitaran sistem raspodjele sredstava u Jugoslaviji, te su iseljavali u relativno manjim brojevima.¹³¹

5.4. Iseljenička politika Jugoslavije: rad Komisije za iseljenička pitanja

Vladanje kao koncept u državnom uređenju podrazumijeva: uzimanje resursa od podložnih građana; kontrolu njihovog ponašanja upotrebom policije i zakona; zaštitu naroda od vanjskih ili unutarnjih prijetnji; osiguranje beneficija poput zdravstva i socijalnog osiguranja; usmjeravanje građanskih investicija i potrošnje, itd. Mjere vladanja narodom možemo podijeliti u 3 osnovne skupine: poticaji, subvencije i sankcije. Poseban aspekt vladanja su metode kontrole stanovništva – školskim sistemom, medijima i raznim sredstvima propagande neke države propagirale su sudjelovanje građana u vlasti i „prodavale” iluziju ravnopravne raspodjele moći. U suštini, vladajuće strukture pokušavale su učvrstiti veze građana s određenim vrijednostima ili institucijama: državom, simbolima, religijom, političkim i vrijednosnim sustavom(npr. socijalizam). Krajem 60-ih i početkom 70-ih godina kontingent jugoslavenske radne migracije povećao se do te mjere da je vlast bila prisiljena uspostaviti posebnu politiku upravljanja iseljeništvom, sa sličnim metodama vladanja domaćim stanovništvom. Naime, iseljenici su odlazili u sve većem broju i ostajali vani sve duže. Iseljeničke obitelji gradile su novi život izvan dosega jugoslavenske politike. No, Jugoslavija pod svoju nadležnost ubrajala sve jugoslavenske građane koji su od države očekivali prava i zaštitu, te su od njih zahtijevali ispunjavanje obaveza, bez obzira na teritorijalne granice. Cilj je bio pitanje gastarbajtera uklopiti u djelovanje unutarnje politike, a ne se oslanjati isključivo na sredstva vanjske politike. Problem u planiranom odnosu Jugoslavije sa radnicima--migrantima nalazimo u samoj definiciji privremeno zaposlenih u inozemstvu. Praški sociolog Karl Deutsch definirao je koncept *linkage group* kao podsistem nacionalne zajednice podložniji vanjskim, međunarodnim utjecajima. W. Zimmerman definirao je gastarbajtere u širem smislu kao grupu građana izravno povezanih sa međunarodnim okruženjem, bez posredovanja matične države. Prema Deutschovoj definiciji Jugoslavija se preko gastarbajtera širila izvan svojih granica, dok je Zimmerman ekonomske iseljenike smatrao licima izvan jugoslavenskog sustava. Zimmermanovom definicijom preciznije je

130 Baučić, 1972: 32-39

131 Zimmerman, 1987: 97-99

karakterizirati jugoslavenske radnike, pri čemu je nedostatak posredstva države postao još izraženiji 70-ih godina. Zato su ih jugoslavenska administrativna tijela tretirala kao posebnu kategoriju stanovništva, kojoj su nedostajale institucije moderne socijalne države. Socijalne usluge u Jugoslaviji nisu obavljale samo organi socijalne skrbi, već i niz drugih društvenih jedinica: radne organizacije, sportski i kulturni klubovi, mjesne zajednice, službe za zapošljavanje, službe za zdravstveno i socijalno osiguranje, te ostale socijalne, političke i administrativne službe.¹³²

Komisija za iseljenička pitanja bila je jedna od najodgovornijih instanci u Hrvatskoj sa zadaćom rješavanja iseljeničke problematike. Obzirom da je Komisija po osnutku preuzela sve poslove Odsjeka za iseljenička pitanja, nestala je potreba za daljnjim djelovanjem toga tijela. Međutim, kako nije provedena odredba *Uredbe o osnivanju Komisije* o tome da Komisija ima posebnu administraciju, Odsjek je nastavio djelovanje sve do listopada 1963. godine. Odsjek zbog svoje organizacije i broja kadra nije mogao obavljati „stručno-aktuelne” poslove, već se ograničio samo na „operativu”. To se uglavnom odnosilo na imovinsko-pravna pitanja iseljenika: odštete, osigurnine, ostavine, mirovine i dr. U većini slučajeva zahtjeve za rješavanje problema iseljenika pred Odsjek su usmeno postavljali članovi njihovih obitelji. Odsjek je samo prikupljao potrebnu dokumentaciju iseljenika, a postupak se dalje rješavao putem Državnog sekretarijata za vanjske poslove. Pitanja ostavina i mirovina rješavao je nadležni domaći sud, odnosno zavod za socijalno osiguranje, dok je Odsjek samo bio obavještavan o procesima. Odsjek je na zahtjev Državnog sekretarijata za vanjske poslove od općinskih organa nabavljao razne dokumente iseljenika, podatke i sl. Dalje, bio je zadužen obavljati i niz drugih poslova koji se nisu evidentirali, poput: prijevoda isprava, davanja pravnih uputa, obavijesti, itd. Tu ubrajamo i razna posredovanja u iseljeničkim predmetima koje su rješavale druge ustanove, radi ubrzanja postupka. Odsjek je vodio i evidenciju o iseljenicima-povratnicima. Prikupljeni podaci korišteni su pri osiguravanju smještaja iseljenicima-povratnicima, reguliranju radnog staža odrađenog u inozemstvu i sličnim poslovima. Iako je bilo predviđeno da Odsjek radi na katastru iseljeničkih naseobina, po tom pitanju nije se učinilo ništa. Konačno, vođena je evidencija o priljevu iseljeničkih deviza, ali ona nije bila potpuna, niti se radila zbog neke jasne svrhe. Odbor za unutrašnju politiku Izvršnog vijeća Sabora odlučio je dio zadaća Odsjeka dodijeliti lokalnim općinskim organima, a dio Komisiji za iseljenička pitanja.¹³³

Rad komisije u početnoj fazi svodio se uglavnom na organizacijska pitanja, odnosno hitnu potrebu formiranja stručno-administrativnog aparata Komisije. Komisija po svemu sudeći nije tada izravno obavljala poslove u vezi iseljeničstva, već se na sjednicama uglavnom diskutiralo o radu drugih službi. Na sjednici Komisije održanoj 16. travnja 1962. g. druga točka dnevnog reda glasila je „Konkretizacija i zauzimanje stavova o provođenju zadataka iz plana i programa rada Komisije”. U prvoj točki sastanka raspravljalo se o posjetu delegacije SO SSRNJ jugoslavenskim iseljeničkim društvima u Južnoj Americi i posjetu delegacije MIH iseljenicima u Belgiji i Francuskoj. Po pitanju aparata Komisije:

„U diskusiji je ponovno zauzet stav da Komisija treba imati svoj stručno-administrativni aparat. Činjenica je, a to je i dosadašnja praksa rada Komisije potvrdila, da uz

¹³² Ibid, 83-113

¹³³ HR-HDA-1609-1, *Informacija u vezi sa zaključkom Odbora Izvršnog vijeća Sabora za unutrašnju politiku o prestanku sa radom Odsjeka za iseljeničke poslove u Republičkom sekretarijatu za socijalnu zaštitu*, Zagreb, 11. 10. 1963.

koordinaciju ulogu Komisije u rješavanju iseljeničke problematike sa ostalim resorima – Komisija treba niz stvari da sprovede u život, a to ona nije u mogućnosti bez aparata.”¹³⁴

Planiranje rada Komisije, barem u pisanom obliku, svodilo se samo na zaključke na kraju sastanaka oko zadataka koje bi trebalo izvršiti. Ipak, djelatnici Komisije bili su svjesni da bi propise i praksu djelovanja trebalo mijenjati, posebice nakon donošenja Zakona o amnestiji, kada se metode rada trebalo prilagoditi radi što bržeg i jednostavnijeg rješavanja iseljeničkih pitanja.¹³⁵

Rad Komisije bio je organiziran prema stavovima vrhovne političke vlasti u SRH, odnosno IK CK SKH, i usklađen sa „državno-društvenim stavom SFRJ prema iseljeništvu”. Komisija je na sjednici u rujnu 1963. godine zaključila da je njezin osnovni zadatak baviti se: ekonomskom emigracijom (staro iseljenišтво i njihova djeca), političkim emigrantima (većina amnestijom postala dijelom ekonomske emigracije, pod kategorijom „iseljenici”) i velikim brojem privremeno zaposlenih u inozemstvu. Širenje opsega djelovanja Komisije zahtijevalo je formiranje posebnog operativnog tijela, u početku sastavljenog od 7 stručnih službenika:

„Stručno-administrativni aparat Komisije pripremao bi sve potrebne materijale, analize, studije, nacрте Zakona, koji se odnose na iseljenike, vodio dokumentaciju, aktivni katastar naseobina iseljenika van zemlje i evidencije iseljenika povratnika, njihovo materijalno ulaganje u zavičaj i sl. itd., za sjednicu Komisije i druge državne i društvene organe: Predstavnička tijela, Maticu, Komisiju za međunarodne veze i iseljenička pitanja SSRNH, te provodi u život Zaključke Komisije predstavničkih tijela, obavezne upute u zaključke Savjeta za iseljenička pitanja u Beogradu.

Aparat Komisije preko socijalnih atašea u inozemstvu (službenici Komisije koji su premješteni u DSIP-a) i službe u zemlji, kompleksno bi pratio sva kretanja i obrađivao sva pitanja važna za izvršenje programa rada Komisije za iseljenička pitanja.”¹³⁶

Također, na sjednici je odlučeno da bi Komisija najviše trebala surađivati sa Savjetom za iseljenička pitanja SIV-a u Beogradu, u cilju provođenja jugoslavenske politike prema iseljeništvu, ali obilježene regionalno specifičnim obilježjima, zbog najvećeg udjela stanovnika SR Hrvatske u jugoslavenskom iseljeništvu. Komisija je zaključila i da bi Maticu iseljenika trebalo razriješiti svih upravnih poslova koje trebaju obavljati državni organi. Jugoslavija je iseljenišтво planirala iskoristiti i kao vanjskopolitički alat u službi jačanja međunarodne suradnje sa zemljama u kojima su boravili i slabljenja utjecaja političke emigracije. Međunarodni karakter iseljenišтва podrazumijevao je suradnju Komisije sa Državnim sekretarijatom za inostrane poslove:

„Obzirom na našu vanjsku politiku, koja ima definisana načela i nosioc je aktivne koegzistencije mi kao zemlja (i naš predsjednik) imamo ogroman autoritet i utjecaj u najvećem broju zemalja, koje na isti, ili sličan način podržavaju naše stavove i nama omogućava, da se angažujemo na planu iseljenišтва, kako bi i ono dalo aktivnu podršku i našoj miroljubivoj politici i sve boljim odnosima sa zemljama, gdje ima naših iseljenika (put druga Tita).

134 HR-HDA-1609-1, *Zapisnik sjednice Komisije za iseljenička pitanja Izvršnog vijeća sabora NR Hrvatske – održane 16. IV 1962. god. u 9 sati*

135 Ibid

136 HR-HDA-1609-1, *Zapisnik sastavljen na sjednici Komisije za iseljenička pitanja SR Hrvatske, održane dne 11. IX 1963. god. u 9 sati, 2*

To bi osiguralo, da naš utjecaj među iseljenicima bude adekvatan međunarodnom utjecaju i ugledu u svim tim zemljama, koji odgovara međunarodnom značaju i ugledu naše zemlje u svijetu. Sve bi to još brže i više ubrzalo proces diferenciranja među preostalom političkom emigracijom, koja baš sada, osjećajući slabljenje svojih pozicija (ZOA), pokušava na sve načine (i terorom), da se infiltriraju u napredne iseljeničke organizacije, ili da već u njima djeluju neprijateljski prema našoj zemlji.”¹³⁷

Finalni zaključak odnosio se na iseljeničku politiku na lokalnoj razini. U općinama sa većim brojem iseljenika i privremeno zaposlenih u inozemstvu moralo se posvetiti posebnu pažnju iseljeničkoj problematici uključivanjem iseljeničstva u općinske statute i program rada upravnog aparata.¹³⁸

Sa godišnjim planiranjem programa rada Komisija je krenula u prosincu 1963. godine, kada je sastavljen *Plan i program rada Republičke komisije za iseljenička pitanja za 1964. godinu*. Isplanirano je:

- stalno pratiti procese koji se odvijaju među iseljeničtvom i na temelju toga vršiti analize i studije, koje bi poslužile kao smjernice prilagođavanja djelovanja prema iseljeničtvu;
- proučavati privremeno zapošljavanje u inozemstvu (uz naglasak na Zapadnu Njemačku) i organizirati kulturno-prosvjetni život jugoslavenskih radnika;
- angažirati se u izboru iseljeničkih izaslanika, kao i sekretara iseljeničkih udruga u zemljama gdje ima najviše iseljenika;
- pomagati pri izboru učitelja, sportskih radnika, novinara i drugih koji će biti izaslani u iseljeničke naseobine;
- organizirati snimanje filmova, izdavanje gramofonskih ploča i tekstualnih publikacija za iseljeničstvo;
- održavati radijske emisije za iseljeničstvo na stanicama koje imaju određen termin programa za iseljeničstvo;
- brinuti o izgradnji i prodaji kuća iseljenicima;
- pratiti i analizirati pisanje glavnih iseljeničkih listova, pisanje domaćeg tiska o iseljeničtvu i aktivnosti iseljeničkih organizacija prema Jugoslaviji;
- raditi na učvršćivanju veza iseljeničstva sa zemljom i njihovoj ulozi u osnaživanju pozitivnih veza Jugoslavije i zemalja u kojima žive;
- održavati veze sa „uglednim i istaknutim” iseljenicima i raditi na povratku bogatijih iseljenika u Jugoslaviju;
- osigurati brzo rješavanje pravnih i drugih zahtjeva iseljenika i njihovih obitelji;
- stručno pomoći općinskim upravama u rješavanju imovinsko-pravne i ostalih oblika zaštite iseljenika, te utjecati na lokalne vlasti da uvedu iseljeničku tematiku u svoje statute

137 Ibid, 3-4

138 Ibid

- proučiti zakone vezane za iseljništvo i dati prijedloge s obrazloženjima o njihovoj izmjeni ili ukidanju;
- obraditi anketu o iseljništvu i prema rezultatima iste dati prijedloge Izvršnom vijeću, predstavničkim tijelima i političkim rukovodstvima;
- pomoći u izradi katastra iseljeničkih naseobina.¹³⁹

Bitan aspekt rada KIP-a bila je suradnja sa političkim i obavještajnim službama, konkretno Državnom bezbednosti iz Republičkog sekretarijata za unutrašnje poslove u SRH. U tu svrhu je Odbor za unutrašnju politiku IV Sabora SRH dodijelio Komisiji jednog koordinanta DB iz RSUP, koji je sudjelovao na sastancima stručnog kolegija KIP, davao savjete i pružao upute za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. Nadalje, Komisija je obostrano surađivala i sa Odjelom za kontrolu stranaca i pasošku službu RSUP-a. Odjel je imao pristup popisima osoba koje su napuštale Jugoslaviju, osim članova delegacija državno-političkih i društvenih organa više razine uprave. Dakle, nadzirao se odlazak: ljudi koji su odlazili radi obavljanja službenih poslova, specijalizacije ili studija; sportskih, folklornih i umjetničkih grupa; članova delegacija niže razine; osoba koje su putovale turistički na godišnji odmor ili u posjet rodbini. Iz mnoštva putnika Odjel je birao one koje su ocijenili moralno i politički podobnim za kontakt sa građanima na privremenom radu u inozemstvu. Sa izabranim osobama prije njihovog odlaska vođeni su razgovori. Svi zanimljivi informativno-obavještajni podaci (političke informacije, izvještaji, ankete i dr.) dostavljani su Državnoj bezbednosti.¹⁴⁰

5.5. Jugoslavenska politika zapošljavanja radnika u inozemstvu

Unatoč tendenciji popuštanja odnosa Jugoslavije prema ideji odlaska na rad u inozemstvo početkom 60-ih godina, proces liberalizacije tekao je sporo, a vlast je interno prezirala odlazak radnika iz zemlje, posebice stručnih kadrova. Sekretarijat za rad SRH u proljeće 1963. godine izdao je *Interno uputstvo o praktičnom provođenju politike zapošljavanja u odnosu na zahtjeve za odlazak na rad u inozemstvo*, kojim su postavljeni uvjeti budućeg zapošljavanja domaće radne snage u inozemstvu. Sekretarijat je izričito zabranio odlazak kvalificiranim i stručnim radnicima. Svim već zaposlenim radnicima zabranjen je odlazak, osim ako je u pitanju bilo izvršavanje međudržavnih obaveza Jugoslavije prema drugim zemljama ili poslovima jugoslavenskih poduzeća u inozemstvu. Nekvalificiranim i polukvalificiranim radnicima Sekretarijat je dopustio odlazak samo ako dugo vremena objektivno nisu uspijevali osigurati posao u Jugoslaviji. Međutim, odlasci ovog tipa morali su biti regulirani posredstvom državnih službi. To je pravilo vrijedilo i za slučajeve slanja radnika van na stručno osposobljavanje od strane gospodarskih organizacija. Svako privatno poticanje odlaska ili posredovanje pri odlasku bilo je zabranjeno. Od zahtjeva stranih firmi za zapošljavanjem jugoslavenskih radnika uzimani su u obzir samo oni koji su poslani izravno Republičkom zavodu za zapošljavanje radnika. Privredne i društvene organizacije nisu smjele izravno sa stranim poslodavcima pregovarati o izvozu domaćih radnika, već se sve moralo obavljati preko Zavoda. Zavod za zapošljavanje formirao je posebnu komisiju za razmatranje i odlučivanje o: zahtjevima stranih firmi za radnicima s obzirom na vrstu rada, uvjete, traženi broj radnika i sl., te molbama

¹³⁹ HR-HDA-1609-1, *Plan i program rada Republičke komisije za iseljenička pitanja za 1964. godinu*

¹⁴⁰ HR-HDA-1609-1, *Prijedlog organizacije i sadržaja rada detaširanog organa DB iz RSUP u SRH pri republičkoj komisiji za iseljenička pitanja*, Zagreb, 20. 2. 1964.

radnika sa teritorija SR Hrvatske, pri čemu su ključni kriteriji bili: razina stručnosti, ekonomski status i mjesto stanovanja.¹⁴¹

Da bi dobili dozvolu odlaska na rad u inozemstvo radnik je morao ispunjavati nekoliko temeljnih uvjeta: da je minimalno 6 mjeseci prije podnošenja zahtjeva bio prijavljen u nadležnom zavodu za zapošljavanje, a u tom periodu nije mu ponuđen odgovarajući posao; da je odslužio obavezni vojni rok; da nije kvalificiran ili visokokvalificiran radnik, odnosno da nije završio srednju, višu ili visoku školu, gimnaziju ili fakultet; da nije u stanju privatnim poljoprivrednim ili obrtničkim radom izdržavati sebe i obitelj. Potonji uvjet utvrđivala je komisija nadležnog zavoda za zapošljavanje, a ostali su ovjeravani putem odgovarajućih isprava, poput svjedodžbe i vojne knjižice. Koordinacijske komisije formirali su predsjednici svih općinskih skupština, u čijim središtima je djelovao zavod za zapošljavanje radnika. Imale su 5-7 članova, uglavnom predstavnika: SSRN, općinskog komiteta SK, sindikata, gospodarstva, upravnih organa općinske skupštine, SUP-a i zavoda za zapošljavanje. Dok je ranije SUP izdavao putne isprave za odlazak u inozemstvo, sredinom 1963. godine ta je praksa prestala, a podnositelji prijava upućivani su u nadležne zavode za zapošljavanje.¹⁴² Zavodi su bili dužni zaprimiti svaku prijavu, bez obzira na: radni status, zanimanje, struku i imovinsko stanje. Uz prijavu, radnici su u zavod morali dostaviti: potvrdu da oni ili članovi obitelji nemaju nepodmirenih poreznih i drugih financijskih doprinosa (na promet, za socijalno osiguranje, za školstvo, itd.); potvrdu organa starateljstva da nemaju nepodmirenih obaveza uzdržavanja; izjavu bračnog partnera/ice da o suglasnosti s odlaskom radnika/ice u inozemstvo; potvrdu od organizacije u kojoj je posljednje bio zaposlen da nema nepodmirenih troškova: ugovora o stipendiranju, vraćanja novca primljenog pod poslodavca za školovanje; potrošačkog ili stambenog kredita; naknade za počinjenu materijalnu štetu ili nerazduženu imovinu radne organizacije. Radnici, koje je koordinacijska komisija izabrala prema zadanim uvjetima, mogli su potpisati ugovor sa inozemnim poslodavcem. Općinski zavod za zapošljavanje mogao je dati suglasnost za odlazak tek nakon što je ugovor registriran u Republičkom zavodu. Potvrdu o suglasnosti radnici su prilagali uz zahtjev za izdavanje putne isprave.¹⁴³

Ako koordinacijska komisija odobri zahtjev stranog poduzeća za zapošljavanjem domaćih radnika, Republički zavod za zapošljavanje kontaktirao je poduzeće radi utvrđivanja uvjeta individualnih ugovora sa radnicima. Zatim je obavještavao zavode za zapošljavanje u općinama gdje je bilo prijavljenih radnika, o uvjetima za zapošljavanje i potrebnom broju radnika u poduzeću. Zavod je registrirao samo ugovore koji su sadržavali:

- obavezu poslodavca da radniku osigura jednaka prava koja su imali domaći radnici u dotičnoj državi (plaća, radno vrijeme, odmori, dopusti, socijalno osiguranje, odšteta u slučaju nesreće na radu, higijensko-tehnička zaštita, dječji dodatak, dodatak za odvojeni život, itd.);
- garanciju kontakta radnika s obitelji i dostatnih uvjeta za društvenih život (društvene prostorije, sportske aktivnosti, tisak, plaćeni put na godišnji odmor u matičnu zemlju, podmirivanje putnih troškova, itd.);

141 HR-HDA-1609-34, *Prijedlog internog uputstva o praktičnom provođenju politike zapošljavanja u odnosu na zahtjeve za odlazak na rad u inozemstvo*, 1-4

142 HR-HDA-1609-34, *Izveštaj o provođenju Zaključaka IV-a Sabora Socijalističke Republike Hrvatske u postupku sa zahtjevima za privatno zaposlenje u inozemstvu*, 2-3

143 Ibid, 5-7

- omogućen kontakt radnika sa matičnom zemljom i njezinim službenim predstavništvima u inozemstvu;
- slobodan uvid sindikatima SRH u izvršavanje individualnih ugovora o radu;
- suglasnost radnika da poslodavac dio njegove zarade u devizama doznauje njegovoj obitelji za uzdržavanje, te za socijalno osiguranje u SRH i njegove druge obaveze;
- odredbu da je ugovor validan samo ako je registriran od Republičkog zavoda za zapošljavanje.¹⁴⁴

Kandidati kojima je odbijen zahtjev imali su pravo u zavodu za zapošljavanje podići pismenu obavijest sa obrazloženjem odbijenice. Službe nadležne za izdavanje putnih isprava nisu ih smjele dodijeljivati osobama koje nisu dobile suglasnost općinskog zavoda za zapošljavanje ili, u slučaju odlaska na stručno osposobljavanje, Republičkog sekretarijata za rad. Odbijeni radnici su imali pravo pokrenuti žalbeni postupak. Točka 23. ovog uputstva upozoravala je na posljedice kršenja njegovih odredbi:

„Za sve osobe koje su bez valjane putne isprave napustile zemlju ili koje legalno odu, a samovoljno produže boravak u inozemstvu, nadležni organi kao i radne organizacije u kojima su prethodno bile zaposlene, dužni su utvrditi sve nepodmirene obaveze i putem suda pokrenuti postupak za namirenje tih obaveza s osnova poreza, doprinosa, kredita ili kog drugog osnova.

Radne organizacije u kojima su takve osobe bile uposlene pokrenut će odmah postupak za prestanak prava na korištenje stana koje su takve osobe koristile po osnovu radnog odnosa. Za sve nepodmirene obaveze u vezi s korištenjem stana, školovanjem i stipendiranjem, ili za predmete društvene imovine s kojima se takva osoba u radnom odnosu nije propisno razdužila odnosno naknadila štetu, radna organizacija će pokrenuti sudski postupak odnosno podnijeti prijavu organima gonjenja.”¹⁴⁵

Članovima Saveza komunista u principu nije bilo dopušteno zapošljavanje u inozemstvu na privatnu inicijativu, osim u iznimnim slučajevima, ukoliko je kandidat bio nezaposlen, nekvalificiran, teškog materijalnog stanja i u nemogućnosti pronaći posao u zemlji. Članovi SK u pravilu su morali imati odobrenje svoje radne organizacije za odlazak preko granice.¹⁴⁶ Još jedna ideološki osjetljiva skupina potencijalnih iseljenika bilo je mlado stanovništvo. Ne samo da je mlađa radna snaga bila fizički sposobnija za mnoštvo poslova, već je, prema zaključku KIP, ona bila „glavni arsenal podmlađivanja ustaških diverzantskih organizacija”, te da ih je oko 4000 godišnje ilegalno napuštalo SRH.¹⁴⁷

Jugoslavenska vlast interno je bila samokritična u pogledu odnosa prema masovnom odlasku radne snage u inozemstvo, ukazujući na „[...] pomanjkanje odgovarajućeg jedinstvenog i aktivnog stava prema uzrocima same pojave, a pogotovo i prema određenim subjektivnim nosiocima raspoloženja, psihoze ili orijentacije koja je na određenim područjima izazvala interes za odlaženje na rad u

¹⁴⁴ Ibid, 8-9

¹⁴⁵ HR-HDA-1609-34, *Prijedlog internog uputstva o praktičnom provođenju politike zapošljavanja u odnosu na zahtjeve za odlazak na rad u inozemstvo*, 9-10

¹⁴⁶ HR-HDA-1609-34, *Prijedlog zaključaka za reguliranje odlaska naših građana u inozemstvo*, Zagreb, 30. 10. 1963: 5

¹⁴⁷ HR-HDA-1609-34, *Prijedlog zaključaka*, Zagreb, 11. 12. 1963: 2

inozemstvo, u svakom slučaju iznad mjere koja bi se mogla opravdati nekim objektivnim uvjetima života ili mogućnostima zapošljavanja stanovništva.”¹⁴⁸ Osim uviđanja prijašnjih grešaka, drugi potreban korak ka učinkovitoj politici prema ekonomskoj emigraciji bilo je priznanje trajnog karaktera ekonomskog iseljavanja, što je i učinjeno:

„Sve u svemu, dakle, i dalje možemo ostati pri ocjeni da je odlazak na rad u inozemstvo pojava trajnijeg karaktera. Njeno reguliranje i uspješno rješavanje problema koji se javljaju u vezi s njom, kako vidimo, nije moguće postići samo administrativno-organizacionim zahvatima. Iako su značajni, takvi zahvati ne rješavaju problem u suštini. A upravo je na njima bilo težište cjelokupne dosadašnje aktivnosti.”¹⁴⁹

Postojala je svijest o ekonomskim i drugim nedostacima Jugoslavije. U obrazloženju budućeg načina postupanja sa ekonomskom emigracijom Republički sekretarijat za rad posvetio je većinu prostora gospodarskoj situaciji u zemlji. S tim u vezi, zanimljivo je da negativni politički faktori, koji su utjecali na egzodus radnika, nisu bili dio originalnog teksta dokumenta, već su samo spomenuti u bilješki na dnu stranice:

„Kao uzroci ili izvori takvih negativnih utjecaja mogu se spomenuti: određena agitacija od strane onih koji su se vratili s rada u inozemstvu kao i nekih ilegalnih posrednika i agentura, težnja za podizanjem osobnog standarda i prihoda u roku od godine – dvije dana, čak i iznad prosjeka visokorazvijenih zemalja, ali i nedostatak objašnjavanja i objektivnog informiranja naših ljudi o prilikama i uvjetima rada i života u pojedinim zapadnim zemljama.”¹⁵⁰

Zavodi za zapošljavanje bili su svjesni da većina zainteresiranih za rad u inozemstvu, kojima je ponuđeno radno mjesto u zemlji, nije mogla prihvatiti prenizak osobni dohodak, pogotovo ako su morali izdržavati obitelj. Naime, velik broj poslova bio je sezonskog karaktera (građevinarstvo, poljoprivreda i sl.) i obavljao se izvan mjesta stanovanja, zbog čega se radnicima nije isplatilo istovremeno pokrivati dvostruke troškove života.¹⁵¹ „Krivnju” za rast nezaposlenosti Sekretarijat je pripisao teškoćama u poljoprivredi (prirodne nepogode i nedostatan urod), ali i reformnim nastojanjima da se racionalnije iskorištava već zaposlene, a ne neopravdano povećava broj radnika. Posljedica je često neuspjela potraga poljoprivrednika za drugim izvorima prihoda i stvaranje viškova radne snage. Državna uprava zaključila je da se moraju pronaći drugi načini ostvarivanja pune zaposlenosti. Problem je što upute Sekretarijata po tom pitanju nisu bile konkretne, već su svedene na isprazne napomene o postojanju neiskorištenih poljoprivrednih potencijala – više se reviziralo prošle propuste, nego gledalo ka metodama budućeg poboljšanja situacije. Primjerice, „nedovoljno isticanje naših razvojnih perspektiva i već dostignutog društvenog razvoja za suzbijanje neopravdane orijentacije na odlaženje radi zaposlenja u inozemstvu” isticalo se kao jedan od uzroka pojačanog iseljavanja. Ni ponuđeno „rješenje” problema nije odstupalo od sličnog, nejasnog partijskog jezika:

148 HR-HDA-1609-34, *Obrazloženje uz nacrt internog uputstva o praktičnom provođenju politike zapošljavanja u odnosu na zahtjeve za odlazak na rad u inozemstvo*, Zagreb, 17. 5. 1963: 1

149 HR-HDA-1609-34, *Informacija o provođenju zaključaka Izvršnog komiteta CK SKH u vezi sa zapošljavanjem naših građana u inozemstvu*, Zagreb, 30. 10. 1963: 13

150 HR-HDA-1609-34, *Obrazloženje uz nacrt internog uputstva o praktičnom provođenju politike zapošljavanja u odnosu na zahtjeve za odlazak na rad u inozemstvo*, Zagreb, 17. 5. 1963: 2

151 HR-HDA-1609-34, *Izveštaj o provođenju zaključaka IV-a Sabora Socijalističke Republike Hrvatske u postupku sa zahtjevima za privatno zaposlenje u inozemstvu*, 5-6

„Uz ukazivanje na perspektive u okviru našeg privrednog i općedruštvenog razvoja neophodna je i aktivna široka orijentacija na otkrivanje i iskorištavanje vlastitih lokalnih mogućnosti za stalno i ubrzano širenje raznih novih djelatnosti u kojima će se naći izvori za upošljavanje i za stjecanje prihoda velikog broja naših radnih ljudi kroz rad, veću produktivnost i podmirivanje naših potreba za robama i uslugama. Za to je pored ostalog potrebno u potpunosti spriječiti odlazanje u prvom redu stručnih radnika i postići da se odlazanje i ostalih radnika svede na mjeru koja se može tolerirati s obzirom na već postojeću dosta široku orijentaciju za zapošljavanje u inozemstvu nastalu zbog pomanjkanja odgovarajuće političke aktivnosti. To zahtijeva ujednačavanje stavova svih organa i društveno-političkih snaga kod objašnjavanja koje treba da je usmjereno na suzbijanje neopravdanog i neosnovanog oduševljavanja za odlazanje na rad u inozemstvo i radikalno mijenjanje orijentacija kroz objektivno informiranje o uvjetima rada u inozemstvu, položaju već zaposlenih radnika vani i o našim vlastitim perspektivama i mogućnostima.”¹⁵²

Ako u internom službenom uputstvu nije preciziran put ka otvaranju novih radnih mjesta, logično je pretpostaviti da narod nije bio upućen po tom pitanju. Općinske i kotarske službe Sekretarijat je opomenuo zbog pretjeranog izvoza radne snage, umjesto da ih zaposle na nekim poljoprivrednim ili građevinskim radovima u zemlji. Poseban naglasak stavljen je na problem odlaska stručnih radnika. Naime, petogodišnji razvojni plan SRH predviđao je potrebu za 75.000 novih radnika sa visokom ili srednjom stručnom spremom i 127.000 kvalificiranih i visokokvalificiranih radnika. Uzrokom odlaska struke smatran je izostanak poticaja, ne samo za njih, nego i sve ambiciozne zaposlenike. Nedostatak motivacije pasivizirao je dio stručnjaka i u njima probudio opsjednutost za pronalaskom alternativnog rješenja.¹⁵³ Uprava Državne bezbednosti grada Zagreba u ožujku 1964. godine analizirala je osobe sa višom i višom stručnom spremom, koje su na privatnu inicijativu otišli raditi u inozemstvo, pri čemu su obradili aktivno stanovništvo Zagreba i okolice u periodu od 1952. g. do 30. lipnja 1963. g. Prema njihovom istraživanju, većina stručnjaka koji su samovoljno raskinuli radni odnos to su učinili tek pismenim putem, nakon što su već odselili, ili se jednostavno nisu pojavili na poslu. Gotovo 10% nije niti počinjalo raditi u Jugoslaviji, već je odmah po diplomiranju otišlo van. Od 1018 analiziranih odlazaka, u čak 582 slučaja kao službeni razlog odlaska naveden je privatni posjet. 98 osoba ilegalno je pobjeglo preko granice. Na privatnu specijalizaciju otišlo je 95 osoba, 49 kao turistički putnici, dok je samo 40 visokokvalificiranih dobilo službenu dozvolu za odlazak na rad u inozemstvo. Ipak, velika većina je otišla na rad. Specijalizacija se uglavnom koristila samo kao forma da se dođe do putovnice, a na garantnim listovima za odlazak u posjetu izričito je pisalo da je zapošljavanje vani zabranjeno, ali se ta mjera učestalo kršila, čak i na način da se izmisli osoba kojoj se putuje.¹⁵⁴ Poseban problem predstavljali su kvalificirani radnici koji su se vraćali u Jugoslaviju radi posjeta rodbini, a svojedobno su dobili vizu za posjet inozemstvu, pa ostali na radu. Po povratku su se iznenadili jer nisu mogli dobiti izlaznu vizu, iako im je rečeno suprotno. Vršili su pritisak na državne službe jer su im u inozemstvu ostale stvari i novac.¹⁵⁵ Međutim, jugoslavenska policija i sudovi nisu imali pravne osnove da kažnjavaju one koji su imali urednu putovnicu ili ulazno-izlaznu vizu, a time bi također obezvrijedili djelovanje vlastitih konzulata. Dalje, diplomatski dužnosnici

152 Isto kao 150: 5

153 Ibid, 3-5

154 HR-HDA-1609-35, *Analiza pojedinih obilježja lica sa višim i visokom stručnom spremom, koja se nalaze na radu u inostranstvu po privatnoj osnovi*, Zagreb, 14. 3. 1964: 1-16

155 Isto kao 152: 7-8

produživali su trajanje viza iseljenicima i izdavali putne dokumente novim interesantima, čak i ako su odlazili van u posjet ili kao turisti. SUP je pretpostavljao da se to činilo iz straha da odbijeni iseljenici ne prijeđu u kamp političke emigracije. Građani koji su si to mogli priuštiti kupovali su lažirane putovnice na crnom tržištu, a dio je odlazio ilegalno, bez ikakve dokumentacije. Razočarano stanovništvo koje nije uspijevalo ni na taj način odseliti, često su reagirali „nezgodnim ili neprijateljskim komentarima”, izjavljujući da nema smisla graditi socijalizam u Jugoslaviji za 20.000 dinara, ako u Njemačkoj može zaraditi i do 150.000 dinara mjesečno.¹⁵⁶

Sudeći isključivo prema programu rada KIP, radna emigracija postaje dominantnom stavkom jugoslavenske iseljeničke politike 1965. godine:

„Polazeći od činjenice da je Uredba donešena u 1961. god. i da se je na osnovu nje nadležnost Komisije odnosila na iseljenike, iseljenike povratnike i njihove obitelji (imovinsko pravna i ostala zaštita) treba utvrditi da se je djelokrug rada Komisije proširio i na zaštitu savremene ekonomske emigracije (zaposleni građani u inozemstvu i njihove obitelji).

Poslove i zadatke koje Komisija obavlja prema građanima zaposlenim u inozemstvu i njihovim obiteljima u zemlji postavlja Odbor Izvršnog vijeća Sabora za unutrašnju politiku, Izvršno vijeće Sabora i predstavnički organi.”¹⁵⁷

Dodatno, državne službe posebnu pažnju počinju pridavati iseljeničkim devizama. U prvih 9 mjeseci 1964. godine pristiglo je u Jugoslaviju od iseljenika i građana na radu u inozemstvu čak 42 milijuna američkih dolara (180 milijuna deviznih dinara), što je značajno poboljšalo platnu bilancu zemlje prema inozemstvu, odnosno ublažilo inozemni dug. Pri tome, vladajući su bili svjesni da postoji još mogućnosti za povećanje priljeva deviza: povratak umirovljenika, turistički posjeti, uplate iseljenika za socijalno osiguranje, štednja i ulaganje u jugoslavenskim bankama, kupovanje robe devizama uz poseban popust, carinske olakšice, itd. Rad Komisije od 1965. g. postao je organiziraniji, tako da su njezine aktivnosti podijeljene na četiri skupine: normativno-upravne, studijsko-analiitičke, upravno-pravne i specifično-stručne. Primjetno je naglašena potreba Komisije da sudjeluje u rješavanju zakonskih problema u vezi sa iseljeništvom, što je uključivalo izradu nacrt Zakona o republičkom upravnom organu za iseljeničke poslove, izradu teza za nacrt Zakona o iseljeništvu, te praćenje inozemnih radničkih i socijalnih normi, konvencija i društvenih ugovora, što je bilo važno zbog potrebe prilagodbe domaćih zakona.¹⁵⁸

Restriktivne odredbe izdavanja dozvole za rad u inozemstvu počele su polako padati u vodu od 1965. nadalje. Možda ne u teoriji, ali rastući broj jugoslavenskih radnika u inozemstvu govori da je vlast u praksi sve više ublaživala kriterije prelaska granice.¹⁵⁹ Sredinom 60-ih godina jugoslavenskim vlastima bilo je već jasno da je vrijeme za promjenu iseljeničke politike, jer se namjera zaustavljanja prirodne tendencije migriranja stanovništva silnim političkim i administrativnim mjerama pokazala uzaludnom:

„Jasno je ipak, da se nikakvim administrativnim mjerama ne mogu zaskočiti prirodne tendencije migriranja. Bitno smanjenje pritiska za zaposlenje u inozemstvu možemo

156 HR-HDA-1609-1, *Odlazak na rad u inozemstvo (materijali za izvještaj)*, 5-6

157 HR-HDA-1609-1, *Program rada Republičke komisije za iseljenička pitanja za 1965. god.*, 2

158 Ibid

159 Ivanović, 2012: 98

očekivati samo razrješenjem naših unutrašnjih poslova u privređivanju i raspodjeli. Čak i u uslovima znatnijeg povišenja standarda i veće stimulacije za rad u vlastitoj zemlji, tendencija migriranja biti će prisutna zbog opće međunarodne podjele rada kao i općih i posebnih naših društveno političkih sloboda. Shvaćajući sve ove momente naš društveni, politički, ekonomski i upravni pristup toj pojavi i subjektivnim učesnicima te pojave, mora biti do kraja realan, vodeći računa i o tome, da ogromna većina svoje zaposlenje u inozemstvu smatra 'privremenim' kod čega je naglašen tzv. sezonski karakter zaposlenja (veliki procenat nekvalificiranih, koji su zaposleni na teškim radovima i u građevinarstvu).¹⁶⁰

„Osnov naših dilema pri formuliranju politike u toj oblasti svodi se u suštini na pitanje kako izmiriti suprotnosti između interesa pojedinaca, interesenta za odlazak na rad u inozemstvo radi rješavanja pitanja ličnog standarda i interesa zajednice, Kome i kada dati prioritet. Iz ovoga proizlaze i sve specifičnosti te pojave kao i njezina dinamika.

Iz ovog razloga ne možemo od nikakvih zakonskih akata, koji bi regulirali ili zapošljavanje i iseljavanje u inozemstvo ili ga zabranjivali, očekivati pozitivne rezultate već naprotiv. Takovim zakonskim reguliranjem te pojave došli bi u situaciju da je ili stimuliramo kada to nije oportuno ili u slučaju zakonske zabrane da potenciramo nepovoljni ekonomski položaj pojedinaca i stvoriti uz postojeći ekonomski i politički problem za zajednicu.”¹⁶¹

Unatoč pozitivnim pomacima u regulaciji odlaska radnika u inozemstvo nakon donošenja *Uputstva o postupanju pri zapošljavanju radnika u inostranstvu*¹⁶², značajan udio radnika i dalje je iseljavao ilegalno, prvenstveno zbog prestrogih kriterija općinskih komisija za izdavanje dozvole za odlazak. U prvoj godini nakon *Uputstva*, od 37.778 zaprimljenih prijava, općinski organi u Jugoslaviji su izdali samo 11.616 dozvola. Drugi problem bio je vrlo često kompliciran birokratski postupak odlaska, kako u Jugoslaviji, tako i u odredišnim zemljama. Primjerice, u Austriji je za dokumentaciju, izdavanu od strane konzulata SFRJ, bio zadužen niz službi, a ne samo ured za zapošljavanje:

„[...] za odobrenje zapošljavanja, smještaj i platu bio je nadležan ured za zapošljavanje (*Arbeitsamt*), za zaštitu na radu inspektorat za zaštitu pri radu (*Arbeitsschutzinspektorat*), za nesreće pri radu zavod za osiguranje (*Unfallversicherungsamt*), za socijalno osiguranje bolesnička blagajna (*Krankenkasse*), dok je za transfer uštedevina bila nadležna nacionalna banka (*Österreichische National Bank*).”¹⁶³

Zbog nepostojanja adekvatnih međunarodnih sporazuma, te općenito nesređenim odnosima Jugoslavije sa drugim zemljama, propisi o zapošljavanju nisu se mogli u potpunosti poštivati. Istovremeno, poslodavci, naviknuti na radišne jugoslavenske radnike, koji gotovo da nisu trebali obuku po zaposlenju, tražili su alternativna rješenja, ignorirajući *Uputstvo* i zavode za zapošljavanje.¹⁶⁴

160 HR-HDA-1609-35, *Povezivanje sa domovinom i neka iskustva i problemu u radu sa suvremenom ekonomskom emigracijom*, Zagreb, 16. 1. 1965: 1-2

161 HR-HDA-1609-35, *Prilog za raspravu o politici, postupku i organizacionim mjerama u oblasti zapošljavanja i rada u inozemstvu*

162 1964. godine više od 50% zaposlilo se u inozemstvu posredstvom ugovora republičkih zavoda za zapošljavanje i poslodavaca

163 Ivanović, 2012: 62

164 Ibid, 61-64

Za reviziju iseljeničke politike nužno je bilo promijeniti odnos zakonodavstva prema iseljeništvu. U Saveznom sekretarijatu za rad formirana je Komisija sastavljena od predstavnika: sekretarijata, SSUP-a, DSIP-a, Centralnog vijeća Saveza sindikata Jugoslavije i Savezne privredne komore. Dalje, donešena su tri zakona koja su definirala odnos Jugoslavije prema iseljavanju u narednih 7 godina: *Zakon o putnim ispravama jugoslavenskih državljana*, *Osnovni zakon o organizaciji i financiranju zapošljavanja*, *Zakon o dopunama Osnovnog zakona o organizaciji i financiranju zapošljavanja*. Novim zakonom o putnim ispravama, donešenom 1965. godine, ustanovljeno je pravo na izdavanje putnih isprava u trajanju od 10 godina svakom državljaninu SFRJ. Izlazne vize mogle su se izdavati samo onima koji su obavili vojni rok i obaveze prema društveno-političkim, državnim organima li nekoj drugoj organizaciji, uz uvjet da su podmirili obaveze prema obitelji i u vezi sa socijalnim osiguranjem. Ova ograničenja potpuno su uklonjena izmjenama zakona 1966. i 1967. godine. Iste godine kada i zakon o putnim ispravama stupio je na snagu *Osnovni zakon o organizaciji i financiranju zapošljavanja*, kojim je formiran Savezni ured za poslove zapošljavanja. Ured je bio nadležan za: zapošljavanje u inozemstvu, provođenje sklopljenih međudržavnih sporazuma o zapošljavanju, rješavanje dijela ponuda za zapošljavanje koje šalju strani poslodavci, praćenje uvjeta zapošljavanja u inozemstvu, itd. Savezni savjet za rad, Državni sekretarijat za vanjske poslove, Savez sindikata, Socijalistički savez, Komisija za pitanje iseljenika, općinske skupštine, zavodi za socijalno osiguranje, banke, druge službe i ustanove također su se bavile zapošljavanjem radnika u inozemstvu. Međutim, situacija sa podjelom odgovornosti zapošljavanja radnika u inozemstvu ostala je nejasna. Naime, SIV je u studenom 1966. zaključilo da poslove u vezi s tim trebaju obavljati diplomatsko-konzularna predstavništva, dok je, početkom sljedeće godine, *Zakon o dopunama Osnovnog zakona o organizaciji i financiranju zapošljavanja* zadužio službu za zapošljavanje da traži slobodna radna mjesta i posreduje u zapošljavanju radnika. Pravna zaštita radnika u inozemstvu bila je dužnost DSIP-a.¹⁶⁵

5.6. Vanjskopolitički, međunarodni temelj rada lokalnih službi za zapošljavanje: ugovor Jugoslavije i SR Njemačke

Uvoz privremene radne snage nije neuobičajena politika zapošljavanja, ograničena samo na srednjo- i zapadnoeuropske zemlje od 1960-ih godina nadalje. SAD su u Drugom svjetskom ratu počele uvoziti meksičke radnike u Kaliforniju i Teksas. Zemlje Perzijskoga zaljeva (Saudijska Arabija, Kuvajt, Bahrein, Oman i dr.) zbog naftne krize uvozili su jeftinu radnu snagu iz Južne i Jugoistočne Azije. Kontrolirani uvoz radnika iz istih zemalja provodili su Japan i Južna Koreja. Zajednički razlog uvoza u svim ovim slučajevima bila je nabava poslušnih radnika voljnih obavljati poslove koje lokalno stanovništvo nije željelo. Ultimativni cilj ove politike bio je izvući maksimalnu ekonomsku korist, uz minimalne troškove života gostujućih radnika. U skladu sa time, sprječavano je njihovo trajno naseljavanje i socijalizacija sa domaćim građanima, ne bi li se usporio proces integracije stranaca u društvo.¹⁶⁶ U ratnim godinama drastično su smanjene rezerve njemačke radne snage. Loš prirodni priraštaj, snižavanje starosne granice za mirovinu, skraćivanje radnog tjedna sa 44 na 40 sati, produženo prosječno trajanje školovanja i generalno viša razina kvalifikacije radnika doveli su do smanjenog kontingenta radno sposobnih. Samo uvođenje vojne obaveze isključilo je oko pola milijuna muškaraca iz radnog tržišta. Najviše se osjećao nedostatak poljoprivredne radne snage

¹⁶⁵ Ibid, 65-67

¹⁶⁶ Jasna Čapo Žmegač, *Dva doma: hrvatska radna migracija u Njemačku kao transnacionalni fenomen*, Durieux, Zagreb, 2019: 20-21

50-ih godina.¹⁶⁷ U sklopu šire rekonstrukcije gospodarstva, SR Njemačka je otvorila vrata povoljnoj inozemnoj radnoj snazi, prvo Talijanima, Španjolcima, Grcima i Portugalcima, a zatim Turcima i Jugoslavenima. Pravno-administrativni okvir za to formiran je bilatelarnim sporazumima: sa Italijom 1955., Španjolskom i Grčkom 1956., Turskom 1961. i Jugoslavijom 1968. godine. Izgrađena je dobro organizirana „migracijska industrija”: njemačka predstavništva u stranim zemljama tražila su radnike, obavljala selekciju i liječničke preglede, izdavala dozvole i organizirala izvanredan prijevoz za odabrane kandidate. Dodatno, usporedno sa državnim, grupnim novačenjem, zapošljavalo se i privatnim putem, izravnom vezom poslodavac-radnik. U razdoblju od 1956. do 1966. godine SR Njemačka je postala glavnom destinacijom za gastarbajtere, što pokazuje povećanje sa 95.000 na 1,3 milijuna stranih radnika. Do naftne krize 70-ih godina taj se broj udvostručio! Od kraja 50-ih do 1973. g. u zemlju je došlo oko 14 milijuna gastarbajtera, od čega se u matičnu zemlju vratilo oko 11 milijuna. Mnoštvo se vraćalo jer su njemačke službe zapošljavale po sistemu rotacije, odnosno sklapanjem kratkoročnih ugovora sa novopridošlicama. Integracija doseljenika u socijalni sustav (mirovinski, obrazovni, zdravstveni) povisivala je državne troškove i snižavala profit njihovog zapošljavanja. Uglavnom se zapošljavalo nekvalificirane muške radnike, mlađe od 40 godina, te ih se smještalo u posebne, kolektivne smještajne objekte i lišavalo niza socijalnih povlastica.¹⁶⁸

Do 1955. godine postupak za dobivanje boravišne i radne dozvole u SR Njemačkoj bio je izuzetno složen. Poslodavcu je bilo potrebno odobrenje nadležnih državnih službi. Radnik je za dovođenje obitelji sa sobom morao dokazati posjedovanje adekvatnog stambenog prostora, što je za mnoge bilo problematično, a i rok trajanja boravišne dozvole od samo godinu dana sprječavao je planiranje budućeg života. Tek od 1965. g. na snazi je rok od 2 godine, pri čemu je ukupno trajanje boravka radnika ovisilo o potrebama tržišta rada. Šest godina kasnije rok je produžen na 5 godina, bez obzira na stanje tržišta.

Krhki vanjskopolitički odnosi dvaju država u 50-ima otežavali su uvoz jugoslavenskih radnika u SRNJ, jer je ona, prema tzv. Hallsteinovoj doktrini¹⁶⁹, prekidala odnose sa zemljama koje su priznavale Demokratsku Republiku Njemačku. Doktrina je prvi puta primijenjena na Jugoslaviju 1957. godine.¹⁷⁰ U Jugoslaviji je odlazak van na rad bio kazneno djelo, a njemačke vlasti tih godina uopće nisu izdavale radne i boravišne dozvole u jugoslavenske putovnice. Prema uputama već prisutnih iseljenika, jugoslavenski radnici upućivani su da se po dolasku prijave u izbjegličke kampove kao azilanti, čime su ostvarivali pravo na radnu vizu. Dodatno, mnogi doseljenici tražili su politički azil, jer po jugoslavenskim zakonima nije bilo moguće produživati putovnicu u konzularnim predstavništvima. Organiziranog zapošljavanja posredstvom državnih službi nije bilo. Posao se tražilo preko već zaposlenih rođaka, predstavnika jugoslavenskih firmi ili njemačkih poslodavaca, koji su u Jugoslaviji regrutirali radnike. Zapošljavanje iz socijalističkih zemalja predstavljalo je sigurnosni rizik za SRNJ, pa su uredi za zapošljavanje instruirani da se iz Jugoslavije prima samo kvalificirana i ženska radna snaga, i to tek onda kada se iscrpe resursi dostupni u zemljama sa kojima SRNJ ima sklopljene ugovore. Potvrde njemačkih vlasti o odobrenom boravku (*Zusicherung*) često su lažirali jugoslavenski građani već zaposleni u SRNJ i prodavali ih rodbini za 100-300 DM.

¹⁶⁷ Ivanović, 2012: 83-86

¹⁶⁸ Čapo Žmegač, 2019: 22-24

¹⁶⁹ Politička doktrina nazvana prema svom idejnom začetniku, Walteru Hallsteinu, državnom tajniku u ministarstvu vanjskih poslova SRNJ od 1951. do 1958. g. Ova politika bila je aktualna sve do kraja 60-ih (*Ostpolitik*)

¹⁷⁰ „Hallstein, Walter”, *Hrvatska enciklopedija*, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=24193>

Lažiranje potvrda bilo je lako jer nije postojao jedinstven obrazac, već su sve službe za strance sastavljale svoju verziju dokumenta. Da se ovome stane na kraj, u travnju 1963. g. donešeno je novo uputstvo o izdavanju viza jugoslavenskim građanima, što je otežalo i zakompliciralo čitavu proceduru:

„Nova procedura je predviđala da se zahtev za izdavanje boravišne dozvole može predati samo lično u nekom od predstavništava SRN, čime je potpuno isključena mogućnost da se boravak obezbedi preko budućeg poslodavca ili biroa za zapošljavanje. Zatim bi se zahtev i predati formulari slali u policiju za strance u mestu gde bi radnik trebalo da se zaposli. Posle provere kod navedenog poslodavca policija za strance slala bi odgovor konzulatu, koji bi izdavao boravišnu dozvolu, ali je radnik takođe morao da priloži pasoš sa odgovarajućim rokom važnosti. Čitava procedura trajala je 4-6 mjeseci, pa se često događalo da radnik dobije vizu ali da je mesto na kome je trebalo da se zaposli u međuvremenu popunjeno.”¹⁷¹

Nadalje, određeno je da konzulat u osobnom razgovoru sa kandidatom procjenjuje njegovu kvalificiranost, što je smetalo poslodavcima, koji su smatrali da konzularni službenici nisu sposobni dobro izvršiti taj zadatak. Problem je predstavljao i amaterski rad zagrebačkog konzulata. Zbog nedostatka svjetla i uredskog namještaja nije bila osposobljena posebna soba za obradu zahtjeva. Konzulat je raspolagao sa nedovoljnim brojem službenika, koji su samo jedan sat dnevno izdvajali za rješavanje zahtjeva radnika. Redovi od više stotina ljudi ispred konzulata bili su svakodnevna pojava.¹⁷²

Poslodavci i Njemačka gospodarska komora pobunili su se, a novine su pisale o namjernom kočenju postupka zbog jugoslavenskog priznavanja Demokratske Republike Njemačke. Urgirali su za što hitnije rješavanje situacije, jer su bili vrlo zadovoljni jugoslavenskim radnicima, koji su se navodno vrlo brzo prilagođavali sredini i učili njemački jezik. Njihove žalbe urodile su plodom nakon uključivanja Ministarstva vanjskih poslova i Ministarstva za socijalnu zaštitu i zapošljavanje, ali je najveći pokretač rješavanja problema bila nestašica radne snage. Njemačke vlasti sve su manje obraćale pažnju na ilegalno zapošljavanje ugovorima njemačkih poslodavaca sa republičkim zavodima za zapošljavanje u Jugoslaviji, a pomagale su i poslodavcima koji su putovali u Jugoslaviju da na licu mjesta odaberu radnike i riješe izdavanje dozvola.

Drugi način angažiranja radnika bio je preko jugoslavenskih poduzeća koja su izvodila radove u SRNJ. Sa njima je najčešće sklapan ugovor o djelu, čime su osiguravane dozvole za boravak i rad. Ovako zapošljavane radnike možemo podijeliti u 3 kategorije. Prva kategorija bila je vezana radnim odnosom za matično poduzeće u zemlji. Radnici su imali njemačko i jugoslavensko socijalno osiguranje, te su bili u najpovoljnijem položaju, ali su ih poslodavci najviše plaćali. Druga kategorija radnika nalazila se na neplaćenom odsustvu, tako da im je radni odnos u zemlji mirovao. Za njih su plaćani doprinosi za njemačko socijalno osiguranje, mirovinsko osiguranje i zdravstvena zaštita za obitelj. Ovdje se radilo o preprodaji radne snage, koju njemački pravni sustav nije dozvoljavao. Treća kategorija imala je status jednak ostalim Jugoslavenima zaposlenim u njemačkim firmama. Bili su

¹⁷¹ Ivanović, 2012: 100

¹⁷² Ibid, 91-100

najpovoljniji za poduzeća, a uglavnom se radilo o kandidatima izabranim u Jugoslaviji od njemačkih poslodavaca.¹⁷³

Ocjene njemačke imigracijske politike među demografima i politolozima bile su podijeljene. Jedni su smatrali da je država propustila aktivno podupirati integraciju i izgradila maksimu o neuseljeničkoj, zatvorenoj Njemačkoj nasuprot evidentnoj činjenici o sve masovnijem useljavanju. Drugi su zaključili da se SRNJ rano odlučila na integraciju doseljenika, unatoč nedostatku jasnog cilja i plana u emigracijskoj politici. Dio analitičara zauzeo je stav da su njemački političari zbog mnoštva sukobljenih interesa jednostavno bili ambivalentni i neodlučni u postupanju prema imigrantima:

„Moguće je pretpostaviti da je Njemačka strateški odabrala ambivalentnost: dok je država desetljećima negirala da je postala useljenička zemlja i, sukladno tome, nije koncipirala službenu integracijsku politiku, istodobno je realizirana pragmatična integracijska politika koja je omogućila 'tihu integraciju' migranata.”¹⁷⁴

50-ih i 60-ih godina SR Njemačka je djelovala autoritarno i represivno prema došljacima – uzimali su si za pravo kontrolirati njihovo kretanje, boravak i druge segmente društvenog života, poput veličine obitelji ili prava na štrajk. No, ipak je postojala želja za određenom razinom njihove integracije, ali je službeni stav strogo odvajao pojmove 'integracija' i 'asimilacija'. Njemačka politika i društvo shvaćali su da će dio useljenika neizbježno ostati u zemlji, ali se od njih očekivalo da prihvate njemački način života, uključujući kulturu, jezik i standard javnog ponašanja. Od kasnih 60-ih pa sve do zaustavljanja uvoza radne snage 1973. g., njemačka vlada je promovirala lakšu integraciju imigranata, bez društvene izolacije i getoizacije, te općenito s manje negativnih predrasuda. U kontekstu generalnog razvoja demokratskijeg i pravednijeg društva, prihvaćena je realnost Njemačke kao useljeničke zemlje. No, takav stav nije formalno priznat u vladajućim strukturama, niti je pravno reguliran. Prvo, populistička frakcija vršila je snažan interni pritisak, u strahu da će, zbog trajnijeg naseljavanja imigranata i rasta ksenofobije u društvu, izgubiti području svojih glasača. Drugo, kancelar Willy Brandt vjerovao je da bi Jugoslavija, kao masovni izvoznik radne snage, mogla prekinuti dotok radnika ukoliko Njemačka pretjera s agresivnom useljeničkom politikom i podržavljenjem imigranata. Dakle, Zapadna Njemačka nije ni pasivno prihvaćala punu integraciju, niti ju je učinkovito sprječavala.¹⁷⁵

Na drugoj strani, Jugoslavija je odlučila ublažiti krizu uključanjem u međunarodno gospodarstvo, što je podrazumijevalo liberalizaciju ekonomskog iseljavanja. Iako je Partija radnu migraciju redefinirala kao privremenu mjeru razvoja socijalističkog društva, cijela sintagma „privremenosti” zapravo je prikrivala istinu i priznanje državne nemoći rješavanja problema nezaposlenosti. Radna migracija u suštini je postala normalan način zapošljavanja u Jugoslaviji. Međutim, država je zadržala pravo vladanja gastarbajterima, pri čemu je njihov socijalni status i eventualni povratak prezentiran kao pitanje čitave socijalističke zajednice, a ne privatna stvar. Držalo ih se u svojevrsnom društvenom međuprostoru, sa beneficijama i obavezama na obje strane. Dopušteno im je iskorištavati zapadnonjemački socijalni i sindikalni sustav, a istovremeno propagiralo privremen karakter iseljavanja i potrebu življenja prema načelima samoupravnog socijalizma. Jugoslavija im je pružila:

¹⁷³ Ibid, 100-102

¹⁷⁴ Čapo Žmegač, 2019: 40

¹⁷⁵ Ibid, 41-43

socijalna, mirovinska i zdravstvena prava; školovanje djece i učenje materinskog jezika u dopunskim jugoslavenskim školama; stručno usavršavanje u domovini; društveni i kulturni rad na očuvanju veze sa matičnom zemljom. Primarna svrha ovakve politike bila je politička kontrola iseljništva i očuvanje ideološke lojalnosti.¹⁷⁶

U Njemačkoj su jugoslavenski radnici općenito bili cijenjeni od strane poslodavaca, jer su bili jeftini i generalno sposobni. Njemačke vlasti nisu bile naročito blagonaklone, ali se u Novoj istočnoj politici (*Ostpolitik*), kancelara Ludwiga Erharda, prepoznaje promjena stava prema jugoslavenskim radnicima i firmama. Erhardova vlada jugoslavenske firme promatrala je kao regularne državne firme na slobodnom tržištu, a ne predstavnike komunističke ideologije. Erhard je konstatirao da je uspjeh tržišno orijentirane jugoslavenske reforme u interesu Zapada, zbog čega treba angažirati jugoslavenske radnike. No, život i rad jugoslavenskih radnika u SRNJ nije bio nimalo lagodan. U novu sredinu većina ih je dolazila slabo pripremljena, bez informacija o opisu posla i radnim uvjetima. Iako su se učlanjivali u sindikate, njihovo poznavanje radničkih prava bilo je slabo, jer konzularna predstavništva nisu komunicirala sa sindikatima. Nisu svi posrednički uredi i jugoslavenske službe imali istu praksu izdavanja dokumentacije pri ugovaranju poslova – otvarani su legalni i ilegalni uredi, a slične usluge novopečenim gastarbajterima pružali su: odvjetnici, vjerske zajednice i emigracija. U početku su isto radila i diplomatska predstavništva, ali su radnici kasnije prosljeđivani drugim službama i odvjetnicima. Uredima se najčešće obraćalo za: prijevod diplome ili izvoda iz matičnih knjiga, prikupljanje dokumentacije za otpust ili stjecanje državljanstva, sastavljanje raznih molbi ili žalbi, pisanje sudske dokumentacije, ispunjavanje zahtjeva za socijalno osiguranje, posredovanje u nabavi dokumenata iz Jugoslavije, informiranje o organima kojima se treba obratiti za sređivanje određenih poslova. Do zaključenja socijalne konvencije i ugovora o zapošljavanju, jugoslavenski radnici plaćali su sve društvene doprinose, ali nisu uživali nikakva prava od toga, npr. pravo na dječji doplatok za djecu u Jugoslaviji. Suočavali su se sa problemima oko isplate nakon nesreća na radu, radi nepostojanja konvencije o socijalnom osiguranju.¹⁷⁷

Pregovori SR Njemačke i Jugoslavije o sporazumnom zapošljavanju radnika bili su burni i dugotrajni – započeli su već 1963. u kontekstu dogovaranja trgovinskog ugovora, a završili tek 5 godina kasnije. Obje strane bile su za uređenu regulaciju uvoza jugoslavenskih radnika u Njemačku, ali pod različitim uvjetima. Jugoslaviji nije odgovarala ideja njemačke komisije za regrutaciju jugoslavenskih radnika, jer ona narušava autoritet Jugoslavije. Njemačka delegacija odbila je Jugoslaviji pravo na opoziv radnika, kao i zahtjev za slanjem jugoslavenskih sindikalnih i kulturnih radnika u Njemačku, jer im nije odgovarala ideja komunističkih institucija u SRNJ. Prema ocjeni tadašnjeg zamjenika sekretara vanjskih poslova, Marka Nikezića, socijalno osiguranje bila je ključna točka ugovora za Jugoslaviju jer bi gastarbajteri dobili socijalne beneficije u Njemačkoj, a nakon mirovine trošili vrijednu stranu valutu u Jugoslaviji. Iako je Jugoslavija prihvatila djelovanje njemačke komisije, politički odnosi između dvaju država zahladili su, što je stopiralo pregovore. Jugoslavenske vlasti bile su u strahu od političke mobilizacije gastarbajtera od strane političkih emigrantskih organizacija. No, pokazalo se da taj strah nije bio opravdan, jer je većina radnika izbjegavala politička okupljanja, da slučajno ne izgube putovnicu ili pretrpe druge oblike represije. Jugoslavenska putovnica služila je vlastima kao sredstvo pritiska i kontrole radnika. Tito je 1965. g. posjetio DDR, što se nije svidjelo njihovim

¹⁷⁶ Ibid, 32-36

¹⁷⁷ Ivanović, 2012: 103-105

susjedima. Iste godine politička emigracija pokušala je ubiti jugoslavenskog vicekonzula Andriju Klarića, a godinu kasnije u Stuttgartu je ubijen konzul Savo Milanović. Njemačke vlasti optuživane su za korištenje terorizma u svrhu stjecanja prevage u pregovorima, a njihova policija sumnjala je da Jugoslavija tajno šalje političke agente „zamaskirane” kao gastarbajtere. Jugoslavenski Sekretarijat vanjskih poslova upozoravao je SIV o kroničnom pogoršanju njemačko-jugoslavenskih odnosa. Jugoslavenska vlada htjela je poboljšanjem bilateralnih odnosa eliminirati akcije političke emigracije među radnicima-migrantima, za što im je bila potrebna suradnja zemlje domaćina.¹⁷⁸

Gospodarska situacija „natjerala” je strane da opet sjednu za pregovarački stol. U Jugoslaviji je rasla nezaposlenost, a doznake su zamišljene kao čarobni štapić za podmirenje ogromnog vanjskog duga. Zapadnu Njemačku 1966. i 1967. godine pogodila je recesija, prva nakon čudesnog ekonomskog oporavka poslije Drugog svjetskog rata. U godinu dana broj nezaposlenih porastao je za 160 tisuća. U studenom 1967. godine SRNJ objavila je Jugoslaviji spremnost na za sklapanje sporazuma o zapošljavanju, socijalnom i mirovinskom osiguranju jugoslavenskih radnika. To je bio prvi put da je njemačka strana inicirala pregovore. Politički motiv bila je želja Willyja Brandta, tada ministra vanjskih poslova i vicekancelara, za poboljšanjem diplomatskih odnosa sa Istočnim blokom, djelomično radi sprječavanja ostalih nesvrstanih zemalja u sklapanju savezništva sa Istočnom Njemačkom.

Kako Njemačka nije mogla prihvatiti jugoslavenski zahtjev za isplatom ratnih reparacija, pitanje gastarbajtera nametnulo se kao dobra prilika za poboljšanje odnosa dvaju država. Brandt je argumentirao da poslodavci cijene jugoslavenske radnike, kojih je tada oko 100.000 radilo u SRNJ. Drugi gospodarski razlog sklapanja sporazuma bio je izvoz njemačkih proizvoda u Jugoslaviju, koja bi zauzvrat gastarbajterskim devizama mogla platiti uvezenu robu. Njemački ministar rada, Hans Katzer, protivio se Brandtovoј ideji, jer bi strani radnici uzimali radna mjesta domaćem stanovništvu, ali je diplomacija prevagnula. 31. siječnja 1968. godine ponovno su uspostavljeni diplomatski odnosi Jugoslavije i SR Njemačke, a pregovori o zapošljavanju radnika nastavljani su u ožujku.¹⁷⁹

Nova runda pregovora trajala je od 18. ožujka do 1. travnja. Jugoslavija je sada pristala na sudjelovanje njemačke komisije u izboru radnika, a njemačka delegacija zauzvrat je prihvatila zahtjev za slanjem predstavnika Saveznog zavoda za zapošljavanje u Njemačku, radi informiranja o radnim i životnim uvjetima jugoslavenskih radnika. Također, jugoslavenski pregovarači uspjeli su dogovoriti da Nijemci plate sve troškove prijave radnika, izbora, izdavanja dozvola i putovanja u Njemačku. Međutim, Nijemci su dobili priznati mirovinska prava ostvarena prije sklapanja starog sporazuma iz 1956. g., jer je pri sklapanju konvencija 60-ih godina praksa bila da se mirovinske obaveze ispunjavaju samo od trenutka stupanja konvencije na snagu. Delegacije se nisu dogovorile ni oko dječjih dodataka, niti o prisutnosti jugoslavenskih socijalnih radnika u Njemačkoj.

Završni pregovori vodili su se od 1-10. listopada 1968. u Beogradu. Rezultirali su potpisivanjem *Sporazuma o socijalnom osiguranju*, *Sporazuma o osiguranju za slučaj nezaposlenosti* i *Sporazuma o zapošljavanju jugoslavenskih radnika u SRNJ*, dva dana po okončanju pregovora. *Sporazum o socijalnom osiguranju* uključivao je: zdravstveno, mirovinsko, invalidsko osiguranje, osiguranje od nesreće na radu, i obiteljske dodatke. Radnici su dobili pravo zbrajanja radnog staža iz obaju država, te prijenos mirovinskih prava. U svim ovim pitanjima jugoslavenski radnici tretirani su identično

178 Novinščak, 2009: 129-133

179 Ibid, 136-137

domaćima. Omogućena je mirovina onima koji su pravo na nju stekli prije potpisivanja sporazuma. Članovi obitelji jugoslavenskih radnika, koji su ostali u Jugoslaviji, dobili su pravo na zdravstveno osiguranje i dodatke, sve na teret njemačkog osiguranja. Ugovorena je isplata njemačkog dječjeg dodatka djeci u Jugoslaviji, a osigurana je i naknada obitelji u slučaju smrti radnika. *Sporazum o osiguranju u slučaju nezaposlenosti* omogućavao je uživanje povlastica za slučaj nezaposlenosti u zemlji, ali i nakon odlaska iz SR Njemačke. Jugoslavenski radnik u SRNJ se nakon 4 tjedna nezaposlenosti mogao vratiti u Jugoslaviju i primati materijalna davanja (novac, dječji dodatak, zdravstvena zaštita), po jugoslavenskom zakonu najviše 6 mjeseci na teret njemačkog osiguranja.¹⁸⁰

Sporazumom o zapošljavanju jugoslavenskim građanima utvrđena su prava jednaka njemačkim radnicima. Osigurano im je unaprijed poznato radno mjesto, smještaj, zarada i radni uvjeti. Njemačka je plaćala putne troškove, liječnički pregled i povratak radnika u slučaju neuspješnog zapošljavanja. Utvrđen je postupak zapošljavanja radnika:

„Nemački poslodavci dostavljali su ponude Saveznom birou, a sporazumom osnovana zajednička jugoslovenska-njemačka komisija pri Saveznom birou donosila je konačnu odluku koji bi radnici prihvaćeni i zaposleni na ponuđena radna mjesta. Članom 7 Sporazuma regulisano je da nemački poslodavci imaju pravo da podnesu tzv. nominativne ponude, odnosno da imenom označe jugoslavenske radnike koje bi zaposlili. To znači da je Sporazum tolerisao 'drugi put' zapošljavanja radnika, što je bio veliki ustupak jugoslovenske vlade. Nemcima je bilo stalo da, u slučaju nedostatka ponuda iz Jugoslavije, mogu i na ovaj način da zadovolje potrebe za radnom snagom.”¹⁸¹

Sporazumom je reguliran i položaj radnika u jugoslavenskim poduzećima koja su izvodila radove u SRNJ, ali po tom pitanju još nisu riješeni svi detalji. Konzularna i radno-pravna zaštita riješena je otvaranjem četiri nova konzulata u SRNJ, a ne slanjem posebnih jugoslavenskih predstavnika službe za zapošljavanje. Ugovoreno je da će vlada SFRJ primiti na svoj teritorij sve jugoslavenske građane koji su preko Sporazuma otišle u Njemačku, ali nemaju dozvolu za boravak ili su ju nakon nekog vremena izgubili. Jugoslavenski radnici dobili su pravo transferirati devizna sredstva u Jugoslaviju prema njemačkim deviznim zakonima. Konačno, Sporazum je predviđao formiranje nove komisije, sastavljene od predstavnika dvaju vlada, koja bi se bavila svim pitanjima proizašlim iz sporazuma. Zanimljivo da jugoslavenska vlada u pregovorima uopće nije postavljala pitanje spajanja obitelji, što znači da vjerojatno nisu računali na dugotrajan boravak radnika u inozemstvu. Moguće i da bi spajanje obitelji izazvalo nezadovoljstvo jugoslavenske javnosti, koje bi u tome vidjelo odricanje države od svoga naroda.¹⁸²

Međudržavne sporazume jugoslavenska vlada smatrala je jedinim legitimnim postupkom zapošljavanja u inozemstvu. Sporazum sa SR Njemačkom počeo se prakticirati 1969. godine, a postupak zapošljavanja vodio se po principu ponude i potražnje. Poslodavci su u ponudama morali navesti: mjesto rada, vrstu tvrtke, opis posla, predviđeno trajanje, potrebne radne vještine, iznos plaće, radno vrijeme, smještaj i dozvoljeno trajanje godišnjeg odmora. Na osnovi ponuda zavodi za zapošljavanje utvrđivali su koliko kandidata odgovara potrebnim kriterijima, nakon čega je mješovita

180 Ivanović, 2012: 114-117

181 Ibid, 117

182 Ibid, 119-120

komisija¹⁸³ radila odabir. Ugovor o radu između radnika i poslodavca vrijedio je godinu dana, a sadržavao je: opis posla, vrijeme, cijenu rada i smještaj. Radnik je birao hoće li sam osiguravati obrok ili će plaćati poslodavcu za prehranu na radnom mjestu. Imao je zagaraniran godišnji odmor. Pribavljanje vize iz Njemačke više nije bilo obavezno jer je njemačka delegacija radnicima izdavala legitimaciju, a Savezni ured morao je osigurati potrebnu vizu i putne dokumente. Najkasnije 3 dana po dolasku u Njemačku radnici su bili dužni javiti se lokalni prijavni ured.

U početnoj fazi primjene Sporazuma više od polovica radnika i dalje se zapošljavalo ilegalno. 1969. godine regularno je zaposleno je 67.700, a alternativnim putem čak 124.200 radnika. Poslodavci su tražili kvalificiranu radnu snagu, a jugoslavenske službe i dalje su odbijale izdavati dozvole stručnjacima. Nadalje, po ugovoru su radnici često bili na gubitku, jer su plaće na slobodnom tržištu znale biti veće. Uz to, radne dozvole bile su izdavane samo za određenu tvrtku, što je predstavljalo opasnost deportacije u slučaju gubitka posla. Radnici su slali prijave izravno njemačkim konzulatima, a njemački poslodavci, očajni za novom radnom snagom, kontaktirali su lokalne urede za zapošljavanje i putovali u Jugoslaviju po radnike. Jugoslavenska vlada reagirala je mjerama sprječavanja ilegalnog zapošljavanja: službenim protestom, zabranom samostalnog regrutiranja radne snage, zabranom lokalnim uredima da zapošljavanju izvan sporazuma. Njemački konzulati od tada su sve zahtjeve za vize prosljeđivali na razmatranje Stalnoj komisiji. Savezno izvršno vijeće u listopadu 1969. donijelo je rješenje o zabrani alternativnih metoda zapošljavanja, što je njemačka strana prihvatila, ali samo pod uvjetom da im se omogući zapošljavanje određenog broja kvalificirane radne snage. Dogovor je postignut, ali ništa se drastično nije promijenilo.

Radi potencijalnog narušavanja bilateralnih odnosa zemalja, u siječnju 1970. g. sastala se mješovita jugoslavensko-njemačka komisija na razgovorima u Bonnu. Dogovoreno je da se radne vize u konzulatima izdaju samo u iznimnim slučajevima:

- nositeljima akademskih zanimanja i specijalistima;
- kvalificiranim radnicima i ženskoj radnoj snazi pojedinačno, kada nije moguće podnijeti nominativne ponude komisiji, pod uvjetom da radnici već nisu našli posao putem posrednika u Jugoslaviji;
- u slučaju da je ovakva procedura jedini način spajanja obitelji

Odlučeno je da i dalje bude dopušteno poimence tražiti radnike koji su već bili zaposleni kod nekog poslodavca, kao i bračne partnere, djecu i rođake jugoslavenskih radnika, pod uvjetom da se posao obavlja u blizini mjesta boravišta u SR Njemačkoj. Odlazak preko rođaka, prijatelja i susjeda (eng. *chain migration*) bio je vrlo popularna metoda, dopuštena Sporazumom. Poslodavcima je bilo dozvoljeno regrutirati radnike iz određenih područja, pa je čak bilo slučajeva da cijela populacija nekog sela ode raditi u inozemstvo.

Jugoslavija nije uspjela zatvoriti alternativne putove zapošljavanja u inozemstvu. Pojedine općinske službe kontaktirale su njemačka poduzeća direktno, kao da ih se odredbe Sporazuma nisu ticale. Uostalom, domaće zakonodavstvo nije sprječavalo građane da se obraćaju njemačkim konzulatima radi posla. Vlast je smatrala da će manje ljudi otići na privatnu inicijativu nego putem slobodnog

183 Mješovita beogradska komisija imala je podružnice u Zagrebu, Sarajevu, Podgorici i Skoplju, a zapošljavala je oko 125 službenika

vrbovanja radnika od strane njemačkih poslodavaca. Sloboda putovanja i ukidanje viznog sistema na relaciji Jugoslavija-Njemačka značajno je olakšalo odlazak, pa je velik broj građana to iskoristio i putovao u Njemačku kako god je mogao, iako su Nijemci pokušavali spriječiti ilegalne ulaske, u skladu sa dogovorom. Granična policija vratila je mnoge zbog lažnih putovnica ili sumnje da su turisti koji putuju radi posla. Dio ih nije niti posjedova povratnu kartu, pa su očajnički tražili bilo kakav posao u Austriji ili su deportirani natrag u Jugoslaviju. Oni koji su uspjeli ući u Njemačku, lako su nabavljali radne dozvole, jer su njemačke službe bile pod pritiskom gospodarstvenika. Rad „na crno” bio je način da jugoslavenski radnici dodatno zarade. Iskorištavali su pravo na 3 mjeseca boravka bez vize, velik broj je radio sezonske poslove, a dio ih je ostajao duže u nadi pronalaska dugotrajnijeg rješenja. Ovako zaposlene osobe nisu imale baš nikakva prava socijalnog osiguranja.¹⁸⁴

Usred velike potražnje jugoslavenske radne snage u Njemačkoj, u kombinaciji sa sporom, birokratskom procedurom zapošljavanja putem ugovora, razvilo se „crno” tržište radnom snagom. Velik broj poduzeća bavio se isključivo ilegalnom preprodajom radne snage. Prodajom radnika ostvarivala su profit od 0,5 do 5 DM po radniku, ovisno o tome koliko su zakonskih obaveza prema radniku i državi poštivali. Ova radnja bila je toliko unosna, da se uhvaćenim počiniteljima isplatilo platiti kaznu od 30.000 DM i svejedno se vratiti starom poslu. Zaposlene radnike nisu prijavljivali uredima za rad, policiji, a ni organima socijalnog i mirovinskog osiguranja. Radnici nisu imali uvid jesu li prijavljeni ili ne, jer im se odmah po dolasku oduzimala putovnica. Posljedično, bili su prisiljeni bespogovorno prihvatiti uvjete nametnute od poslodavca – u pravilu je to podrazumijevalo loše stambene uvjete, rad bez godišnjeg odmora i zaradu vezanu isključivo za odrađenu satnicu. Postupak „posuđivanja” radnika odvijao se tako da jedno poduzeće ilegalno preuzme neki posao, dok drugo poduzeće isti posao preuzme preko ugovora – ukoliko je prvo poduzeće samo ustupalo radnike, dolazilo je do prodaje radnika bez angažiranja firme. Njemački tisak i sindikati ukazivali su na ovaj problem, ali se time nije puno postiglo, jer je postojala velika potreba za radnicima, poslodavci su imali prevelik utjecaj u državnom gospodarstvu, a nadležni organi bili su nespremni rješavati ovaj problem. Jugoslavija je više-manje ignorirala cijelu priču, jer je država imala veliku dobit od jugoslavenskih poduzeća koja su izvodila radove u Njemačkoj. Savezni organi odbijali su zakonski spriječiti trgovinu radnicima, što je još jedan pokazatelj da je jugoslavenskoj politici tada itekako bilo u interesu da nezaposlena radna snaga odlazi u inozemstvo.¹⁸⁵

6. Zaključak

Masovna radna emigracija bila je jedinstven izazov za socijalističku Jugoslaviju. U zemlji izgrađenoj na ratnoj pobjedi duboko je bilo ukorijenjeno ideološko uvjerenje savršene države, koju stanovnici niti ne pomišljaju napustiti, jer im socijalističko društvo pruža sve što bi mogli poželjeti za ugodan radni i obiteljski život. Politički i gospodarski razvod od Sovjetskog Saveza i Istočnog bloka pokrenuo je monumentalan proces preobrazbe i prilagodbe Titove Jugoslavije, izolirane od hladnoratovskih sila i europske tržišne ekonomije. Krizni financijski moment zahtijevao je brzu reakciju, a jugoslavensko stanovništvo bivalo je sve nezadovoljnije stanjem u državi. Jugoslavenska vlast odlučila je krenuti alternativnim, samostalnim, „nesvrstanim” putem. Ideja je bila stabilizirati vanjskopolitički položaj bez pretjeranog zbližavanja nekoj od velikih svjetskih sila.

¹⁸⁴ Ivanović, 2012: 122-127

¹⁸⁵ Ibid, 127-129

Udaljavanje od staljinističkog socijalizma ostavilo je Jugoslaviju bez načelne ideje društvenog uređenja. Praznina je popunjena samoupravnim socijalizmom, kojim su državna imovina i sredstva za proizvodnju nominalno postala društveno vlasništvo, a radnička klasa uzdignuta je na mjesto upravitelja proizvodnih pogona, posredstvom institucije radničkih savjeta. KPJ/SKJ je bježala od etatističkog, iz Moskve upravljanog socijalizma, ali i političkog pluralizma kapitalističkog Zapada. Bez obzira na činjenicu da je Partija ostala vrhovni, kontrolirajući autoritet, a planirane reforme samo djelomično ostvarene, u samoupravnoj Jugoslaviji postupno su se razvijale tendencije ka demokratizaciji i liberalizaciji društva.

Neuspješni pokušaji ekonomskih reformi 1961. i 1965. godine dokazali su da se Jugoslavija nije bila u stanju sama uhvatiti u koštac sa gospodarskom krizom, ponajprije sa ogromnim vanjskim trgovinskim dugom i rastućim problemom nezaposlenosti. Restrukturiranjem privrednog modela jugoslavenska vlast priznala je hitnu potrebu za promjenom, ali nije imala ni dovoljno financijskih sredstava, niti ljudskih resursa obučanih za upravljanje gospodarstvom u nemilosrdnom svjetskom tržištu. Možda je bilo nepošteno očekivati od direktora, naviknutih samo na rad u autarkičnoj privredi, da se bez problema prilagode novim metodama rada. Nespremna Jugoslavija pogrešno je požurila sa reformama. Još jedan otežavajući čimbenik bilo je zadržavanje starog, nedemokratskog političkog sustava, protivnog načelima tržišne ekonomije. Partijska vlast nije se htjela odreći vodeće uloge, zbog čega su strahovali od cjelokupne reforme politike, društva i gospodarstva – polovične mjere nisu proizvele dobre rezultate.

Jugoslavensko iseljništvo odigralo je izuzetno bitnu ulogu u procesu liberalizacije i modernizacije matične zemlje. Nasuprot specifične političke, „neprijateljske” emigracije, izdvajala su se dva ključna tipa jugoslavenskog iseljništva: tzv. stara ekonomska emigracija i „radnici privremeno zaposleni u inozemstvu”, odnosno nova ekonomska emigracija. „Stari” su iselili uglavnom u prekomorske krajeve (SAD, Južna Amerika, Australija), a „novima” je destinacija bio europski Zapad, poglavito SR Njemačka i Austrija. Novu radnu emigraciju jugoslavenske vlasti u početku su shvatile relativno neozbiljno, za što je bilo nekoliko razloga. Prvo, iseljavanje prema zapadnoeuropskim zemljama nije doseglo značajnije razmjere sve do 60-ih godina prošlog stoljeća. Drugo, nije bila izgrađena institucionalna infrastruktura dostatna za rješavanje iseljeničke problematike, a institucije koje su bile zadužene za to, poput Komisije za iseljenička pitanja, imale su prvenstveno savjetodavni, a ne izvršni autoritet. Na kulturnom planu djelovale su republičke matice iseljenika, ali njihove zadaće odnosile su se uglavnom na očuvanje emocionalnih veza iseljeničva sa matičnom zemljom putem kulturno-propagandnih akcija, a manje na rješavanje socijalnih i pravnih problema iseljenika. Matice su bile nevladine organizacije, mučene kroničnim nedostatkom novca i kadrova, te često izolirane od Partije i SSRNJ. Nepostojanje organa, koji bi koordinirao djelovanje svih matica, dovelo je do toga da se svaka republička matica brinula samo za svoje iseljenike.

U slučaju radne emigracije, širenje toga fenomena bilo bi ponižavajuće za Jugoslaviju, zemlju koja se ponosila propagiranim idealom pune zaposlenosti u samoupravnom gospodarstvu. Zato državne službe nisu htjele kategorizirati radne migrante iseljenicima u strogoj smislu riječi, već je korišten izraz „građani na privremenom radu u inozemstvu”. Dugo vremena nije se provodila sustavna politika prema radnoj emigraciji, nego se većini iseljenika pristupalo sličnim metodama. Predsjednik Tito još sredinom 50-ih negirao je nezadovoljstvo jugoslavenskih građana životnim standardom i uopće postojanje radne emigracije, ali je u 60-ima promijenio službeni narativ.

Jugoslavija nikada nije provodila dosljednu iseljeničku politiku, jer se morala prilagođavati politikama imigracijskih zemalja i, kao prva socijalistička zemlja koja je sustavno izvozila radnu snagu, nije se mogla osloniti niti na jedan model odnosa socijalizma prema ekonomskom iseljeništvu. Prvi pokušaji kontroliranog izvoza radnika u 50-ima bili su utemeljeni na ideološkim normama. Prema tome, odlazak na rad u inozemstvo osuđivan je kao izdajnički čin. Državne restrikcije popularizirale su praksu ilegalnog bijega na Zapad, bez ikakvih putnih isprava ili sa kupljenim dozvolama za turistički posjet rođaku ili prijatelju u inozemstvu. Tek donošenjem *Zakona o amnestiji* 1962. i *Uputstva o zapošljavanju radne snage u inostranstvu* sljedeće godine, Jugoslavija se uključila u europske procese privremene radne migracije. Uvjet za uređenu emigracijsku politiku bilo je shvaćanje državnog vrha da je kretanje radne snage normalna, neizbježna pojava modernog društva i da se mora regulirati primarno ekonomskim, a ne političko-administrativnim mjerama. U drugoj polovici 60-ih godina dogodio se niz okolnosti koje su pogodovale migriranju radnika. Prvo, europski Zapad pogođen je blagom recesijom u vrijeme kada je gospodarska evolucija zahtijevala širenje proizvodnih kapaciteta i povećanje radničkog kontingenta. U Jugoslaviji je ekonomskim reformama usporen tempo industrijalizacije i proces transfera radne snage iz primarnog u industrijski sektor, baš u vrijeme kada je poslijeratna *baby-boom* generacija tražila prostor na tržištu rada. Na jugoslavensku burzu rada dolazilo je sve više ljudi, a zapadnoeuropske zemlje poslužile su kao savršen „ispušni ventil”.

Jugoslavija je izabrala pragmatizam naspram ideologije, jer su beneficije zakonske regulacije iseljavanja nadmašivale moguće negativne posljedice strogog suzbijanja ilegalnog iseljavanja ili tolerancije istog. Padom Aleksandra Rankovića liberalizirala se i politička situacija, pa je Tito izjavljivao da nema logike držati radnike zatvorene u Jugoslaviji, ukoliko ne mogu pronaći posao. *Uputstvom* je reguliran organizirani odlazak radnika, ali su složen birokratski postupak i strogi kriteriji nabave dozvole za rad natjerali su mnoge da odustanu i otputuju sa zahtjevima za turistički posjet inozemstvu. Pogotovo su to prakticirali kvalificirani radnici, kojima je bilo teško doći do dozvole za rad u inozemstvu. *Uputstvom* su institucionalizacija iseljavanja i kontrola radne emigracije postavljene kao smjernice buduće jugoslavenske iseljeničke politike.

Iseljeništvom se pokušavalo upravljati kao da se radilo o jednoj od republika, trenutno privremeno smještenoj izvan jugoslavenskih granica. Zakonodavstvom, socijalnim osiguranjem, školskim sustavom i medijskom propagandom propagirala se iluzija ravnopravne raspodjele moći. Povećavanjem iseljeničkog kontingenta 60-ih godina javila se potreba sa snažnijom kontrole emigracije, pod firmom principa da jugoslavenski radnici duguju državi vratiti uslugu puštanja na rad u inozemstvo. No, jugoslavenski građani bili su povezani sa međunarodnim okruženjem i bez posredovanja matične države. Jugoslavenska administrativna tijela tretirali su ih iseljeništvom kao posebnu kategoriju društva, kojoj su nedostajale samo institucije moderne socijalne države. Pitanjima radnika-migranata bavio se niz institucija: Savezni sekretarijat vanjskih poslova, Savezni ured za zapošljavanje, Savezni sekretarijat za rad, savjet za iseljenička pitanja SIV-a, republičke komisije za iseljenička pitanja, službe za zapošljavanje, sindikalne organizacije, općinski organi, kulturno-sportske udruge, itd. U ožujku 1961. g. osnovana Komisija za iseljenička pitanja IV-a Sabora NR Hrvatske, sa zadaćama: koordinacije rada drugih službi koje su se bavile iseljenicima, donošenjem dijela zakonskih akata za koje je bila zadužena, osiguravanja pravne pomoći iseljenicima i njihovim obiteljima, itd. U slučaju Komisije „pogaženo” je pravilo da savezna vlast iz Beograda diktira upravno uređenje. To se dogodilo jer je Hrvatska dominirala ostalim republikama i

pokrajinama po udjelu privremeno zaposlenih u inozemstvu. Komisija se bavila starom ekonomskom emigracijom, političkim emigrantima i novom radnom emigracijom, a njezin rad bio je usklađen sa stavovima IK CK SKH, odnosno službenom politikom SFRJ prema iseljeništvu, te je najsnažnije surađivala sa Savjetom za iseljenička pitanja SIV-a. Također, morala je surađivati sa političkim i obavještajnim službama u nadziranju političke i moralne podobnosti budućih iseljenika.

Može se zaključiti da je, institucionalizacijom i pravnom regulacijom radne emigracije, postupak zapošljavanja u inozemstvu u određenim segmentima još više otežan u odnosu na razdoblje stroge zabrane odlaska. Zamršena, birokratizirana i dugotrajna procedura nesumnjivo je bila zastrašujuća i odbojna za mnoge željne posla u inozemstvu. Međutim, poslovi koji su im ponuđeni u Jugoslaviji bili su višestruko manje plaćani od onoga što su mogli zaraditi u inozemstvu, pa su mnogi ustrajali u želji da poboljšaju svoj životni standard i socijalni status. Nadalje, uvjeti za dobivanje radne i putne dozvole bili su rigorozni. U pravilu se odlazak dopuštao samo nezaposlenima, nekvalificiranim radnicima ili osobama lošijeg imovinskog stanja. Posljedica je bio nastavak iseljavanja ilegalnim metodama.

U svrhu uspostave učinkovite iseljeničke politike, jugoslavenska vlast morala je priznati trajni karakter ekonomskog iseljavanja i biti samokritična u pogledu odnosa prema masovnom odlasku radne snage u inozemstvo. Uvidjeli su magnitudu gospodarskih nedostataka Jugoslavije, iako su se krivo postavili prema rješavanju problema – ispraznim partijskim jezikom službama su predstavljena nekonkretna rješenja. Primjerice, nezaposlenost se trebala riješiti pronalaskom drugih načina ostvarivanja pune zaposlenosti, tako da se ubuduće više ističu jugoslavenske razvojne perspektive i učinkovitije iskorištavaju mogućnosti lokalnih uprava da povećaju broj slobodnih radnih mjesta. Doduše, državni vrh bio je svjetan nedostatka komunikacije organa i službi koje su brinule o organiziranom iseljavanju radnika. Nejasna interna uputstva i neuredan rad državnog aparata otežavali su jugoslavenskom stanovništvu da shvati službenu iseljeničku politiku, uvjete i postupak zapošljavanja u inozemstvu. Ultimativno, vlast se pokazala nesposobnom uredno regulirati kretanje radnih migranata i morala je potražiti pomoć posredstvom vanjske politike.

Za potpunu i urednu provedbu zakona o iseljeništvu nužna je bila suradnja sa zemljama u koje su radnici odlazili. To je u slučaju Jugoslavije bila Savezna Republika Njemačka, sa kojom su u listopadu 1968. godine sklopljeni sporazumi o zapošljavanju jugoslavenskih radnika, nakon petogodišnjih pregovora, obilježenih vanjskopolitičkim tenzijama (Hallsteinova doktrina), neslaganjima oko pitanja zapošljavanja i dugotrajnih pauza između rundi pregovora. Nova istočna politika njemačkog kancelara Willyja Brandta prekinula je *status quo*, ali je gospodarska recesija u Njemačkoj bila ključ iniciranja nove runde pregovora krajem 1967. godine. Iako su sklapanjem sporazuma o zapošljavanju radnika u SR Njemačkoj razriješena brojna prava i obaveze radnika, te je donekle olakšana procedura zapošljavanja, posebice nabava dokumenata i sklapanje ugovora sa poslodavcem, brojna pitanja ostala su nedorečena, a nastavio se trend nezakonitog odlaženja. Struka je ostala u nezavidnom položaju, dio općinskih organa djelovao je mimo Sporazuma, a zakonodavstvo nije sprječavalo građane da se obraćaju izravno njemačkim diplomatskim predstavništvima. Alternativne metode zapošljavanja nisu sprječene, a dovoljno očajni građani odlazili su čak i bez dokumentacije, sa namjerom sezonskog zapošljavanja. Zbog velike potražnje njemačkih poslodavaca proširila se praksa preprodaje radne snage, u kojoj radnici nisu uživali nikakva socijalna prava, a kriminalna poduzeća

uzimala su ogromne novčane svote. Jugoslavija je uvelike ignorirala ovakve zločine, jer je država ostvarila dobit od domaćih poduzeća koja su izvršavala radove u inozemstvu.

Hrvatski političari danas vole govoriti o problemu gubitka stanovništva i iseljavanja mladih ljudi iz zemlje. Misle da će nekolicina demografskih mjera popraviti stvar i zaustaviti sve češće odlaske na rad u inozemstvo. Nažalost po hrvatsku demografsku sliku, trenutne akcije usporavanja masovne radne emigracije, bile one manje ili više učinkovite, stigle su prekasno. Nepovoljna gospodarska situacija, mnogima neprihvatljiv životni standard i društvena atmosfera obilježena pesimizmom i nepovjerenjem naroda u sposobnost vladajućih da im pomognu izgraditi bolju budućnost – ove društvene pojave sazrijevale su godinama i desetljećima, a čini se da svaka novoizabrana vlast smatra da je problem moguće riješiti po brzom postupku. No, rana je previše da bi ih se zaliječilo flasterima. Možda je moguće donekle usporiti tempo iseljavanja, ali ekonomska emigracija čvrsto je ukorijenjena u modernom društvu, te ju je gotovo nemoguće zaustaviti. Istu ovu činjenicu morala je shvatiti jugoslavenska vlast 50-ih i 60-ih godina prošloga stoljeća. Doduše, KPJ i jugoslavenski upravni organi u jednu ruku imali su validno opravdanje, u smislu da socijalistička Jugoslavija, ali i bilo koja druga socijalistička zemlja, nije imala iskustva odnošenja prema radnoj emigraciji masovnih razmjera. Ipak, u tome se skrivao i najveći problem: tvrdoglava, nerazumna i neograničena vjera u ideološke principe socijalizma i izgradnju savršenog socijalističkog društva. Previše se razmišljalo o pozitivnom propagiranju samoupravnog socijalizma, dok se istovremeno ignorirala rapidna globalizacija i razvoj kulture ekonomskog iseljavanja. Kada je kriza gospodarstva napokon prisilila vladajuće na reformu, reakcija je došla prekasno, bila je neodlučna, a mjere polovične. Administrativnim, birokratskim putem bezuspješno se pokušavalo riješiti ekonomski i demografski problem. Uvjeti legalnog iseljavanja radnika bili su prestrogi i teško ispunjivi, a želja ljudi za boljim životom bila je presnažna. Jugoslavija je u promjenu iseljeničke politike ušla rezervirano i mlako, zaostala u ideološkoj prošlosti socijalizma, u trenutku kada je trebala gledati ka budućnosti. Da se tada hrabrije i konkretnije napravila gospodarska reforma, a sa emigracijom postupalo drukčije, možda bi sadašnji trend iseljavanja u Hrvatskoj, i drugim zemljama bivše Jugoslavije, bio umjereniji i manje štetan za ekonomiju i društvo. Ovako, „jugoslavenski” gastarbajteri sve su češća pojava na europskim i svjetskim granicama.

LITERATURA

- Baučić, Ivo. „Socijalno ekonomske posljedice vanjskih migracija radne snage iz Jugoslavije” u *Geografski glasnik*, god. 33-34, br. 1, Hrvatsko geografsko društvo, Zagreb, 1972.
- Baučić, Ivo; Maravić, Živko. „Vraćanje i zapošljavanje vanjskih migranata iz SR Hrvatske” u *Acta Geographica Croatica*, god. 10, br. 1, Geografski odsjek Prirodoslovno-matematičkog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1971.
- Brunnbauer, Ulf. *Globalizing Southeastern Europe*, Lexington Books, London, 2016.
- _____. „Labour Emigration from the Yugoslav Region from the late 19th Century until the End of Socialism: Continuities and Changes”, u *Transnational societies, transterritorial politics: migrations in the (Post-)Yugoslav region 19th – 21th century*, ur. Ulf Brunnbauer, R. Oldenbourg, München, 2009.
- Čapo Žmegač, Jasna. *Dva doma: hrvatska radna migracija u Njemačku kao transnacionalni fenomen*, Durieux, Zagreb, 2019.
- Čizmić, Ivan. „Iseljavanje iz Hrvatske u Ameriku kao dio europskih migracijskih tijekova” u *Društvena istraživanja Zagreb*, god. 7, br. 1-2(33-34), Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 1998.
- Goldstein, Ivo. *Hrvatska 1918-2008.*, Europapress holding: Novi Liber, Zagreb, 2008.
- Holjevac, Većeslav. *Hrvati izvan domovine*, Matica hrvatska, Zagreb, 1967.
- Ivanović, Vladimir. *Geburtstag pišeš normalno: jugoslovenski gastarbajteri u SR Njemačkoj i Austriji 1965-1973*, Institut za suvremenu istoriju, Beograd, 2012.
- Malačič, Janez. "Međurepubličke i vanjske migracije u Sloveniji od sredine 1950-ih godina - ekonomski uzroci i posljedice" u *Migracijske i etničke teme*, god. 5, br. 4, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 1989.
- Mesić, Milan. "Vanjske migracije i socijalna struktura" u *Migracijske i etničke teme*, god. 3, br. 1, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 1987.
- Mikulić, Branislav. *Vanjske migracije i razvoj Jugoslavije*, Ekonomski institut, Sarajevo, 1991.
- Mlinarić, Dubravka. "Emigration Research in Croatia: An Overview" u *Transnational societies, transterritorial politics : migrations in the (Post-)Yugoslav region 19th - 21st century*, ur. Ulf Brunnbauer, R. Oldenbourg, München, 2009.
- Nejašmić, Ivica. "Statističko praćenje i neka kvantitativna obilježja jugoslavenske vanjske migracije" u *Migracijske i etničke teme*, god. 3, br. 3-4, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 1987.
- Novinščak, Karolina. "The Recruiting and Sending of Yugoslav 'Gastarbeiter' to Germany", u *Transnational societies, transterritorial politics : migrations in the (Post-)Yugoslav region 19th - 21st century*, ur. Ulf Brunnbauer, R. Oldenbourg, München, 2009.
- Radelić, Zdenko. *Hrvatska u Jugoslaviji 1945.-1991.: od zajedništva do razlaza*, Školska knjiga; Hrvatski institut za povijest, Zagreb, 2006.

_____. "Pitanje uvođenja radničkih savjeta s gledišta kontinuiteta i diskontinuiteta (radnički savjeti u 1949. i 1950. godini)" u *Časopis za suvremenu povijest*, god. 22, br. 3, Institut za suvremenu povijest, Zagreb, 1990.

Schierup, Carl-Ulrik. "Structure and Culture in Migration Research" u *Migracijske i etničke teme*, god. 2, br. 1, Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 1986.

Zimmerman, William. *Open Borders, Nonalignment, and the Political Evolution of Yugoslavia*, Princeton University Press, Princeton, 1987.

INTERNETSKI IZVORI I LITERATURA

Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske:

- "Migracija stanovništva Republike Hrvatske u 2020.", u *Priopćenje*, god. LVIII, br. 7.1.2, ur. Grozdana Stolnik, Zagreb, 2020, https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2021/07-01-02_01_2021.htm, zadnji pristup: 2. 3. 2022.
- "Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011.", Zagreb, 2012, <https://www.dzs.hr/>, zadnji pristup: 2. 3. 2022.

Hrvatska enciklopedija:

- „Baučić, Ivo”, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=6317>, zadnji pristup: 14. 5. 2022.
- „egalitarizam”, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=17134>, zadnji pristup: 19. 3. 2022.
- „etatizam”, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=18470>, zadnji pristup: 19. 3. 2022.
- „Europska unija”, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=18657>, zadnji pristup: 11. 3. 2022.
- „Hallstein, Walter”, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=24193>, zadnji pristup: 11. 5. 2022.
- „samoupravljanje”, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=54339>, zadnji pristup: 12. 3. 2022.

Jutarnji list:

- "Alarmanтни podaci o dijelovima Hrvatske koji nestaju", <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/alarmanтни-podaci-o-dijelovima-hrvatske-koji-nestaju-vukovar-i-ilok-su-izgubili-svakog-sestog-stanovnika-glina-je-ostala-bez-svakog-cetvrtog-8018444>, zadnji pristup: 3. 3. 2022.
- „Objavljeni službeni rezultati popisa stanovništva: U Hrvatskoj 3,88 milijuna ljudi”, <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/objavljeni-sluzbeni-rezultati-popisa-stanovnistva-u-hrvatskoj-3-88-milijuna-ljudi-15145320>, zadnji pristup: 25. 4. 2022.

Večernji list:

- „Popis stanovništva kroz godine otkrio zanimljive trendove: Najviše nas bilo 1991. godine”, <https://www.vecernji.hr/vijesti/popis-stanovnistva-kroz-godine-otkrio-zanimljive-trendove-najvise-nas-bilo-1991-godine-1555220>, zadnji pristup: 5. 5. 2022.

Narodne novine:

- „Zakon o ustrojstvu i djelokrugu državne uprave”, Zagreb, 2020, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_07_85_1593.html, zadnji pristup: 3. 3. 2022.
- „Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave”, Zagreb, 2016, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_10_93_1969.html, zadnji pristup: 3. 3. 2022.

Poslovni dnevnik:

- „Otkriveni neslužbeni rezultati popisa stanovništva: Evo koliko ljudi živi u Hrvatskoj”, <https://www.poslovni.hr/hrvatska/otkriveni-nesluzbeni-rezultati-popisa-stanovnistva-evo-koliko-ljudi-zivi-u-hrvatskoj-4312149>, zadnji pristup: 2. 3. 2022.

IZVORI

Hrvatski državni arhiv, fond Matica iseljenika Hrvatske (broj 1614)

Hrvatski državni arhiv, fond Republička komisija za iseljenička pitanja Socijalističke Republike Hrvatske (broj 1609)