

Globalizacija, postkomunizam i socijalna politika: teme u Hrvatskoj

Bob Deacon, Paul Stubbs, Baljit Soroya
Leeds Metropolitan University
International Social Policy Research Unit

Izvorni znanstveni članak
UDK 304 (4-11)
Primitjeno: studeni 1994

Ovaj članak izvještava o istraživanju globalizacije socijalne politike koja je u tijeku u Hrvatskoj, a tiče se širih istraživanja razvoja socijalne politike u postkomunističkoj Srednjoj i Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu. Brojne specifične teme pojavile su se u Hrvatskoj u okolnostima ratova i prisilne migracije. Autori određuju deset područja za daljnje istraživanje: Intervencija međunarodne zajednice, Uloga inozemnih NVO (NGO - nongovernmental organisation, NVO - nevladina organizacija), Učinci humanitarne pomoći, Financiranje od inozemnih partnera, Poremećaji u obrascima zapošljavanja, Problemi hrvatskih NVO, Prioriteti hrvatske Vlade, Vjerske i etničke osnove pružanja usluga, Globalizacija odozdo i Poslije ove krize.

UVOD

Hrvatska se susreće s prijelazom u postkomunističko ili postsocijalističko društvo u isto vrijeme kad je prisiljena rješavati posljedice agresije i okupacije nekih dijelova svojega teritorija te produženih učinaka rata u Bosni i Hercegovini. Mala je vjerojatnost da će kriza koja je nastupila zbog zbrinjavanja velikog broja izbjeglica i prognanika u Hrvatskoj biti skoro prevladana. Takva kombinacija rata, izbjegličke krize i postkomunističkog prijelaza neuoobičajena je u europskim prilikama, iako se slična susreće u mnogim državama bivšeg Sovjetskog Saveza. O toj povezanosti postavljaju se brojna značajna pitanja za teoretsko proučavanje i politički razvoj socijalne politike u Hrvatskoj.

Vjerujemo da postoje četiri glavna razloga zašto je od životnog značenja izbjeći pristup koji nastoji samo slijediti takozvanu *socijalnu politiku jedne zemlje*. Prvo, postoji složeno povijesno nasljeđe socijalne politike bivše Jugoslavije, uključujući nastojanja u razvoju decentraliziranog, samoupravljačkog sustava socijalne skrbi, te, kao posljedica toga, napetosti između toga i razvoja centralizirane hrvatske države. Drugo, sam rat i prisilne migracije velikih razmjera kao posljedica rata izazivaju mnoge promjene u službenoj i neslužbenoj mreži ustanova socijalne skrbi koja nastavlja uključivati obiteljske i prijateljske obveze među ljudima u Hrvatskoj i ljudima u drugim zemljama. Treće, građanska prava (ili državljanstvo), ključna tema socijalne politike, ostaju predmetom spo-

rova i borbe, tako da nije do kraja jasno koje će se vrste građanskih (socijalnih) prava priznavati raznim ljudima u neovisnoj Hrvatskoj. Četvrto, socijalna politika naglašeno se globalizira, što je posljedica masovnog uključivanja inozemnih, međunarodnih i nadnacionalnih službi (ili agencija).

GLOBALIZACIJA

Četvrta je tema pitanje globalizacije koje želimo posebno istaknuti u ovom članku. To je glavna preokupacija znanstvenika koji rade u Leeds Metropolitan University, International Social Policy Research Unit s obzirom na razvoj socijalne politike u Istočnoj Europi i bivšem Sovjetskom Savezu. Dva istraživača, Baljit Soroya and Paul Stubbs, provode istraživanje u Hrvatskoj, financirano od ISPRU, u kojemu je tema globalizacije također izuzetno važna.

Unutar definicije, kad govorimo o globalizaciji socijalne politike, podrazumijevamo da načini na koje tradicionalna pitanja discipline socijalne politike, poput socijalne pravde, građanskih prava u društvu te različiti načini na koje se mogu pružati usluge socijalne i zdravstvene zaštite i druge usluge, poprimaju nadnacionalni karakter. Nadnacionalizacija se pojavljuje u najmanje tri oblika, kao zakonske odredbe, kao preraspodjela i kao skrb (Deacon i Hulse, 1994). Sva su tri činitelja prisutna u Hrvatskoj.

Uloga nadnacionalnih zakonodavnih tijela nedovoljno je istražena, iako postoje naznake da je utjecaj tih tijela, s njihovim različitim pretpostavkama, proturječan (Deacon, 1994).

Međunarodne socijalne službe sve jače utječu na politike unutar država. Svakako, u uključivanju inozemnih službi humanitarne pomoći vidimo razvoj transnacionalne preraspodjele socijalne politike od bogatih nacija prema siromašnima, iako je, opet, posebno složena tema učinaka toga unutar društava. Globalne službe poprimaju veći utjecaj u oblikovanju socijalne politike u Istočnoj Europi gdje se raspravlja o naravi ekonomskog i socijalnog sustava koji bi najuspješnije zamijenio stare rukovodeće strukture. Rezultat te rasprave o mjestu socijalne politike i socijalne zaštite te stupanj do kojega tržišta postaju institucionalno regulirana kako bi se osigurala mreža socijalne sigurnosti i spriječio ekonomski krah mogli bi dobro odrediti budući oblik kapitalizma, bar regionalno, ako ne i globalno. Osim toga, globalne službe mogu se uključiti u skrb u smislu osiguravanja prava ljudima na usluge ili razvoja socijalnih građanskih prava. S tim u vezi postavlja se i pitanje internacionalizacije tamo gdje inozemne organizacije ili organizacije osnovane u više od jedne zemlje neposredno pružaju usluge.

HRVATSKA: POSEBNA PITANJA I TEME

Mnogo je tema vezanih uz globalizaciju kojima smo se bavili u istraživanju. U ovom je času jedino moguće nabrojiti ih prije nego ih se izloži kao potpuno završene teoretske i znanstvene tvrdnje. Tipologiju ovdje prikazanih tema treba shvatiti kao pokušaj otvaranja pitanja kojima se treba mnogo detaljnije pozabaviti.

Intervencija međunarodne zajednice

U mnogim bivšim komunističkim zemljama Srednje i Istočne Europe intervencija međunarodnih službi, poput Svjetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda i Konferencije za sigurnost i suradnju u Europi, iako od velikog značenja, nije baš jasna većini stanovništva. Uključivanje službi poput UN, kroz UNPROFOR i UNHCR, i Europske zajednice u Hrvatskoj i drugdje na područjima zahvaćenim ratovima vezanim uz raspad Jugosla-

vije mnogo je dramatičnije i uočljivije. Na neki način, prisutnost tih službi i njihova uloga, osim toga, sve više postaje predmetom neslaganja unutar hrvatske politike. Glavno pitanje tiče se implikacija intervencija zbog pitanja suvereniteta i neovisnosti Hrvatske koje je nedvojbeno priznala međunarodna zajednica. Načini na koje se ključne osoblje iz tih službi ponekad javno obraća "bivšoj Jugoslaviji" radije nego u Hrvatskoj potiče sumnju. Glavno pitanje istraživanja je koliko će specifične nesuglasice prouzročene tim intervencijama utjecati na prihvaćanje drugih nacionalnih institucija koje će, neizbježno, tražiti za sebe ključnu ulogu u razvoju ekonomske i socijalne politike u Hrvatskoj. Važno je pitanje, doduše, i veza između pojedinih pošiljki pomoći za Hrvatsku od "međunarodne zajednice" i posebnih političkih ciljeva koji se tiču sukoba.

Uloga inozemnih NVO

Brojne inozemne NVO trenutno djeluju u Hrvatskoj, uglavnom na područjima zaštite zdravlja, mentalnog zdravlja te psiholoških i socijalnih službi. Kad su potrebe bile najveće, na početku agresije na Hrvatsku, bilo je vjerojatno da će svaka takva pomoć biti vrijedna i dobrodošla. Međutim, kako se situacija u Hrvatskoj smirivala, počela su se postavljati mnoga pitanja o mogućim lošim posljedicama djelovanja inozemnih NVO. Glavno je pitanje je li obrazac djelovanja inozemnih NVO primjeren potrebama. Moguće je da mnoge inozemne NVO djeluju na područjima na kojima nastaje znatno udvostručavanje službi te teže usmjeravanju na posebne, kratkoročne, prestižne projekte umjesto na pomoć u izgrađivanju infrastrukture skrbi utemeljene na potrebama. Pretpostavke na temelju kojih su donijeti projekti, uključujući njihov odnos prema pružanju socijalne pomoći, u širem smislu, nisu uvijek jasno izražene. Uz to, oblik pružanja socijalne pomoći može biti neprikladan, utemeljen na posebnim kulturološkim modelima intervencije koji se ne mogu nekritički prenijeti u Hrvatsku.

Brojne inozemne organizacije pružaju prilike za naobrazbu hrvatskih stručnjaka u Hrvatskoj ili u inozemstvu. To, međutim, može štetiti razvoju naobrazbe i obrazovne infrastrukture u Hrvatskoj. Takva je naobrazba često usko specijalizirana i kratkorajna, ponekad je i kulturološki određena i ne daje nikak-

ve formalne obrazovne kvalifikacije ljudima koji je stječu. Doista postoji opasnost od pretjeranog obrazovanja stručnjaka za mnogo pristupa koji su obično jedni drugima suprotni te od stvaranja zbrke umjesto postizanja stručnog razvoja i u skladu s tim poboljšanja pružanja usluga. Slične se teme javljaju i u naobrazbi neprofesionalaca, poluprofesionalaca i paraprofesionalaca koji zaslužuju priliku za dokazivanje svojih sposobnosti u određenom poslu i stjecanje korisnih kvalifikacija.

Učinci humanitarne pomoći

Važnost humanitarne pomoći kao oblika transnacionalne preraspodjele za razvoj postkomunističke ekonomije ne smije se potcjenjivati. Odnosi koji se pritom stvaraju između donatora i onoga koji pomoć prima ipak mogu biti problematični na makrorazini (između država), na mezorazini (između određenih organizacija i prijemnih centara) i mikrorazini (između osoblja organizacija i pojedinaca koji primaju pomoć). Ključno je pitanje potiče li humanitarna pomoć ovisnost umjesto neovisnosti. Na mikrorazini to za sobom može povući poremećaje nacionalne ekonomije, nepoželjne uvjete trgovine itd. Na mezorazini pomoć može biti neprimjerena pravim potrebama, već dijeljena prema kriterijima koji zadovoljavaju potrebe donatorske organizacije. Na taj se način, primjerice, mogu primijeniti vjerske ili etničke osnove za pravo na dodjelu pomoći ili se razlike među izbjeglicama, prognanicima i lokalnim zajednicama naglasiti i povećati. Na mikrorazini podjela humanitarne pomoći je često ponižavajuća: ne uspijeva prenijeti poštovanje dostojanstva i vrijednosti pojedinca.

Financiranje od inozemnih partnera

Brojne hrvatske NVO primaju velik dio financijske potpore od inozemnih organizacija. To je zapravo poseban kriterij financiranja za neke fondove, primjerice one iz European Union Task Force. To je financiranje uglavnom kratkoročno, nepredvidljivo i vezano za posebne projekte i probleme. Te organizacije mogu davati prednost projektima koji služe ljudima koje su sami odredili kao ciljne grupe, no to ne mora odgovarati stvarnim potrebama. Osim toga, mjerila financiranja može poremetiti naglašavanje "projekata za kriznu situaciju" bez

planova za nastavak ili razvoj rada na "socijalnoj rekonstrukciji". To je opasno jer priroda takvog financiranja poremećuje prioritete NVO i otežava na potrebama utemeljene planove za srednja i dugoročna razdoblja. Zahtjevi financijera mogu se osnivati na prioritetima drukčijim od onih koje radnici NVO mogu držati važnima. Najvažnije je da se nastoji financirati one projekte koji mogu najlakše i najbrže pokazati opipljive rezultate. To, dakaiko, ne moraju biti najvažniji i najpotrebniji projekti. Osim toga, korištenje novca unutar NVO na način koji osigurava nastavak financiranja i pohvale financijera može biti nedjelotvorno. Kada financijer počne upravljati djelatnostima NVO, tada se većina djelatnosti priklanja održavanju financiranja umjesto razvoju jasnih prioriteta, planiranja i nastavka pružanja usluga. Opasnost je u tome što će nastati nadmetanje među NVO na tržištu inozemnih fondova, što će opet otežavati djelotvorno pružanje usluga onima kojima su najpotrebnije. Postoje neki pokazatelji da se to već događa u Hrvatskoj.

Poremećaji u obrascima zapošljavanja

Ovo je vrlo složena tema o kojoj je potrebno prikupiti mnogo više podataka i provesti opsežnija istraživanja. Ipak se ne može poreći da mnogi strani "stručnjaci" zaposleni u Hrvatskoj primaju često velike plaće u usporedbi s uvjetima lokalnog stanovništva. Postoje dvojbe o tome jesu li ti "stručnjaci" nužno najprikladniji ljudi za poslove koje obavljaju ili pak oduzimaju prilike hrvatskim "stručnjacima". Još je važnije da je mnogo takvih stručnjaka neodgovorno u smislu demokratskog procesa, pa čak i u smislu zakonskih odredbi struke.

Nasuprot tome, djelomično kao reakcija na kritiku poput ove, inozemne organizacije su nekako nespretne u svojoj želji za stjecanjem povjerenja preko zapošljavanja domaćih stručnjaka. Dok je sigurno istina da je Hrvatska bila, i jest, suvremeno i razvijeno industrijsko društvo s normalnim udjelom školovanih stručnjaka, neki od onih koje su zaposlile inozemne NVO brzo su napredovali i mogli su biti postavljeni na položaje za koje nemaju dovoljno iskustva ili naobrazbe te tamo ostavljeni bez podrške. Od brojnih se ljudi traži da rade na određeno vrijeme za mnoge NVO iz inozemstva, što isto tako otežava stručni rast i razvoj. Uz to, inozemne NVO privlače dio najbo-

ljeg osoblja jer mogu plaćati mnogo više od hrvatske države i hrvatskih NVO. To, opet, stvara rivalstvo i nadmetanje među stručnjacima, što može imati pogubne posljedice za planiranje socijalne politike.

Problemi hrvatskih NVO

Ratovi i izbjeglička kriza u Hrvatskoj prouzročili su nastanak velikog broja hrvatskih NVO. Međutim, na mnoge od njih ne može se gledati kao na prave nevladine organizacije, djelomično zato što koriste osoblje, opremu i novac iz vladinog sektora. Možda bi ih se bolje opisalo kao kvazivladine organizacije. Mnoge druge NVO su male inicijative koje postoje u velikoj mjeri zbog dostupnosti donatorskih fondova, uglavnom iz inozemstva. Većina najdjelotvornijih i najrazvijenijih NVO u Hrvatskoj nastala je iz malog sektora opozicijskih i neovisnih građanskih inicijativa započelih u kasnim 80-im, prije kraha komunističkog sustava. One se često razvijaju iz tradicija ženskih organizacija koje, mada ne kopiraju zapadne feminističke organizacije, ipak često uključuju žene iz inozemstva u svoj rad. Neke su organizacije izrasle iz antiratnog pokreta u Hrvatskoj. Postoje dvojbe o stručnoj kompetenciji nekih od tih NVO da obavljaju posao za koji same tvrde da ga obavljaju, i nadalje, pitanja povjerenja i odgovornosti. Vrlo je zanimljiv razvoj organizacija koje određuju svoju ulogu preko čisto stručne, tehničke i psiho-socijalne pomoći; u smislu više socijalnog djelokruga (Pečnik, Soroya i Stubbs, 1994). Uloga tih socijalnih NVO u kontekstu centraliziranja hrvatske države i inozemne pomoći ostaje otvoreno pitanje.

Prioriteti hrvatske Vlade

U nastojanju da se jasno razluče država, vlada i vladajuća stranka otvaraju se nevjerojatno složena pitanja. Svakako je zanimljivo da se u posljednje vrijeme daju priopćenja kako Vlada uočava velike probleme u načinu djelovanja inozemnih organizacija u Hrvatskoj. Mnogi od izraženih problema slični su onima što smo ih naglasili ranije u članku. Ipak, iz tona kojim se izražavaju stječe se dojam da Vlada želi ne samo koordinirati i pomagati u određivanju prioriteta nego i kontrolirati NVO sektor u cjelini. Umjesto tvrdnji da su strane NVO opasnost zbog uspostave paralelne strukture i umjesto pokušaja postizanja njho-

ve suradnje s Vladom, koristi se argument tipa "mi posao možemo obaviti sami". Glavna pitanja o sredstvima u situaciji posljedica rata i stalne izbjegličke krize mogu se zanemariti u takvoj formulaciji.

Vjerske i etničke osnove pružanja usluga

U ratnim okolnostima, koje su do neke mjere posljedica određenih konstrukcija suprotnih vjerskih i etničkih identiteta, nemoguće je zanemariti mogućnost pružanja pomoći na vjerskoj ili etničkoj osnovi. Naravno, to samo po sebi i nije problem ako takvo pružanje pomoći nije stvarno diskriminatorsko. Bez mnogo više istraživanja i sustavnog prikupljanja i analiza podataka nemoguće je iz toga izvući bilo kakav zaključak. Brojne su teme, ipak, važne. Prvo, uključivanje inozemnih organizacija i podjela inozemne pomoći može davati prednost određenoj grupi, na štetu drugih. To ponekad iskrivljuje značenje vjere ili etničke pripadnosti unutar određene grupe dok, primjerice, pomoć ovisi o pohadanju crkve ili džamije. Neke NVO posebno biraju određene grupe unutar pučanstva, često s opravdanjem da se njihova ciljna grupa ne bi osjećala "sigurnom" kad bi se usluge ponudile članovima druge etničke grupe. Osim toga, pravo na usluge posredovano kroz državljanstvo može biti etnički ili vjerski specifično. Doista, čak i one organizacije koje se izričito proglašavaju otvorenima za sve nacionalnosti, etničke skupine i vjere, vjerojatno će shvatiti da na djelu jednu grupu ipak opskrbljuju neravnomjerno. Vjerske organizacije, unutar Hrvatske i izvan nje, vjerojatno igraju sve važniju ulogu u pripremi socijalne politike. Uloga države i nadnacionalnih organizacija u osiguravanju toga da nema "ni nacionalnih niti rasnih osnova za pružanje usluga, ali s različitim etničkim oblicima pružanja usluga" (Deacon, 1992), teško je pitanje i mora mu se dati prednost u istraživanju.

Globalizacija odozdo

Na razvoj "ne isključivo civilnog društva" (Deacon, 1992) gledalo se kao na jedan od najvažnijih činitelja u razvoju humanističke i pravedne socijalne politike u postkomunističkim društvima. Na mnogo načina razvoj tog civilnog društva bolje napreduje u Hrvatskoj nego u drugim državama. Dio toga je posljedica so-

cijalnih pokreta, posebno ženskog pokreta i neovisnih medija, koji su bili aktivni prije kraha komunizma. Velik dio proizlazi iz razvoja antiratnog pokreta u Hrvatskoj i utemeljenja mreže centara za mir i ljudska prava širom Hrvatske. Ulogu međunarodnih radničkih mreža, osnovanih na sindikalnom pokretu, isto tako valja spomenuti. Uloga toga aktivnog civilnog društva u smislu razvoja alternativnih koncepcija socijalne politike složeno je pitanje. Ne smiju se podcjenjivati veze koje, primjerice, ženske organizacije i centri za mir i ljudska prava imaju s organizacijama i osobljem u inozemstvu. Ova globalizacija odozdo do sada se nije dovoljno sustavno istraživala. Razvoj alternativno politizirane socijalne politike s naglaskom na pitanjima spola, etničkih pripadnosti i ljudskih prava može se shvatiti kao izazov za modele koje su razvijene nadnacionalne i nacionalne organizacije.

Poslije ove krize

"Tko će nastaviti vaš program kad vi ođete?" - vrlo je važno pitanje inozemnim NVO što ga postavlja hrvatska vlast. Pitanje se postavlja zbog strahova da će se, kad kriza prođe, ili samo kad pažnja međunarodne zajednice bude skrenuta nekamo drugdje, velik broj hrvatskih stručnjaka i ostalih radnika te značajne ciljne grupe ostaviti bez ičega. U razvoju postkomunističke socijalne politike i dalje će dominirati pitanja kako provesti rekonstrukciju, socijalnu obnovu i izgraditi mir te kako integrirati izbjeglice i prognanike koji se vrata u doglednoj budućnosti. To će se dogoditi u okolnostima isključivanja imigracije i politike prema izbjeglicama u Zapadnoj Europi u okviru "Tvrđave Europe" (u Njemačkoj "Festung Europa"), zajedno s razvojem rastućih nejednakosti. Utjecaj toga na razvoj društvenih napetosti isto se tako ne bi smio podcjenjivati.

ZAKLJUČCI

Ovim smo člankom željeli naglasiti, jednostavno, neke od tema za koje držimo da su od velike važnosti za znanstvenike koji se bave socijalnom politikom. Što je veća snaga nadnacionalnih službi u oblikovanju parametara nacionalne socijalne politike, potreba za raspravom o načinima mjerenja, praćenja i osiguravanja trajnog društvenog napretka postaje

važnija. Spomenuta rasprava mora uključivati koordiniran pristup znanstvenika iz raznih zemalja koji mogu razmjenjivati informacije i istraživati pojavu globalizacije socijalne politike. Jedan od nas (Deacon) u suradnji s još dva britanska znanstvenika inicirao je iz tog razloga nastanak mreže znanstvenika zainteresiranih za Global Agencies and Local Responses (Globalne službe - Lokalne reakcije). S tom se mrežom može stupiti u vezu preko niže navedene adrese. Nama je dobrodošla prilika da izmijenimo misli o ovim temama s čitateljima *Revije za socijalnu politiku* i s veseljem očekujemo da drugi nastave ovu raspravu vezano uz Hrvatsku.

Reference:

1. Deacon, B. (1992) The Future of Social Policy in Eastern Europe, in Deacon B. et al., *The New Eastern Europe*.
2. Deacon, B. (1994) The Impact of Supranational and Global Agencies on Central and Eastern European National Social Policy, in Boye T.P. (ed.) *Welfare State and Labour Markets in a Changing Europe*, M. E. Sharpe, New York.
3. Deacon, B. and Hulse, M. (1994) The Council of Europe, The European Union, The OECD, The World Bank and The Shaping of East European Social Policy: a case of varying advice and varying intervention. Paper presented at the *Third Prague International Workshop on Social Responses to Transformation in East-Central Europe*. May.
4. Pečnik, N., Soroya, B. and Stubbs, P. (1994), *Sunflowers of Hope: some issues in social services for refugees and displaced persons in Croatia*. In Practice (UK), forthcoming.

Adresa autora:

Faculty of Health and Social Care
Leeds Metropolitan University
Carverley Street

Zahvala:

Autori žele zahvaliti Alexu Jonesu, Nini Pečnik i Shaunuu Wishawu-Brownu za korisne sugestije u vrijeme nastajanja ovog članka.

S engleskog prevela: Vesna Bujan

Summary

GLOBALISATION, POSTCOMMUNISM AND SOCIAL POLICY: ISSUES IN CROATIA

Bob Deacon, Paul Stubbs & Baljit Soroya

This article reports on work in progress in Croatia concerning the globalisation of social policy, related to wider research on the development of social policy in post-communist Central and Eastern Europe and the former Soviet Union. In the context of wars and forced migration, a number of specific issues have emerged in Croatia. The authors identify ten areas for further research. The intervention of the international community, The role of foreign NGO's, The effects of humanitarian aid, Funding by foreign partners, Distorsion in employment patterns, The problems of Croatian NGO's, The priorities of Croatian government, The religious and ethnic basis of provision, Globalisation from below and after the crisis.