POGLAVLJE VIII

PAUL STUBBS

‘Socijalni sektor’ ili devalviranje značaja socijalne politike? - Regulatorni režim socijalnog blagostanja u Bosni i Hercegovini danas

1. Uvod

Sadržaj ovog Poglavlja zasniva se na činjenicama iznesenim u radovima koji se kritički osvrću na međunarodne strategije pružanja podrške i pomoći ‘socijalnom sektoru’ u BiH. Termin ‘socijalni sektor’ je kroz projekte vanjske pomoći popularizirala Svjetska banka, a odnosi se na širok spektar institucionalnih aranžmana koji utiču na egzistencijalna pitanja kao što su zdravstvo, obrazovanje, zaposlenje i tržište rada, ali i socijalna pomoć. U ovom Poglavlju ćemo se detaljnije, iz donekle drugačijeg ugla, fokusirati na pitanje ‘socijalne politike’ i ‘režime socijalnog blagostanja’, u nastojanju da dokažemo da su pokušaji međunarodne zajednice u pravcu reguliranja sistema socijalne politike u BiH općenito loše zamišljeni, zakašnjeli, zbunjujući i kontradiktorni, i kao takvi doprinijeli su devalviranju značaja socijalnih prava i socijalne politike u cjelini kojima je dât daleko manji značaj od potrebnog, budući da se radi o ključnoj okosnici koja doprinosi miru, sigurnosti, pravilnom rukovođenju i ekonomskoj obnovi.

Iako se kritički odnose prema međunarodnoj podršci, koncepti i termini koji u tekstu zauzimaju centralno mjesto – ‘socijalna politika’ i ‘režim socijalnog blagostanja’ – preuzeti su iz nedavno objavljenog dokumenta u izradi Odjela za međunarodni razvoj pri britanskoj Vladi (DFID), koji je prethodno bio poznat pod nazivom ODA (Overseas Development Administration). Još 1995. godine je ODA objavila rad u cilju ispitivanja odnosa između socijalne politike i društvenog razvoja, u kojem je korištena vrlo široka definicija socijalne politike:

> “… svaka politika utvrđena na nadnacionalnom, državnom, lokalnom ili nivou zajednice koju podržava socijalna vizija društva i koja, nakon što je provedena, utiče na prava ili mogućnosti građana da zadovolje osnovne životne potrebe” (ODA, 1995.; 26).

Zamišljeni na takav način, odnosi između nadnacionalnih, regionalnih, državnih, unutardržavnih i lokalnih organa zasnivaju se na konkurentnim ili harmoničnim društvenim vizijama. To je naročito važno u BiH u kojoj se suština rata, takozvano ‘etničko čišćenje’, mora doživljavati kao izričito omražena društvena vizija, te stoga kao neka vrsta socijalne politike. Relativno zanemarivanje zvanične socijalne politike u okvirima Općeg okvirnog sporazuma za mir, koji ne daje nikakve stvarne operativne mogućnosti državi, uistinu je dovelo do jačanja uloge i značaja tijela i grupa iznad nivoa države, među kojima su i različite međunarodne i nadnacionalne organizacije, kao i ispod tog nivoa, gdje nailazimo, između ostalog, na aktere lokalnih zajednica.

Pojam ‘režim socijalnog blagostanja’, koji postaje sve uticajniji u studijama o socijalnoj politici, takođe je korišten i u najnovijem planiranju DFID programa u BiH, a podrazumijeva:

> “međusobno ovisne načine na koji se socijalna pomoć stvara i raspoređuje između države, tržišta, građanskog društva i porodice” (DFID, 2000.).

Stoga nas ta definicija dovodi do još jednog seta odnosa unutar države koji se, svakako, može iskombinirati na različite načine, podrazumijevajući pritom različite vizije socijalne politike koje razni akteri najvjerovatnije i različito doživljavaju. Za nedavne pokušaje da se izvrši uticaj na rukovođenje i sadržaj bh. režima socijalnog blagostanja (u množini jer svakako postoje dva, čak i tri takva režima, o čemu će biti riječi u daljnjem

tekstu) može se na više načina smatrati da se temelje na pogrešnom tumačenju naslijeđenih prijeratnih struktura i procesa, da su u osnovi identični režimima u centralnoj i istočnoj Evropi koja je bila pod kontrolom Sovjetskog Saveza. U stvari, kompleksnost 'jugoslovenskog izuzetka', koja je detaljnije obrađena u Dijelu 2 ovog Poglavlja, sugerira da je shvatanje 'socijalnog' domena samo po sebi, kao nečega što sprječava 'ekonomski progres' i 'političke slobode', previše pojednostavljeno, uz opasnost da dovede do nametanja uskog, neoliberalnog, 'šablonskog' modela prilagođavanja i reforme.

Kako bi se kompleksnost povećala, svi ti odnosi se javljaju u okviru još jednog seta odnosa, tj. odnosa između društvenih struktura na *makro* nivou i društvenih procesa na mikro nivou koji doživljavaju promjene ubrzanim tempom. Budući da su možda daleko nepostojaniji i fleksibilniji nego ikada ranije, društveni procesi bi se u kontekstu novih oblika 'globalizacije' eventualno mogli vrlo jezgrovito definirati kao:

> "društveni proces u kojem nestaju geografska ograničenja društvenih i kulturoloških aranžmana i u kojem su ljudi sve više svjesni da ona nestaju" (Waters, 1995; 3.).

Ovo je izuzetno važno iz više razloga, a ne samo zbog raspada starih kategorizacija i povreda tradicionalnih granica. U ovom kontekstu se mora istaknuti da će oni koji izučavaju socijalnu politiku najvjerovatnije biti lično i profesionalno angažirani u procesima koje izučavaju. U okviru onoga što se naziva 'privatizacijom' savjetovanja u politici postoji sve veća uloga za samostalne znanstvenike-istraživače-konsultante, koje pozivaju razne međunarodne agencije, a naročito Svjetska banka, UN agencije i glavni bilateralni donatori, da pruže 'savjete' u procesu pripreme i izrade projekata i programa, njihovoj procjeni, a ponekad čak i u njihovoj primjeni i rukovođenju. Implikacije uveliko prevazilaze okvire ove studije, čak i drugih studija o važnoj procjeni međunarodne pomoći u BiH, te zaslužuje daleko veću analizu, diskusiju i debatu.

Međutim, jedno pitanje se javlja kao neposredno relevantno i treba ga navesti na samom početku. Ukoliko je ta promjena stvarna, onda više ne postoji nikakva mogućnost za vođenje istinski 'objektivnog', 'nepristrasnog' i 'neutralnog' istraživanja. Sukobi interesa se, u stvari, uobičajeno javljaju u svim elaboratima o socijalnoj politici u BiH, budući da su oni koji pišu ili već neizostavno uključeni ili će se uskoro angažirati na razvoju političkog savjetovanja i provedbe programa, a često i na jednom i na drugom. Naime, pristup ključnim akterima i dokumentaciji koja svjedoči o socijalnoj politici je u sve većem broju slučajeva jedino moguć angažmanom u konsultacijama sa donatorom, savjetodavnom agencijom ili implementatorom, što samo po sebi zahtijeva i određenu povjerljivost. Stoga je i ograničena mogućnost otkrivanja detalja do kojih se došlo u toku konsultacija u svrhu šireg istraživanja i unapređenja znanja. Osim toga, postoji i samonametnuto cenzuriranje izbjegavanja rizika da vas neko doživi kao 'nepouzdanog' i 'neetičkog', što se posebno odnosi na sve one koji nemaju stalna, dobro plaćena, naučnoistraživačka radna mjesta (što se odnosi, tvrdim, na sve istraživače i znanstvenike iz BiH i one koji trenutno u njoj rade) i koji se stoga oslanjaju, u manjoj ili većoj mjeri, na takve konsultacije u vlastitoj borbi za preživljavanje. Kao i u okviru širih globalnih socijalnih odnosa, to zahtijeva nove oblike etike, odgovornosti i povjerenja, kao i nove oblike pisanja koji priznaju postojanje sukoba interesa i nastoje da usmjere tok između Scile i Haribde - suhoparnih objektivnih činjenica s jedne strane, i neduhovite anegdotike, s druge strane.

U ovom Poglavlju hronološki su obrađeni navedeni setovi odnosa, počevši od prijeratnog režima socijalnog blagostanja u BiH, u sastavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ). Treći dio se fokusira na režim socijalnog blagostanja u toku rata i slučajno podudaranje rata u BiH sa znatno većom ulogom posebnih vrsta međunarodnih nevladinih organizacija (INVO), koja je tom koincidencijom pojačana. Dio 4 predstavlja osvrt na očigledne i raznovrsne probleme Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH sa kojima se suočavaju sve državne recipročne socijalne politike u BiH. Dio 5 se posebno fokusira na ulogu Svjetske banke u procesu reforme socijalne politike, a u kontekstu šireg razvoja događanja u globalnom rukovođenju. Dio 6 daje osvrt na neke

inovativne bilateralne programe u čijim ključnim ulogama su angažirana dva člana studijskog tima (Papić i Stubbs). Dio 7 daje određene zaključke i preporuke.

2. Režim socijalnog blagostanja u BiH do 1992. godine

U bivšoj Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji sistem socijalne politike nakon 'raskida sa Staljinom' 1948. godine razlikovao se od sistema koji su postojali u drugim socijalističkim društvima u centralnoj i istočnoj Evropi koja su ostala u sferi uticaja bivšeg Sovjetskog Saveza. Nakon prvobitne, protostaljinističke vjere u centralističko planiranje, brzu urbanizaciju i masovne kampanje opismenjavanja, od kraja 1950-tih uočljiva je bila sve jača spoznaja da centralno planiranje ne može udovoljiti svim potrebama, niti iskorijeniti siromaštvo i socijalne probleme. Čitav niz reformi u kasnim 1960-tim i početkom 1970-tih, često uz pomoć MMF-a i Svjetske banke, rezultirao je pojavom sistema pružanja socijalne pomoći, za koji se smatralo da je i 'vrlo visoko razvijen' i da kombinira 'razvoj sa decentralizacijom' (Svjetska banka, 1975.). U bivšoj Jugoslaviji, za razliku od većine zemalja jugoistočne Evrope, krajem 1950-tih priznato je da postoji potreba za stručnim intervencijama na polju socijalnog rada u borbi protiv socijalnih problema, na temelju shvatanja da socijalistički ekonomski progres sam po sebi nije dovoljan. To je dovelo do stvaranja centara za socijalni rad u većini urbanih općina početkom 1960-tih, s tim što je obuka u oblasti socijalnog rada počela na nivou univerziteta čak i prije toga, i to u Beogradu, Ljubljani i Zagrebu.

U kontekstu Ustava iz 1974. godine, kojim su republikama bivše SFRJ data mnoga državna ovlaštenja, značaj 'socijalne' dimenzije ekonomske politike je bio izuzetno važan u BiH zbog njenog relativno nerazvijenog statusa, kao i zbog toga što je bila republika sa etnički izmiješanim stanovništvom, u kojoj su Muslimani, tek tada priznati kao konstitutivan narod, bili najmnogobrojnija nacionalna/etnička zajednica. Tako se i 'režim socijalnog blagostanja' u nastajanju može posmatrati kao kombinacija socijalne politike na radnom mjestu, tradicionalne brige o porodici, ograničenih univerzalnih socijalnih prava, profesionalizirane socijalne zaštite i u određenoj mjeri dobrovoljnog, vjerski stimuliranog karitativnog rada. Nedostajala je svaka realna ideja o lokalnom pristupu socijalnoj politici, uprkos centralnosti socijalističkog samoupravljanja u okviru rješenja iz 1974. godine. Ovo se može shvatiti kao produkt unutarnjeg proturječja samouprave uz moć tradicionalnih skrbnika i novih profesionalaca, s tim što su i jedni i drugi djelovali u okvirima donekle paternalističkih, dijagnostičkih i zaštitničkih pristupa. Isto tako se može shvatiti i u kontekstu kritičnog odsustva energičnog građanskog društva i alternativne političke kulture (za razliku od Ljubljane, Beograda i Zagreba, na primjer, u kojima se takvo društvo već u to vrijeme razvijalo).

S tim u vezi, takođe je bitno napomenuti i nepostojanje četverogodišnjeg studija iz oblasti socijalnog rada na Univerzitetu u Sarajevu, tako da se većina novih stručnjaka u oblasti socijalnog rada školovala, barem neko vrijeme, u jednoj od republika, u kontekstu brze ekspanzije visokog obrazovanja u BiH, naročito za Muslimane. Profesionalni socijalni prostor koji je izranjao ostao je usko vezan sa širim socijalnim, političkim i kulturološkim tenzijama unutar BiH i SFRJ u cjelini. Stoga, u ekonomskoj i političkoj krizi 1980-tih godina, koja je bila osobito dramatična u BiH, te je ponekad vodila do siromaštva cjelokupnog stanovništva u njoj, kao što je to bio slučaj u Velikoj Kladuši nakon propasti Agrokomerca, socijalni radnici nisu preuzeli inicijativu u izradi alternativne analize i prakse. Socijalni rad je ostao konzervativna profesija u jednoj konzervativnoj republici. I zaista korijeni 'klijentelizma', u smislu međusobnih odnosa između političkih, ekonomskih i socijalnih veza s ličnom notom potiču iz tog perioda. Taj "klijentelizam' je postao još čvršći u toku rata i u poslijeratnom periodu.

Ovaj vrlo kratak i izuzetno pojednostavljen prikaz relevantan je za temu naše studije iz tri međusobno povezana razloga. Prvo, zbog toga što je vrlo mali broj međunarodnih agencija, njihovo osoblje ili ključni kreatori politike, u brzom naletu nastojanja u pravcu reforme nakon potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir, istinski nastojao da shvati te detalje. Drugo, čak i kada su analizirali režim socijalnog blagostanja koji je bio na snazi do 1991. godine, bilo je to karikiranje socijalističkog planiranja u okviru kojeg su ljudi od države

‘očekivali’ i ‘čekali’ na socijalnu zaštitu, što je bilo pogrešno. I treće, zbog toga što je konceptom reformi koji je dolazio iz vana zanemarena činjenica da je socijalna politika još uvijek duboko uvriježena u sjećanjima populacije korisnika socijalne politike, a prije svega socijalnih radnika i stručnih lica iz te oblasti koja su i dalje primjenjivala postojeće vrijednosti, stavove i pretpostavke, s tim da, prema njihovom mišljenju, svi aspekti nisu bili negativni.

Iako je relativno lako ukinuti određene institucionalne strukture nakon izuzetno krvavog i destruktivnog rata, sjećanja i kulturološke vrijednosti koje se vežu za te strukture koje se ne doživljavaju kao odvojene (te stoga promjenljive) društvene forme, nego kao cjelina, daleko je teže promijeniti. Bitno je napomenuti da predodžba o tome da će ‘država dati’ nije bila osnovni princip režima. Uprkos tome, ‘kombinacija’ stalnog radnog odnosa, zagarantiranih plaća, vjere u ‘mozaik’ zvanične i nezvanične skrbi, uključujući i brigu o porodici, dobrotvorne pomoći, rada profesionalaca u fušu, te umrežavanja putem ‘veza’ bila je efikasna i relativno sigurna. Stoga se i studija o nastojanjima u pravcu reforme, ukoliko ostane suhoparna analiza institucionalnih promjena, ne može u potpunosti shvatiti. Neophodno je da studija dâ osvrt i na historijska sjećanja, kulturalne sheme i mikrosociologiju ili će se antropologija promjena naći između domaćih i vanjskih subjekata. Izuzetno je važna potreba za energičnošću i kreativnošću prilikom korištenja ili manipulisanja tim ‘vezama’, tako da će konačno ‘neko voditi računa o nama’. Na određeni način ‘međunarodna zajednica’ je jednostavno dodala još jedan sloj kompleksnosti i mogućnosti. Time se postiže preciznija slika realnosti pružanja pomoći u ratnom i poslijeratnom periodu od uobičajene predodžbe da je na mjesto paternalističke države došla paternalistička humanitarna pomoć, čime je ojačana ‘ovisnost’.

3. Režim socijalnog blagostanja tokom rata, 1992.-1995: Humanitarna pomoć, međunarodne nevladine organizacije i indirektna socijalna politika

Potrebno je uvijek iznova preformulirati smisao sukoba u Bosni i Hercegovini kao ‘novog rata’ u ‘novim vremenima’, s obzirom da obuhvata mnogobrojne intervencije raznih novih aktera u kojima se strateška dezangažiranost u smislu šire geopolitike kombinira sa supstitucijom humanitarne pomoći vanjskom političkom voljom (Bojičić-Dželilović, 2000.; 102.). Međutim, kao i rat u Evropi, i povrh toga ‘prvi rat do kojeg se može stići autostopom iz Amsterdama’, dezangažiranost koju pominje Bojičić-Dželilović nikada nije ni dovršena, nego filtrirana preko umnožavanja i različitosti međunarodnih aktera, a naročito preko raznih međunarodnih nevladinih organizacija. Što se tiče nasljedstva socijalnog sektora i režima socijalnog blagostanja, osobito je važan način na koji je dostava humanitarne pomoći postavila konture nove, indirektne socijalne politike. Veliki broj međunarodnih nevladinih organizacija, koje su već koncentrisale svoj rad na prostoru Hrvatske usljed tamošnjeg rata početkom 1991. godine, postale su po prvi put osnovni nosilac dostave međunarodne pomoći, tako da se rat u BiH slučajno podudario sa sve većim značajem međunarodnih nevladinih organizacija koje su iz posrednika globalnog građanskog društva i razvoja uglavnom prerasle u ‘privatne agencije za pružanje pomoći’ (Biekhart, 1999.) koje rade na provedbi ‘projekata’ i ‘programa’ uglavnom koncipiranih van granica zemlje domaćina koje finansira međunarodna zajednica. One su se tokom provedbe projekata i programa ponekad koristile domaćim strukturama i resursima, i uvijek ih transformirale.

‘Pregovarani pristup’ u konteksu dostave osnovne pomoći (sklonište, hrana i neprehrambeni proizvodi) bio je izuzetno značajan u smislu oslanjanja, a time i jačanja klijentelizma, odnosno onoga što se drugdje naziva ‘novim feudalizmom’ (Deacon i Stubbs, 1998.), koji državu cijepa na sve manje i manje, relativno samostalne, ali međusobno povezane cjeline. U stvari, moć kontroliranja kretanja roba, ljudi i usluga putem kontrole određenih ruta i teritorija, postala je centralni element rata kojem su se tek na kraju usprotivile strane sile. Pristup raznim dijelovima zemlje je svakako bio ‘neujednačen’ usljed kako unutarnjih, tako i vanjskih faktora, a pomoć je sve više bivala ‘usmjeravana’ određenim grupama stanovništva. I jednom i drugom tendencijom jačala je i povećavala se samovolja i lokalizacija uvjetovanja preživljavanja i dostave osnovnih životnih namirnica. Razvoj ratne

privrede, čija analiza odnedavno zauzima značajno mjesto u literaturi, ne bi smjela zasjeniti razvoj i značaj sistema socijalne politike tokom rata, što je takođe bitno i u poslijeratnom kontekstu restrukturiranja.

Svojim opsežnim programima pružanja pomoći, Evropska unija (preko svoje humanitarne 'ruke', Humanitarnog ureda Evropske komisije – ECHO), agencije Ujedinjenih naroda, uglavnom preko UNHCR-a kao vodeće agencije, USAID i ostale bilateralne organizacije, nisu imale tendenciju da rade na realizaciji projekata direktno, nego da djeluju preko 'implementatora' koji su u početku bile međunarodne nevladine organizacije, kao što su CARE, Catholic Relief Services (CRS), Međunarodni komitet spasa (IRC) i mnoge druge, tako da je do kraja rata u BiH registrirano preko 200 međunarodnih nevladinih organizacija. Te agencije, čiji se mandat konstantno širio (Duffield, 1996.), i čiji su se izvori finansiranja vremenom povećavali, djelovale su po principu 'vanjskog' modela pružanja pomoći. Njihovo glavno osoblje su činili humanitarni radnici koji su iskustvo stekli u kriznim situacijama u zemljama u razvoju, u kojima su modeli socijalne politike, zasnovani na pravima, nosili daleko manji značaj. Njihovo djelovanje je pojačano i dolaskom tek uposlenih stranaca koji su do tada stekli određeno iskustvo na dobrovoljnoj osnovi u regionu. Tek je na trećem mjestu prioriteta bilo zapošljavanje 'lokalnog osoblja' od kojeg se najčešće očekivalo da prihvate i poštivaju date okvire i modele, umjesto da ih prilagođavaju i mijenjaju. Zapošljavanje u međunarodnoj agenciji je za one koji su ostali u BiH samo po sebi predstavljalo osnovni vid preživljavanja i šansu za sticanje sredstava neophodnih za život, ali i primanja koja su bila daleko veća od nadoknade za bilo koji drugi rad, dok je svaki vid otpora podređenoj ulozi, ako se eventualno i javljao, uvijek bio neformalan i nesistematičan. Vrlo rijetko je ijedna od tih grupa, bilo odvojeno ili zajednički, nastojala da izvrši procjenu ili nadogradnju kapaciteta postojećih institucionalnih struktura.

Iako se zaista javljala tendencija stručnih lica u Bosni, među koje se ubrajaju i stručnjaci centara za socijalni rad, da se priključe međunarodnim agencijama, ona je ipak bila kompleksna, budući da su agencije preferirale mlađu radnu snagu, zatim one koji govore engleski jezik, kao i one za koje se smatralo da se mogu brzo prilagoditi uvjetima koji su se brzo mijenjali. Ponekad se dešavalo da osobe sa profesionalnim kvalifikacijama iz domena socijalnog rada budu marginalizirane, dok su na njihova mjesta upošljavani drugi stručnjaci, osobito psiholozi i mlađi obrazovani kadar koji se osposobio u drugim oblastima, ali spreman i u stanju da koristi terminologiju i tehnologiju međunarodnog posredovanja. Na neki način ovo se može shvatiti kao jačanje konzervatizma centara za socijalni rad i drugih agencija koje su pružale socijalnu zaštitu, uključujući i domaći Crveni krst/križ. Svojom ulogom ne samo da su se vrlo rijetko oglašavali protiv 'etničkog čišćenja', nego su ga čak i jačali, što se posebno odnosi na Crveni krst koji je djelovao na teritoriji pod kontrolom bosanskih Srba (supruga ekstremnog nacionaliste Radovana Karadžića postala je predsjednica Crvenog krsta na teritoriji pod kontrolom bosanskih Srba i zadržala se na toj funkciji, na teritoriji Republike Srpske, čak i nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma). Vrlo brzo je nepovjerenje postalo sastavni dio novog, drugačijeg režima socijalnog blagostanja koji je bio fragmentiran i lokaliziran, zasnovan na kategorijama, a ne na potrebama, i depolitiziran.

U ovom procesu centri za socijalni rad, naravno, nisu bili u potpunosti ignorisani. Kako je od njih preuzet određeni broj inovativnijeg kadra, postali su tek nešto više od kanala za dostavu međunarodne pomoći, koji su radili na sastavljanju spiskova korisnika, često paralelno sa drugim agencijama. Niko nije ni pomišljao na ulaganja u centre za socijalni rad u smislu novih tehnologija čime bi centri bili osposobljeni da preuzmu veću ulogu u režimu socijalnog blagostanja u to vrijeme (s druge strane, rad svake međunarodne nevladine organizacije i njenih mnogobrojnih lokalnih partnera potpomognut je kompjuterima, komunikacijskom opremom i prijevoznim sredstvima). U većini dijelova BiH, u kojima su djelovale međunarodne agencije, uspostavljeni su mehanizmi za koordinaciju. Oni su rijetko obuhvatali centre za socijalni rad ili bilo koju drugu domaću instituciju. U njihovom sastavu su se nalazile međunarodne agencije, iako ih je često predstavljalo domaće osoblje.

Jedna inicijativa koja je djelimično predstavljala izuzetak u tim procesima bio je REACH program, uveden pred kraj rata. Finansiralo ga je niz agencija, kao što su ECHO, DFID i CIDA, a na njegovoj realizaciji radio je i CARE (Shenstone, 1998.). Njegov akcenat na 'posebno ugrožene osobe' (termin poznat u međunarodnom žargonu u oblasti razvoja kao 'exceptionally vulnerable individuals' ili EVIs) ostavlja dojam da se programom pojačavaju minorni pristupi socijalnoj politici, budući da se on i dalje koncentriše oko kategorija starijih osoba, etničkih manjina, izbjeglica i tako dalje, umjesto artikulisanja sofisticiranijeg pristupa koji bi se temeljio na pravima. Ipak se radilo o jednom od prvih programa koji je obuhvatio cjelokupan bosanski prostor, umjesto ograničavanja na manje područje. Svoje intervencije je bazirao na postojećim strukturama, djelimično uključujući i centre za socijalni rad i domove zdravlja, nastojeći da izvrši reformu postojećih praksi uvođenjem timova za procjenu potrebe za pružanjem 'pomoći domaćinstvima' i interventnih timova.

Skupa sa CRS i IRC, CARE je bio glavni implementator većeg broja programa u BiH i vlastitom, kompleksnom multinacionalnom strukturom, CARE Canada je bila vodeća CARE agencija, etablirana kao CARE BiH i Hrvatska. Koristeći ekspertizu iz Kanade, program se eventualno doima kao hibrid zapadnoevropskog i američkog modela socijalne politike. Potrebno je napomenuti da je tadašnji šef ureda agencije CARE pokazao izuzetno zanimanje za krupniji izazov 'planiranja tranzicije' u smislu novog osmišljavanja struktura pomoći nakon rata i to u kontekstu razvoja građanskog društva (izvještaj kojeg je Ian Smille izradio 1996., a čiji je sadržaj postao izuzetno uticajan) i u kontekstu socijalne politike, insistirajući da donatori riješe pitanje 'prelaska' programa međunarodne pomoći na lokalne organizacije. Ovakvo interesovanje se u retrospektivi može smatrati i intelektualnim i oportunističkim – u onoj mjeri u kojoj su te agencije, koje su se vrlo efikasno suočavale sa tim pitanjima bile u najboljoj poziciji da izvuku korist od preusmjeravanja prioriteta donatora sa pomoći na razvoj. Na intelektualnom planu se konstantno ignorirala domaća intelektualna snaga, iako se aktivno tragalo za obrazovanim kadrom i istraživačima s kojima bi se vodio dijalog. Ipak je ova inicijativa, koja je prethodila svim drugim u to vrijeme, prouzrokovala mnoge probleme u pogledu stvaranja indirektne socijalne politike pomoću različitih režima socijalnog blagostanja.

Implikacije problematičnog prijelaza sa 'pomoći' na 'razvoj' su bile naročito artikulirane u BiH tokom prijelaza iz stanja rata u mir. Sektorom pružanja pomoći nisu dominirala šira pitanja socijalne politike, nego održavanje ljudi u životu sve do postizanja mirovnog sporazuma, kao da su ta dva procesa u potpunosti odvojena. Osim toga, humanitarne agencije, a naročito tek osnažene međunarodne nevladine organizacije/privatne humanitarne agencije, nastojale su da postanu kanali i u narednoj fazi kada će se pružati pomoć za razvoj, i to izgradnja građanskog društva, poslijeratna rekonstrukcija i izgradnja kapaciteta domaćih institucija. Totalno razdvajanje ljudskih prava od svih pristupa zasnovanih na solidarnosti, uključujući i one koje su finansirale inovativne agencije kao što je Institut 'Otvoreno društvo' (Open Society Institute) s jedne strane, i implementatora i modela pružanja usluga, s druge strane, stvorilo je ogromne probleme, budući da agencije koje su se bavile socijalnom politikom nisu koristile nijedan okvir koji se zasnivao na pravima, te nisu bile u stanju da se suprotstave dominantnom, savremenom zapadnom modelu u kojem su te agencije osnažile individualizirane predodžbe o ljudskim pravima uz neoliberalno nepovjerenje u 'socijalnu sferu' *per se*. Još je bitnija činjenica da je raznovrsnost u režimu socijalnog blagostanja nastala sasvim slučajno i neplanirano i nije bila rezultat bilo kakvih principa. Međunarodne nevladine organizacije sa 'pretjeranim etničkim aspektom' i istovremeno 'denacionalizirane' u svojim socijalnim praksama imale su tendenciju pogrešnog shvatanja, tumačenja i marginalizacije centara za socijalni rad koji su ostali bez resursa, kako ljudskih tako i materijalnih, i kao takvi postajali su sredstvo socijalnog isključivanja i diskriminacije, dok su s druge strane oni ipak mogli postati snage reintegracije i čak ključni 'faktor mira', da su međunarodne nevladine organizacije provele detaljnije analize i uložile veće napore.

4. Učvršćivanje etniciteta i etniciziranje solidarnosti: Režim socijalnog blagostanja i Daytonski sporazum iz 1995.

Daytonski sporazum ili Opći okvirni sporazum za mir je s pravom kritikovan iz nekoliko različitih aspekata. Naime, iako Daytonski sporazum ima vrijednost kao (kratkoročni) mirovni ugovor, on ipak nudi manju vrijednost i kredibilitet kao dugoročni ustavni sporazum, budući da podstiče i daje legitimnost 'etničkom čišćenju', te otvara mogućnost stranama u sukobu da nastave 'rat drugim sredstvima' (Woodward, 1996.), zbog čega se i najčešće upućuju kritike. Uslijedilo je vrlo malo komentara u vezi sa činjenicom da su svi oni koji su radili na njegovoj izradi i koji očigledno nisu socijalnoj politici dali prioritet u bilo kojem pogledu, odredili temeljne principe rukovođenja režimom socijalnog blagostanja u BiH koji već pet godina ograničavaju djelotvorna, efikasna i pravična nastojanja u pravcu reforme. U stanovitom smislu, predviđene strukture su 'najgore moguće', a s obzirom da problematika socijalne politike i socijalne skrbi u cjelini nije riješena, bolje bi bilo da Opći okvirni sporazum za mir i ne sadrži nikakve temeljne principe za formiranje novih, poslijeratnih režima socijalnog blagostanja u BiH.

Prema Ustavu dogovorenom u Daytonu, nijedna nadležnost iz domena socijalne politike nije dodijeljena državnim institucijama. Tako član III/3. Ustava eksplicitno određuje da "sve vladine funkcije i nadležnosti koje nisu izričito dodijeljene institucijama Bosne i Hercegovine smatraju se funkcijama i nadležnostima entiteta". Prema tome, Mirovni sporazum dozvoljava izradu dvije zasebne socijalne politike i režima socijalnog blagostanja na području Bosne i Hercegovine, odnosno u Federaciji BiH i u Republici Srpskoj. Protuzakonito postojanje paradržavne tvorevine Herceg-Bosne omogućava nastajanje tri zasebne socijalne politike i tri režima socijalnog blagostanja, od kojih svaki prima pomoć iz susjednih zemalja, od kojih su neke i garanti Općeg okvirnog sporazuma za mir. Odnosno, Hrvatska podržava takav režim u Herceg-Bosni, a Srbija u Republici Srpskoj. S druge strane, unutar same Federacije nadležnost u oblasti socijalne politike je podijeljena između Federacije i kantona. Prema članu 1., Federacija ima isključivu nadležnost za utvrđivanje monetarne i fiskalne politike. Prema članu 2.(III), pitanja zdravstva i socijalne politike i socijalne zaštite su definirana kao zajednička odgovornost Federacije i kantona. Članom 4. se kantonima daje u nadležnost utvrđivanje obrazovne politike i donošenje propisa o obrazovanju, utvrđivanje stambene politike i donošenje propisa koji se tiču uređivanja i izgradnje stambenih objekata, utvrđivanje politike koja se odnosi na pružanje komunalnih usluga, kao i nadležnost za provođenje socijalne politike i uspostavu službi socijalne zaštite.

Mirovni sporazum, u suštini, nudi kontradiktornost između prava na nivou entiteta i potrebe da niži nivoi režima, kantoni i općine u FBiH i općine u RS-u, dođu do sredstava koja su neophodna da bi se ta prava i ostvarila. Stoga režim promovira stvaranje viših nivoa neostvarivih socijalnih prava, koji su potpuno odvojeni od pitanja prihoda. S obzirom da između kantona i općine postoji ogromna razlika u pogledu površine, resursa, kao i mogućnosti sticanja prihoda, u režim i njegovu strukturu takođe su ugrađene temeljne nejednakosti u ostvarivanju prava na beneficije i svih drugih prava. Najbolja ilustracija je činjenica da Zakon o socijalnoj zaštiti u Federaciji, koji je usvojen u julu 1999. godine, nalaže kantonima da u roku od tri mjeseca donesu svoje zakonske propise kojima će se osigurati ista ili čak i veća prava od onih koja su zagarantirana federalnim Zakonom. S obzirom da kantoni moraju uskladiti prava sa sredstvima kojima raspolažu, i nije nikakvo iznenađenje što četiri kantona još uvijek nisu donijela takve zakone. U Republici Srpskoj režim se još uvijek oslanja na zakon iz 1993. godine, koji je doživio izmjene i dopune 1996. godine. Iako su uz Zakon donešeni i brojni podzakonski akti, režim u kojem prava prevazilaze raspoloživa sredstva ostao je neriješen. U Republici Srpskoj dječja zaštita i dodatak podržava Dječji fond koji radi na istinskom promoviranju principa raspodjele rizika u čitavom entitetu. Osim toga, iako je Fond solidarnosti provobitno trebao izjednačiti sredstva koja su namijenjena ugroženim kategorijama, do sada je ipak korišten uglavnom za finansiranje programa za penzije i ratne borce, umjesto za obezbjeđenje socijalne pomoći.

Stoga, budući da se kantoni i općine uveliko razlikuju po veličini površine na kojoj se prostiru, kao i po resursima i mogućnosti pribavljanja sredstava, u režim i njegove strukture

su takođe ugrađene temeljne nejednakosti u ostvarenju prava. Osim toga, pitanja iz domena socijalne politike i u RS-u i u FBiH su u velikoj mjeri data u nadležnost marginaliziranih odjela pri jednako marginaliziranim ministarstvima. U RS-u, nadležnost je u rukama pomoćnika ministra zdravstva i socijalne zaštite, u čijem ministarstvu ipak dominiraju pitanja zdravstva, a u FBiH nadležnost je povjerena pomoćniku ministra za izbjeglice i socijalnu politiku.

Možda je važnije od svega da je Opći okvirni sporazum stavio tačku na sve nade usmjerene na 'normalnu' socijalnu politiku u jednoj 'normalnoj' zemlji, na temelju pretpostavke reciprociteta i podjele rizika u čemu su svi građani odgovorni za prikupljanje sredstava koja se potom dijele adekvatno potrebama. Umjesto toga, ozakonjeni su zahtjevi i lojalnost sa etničkim predznakom, koji vode ka tri samostalna režima socijalnog blagostanja koje podržava socijalna vizija kojom se ograničavaju recipročne obaveze na osnovu etničke pripadnosti. U stanovitoj mjeri tvorevine unutar same države i centri za socijalni rad postaju odgovorni za rukovođenje dodacima u izuzetno ograničenom broju, uglavnom namijenjenim etnički domaninantnim zajednicama, skupa sa domaćim i međunarodnim nevladinim organizacijama koje se fokusiraju na stanovništvo iz reda nacionalnih manjina, izbjeglice i raseljene osobe, kao i na manjinski povratak. Stoga je etniciziranje ugrađeno u novi 'miks socijalne zaštite' u BiH, koji je najviše izražen u RS-u gdje Merhamet za Bošnjake i Karitas za Hrvate igraju ulogu centara za socijalni rad sa etničkim predznakom, namijenjenih etničkim manjinama.

Umjesto da svjedočimo proces demokratizacije, pluralizma i kretanja ka reguliranoj, otvorenoj, tržišnoj ekonomiji, vjerovatno bi bilo preciznije i korisnije doživjeti današnju BiH kao 'virtualnu' ili 'neofeudalnu' državu u kojoj je moć skoncentrirana na lokalnom nivou, u mini državama, na temelju patronata, posredovanja i mafijskih elita. Režimi socijalnog blagostanja odražavaju, ali i pojačavaju ove tendencije. Međunarodne organizacije, uključujući i one koje su zadužene za regulativu, implementaciju i institucionalni razvoj, nisu spremne uočiti tu činjenicu, konstantno tumačeći situaciju pogrešno, barem za javnost za koju Opći okvirni sporazum za mir mora biti prihvaćen u cjelini, i to tako da on promovira 'normalan', 'moderan' prioritet koji se daje 'decentraliziranim' režimima socijalnog blagostanja koji se temelje na 'supsidijarnosti'.

U stvari, nije dovoljno sugerisati da su međunarodne organizacije gledale da tumače kompleksna politička pitanja kao uglavnom 'tehnička' u BiH. Nivo pomoći nije ujednačen u svim dijelovima BiH, niti je pratio stvarne potrebe. Više je vezan za ambiguitetan smisao legitimnosti Republike Srpske koja je u toku prve dvije godine nakon potpisivanja Mirovnog sporazuma primila međunarodnu pomoć u daleko manjem iznosu. Vrlo je teško procijeniti šta se sve postiglo novčanim transakcijama, doznakama iz inozemstva, podrškom prijateljskih zemalja i tako dalje, ali su sigurno decentralizacija i raznolikost svih tih transfera pojačali težnje sa etničkim predznakom. Osim toga, značaj novih hijerarhija, posebno u smislu kategorizacije "žrtava rata", dodatno je iskompliciralo cjelokupnu sliku.

U periodu odmah nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma, socijalna politika se u BiH javlja kao relativno nerazvijena oblast. Za takvo stanje postojalo je nekoliko razloga. Istaknuli bismo sljedeće:

1. Intervencije dostave humanitarne pomoći vršile su uglavnom međunarodne i domaće nevladine organizacije, koje su u svojstvu podugovarača obavljale usluge u tom pravcu. Time je stvoren paralelan režim uz slabu integraciju i iste takve funkcionalne odnose sa javnim službama.
2. Inicijative koje potiču iz društvene baze, kao neovisnije i u manjoj mjeri orijentirane na pružanje usluga, više su koncentrirane na širenje građanske sfere i ljudskih prava, nego na socijalnu oblast i socijalna prava.
3. Spektar inicijativa u pravcu socijalnih usluga bazira se na projektima, sa akcentom na korisnike: djecu, osobe sa invaliditetom, starije osobe i tako dalje, a ne na šire funkcioniranje režima.

4. Nijedna nadnacionalna agencija nema u središtu svojih aktivnosti oblast socijalne politike, a nastojanja vodećih agencija su daleko više orijentirana na rukovođenje, ljudska prava, ekonomski razvoj, rekonstrukciju i povratak.

U daljnjem tekstu ćemo se osvrnuti upravo na razlog naveden pod tačkom 4., u nastojanju da objasnimo i kritički se osvrnemo na sve veći naglasak koji Svjetska banka i druge organizacije stavljaju od sredine 1997. godine na zvanična pitanja iz domena socijalne politike.

5. Promijeniti Bosnu ili banku? Novo globalno rukovođenje i reforma socijalne politike u periodu 1997.-1999.

Vodeće nadnacionalne i svjetske agencije, uključujući i Svjetsku banku, efikasno su doprinijele oblikovanju onoga što je domen socijalne politike nudio u postkomunističkoj centralnoj i istočnoj Evropi i bivšem Sovjetskom Savezu od 1989. godine (Deacon, Hulse i Stubbs, 1997.). Zadatak je postao relativno jednostavan kada su se te organizacije našle pred mogućnošću identificiranja partnera u domaćim ministarstvima sa kojima je saradnja izgledala moguća. U procesu direktnog kontakta sa zemljama sa naslijeđenim društvenim razvojem i socijalnim pravima koji su prevazilazili nivoe ekonomskog razvoja, i Banka je doživjela promjene. Iako je još uvijek dominirala procesom reforme, njena misija je skupa sa MMF-om, uveliko prevazilazila okvir društvene cijene tranzicije, ili potrebe za 'tranzicijom sa humanim aspektom', na koju je stavljen akcenat.

Kao nikad do tada, situacija u pogledu angažmana Svjetske banke u BiH bila je drugačija ne samo u kontekstu Općeg okvirnog sporazuma za mir koji je podrazumijevao potrebu za 'obavljanjem posla' u saradnji sa daleko više partnera na entitetskom, ali i u Federaciji BiH, na kantonalnom nivou. Model koordiniranih strategija pomoći u okviru kojih postdaytonska BiH podliježe 'novom Maršalovom planu' pokazale su se krajnje neodređenim ne samo zbog kompleksnog sistema rukovođenja u BiH, manjeg značaja UN agencija, mnogostrukih donatorskih nastojanja, kao i zamora donatora s obzirom da su na dnevni red došle druge aktualnosti. Iako pažljivo izučavanje uloge Svjetske banke u društvenom sektoru nije tema ove studije, određeni ključni trenuci se ipak doimaju relevantnim.

Svjetska banka sugeriše u evaluaciji vlastitih programa da je 'reakcija Banke na poslijeratne potrebe u Bosni i Hercegovini bila blagovremena i sveobuhvatna' (Svjetska banka, Odjel za evaluaciju aktivnosti - OED, 2000.; 11.), ali u sferi socijalne politike i režima socijalnog blagostanja nije bila ni jedno ni drugo. Od šesnaest 'hitnih projekata' iniciranih u periodu od februara do decembra 1996. godine, samo je dio jednog od njih – 'Rezervni društveni fond' trebao obezbijedi prihod najsiromašnijim domaćinstvima u 1996. godini, samo u FBiH - tretirao pitanje socijalne politike (ibid; 35.-38.). Čak se i za njega smatralo da se zasniva na isplatama koje se 'naširoko dijele bez dovoljne provjere načina' (ibid; 62.). U stvari, u provođenju sistema isplate korišteni su centri za socijalni rad, tako da su se problemi same sheme daleko više odnosili na nedostatak održivosti, nego na usmjeravanje, budući da nisu postojali planovi za kontinuitet i nakon prestanka donacija.

U maju 1997. godine, gotovo osamnaest mjeseci nakon potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir, rezidentna misija Svjetske banke sazvala je sastanak na temu 'strategija pružanja socijalne pomoći' na koji su se odazvali predstavnici Ministarstva za izbjeglice i socijalnu politku u Vladi FBiH i dvadesetak međunarodnih nevladinih organizacija i donatorskih agencija, skupa sa Bankom u Sarajevu. U zapisniku sa sastanka se kaže sljedeće:

> "... ne postoji ozbiljan rad u pravcu pružanja pomoći vladi u izradi strategije za efikasan i provodiv program socijalnih beneficija nakon humanitarne faze, a prije

> svega (I) ne postoji okvir … u kojem bi se mogao definirati dio mreže socijalne sigurnosti čije će postojanje biti neophodno s postepenim odlaskom donatora; (II) postoji velik ambiguitet u pogledu budućeg sadržaja i obima programa socijalne zaštite; (III) nejasnoće u pogledu uloge i nadležnosti vladinih i nevladinih organizacija koje pružaju socijalne usluge; i (IV) ne postoji finansijski plan koji bi obezbijedio održivost socijalnih usluga nakon što se donatori povuku." (Svjetska banka 1997.)

Kritikujući nastojanja u pravcu reforme socijalne politike, zapisnik sa sastanka je jasan i ukazuje na to da je Banka počela uviđati značaj te reforme, iako se stvara još veća konfuzija pominjanjem 'vlade' umjesto 'vlada', kao i konstantnom međunarodnom dominacijom nad procesom u okviru kojeg međunarodne nevladine organizacije uvode pojam 'izgradnja kapaciteta' kao siguran način zadržavanja pozicije u režimu. Tako je organizacija Save the Children iz Velike Britanije već prethodno osigurala savjetodavna mjesta u relevatnim dijelovima ministarstava u FBiH i RS, kao i u Tuzlanskom kantonu. Takav korak je, sagledan iz retrospektive, bio isuviše preuranjen i zasnivao se na neadekvatnim predodžbama 'uvoza' zapadnih modela i pristupa, baš kao što je bila i zajednička inicijativa UNICEF-a i Univerziteta u Štokholmu u okviru koje su korišteni izvorni 'psihosocijalni pristupi', neadekvatni za bosanske realitete. Druge agencije su i dalje jednostavno uspostavljale paralelne institucije. Najbolji, a možda i najlošiji primjer je Norveška narodna pomoć (Norwegian People's Aid) sa sjedištem u Zenici, koja je zbog problema u pregovorima sa postojećim dječjim institucijama jednostavno izgradila novu na udaljenosti od svega 100 metara, koja je pružala bolje uvjete i plaće, ali i drugačiji model brige o djetetu. A danas se od obje institucije očekuje da budu 'održive' i da ih finansira općina!

Nekoliko mjeseci nakon održavanja sastanka u organizaciji Svjetske banke, daljnja inicijativa u pravcu reforme je prepuštena organizaciji CARE koja je bila zadužena za organizaciju konferencije koju je finansirao ECHO. Konferencija je održana u decembru 1997. godine, a nakon toga su njeni zaključci i objavljeni (Stubbs i Gregson eds, 1998.). Organizacija CARE je zadužila jednog člana svog osoblja da radi na organiziranju same konferencije i sarađuje sa autorom ovog teksta (Stubbs). Osvrćući se na taj period, dolazim do zaključka da mi je saradnja sa CARE organizacijom pružila šansu da zaobiđem vakuum u politici iz te oblasti i da primoram nadnacionalne agencije, naročito Svjetsku banku, da prepozna i prizna postojanje nadležnosti u sferi socijalne politike u samoj zemlji. Ali, ona je takođe ilustrirala *ad hoc*, gotovo slučajnu, prirodu političke debate, ali i agencija, što je naročito važno, koje su zauzimale centralno mjesto. Doprinoseći sredstva u manjim iznosima, i Svjetska banka i Međunarodna federacija Crvenog križa su osigurali vlastito mjesto u konferenciji i oblikovanju budućeg rada, dok UNDP, na primjer, nije imao takvu ulogu iz jednostavnog razloga što nije obezbijeđeno finansiranje, a ne iz bilo kojeg ideološkog razloga. Osim toga, kada je konferencija ocijenjena kao uspješna, isti taj radnik organizacije CARE dodijeljen je Svjetskoj banci sa zadatkom da formira tijelo za socijalnu politiku koje će finansirati iste agencije plus Kanadska agencija za međunarodni razvoj (CIDA). To tijelo, uprkos, ili možda zbog velike zastupljenosti i odgovornosti na strani domaćeg osoblja, nije nikada postalo kanal za upravljanje, planiranje i koordinaciju vanjske pomoći socijalnoj politici. Činjenica da pitanja iz domena socijalne politike još uvijek nisu prioritet donatora mora se staviti u kontekst niskog prioriteta koji im takođe daju i vlade u BiH.

Vrlo je očigledno da ne postoji strana agencija koja bi predvodila reformu socijalne politike i koja bi mogla uspostaviti saradnju sa moćnim ministarstvima. Svjetska banka je pokušala da djeluje po raznim pitanjima, ali sa distance. Iako se najnovije konsultacije oko SAL kredita više fokusiraju na uvjetovanje u socijalnom sektoru, a novi kredit za tehničku pomoć socijalnom sektoru (SOTAC), uistinu pokazuje da Banka prati savremeni trend, iako je povezivanje socijalne politike sa tržištem rada i dalje problematično. Ured Visokog predstavnika (OHR) je napravio nekoliko kraćih 'izleta', kao što je, na primjer, pominjanje socijalne zaštite na konferenciji Vijeća za implementaciju mira u Madridu 1998. godine, ali

imenovanje na jednogodišnji period stranih stručnjaka koji kombiniraju želju da obave kvalitetan posao sa uzlaznom krivuljom progresa u sticanju znanja mjerenog u datom periodu, jedva da može biti efikasan način definiranja strategije. U svakom slučaju, OHR se i dalje više fokusira na oblikovanje scenarija povratka, a njegovo osoblje ne iskazuje veliku predanost evropskim pristupima socijalnim pravima. Evropska unija, čiji su razvojni programi odlagani, dok je ECHO nastavio sa djelovanjem u okviru predviđenom za krizne situacije uz velike sumnje u bilo kakve vladine strukture, zadržala je pogrešan fokus i ostala birokratska, gubeći i previše vremena između procjene i isplate zajmova i realizacije programa. Osim toga, u kasnijoj fazi, ECHO je takođe podržao i određeni broj međunarodnih nevladinih organizacija u izgradnji kapaciteta centara za socijalni rad, koji su nakon što su bili zanemareni tolike godine, jednostavno u tome prepoznali šansu za dobijanje sredstava, odnosno procijenili da su intervencije pogrešne i da dublje nagrizaju i ono malo povjerenja koje je u sektoru preostalo.

Ono što je osobito važno je da su sve pomenute projekte koncipirali strani konsultanti uz mali, direktni, značajan angažman bosanskog stručnog kadra, konsultanata i radnika. Kasnije, svakako, u fazi 'izgradnje kapaciteta', na svakom programu je na donekle drugačiji način angažirana manja grupa istih domaćih stručnjaka prema različitim pretpostavkama, vanjskim okvirima i modelima. Time se u ogromnoj mjeri vrši izvlaštenje domaće ekspertize, ali možda i jedne od osnovnih lekcija koja bi se trebala naučiti.

Takođe je potrebno osvrnuti se i na pitanje uloge Svjetske banke u okviru šire konfiguracije Pakta stabilnosti. Stiče se dojam da se Radni sto o ekonomskom restrukturiranju, razvoju i saradnji nalazi pod nepravednim pritiskom makroekonomskih pitanja zasnovanih na programu Svjetske banke. Time se rizikuje pogoršanje uvjeta u kojima žive ugrožene kategorije u regionu i to insistiranjem na prebrzoj reformi, uključujući i budžetske restrikcije, na ukidanje subvencija, brzo restrukturiranje preduzeća i liberalizaciju tržišta, i sugerira vrlo ograničen pojam socijalnih prava u pogledu sigurnih aranžmana socijalne zaštite (Svjetska banka, 2000.). Svjetska banka može biti u stanju da naglasi sâm ekonomski razvoj, za razliku od pro-siromašnog rasta u regionu kojeg karakterizira veća nestabilnost i nesigurnost, kao što je to rekao jedan uposlenik Svjetske banke na višem radnom mjestu, na konferenciji u Sarajevu, u decembru 1997. godine: "Omjer u kojem je stari režim uništen bi eventualno mogao pružiti jedinstvenu šansu za temeljne reforme" (Svjetska banka, 1998.). Jasna je potreba za većom odgovornošću i transparentnošću u operacijama Svjetske banke i MMF-a – uljepšani izvještaji o pojedinačnim slučajevima u zemlji nisu dovoljni, ali, kao što je već rečeno, poteškoće u definiranju bitne perspektive u situaciji kada Banka može sebi 'kupiti' prolaz do ključnih akademskih i istraživačkih struktura predstavlja pravi problem.

6. Novi pristupi: Ka upravljanju socijalnom zaštitom?

Inicijativa koju je podržala Vlada Finske, a na čijoj realizaciji radi UNDP i Nezavisni biro za humanitarna pitanja (IBHI), nakon misije planiranja programa u kojoj je sudjelovao i autor ovog teksta, išla je u pravcu pokretanja temeljnog prijelaza u programiranju socijalne politike u BiH ka snažnijem akcentu na reguliranje i reformu rukovođenja režimima socijalnog blagostanja. Priroda tog programa i inicijativa koju je predložio Odjel za međunarodni razvoj pri britanskoj Vladi (DFID) su interesantni u pogledu novih pravaca koje otvaraju, konstantne potrebe za "ličnim uticajem" i gotovo slučajnog karaktera određivanja socijalne politike, kao i problema balansa moći u novim pristupima kroz projekte.

Vlada Finske je izrazila svoju namjeru da finansira projekat u socijalnom sektoru u BiH još u julu 1997. godine. Vladini predstavnici su došli da naprave početne procjene još u novembru i decembru 1997. godine. Mnogobrojne veze i uticaji između autora, istraživačke baze u Finskoj i ključnog osoblja IBHI-ja i UNDP-ja dovele su do uspješnog lobiranja, tako da su, između ostalog, i Travnik i Prijedor uključeni u program, kao i do

fokusa na reformi socijalne zaštite na osnovu rada koji je IBHI već preduzeo, a koji se daleko više interesirao za rukovođenje i nove oblike partnerstva. Stoga,

> "... centri za socijalni rad moraju postati osnovni segment institucionalnog okvira, skupa sa nevladinim organizacijama i drugim vrstama domaćih inicijativa za pružanje socijalne zaštite. Njihova 'unutarnja' tranzicija (transformacija) omogućava im da budu otvoreni za saradnju i čini ih spremnim za realizaciju projekata u svim sektorima skupa sa drugim organizacijama. Centri bi takođe trebali biti u mogućnosti da vode projekte i da pripreme i realiziraju svoje vlastite projekte koje finansiraju međunarodne organizacije i drugi donatori. U mreži različitih vidova aktivnosti iz socijalne zaštite, sa centrima trebaju sarađivati, prije svega, domaće nevladine organizacije" (Papić, 1998.; 258.).

Projekat se realizira dvije godine. Njegov ukupan budžet iznosi oko 4 miliona DEM. Njime se kombinira reforma socijalne zaštite, formiranje novih općinskih rukovodnih odbora za socijalnu zaštitu, izgradnja kapaciteta; jačanje fizičkih i ljudskih resursa; inicijalna sredstva za projekte sa posebnim fokusom, koji uključuju domaće nevladine organizacije; i komponente obuke i istraživanja. Jedan od ključnih ciljeva projekta je da se poveća kapacitet domaćih ljudi za planiranje i određivanje prioriteta kada je neophodno poduzeti mjere, bez obzira na ograničenost sredstava.

Projektom se odgovornost prenosi sa međunarodnog na domaće osoblje i institucije, iako je sâm broj pojedinačnih zadataka, kao i kompleksan sistem rukovođenja, štetan za širu stratešku intervenciju. Osim toga, teškoće u podržavanju postojeće prakse u oblasti socijalne zaštite paralelno sa stimuliranjem novih partnerstava može dovesti do relativnog zanemarivanja pristupa usmjerenog na lokalni nivo, kao i angažmana korisnika. Takođe se javlja problem u pogledu načina povezivanja promjena na *mikro* nivou sa još uvijek relativno slabim programom reforme na *makro* nivou. Osim toga, iako UNDP ima važnu ulogu i na globalnom i na regionalnom nivou u promoviranju izbalansiranog pristupa sa akcentom na humani razvoj, dajući mu prednost u odnosu na neoliberalne programe, njegov Ured u BiH nailazi na značajne probleme u pogledu strateškog djelovanja usred potrebe za realizacijom različitih i međusobno nespojivih projekata i programa. Projektom je sigurno izgrađen profil Nezavisnog biroa za humanitarna pitanja koji je priznat kao agencija koja najaktivnije radi na polju socijalne politike, ali opet, kompleksno je pitanje koliko je to sve bazirano na jasnim linijama odgovornosti i struktura, te se može posmatrati kao prijenos odgovornosti sa akademske zajednice i vlade na privatne savjetodavne agencije i implementatore.

Prijelaz na rukovođenje režimom socijalnog blagostanja na svim nivoima je čak eksplicitnije izražen u programu DFID-a u vrijednosti od 9 miliona DEM koji izričito ide u pravcu povezivanja različitih nivoa režima socijalnog blagostanja eskplicitnim fokusiranjem na partnerstvo u cilju smanjenja siromaštva, nejednakosti i socijalne isključivosti. Projektom se nastoji izvršiti uticaj na tri nivoa: *makro* nivo u smislu entitetskih režima; *meso* nivo u smislu rukovođenja socijalnom politikom i pružanja usluga na općinskom nivou; i *mikro* nivo u smislu projekata za aktivnosti na lokalnom nivou i partnerstva između općina i aktera građanskog društva. Program će se realizirati u četiri općine, a trenutno ponudu pripremaju privatne konzorcijske firme za konsultantske usluge i obuku, registrirane u Velikoj Britaniji. Prijelaz na privatne implementatore koji moraju sastaviti najbolji mogući tim, uz odgovornost ključnog imenovanja koje vrši DFID i domaće referentne grupe, sigurno predstavlja napredak u planiranju međunarodnih nevladinih organizacija, iako možda još uvijek nedovoljno objašnjen u BiH i rizikuje daljnje privatiziranje, a time i svojevoljnost u usmjeravanju rukovođenja režimom socijalnog blagostanja.

Ono što je naročito interesantno u programu DFID-a jeste opsežan proces vršenja procjena i konsultacija. U prvih 45 dana se provodi istraživačka misija (koju je obavio autor ovog poglavlja), a zatim misija planiranja projekta u trajanju od 23 dana, koju provodi tročlani tim. U toku misije planiranja održavaju se i radionice u kojima se radi na planiranju projekta, uz participatoran pristup, u pilot općinama. Međutim, još uvijek nije riješen određeni broj problematičnih pitanja. To je, prije svega, zaobilaženje bosanskih stručnjaka u relativno skupom procesu planiranja programa. Drugo, nije uspostavljen kontakt sa širom javnošću, čime je

izostala i mogućnost provjere izvještaja. Postoje indikacije da će vlade Finske i Velike Britanije moći preduzeti vodstvo u pokretanju kvalitetnih aktivnosti ne samo u pogledu sadržaja programa, nego i u pogledu procesa izrade programa, što je možda i najbitnije.

7. Zaključci i preporuke

U ovom poglavlju sam se nastojalo osvrnuti na kompleksnu reformu socijalnog sektora u BiH. Iako se u poglavlju daje kritički osvrt na aktivnosti u pružanju međunarodne pomoći, njegov sadržaj prelazi puki prikaz intervencija kojima se potiče 'kultura ovisnosti'. Interakcije između starih i novih aktera u režimu socijalnog blagostanja - lokalnom, entitetskom, regionalnom i globalnom – su na neki način toliko kompleksne da se mogu pogrešno protumačiti kao samo strukturalne ili samo međupersonalne, a u stvari su i jedno i drugo. Osim toga, izuzetno je važno kompleksno naslijeđe prijeratnih struktura i kultura, kao i sjećanja koja nose pojedinci, ali i ona koja su ugrađena u institucije. Možda je od svega najbitnija ključna poruka da u društvu u kojem domaće prilike apsorbuju i prilagođavaju inicijative radi podupiranja ciljeva užeg kruga, kultura koja se zasniva na stručnim projektima nije u stanju da rješava najvažnije međusobne odnose između socijalnih, političkih i ekonomskih pitanja.

U tako kompleksnoj situaciji ne postoje precizni programi o tome šta je potrebno uraditi, iako se tri ključna pitanja mogu ponuditi kao okvirne preporuke.

7.1. Promoviranje izvornog domaćeg kapaciteta, stručnosti i analiza. Osnovna poruka ovog poglavlja je činjenica da domaća ekspertiza nije iskorištena na načine na koje se vrši istinska i temeljna transformacija odnosa između domaćih i međunarodnih snaga na planu pružanja međunarodne pomoći. Takva transformacija bi trebala podrazumijevati angažiranje bosanskih stručnjaka da izvrše analizu postojećih institucionalnih struktura i da preporuče način na koji se one mogu osnažiti i nadograditi. Zatim, da uzmu učešća u misijama ocjene i koncipiranja programa, kao i u studijama o evaluaciji programa i sektora i stečenom iskustvu. Ovo je potrebno kombinirati sa strukturama informiranja i pri tome osigurati da međunarodne agencije shvataju i priznaju te inicijative. Na neki način bi od velikog značaja bilo formiranje snažnog zavoda za socijalnu politiku, orijentiranog na aktivnosti i istraživanje, za koji bi se sredstva obezbijedila za naredni petogodišnji period, s tim što bi se sredstva donirana na ime kratkoročnih projekata smatrala kao dodatna, a ne osnovna.

7.2. Formiranje transparentnih struktura, eksplicitnih u pogledu osnovne vrijednosti intervencija i koje teže za konsensusom u pogledu vrijednosti, u socijalnoj politici. Ovo je čak kompleksnije i teže pitanje koje prelazi granice često isticane potrebe za boljom koordinacijom, poštivanjem potrebe za novim vrstama dijaloga o razlici između (prvenstveno evropskog) stava o socijalnim pravima koji prepoznaje humanu dimenziju socijalne politike koja se bori protiv siromaštva, nejednakosti i socijalne isključivosti i (prvenstveno američkog) neoliberalnog stava koji se fokusira na ekonomskom prosperitetu. Na neki način, iako "BiH mora utvditi svoju vlastitu socijalnu politiku", značaj međunarodnih transfera je takav da se ovdje rijetko vode šire debate, pri čemu su ključne agencije, kao što je Institut 'Otvoreno društvo', u potpunosti izvan razgovora. Osim toga, potrebno je daleko više potencirati izričitost u vezi sa potrebom suprotstavljanja uskointeresnim odnosima.

7.3. Formiranje dugoročnijih struktura za finansiranje, kojima će se graditi partnerstvo i povjerenje. Potrebno je uvidjeti da u kontekstu globalnog socijalnog režima BiH nije naročito siromašna i da su visoki nivoi vanjske pomoći bili uvjetovani njenim geopolitičkim značajem, i da dominira značaj promoviranja zapadne ekspertize i interesa, koji se ipak manje bazira na samim potrebama. Promoviranje partnerstva bi trebalo obuhvatiti fleksibilno sufinansiranje iz vanjskih i domaćih izvora, kao i promoviranje iskrenih veza između aktera vlada, civilnog društva i društvene baze. Jedino će tada biti moguće realizirati socijalnu politiku koja sama po sebi gradi mir i socijalnu pravdu.

Literatura

Biekhart, K.: Referat pročitan na GASPP seminaru u Helsinkiju. Novembar 1999.

Bojicic-Dzelilovic, V.: *From Humanitarianism to Reconstruction: towards an alternative approach to economic and social recovery from war*. U: M. Kaldor (urednik) Global Insecurity. Pinter, London, Njujork, 2000.

Deacon, B. sa Hulse, M. i Stubbs, P.: *Global Social Policy*. Sage. 1997.

Deacon, B. i Stubbs, P.: *International Actors and Social Policy Development in Bosnia-Herzegovina: globalism and the 'new feudalism'*. U: Journal of European Social Policy 8(2); 99-115. 1998.

DFID: *Terms of Reference for B-H Project Planning Mission*. 2000.

Duffield, M.: *The Globalisation of Public Policy*. Univerzitet u Birminghamu: Centar za urbana i regionalna istraživanja. 1996

ODA: *Social Policy Research for Development*. Mimeo: ODA/ESCOR. 1995.

Odjel Svjetske banke za evaluaciju operacija: *Bosnia and Herzegovina: post-conflict reconstruction*. 2000.

Papic, Z.: *Centres for Social Work: their reform and collaboration with NGOs*. U: P. Stubbs i K. Gregson (urednici) Social Policy, Protection and Practice: the care of vulnerable groups in Bosnia-Herzegovina. Svijetlost. Sarajevo, 1998.

Shenstone, B.: *International Agencies and Sustainability: the role of the third sector*. U: P. Stubbs i K. Gregson (urednici) Social Policy, Protection and Practice: the care of vulnerable groups in Bosnia-Herzegovina. Svijetlost. Sarajevo, 1998.

Smillie, I.: *Service Delivery or Civil Society? Non-governmental Organisations in Bosnia and Hercegovina*. Care Canada. Zagreb, decembar 1996

Stubbs, P. i Gregson, K. (urednici): *Social Policy, Protection and Practice: the care of vulnerable groups in Bosnia-Herzegovina*. Svijetlost. Sarajevo, 1998.

Svjetska banka: *Yugoslavia: development with decentralisation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1975.

Svjetska banka: *Medium Term Social Assistance Strategy in B-H*. (Bilješke sa sastanka). Sarajevo, 27. maj 1997.

Svjetska banka: S. Mitra citiran u P. Stubbs i K. Gregson (urednici), *Social Policy, Protection and Practice: the care of vulnerable groups in Bosnia-Herzegovina*. Svijetlost. Sarajevo, 1998.

Svjetska banka: *The Road to Stability in South-Eastern Europe*. 2000.

Waters, M.: *Globalisation*. Routledge. London, 1995.

Woodward, S.: *Implementing Peace in Bosnia and Herzegovina: a post-Dayton primer and memorandum of warning*. Materijal za diskusiju Brookings Instituta. 1996.